

dis autonòmics revista valenciana d'estudis autonòmics revista valenciana d'estudis autonòmics  
d'estudis autonòmics revista valenciana d'estudis autonòmics revista valenciana d'estudis au  
na d'estudis autonòmics revista valenciana d'estudis autonòmics revista valenciana d'estud  
valenciana d'estudis autonòmics revista valenciana d'estudis autonòmics revista valencian

# revista valenciana d'estudis autonòmics

2011 | nº 56

Cinco años de  
autogobierno entre dos  
reformas del Estatut:  
de la consolidación  
del modelo a la  
reivindicación de un  
volumen adecuado de  
inversiones



revista valenciana  
**d'estudis autonòmics**

2011 | nº 56

**Redacción y administración:**

Dirección General de Coordinación del Desarrollo Estatutario y Promoción del Autogobierno.  
Conselleria de Governació. C/ Historiador Chabás, 2. 46003 Valencia.  
Tl. 96 398 55 12. Fax 96 398 68 10.  
E-mail: rvea@gva.es

**Distribución y suscripción:**

Llibreria de la Generalitat (LliG)  
C. Navellos, 8. 46003 València  
Tl. 96 392 60 80. Fax 96 391 32 73

**Producción:**

La Gráfica ISG

ISSN: 0213-2206

Depósito legal: V-1172-1996

# Cinco años de autogobierno entre dos reformas del Estatut: de la consolidación del modelo a la reivindicación de un volumen adecuado de inversiones



Honorable Sr. D.  
Serafín Castellano Gómez  
CONSELLER DE GOVERNACIÓ

Valorado con un criterio meramente cuantitativo, un periodo de cinco años puede parecer demasiado breve para analizar la evolución de una sociedad y obtener unas conclusiones certeras sobre su devenir histórico pero si, en cambio, se emplean parámetros cualitativos para ponderar el esfuerzo realizado y los logros alcanzados, entonces el análisis puede ofrecer resultados dignos de ser tomados en consideración.

En abril de 2011 se cumplen los primeros cinco años de la más amplia y ambiciosa reforma del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana y, a la hora de hacer balance, el pueblo valenciano puede sentirse legítimamente orgulloso, no sólo de todo lo que ha conseguido sino también de cómo lo ha logrado. Es cierto que, desde 2006, nuestra Comunitat dispone de más y mejor autogobierno, de unas instituciones fortalecidas y más activas que nunca, y de una identidad reafirmada y cimentada sobre la base de su historia, su cultura y sus tradiciones. Pero, con ser importante todo lo anterior, no lo es menos que se haya actuado con plena lealtad hacia el Estado y hacia el resto de Comunidades y Ciudades Autónomas para alcanzar esos objetivos, promoviendo la solidaridad y la igualdad interterritoriales, abogando por consolidar y dinamizar los mecanismos multilaterales de cooperación y colaboración entre las diferentes partes del territorio español y tratando de defender, sin complejos, un modelo autonómico construido sobre la integración de la diversidad dentro de la unidad y, al mismo tiempo, sobre la defensa de la unidad desde el respeto a la diversidad.

Nuestro Estatut d'Autonomia ha demostrado ser, durante estos cinco años, la piedra angular de un sistema jurídico e institucional capaz de satisfacer las aspiraciones del pueblo valenciano en múltiples ámbitos sociales, económicos y culturales. Desde el reconocimiento de la Comunitat como nacionalidad histórica hasta la ampliación de las competencias autonómicas, pasando por la plasmación de un importante catálogo de derechos y la puesta en valor del Derecho Foral Civil Valenciano como una de nuestras más importantes señas de identidad, el Estatut reformado ha permitido dar un impulso político firme y decidido a numerosas iniciativas que, hoy por hoy, son imitadas en otros muchos territorios.

Ese intento de emular a nuestra Comunitat se debe, en gran medida, a que los valencianos hemos demostrado que sabemos reivindicar lo que nos corresponde sin poner en riesgo nuestra convivencia y sin pretender conseguir nada a costa de crear agravios, conflictos o enfrentamientos innecesarios. Nunca hemos querido que *otros sean menos para que nosotros seamos más*, sino que hemos luchado, y seguimos haciéndolo, para reclamar *lo nuestro* sin inmiscuirnos en lo que los demás consideren *suyo*.

Pero, tras casi cuatro años de espera, el 28 de junio de 2010 se produjo un hecho decisivo en la evolución del Estado de las Autonomías: el Tribunal Constitucional dictó su Sentencia 31/2010, con la que solventó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por noventa y nueve diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya.

La necesidad de sopesar las amplias e inmediatas repercusiones de esta resolución –que, entre septiembre y diciembre de 2010, fue seguida por otras seis sentencias con las que el Tribunal Constitucional falló al hilo de otros tantos recursos de inconstitucionalidad planteados contra la norma institucional básica catalana por el Defensor del Pueblo y cinco Comunidades Autónomas (una de ellas la Comunitat Valenciana)–, llevó a la Generalitat a crear la Comisión para el Estudio de las Sentencias del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Catalunya (en adelante, CESTCEAC), integrada por distintos expertos de reconocido prestigio en materias económicas, sociales y jurídicas. Durante sus trabajos, la mencionada Comisión constató las significativas consecuencias de la línea jurisprudencial adoptada por el Tribunal Constitucional sobre el futuro del modelo autonómico, inevitablemente influido por una resolución que ha coadyuvado, mediante el uso constante de la técnica de la interpretación conforme, a poner en manos del legislador una capacidad de maniobra de la que carecía, aun a costa de incrementar el riesgo de inseguridad jurídica y los índices de litigiosidad competencial.

El estudio de esas consecuencias era imprescindible porque la Comunitat Valenciana contaba con un Estatut d'Autonomia ampliamente reformado en 2006 que respondía a sus aspiraciones e intereses pero, a la vez, contemplaba cómo se habían legitimado para otros territorios determinados privilegios y beneficios que hasta hacía poco hubieran parecido injustificables, lo cual la obligaba a reaccionar para recibir el trato que merecía. Esto no significaba, en absoluto, que el Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, ambicioso en sus objetivos pero plenamente respetuoso con el bloque de la constitucionalidad en las formas, hubiese quedado desfasado, o que sus contenidos resultaran insuficientes para alcanzar los fines deseados; más bien al contrario, se trataba justamente de poner en valor nuestra norma institucional básica como instrumento jurídico de primer orden, apto para cumplir la finalidad perseguida con su aprobación pero, al mismo tiempo, vivo y lo suficientemente flexible como para que pudieran incorporarse a él aquellos nuevos contenidos que se derivaban de la evolución del modelo autonómico vigente.

Sobre la base de estas premisas, y considerando que no por ser más prolijos en la enumeración de materias y funciones o acudir a la técnica del llamado “blindaje competencial” otros Estatutos de Autonomía otorgaban a las respectivas Comunidades Autónomas un mayor número de competencias, la Comunitat Valenciana no podía renunciar a reivindicar aquellas cuestiones que se estimaban esenciales para lograr que se vieran satisfechas sus legítimas aspiraciones, tales como la suficiencia de recursos hídricos, la defensa de su historia, sus tradiciones y sus señas de identidad –con particular hincapié en la gestión de sus fondos en el Archivo de la Corona de Aragón–, la concreción de nuevos traspasos y transferencias competenciales y la existencia de un modelo de financiación con el que sustentar los servicios públicos más básicos.

Entre esas aspiraciones legítimas estaba, en efecto, la de conseguir del Estado un volumen de inversiones que, por un lado, reconociera que la Comunitat Valenciana tiene cinco millones de habitantes y, por otra parte, permitiese hacer frente a las exigencias que el incremento demográfico planteaba a la hora de ofrecer unos servicios públicos de calidad en materia sanitaria, educativa, de infraestructuras y de políticas sociales. Precisamente con una finalidad similar, otras dos Comunidades Autónomas habían introducido en sus Estatutos de Autonomía, durante la fase de reforma culminada entre 2006 y 2007, sendas disposiciones adicionales para garantizar un volumen permanente y estable de inversiones estatales en sus respectivos territorios. En un caso, equiparando dicha inversión a la participación relativa del producto interior bruto de la Comunidad Autónoma con relación al producto interior bruto del Estado para un período de siete años, y en el otro, haciéndola equivalente al peso de la población de la Comunidad Autónoma sobre el conjunto del Estado, también para un período de siete años.

Cuando la Comunitat Valenciana afrontó el proceso de reforma de su Estatut d'Autonomia, entre 2003 y 2006, evitó conscientemente la inclusión de cláusulas como las reseñadas en el párrafo anterior, por entender que podían condicionar indebidamente la facultad del Gobierno para elaborar los Presupuestos Generales del Estado y el ejercicio de las funciones de las Cortes Generales a la hora de examinarlos, enmendarlos y aprobarlos. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en su citada Sentencia 31/2010, de 28 de junio, legitimó la inclusión en los textos estatutarios de cláusulas como las indicadas con anterioridad, estableciendo, al enjuiciar la Disposición Adicional Tercera del Estatuto de Autonomía de Catalunya, que un inciso de ese tipo no vincula a las Cortes Generales en el ejercicio de sus funciones de examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, pues los compromisos financieros formalizados en los Estatutos de Autonomía no constituyen un recurso que el Estado deba consignar obligatoriamente en los Presupuestos Generales de cada ejercicio económico.

Como, en la práctica, las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Catalunya habían demostrado que, desde la entrada en vigor del Estatuto, el Gobierno estaba auspiciando unas relaciones privilegiadas con la Generalitat y había llevado a cabo una política económica, financiera, fiscal y presupuestaria que beneficiaba claramente a dicha Comunidad Autónoma y evidenciaba que una cláusula estatutaria como la Disposición Adicional Tercera distaba mucho de ser inocua, desde la Comunitat Valenciana se adoptó, partiendo justamente de las conclusiones alcanzadas por la CESTCEAC, la firme decisión de iniciar un proceso de reforma de nuestro Estatut d'Autonomia para modificar su Disposición Adicional Primera y prever que el volumen de inversiones del Estado en nuestro territorio, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, fuera equivalente al peso de la población de la Comunitat Valenciana sobre el conjunto del Estado por un período de siete años, a cuyo efecto se constituiría una Comisión integrada por la Administración General del Estado y por la Generalitat, encargada de velar por el cumplimiento de lo establecido.

*La Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Disposición Adicional Primera del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana*, tramitada y aprobada en Les Corts coincidiendo con el final de su VII Legislatura, es, por consiguiente, la culminación de todo ese proceso y pretende que nuestra norma institucional básica se adapte a las circunstancias sobrevenidas y mantenga la misma fuerza que en abril de 2006, cuando vio la luz la reforma que, con toda lógica y sentido de la oportunidad, conmemora este nuevo número de la *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*. Como señaló el President Camps en su presentación del número 51 y de la nueva época de la publicación, la Revista estaba destinada a erigirse, desde una perspectiva valenciana, en "un referente para aquellos especialistas que decidan profundizar en el conocimiento de cualquiera de las vertientes del modelo de descentralización política nacido a

partir de la Constitución Española de 1978<sup>9</sup>. Y el nuevo número que ahora les presento constituye, sin duda, un claro ejemplo de ello.

Es verdad que, entre la reforma operada en 2006 y la *Proposición* aprobada por Les Corts en marzo de 2011, se ha producido otra modificación de nuestra norma institucional básica, pero ha sido de menor calado y, de hecho, no se ha vertebrado siquiera a través de una ley orgánica. Como consecuencia del Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, se aprobaron la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, que reformó la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, y la Ley 22/2009, de la misma fecha, que reguló el nuevo sistema. Y esto derivó, a su vez, en la aprobación de diversas leyes estatales que instrumentaron la cesión de tributos a las distintas Comunidades Autónomas y la determinación de las condiciones y el alcance de la cesión. En el caso de la Comunitat Valenciana se trató de la Ley 23/2010, de 16 de julio, que implicó la modificación del artículo 73.1 del Estatut para adaptar el elenco de tributos en él relacionados a la nueva cesión, pero este cambio, según prevé el artículo 73.2 del propio Estatut, no tiene la consideración formal de reforma estatutaria.

Por eso el volumen prologado por estas páginas se centra en efectuar un balance de los cinco años de vigencia de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril. El número 56 de la *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics* contiene colaboraciones que analizan, de forma rigurosa y pormenorizada, algunos temas de máximo interés en ese quinto aniversario. Se abordan aspectos como la situación por la que atraviesa el modelo autonómico desde un punto de vista estructural, institucional y competencial; la trascendencia de la Carta de Derechos Sociales contemplada en nuestra norma institucional básica; los códigos de buenas prácticas de contratación y comercialización como instrumentos para mejorar la gestión en el sector agrario valenciano; las posibilidades de modernización del sistema electoral valenciano a partir de las previsiones contenidas en la Constitución, en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, en nuestro Estatut y en la Ley Electoral Valenciana; el papel desempeñado por la Acadèmia Valenciana de la Llengua como institución pública de la Generalitat dotada de rango estatutario y encargada de determinar y elaborar, en su caso, la normativa lingüística del idioma valenciano; el régimen jurídico de los medios audiovisuales de comunicación tras la reforma del Estatut d'Autonomia; el primer aniversario de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa visto desde la perspectiva valenciana; la proyección internacional de nuestra Comunitat; las repercusiones de la creación del Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana; las consecuencias, desde el punto de vista de la financiación autonómica, de las sentencias dictadas durante 2010 por el Tribunal Constitucional para resolver los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra diversos preceptos del Estatuto de Autonomía de Catalunya; y, en fin, la tipología y el régimen jurídico de las entidades de carácter no territorial del sector público valenciano.

De la estimulante y muy recomendable lectura de este conjunto de valiosas aportaciones se extrae, entre otras, una conclusión que merece ser destacada: si muchos y dignos de resaltar son los logros alcanzados por la Comunitat Valenciana durante los primeros cinco años de vigencia de la reforma de su Estatut, mayores y más importantes son los retos que han de afrontarse en un futuro a corto, medio y largo plazo. Por ello, frente a la tentación del conformismo y la satisfacción autocomplaciente por lo ya conseguido, debe prevalecer la necesidad de encarar nuevas metas y la exigencia de obtener nuevos resultados.

Sólo de este modo podremos conmemorar, llegado el momento, nuevos aniversarios de nuestro Estatut d'Autonomia, contemplando el pasado con el orgullo del deber cumplido y atisbando en el horizonte el mejor futuro posible para nuestra Comunitat y para quienes, cada día, la engrandecen con su esfuerzo y dedicación.



## Estudios

Centralistas versus Nacionalistas: la pinza al Estado Autonómico <b>Vicente Garrido Mayol</b>	12
Acotaciones sobre la Carta Valenciana de los Derechos Sociales prevista en el Estatuto de 2006 <b>Remedio Sánchez Ferriz</b>	52
Los códigos de buenas prácticas de contratación y comercialización como instrumentos para la mejora de la gestión en la cadena de valor agroalimentaria y el fomento de la cooperación empresarial <b>Fco. Javier Orduña Moreno</b>	94
Constitución, Estatuto, Ley Electoral Valenciana <b>Manuel Martínez Sospedra</b>	106
L'Acadèmia Valenciana de la Llengua i l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana <b>Lluís Aguiló i Lúcia</b>	146
La reforma estatutaria y el régimen jurídico de los medios de comunicación audiovisuales en la Comunidad Valenciana <b>José María Vidal Beltrán</b>	162
El Tratado de Lisboa un año después: perspectivas europeas desde la Comunitat Valenciana y su Estatuto de Autonomía <b>Rafael Ripoll Navarro y Juan Manuel Viesca Marqués</b>	230
La proyección internacional de la Comunidad Valenciana: balance de cinco años de desarrollo estatutario <b>Alberto Arrufat Cárdua y Jorge Cardona Llorens</b>	250
Del Estatut al Fondo de Cooperación Municipal <b>Elena Bastidas Bono</b>	272
Determinación del alcance que puede tener la STC 31/2010, de 28 de junio, en relación con el resto de Estatutos de Autonomía y de la reciente STC de 9 de septiembre de 2010, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por el abogado de la Generalitat de la Comunitat Valenciana, contra diversos preceptos de la Ley 6/2006, de 19 de julio, de reforma del EA de Cataluña <b>Juan Martín Queralt</b>	286
Las entidades de carácter no territorial del sector público valenciano. Tipología y régimen jurídico <b>Jorge Llavona Arango</b>	306
No es país para intérpretes: el Estatuto de Autonomía de Cataluña y la hermenéutica constitucional <b>Manuel Moreno Vázquez</b>	332



[Estudios]

s Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios Estudi  
studios Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios  
s Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios Estudi  
studios Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios  
os Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios Estu  
s Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios Estu  
studios Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios Estudios

Estudios



Centralistas versus Nacionalistas: la pinza al Estado Autonomico Centralistas versus Nacionalistas: la pinza al Estado  
Centralistas versus Nacionalistas: la pinza al Estado Autonomico Centralistas versus Nacionalistas: la pinza a  
Centralistas versus Nacionalistas: la pinza al Estado Autonomico Centralistas versus Nacionalistas: la  
Centralistas versus Nacionalistas: la pinza al Estado Autonomico Centralistas versus Nacionalistas: la  
Centralistas versus Nacionalistas: la pinza al Estado Autonomico Centralistas versus Nacionalistas: la pinza al Estado Autonomico Centralista  
Centralistas versus Nacionalistas: la pinza al Estado Autonomico Centralistas versus Nacionalistas: la pinza al Estado Autonomico Centralista  
Centralistas versus Nacionalistas: la pinza al Estado Autonomico Centralistas versus Nacionalistas: la pinza al Estado Autonomico Centralista

# Centralistas vs Nacionalistas

# Centralistas *versus* Nacionalistas

as *versus* Nacionalistas: la pinza al Estado Autónomico Centralistas *versus* Nacionalistas: la pinza a  
tas: la pinza al Estado Autónomico Centralistas *versus* Nacionalistas: la pinza al Estado Autónomi  
Autónomico Centralistas *versus* Nacionalistas: la pinza al Estado Autónomico Centralistas *versus* N  
co Centralistas *versus* Nacionalistas: la pinza al Estado Autónomico Centralistas *versus* Nacionalistas: la pinz  
Nacionalistas: la pinza al Estado Autónomico Centralistas *versus* Nacionalistas: la pinza al Estado Autónomi  
al Estado Autónomico Centralistas *versus* Nacionalistas: la pinza al Estado Autónomico Centralistas *versus* N  
co Centralistas *versus* Nacionalistas: la pinza al Estado Autónomico Centralistas *versus* Nacionalistas: la pinz  
Nacionalistas: la pinza al Estado Autónomico Centralistas *versus* Nacionalistas: la pinza al Estado Autónomi  
al Estado Autónomico Centralistas *versus* Nacionalistas: la pinza al Estado Autónomico Centralistas *versus* N  
co Centralistas *versus* Nacionalistas: la pinza al Estado Autónomico Centralistas *versus* Nacionalistas: la pinz  
Nacionalistas: la pinza al Estado Autónomico Centralistas *versus* Nacionalistas: la pinza al Estado Autónomi

# Centralistas *versus* Nacionalistas: la pinza al Estado Autonómico

Texto de:  
Vicente Garrido Mayol

## Sumario

**1.** Oportunidad de la reflexión en el momento actual. **2.** El Estado autonómico no es un invento de la Constitución de 1978. **3.** Fortaleza y resistencia actual del Estado autonómico frente a los intentos de su deconstrucción. **4.** El Estado autonómico inacabado. **5.** Igualdad *versus* asimetría. **6.** Dos modelos de Estatuto: Comunidad Valenciana y Cataluña: **a)** Los derechos; **b)** Las Instituciones; **c)** Las competencias; **d)** La cláusula sobre inversiones. **7.** A modo de conclusión.

## 1. Oportunidad de la reflexión en el momento actual

Que el Estado autonómico tiene enemigos, –siempre los ha tenido–, no es ningún secreto. Buscan la menor oportunidad para criticarlo y desprestigiarlo, utilizando como estrategia favorita la demagogia. O, desde otra perspectiva, para deconstruir el armazón sobre el que descansa la estructura territorial nacida de la aplicación de las previsiones constitucionales.

La actual situación de profunda crisis económica en España es momento propicio para desenterrar, si es que alguna vez estuvieron enterradas, las armas destructoras de lo que tanto ha costado construir. Y, por otra parte, la falta de un amplio

Que el Estado autonómico tiene enemigos, –siempre los ha tenido–, no es ningún secreto. Buscan la menor oportunidad para criticarlo y desprestigiarlo.

**Centralistas y nacionalistas radicales o separatistas son los protagonistas de que se hable hoy de que el Estado autonómico está en entredicho y de que se dude de su viabilidad.**

acuerdo de Estado, –como en 1981 y 1992–, ha propiciado recientes debates ya superados sobre conceptos clásicos de la Ciencia Política, y la aprobación de disposiciones estatutarias que han roto lo que se ha llamado la paz social autonómica.

Centralistas y nacionalistas radicales o separatistas son los protagonistas de que se hable hoy de que el Estado autonómico está en entredicho y de que se dude de su viabilidad.

Y así, hemos oído que las Comunidades autónomas no pueden ser mini-estados que emulen la estructura institucional propia de un Estado; que hay que suprimir las instituciones de autogobierno, ya consolidadas, que excedan de las previstas en la Constitución: Consejo de Gobierno y Asamblea Legislativa; se ha resucitado a Tarradellas, partidario de que solo se reconociera autonomía a Cataluña y al País Vasco; y de ahí, solemos oír también, que solo estas dos Comunidades autónomas deben gozar de autonomía política y las demás conformarse con una mera descentralización administrativa; se debate en tertulias televisivas y radiofónicas sobre el despilfarro que supone la repetición de las Instituciones estatales en diecisiete Comunidades autónomas, y la multiplicación de altos cargos y de funcionarios, sin que, curiosamente, nadie se detenga a analizar la razón por la que la Administración del Estado no ha adelgazado a medida que el Estado transfería a las Comunidades autónomas competencias, con sus medios materiales y personales.

Crítica feroz y demagógica al Estado autonómico incluso alimentada por la estrambótica propuesta de formación de un Gobierno de emergencia nacional y de suspensión de las Comunidades autónomas por medio de Ley Orgánica.

Y ha renacido el debate sobre el papel de las Diputaciones provinciales y de la propia administración provincial, abogando por una simplificación de los niveles administrativos.

Pero también se debate sobre la necesidad de reconocer a determinadas comunidades, –singularmente a Cataluña y al País Vasco–, el derecho a la autodeterminación, se celebran en tal sentido consultas populares paralegales, y se fuerza para que legalmente se les reconozca la cualidad de Nación.

Todo lo anteriormente expuesto alimenta un debate que atañe al estado autonómico, ensombrece los rasgos positivos de nuestra peculiar forma de organización territorial del poder y arrincona las asignaturas pendientes en este ámbito: la cooperación Estado-Comunidades autónomas y la simplificación de niveles administrativos.

## 2. El Estado autonómico no es un invento de la Constitución de 1978

Ante este panorama tendente a debilitar el Estado autonómico, hay que recordar el propio fundamento que justifica su existencia. La propia historia de España nos pone de manifiesto que el Estado autonómico no es una creación caprichosa de los políticos ni, simplemente, la estructuración interna del poder para lograr una gestión más eficaz, sino, sobre todo, la respuesta a un problema latente y constante desde que se inició, en los albores del S. XIX, nuestro régimen constitucional. Me gusta recordar con Ortega y Gasset, que la historia de toda nación, y sobre todo de la nación latina, es un basto sistema de incorporación. Una incorporación que no es la dilatación de un núcleo inicial sino más bien la organización de muchas unidades sociales preexistentes en una nueva estructura. Pero el núcleo inicial, –observaba Ortega–, ni se traga los pueblos que va sometiendo, ni anula el carácter de unidades vitales propias que antes tenían. Palabras, las de Ortega, que quizás sirvan para explicar la razón del proceso autonómico español<sup>1</sup>. Y es que quizás quepa recordar que el proceso de unidad que se inició con los Reyes Católicos y la posterior uniformidad con la llegada de Felipe V, dio paso a diversos movimientos tendentes a la recuperación del autogobierno, perceptibles especialmente durante el siglo XIX (carlismo, federalismo, regionalismo) hasta llegar a la Constitución de 1931 que definió a España como Estado integral y reconoció a las regiones el derecho a la autonomía. De ahí a 1978, tras el avance de los entes preautonómicos, desde distintas partes del territorio español se percibió una fuerte reivindicación tendente a la recuperación del autogobierno perdido, sin que mayoritariamente se cuestionara la realidad de la Nación española. La solución al problema territorial se plasmó en un gran pacto constitucional con la proclamación de la unidad de España y el reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran.

A partir de entonces, los grandes avances en la conformación del Estado autonómico estuvieron precedidos por pactos de Estado respaldados por los representantes de una inmensa mayo-

**La propia historia de España nos pone de manifiesto que el Estado autonómico no es una creación caprichosa de los políticos ni, simplemente, la estructuración interna del poder para lograr una gestión más eficaz.**

1. Ortega y Gasset, J., *España invertebrada*. Espasa Calpe. Madrid, 1980, pág. 35.

Parece que los movimientos centrífugos y centrípetos han olvidado el pacto constitucional de 1978 y apuestan decididamente por la tensión y el enfrentamiento entre ciudadanos y territorios como mejor arma, –desde luego no eficaz–, para justificar sus pretensiones, divergentes en cuanto a objetivos, pero convergentes respecto a la puesta en cuestión del modelo de Estado.

ría de los representantes del pueblo español. Los de 1981 supusieron la generalización del régimen de autonomía a todo el territorio del Estado: lo que se conoció popularmente como “*café para todos*”, que hoy, treinta años después, se pone en tela de juicio por algunos sectores que se resisten a asumir el hecho incontrovertible de nuestra particular forma de Estado. Los de 1992, comportaron la homogeneización competencial a fin de lograr una más lógica y eficaz distribución territorial del poder, dejando aparte el reconocimiento de los llamados *hechos diferenciales*. A su amparo, se transfirieron competencias a las Comunidades del 143 y, posteriormente, se reformaron sus Estatutos en dos etapas, en la segunda de las cuales, entre 1996 y 2001, se actualizaron once Estatutos de autonomía. No tardó en aparecer la reacción nacionalista desde Cataluña, País Vasco y Galicia, plasmada en las Declaraciones de Barcelona, Vitoria y Santiago, en 1998, tendentes a que se reconociera que sus Comunidades eran tan diferentes como lo fueron al principio del proceso, cuando de forma privilegiada accedieron a la autonomía al amparo de la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución. Y de ahí, a la Declaración de Mérida, del mismo año, suscrita por los Presidentes de Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha, para proclamar que la Constitución no ampara distintas categorías de Comunidades autónomas sino, antes al contrario, la igualdad de todas ellas<sup>2</sup>.

Lo que ocurrió posteriormente es por todos conocido: el Plan soberanista de Ibarretxe que, aunque no superó su toma en consideración por el Congreso de los Diputados, abrió un amplio debate con el intento de tambalear los cimientos del estado autonómico; las reformas de los Estatutos operadas durante la VIII Legislatura que, en realidad, alumbraron nuevos Estatutos de autonomía. Singularmente el de Cataluña generó fuertes tensiones no sofocadas aún tras la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional que resolvió el primero de los siete recursos de inconstitucionalidad formulados contra aquel.

Parece que los movimientos centrífugos y centrípetos han olvidado el pacto constitucional de 1978 y apuestan decididamente por la tensión y el enfrentamiento entre ciudadanos y territorios como mejor arma, –desde luego no eficaz–, para justificar sus pretensiones, divergentes en cuanto a objetivos, pero convergentes respecto a la puesta en cuestión del modelo de Estado.

2. *Vid.*, al respecto, más ampliamente, mi trabajo *Evolución del Estado autonómico y reforma de los Estatutos*, en Revista de Derecho Político, nº 48-49. Madrid, 2000.

### 3. Fortaleza y resistencia actual del Estado autonómico frente a los intentos de su deconstrucción

La transformación que ha experimentado España gracias al Estado autonómico ha sido espectacular y altamente positiva desde todos los puntos de vista: social, económico, político y cultural. Es una evidencia el progreso que se ha observado en ciudades y Comunidades. Pero también, que con la estructura actual de nuestro Estado se ha conseguido la recuperación del autogobierno e identidad de los diversos pueblos que conforman España, satisfaciendo una vieja reivindicación que se ha manifestado a lo largo de nuestra historia constitucional. Y, desde luego, se ha operado una profundización de la democracia al acercar al ciudadano los centros de decisión política. El modelo, inicialmente indefinido, ha ido paulatinamente perfilándose o delimitándose sobre la base de las previsiones constitucionales, y en ese proceso de configuración han intervenido una pluralidad de factores que han ido apareciendo a lo largo de estos años, y a los que pueden y deben unirse, en un futuro, otros que propicien nuevas etapas en las que se vaya perfeccionándose nuestro modelo de descentralización política.

Sin duda alguna en ese proceso ha ocupado un papel relevante la tensión centro-periferia, característica de todo Estado políticamente descentralizado, más perceptible en aquellas Comunidades autónomas que cuentan con partidos nacionalistas.

Es evidente que hemos alcanzado una cultura autonómica hoy irreversible, y llegado a un punto de estabilidad sólo perturbado, fundamentalmente, por las tendencias centralizadoras, de una parte, y de otra, por las reivindicaciones de los nacionalistas vascos y catalanes, y en menor medida, gallegos, –surgidas especialmente tras la equiparación competencial nacida de los Pactos de 1992–, que persiguen que sus Comunidades sean tan diferentes como lo fueron al principio del proceso.

Como consecuencia de las reformas estatutarias aprobadas durante la VIII Legislatura, singularmente la del Estatuto de Cataluña, y como consecuencia también de la situación de crisis económica en la que nos hallamos inmersos, ambas tendencias se han vuelto a manifestar.

**La transformación que ha experimentado España gracias al Estado autonómico ha sido espectacular y altamente positiva desde todos los puntos de vista: social, económico, político y cultural.**

Me permito dudar de si eran necesarias reformas tan profundas que, en realidad, han desembocado en nuevos Estatutos de autonomía y me temo que por esa senda discurrirán las demás Comunidades autónomas.

Como consecuencia de todo ello hemos oído y leído que lo que se ha producido, en realidad, es una mutación constitucional e, incluso, una modificación implícita de la Constitución; o una reinterpretación de la misma. No estoy de acuerdo con tales opiniones:

- La mutación constitucional supone una inevitable acomodación del derecho constitucional a la realidad constitucional, una transformación de la configuración del poder político, de la estructura social o del equilibrio de intereses, sin que tal transformación quede plasmada o reflejada en el texto constitucional, que permanece intacto. Nada de esto ha ocurrido. La acomodación de la realidad a los intereses particulares de grupos políticos minoritarios, aún acompañada de la permisividad de alguno mayoritario, no puede considerarse nunca una mutación constitucional. La Constitución es una norma jurídica que se debe cumplir en sus propios términos y si lo que se pretende es alterarla o cambiarla, debe seguirse el procedimiento de reforma en ella previsto.
- Por ello tampoco entiendo a quienes sostienen que, en realidad, lo que se ha producido es una reforma implícita de la Constitución. No caben en nuestro ordenamiento jurídico constitucional reformas implícitas de la Constitución y, desde luego, no mediante un Estatuto de autonomía. La reforma se ha de acometer, necesariamente, por los cauces de los artículos 167 y 168 de la Constitución. No se puede reformar de otra forma. Si una norma contradice la Constitución, no la está reformando, simplemente la está vulnerando. La reforma de la Constitución es una garantía de su vigencia y cumplimiento. Una norma que no pudiera acomodarse a las necesidades que el transcurso del tiempo y la realidad política van planteando encerraría en sí misma la semilla de la desconfianza y el rechazo. Es posible que la Constitución española deba ser reformada. Pero no para acomodarse a las disposiciones de un Estatuto de autonomía. Esto sería, jurídicamente hablando, un disparate. Quizás fuera conveniente para delimitar con mayor concreción las competencias del Estado y las de las Comunidades autónomas, entre otras cuestiones.

**No caben en nuestro ordenamiento jurídico constitucional reformas implícitas de la Constitución y, desde luego, no mediante un Estatuto de autonomía.**

- Desde luego no cabe hablar, tampoco, de una reinterpretación de la Carta Magna si da como resultado un texto legal contrario a la misma. Parece que la interpretación o reinterpretación solo es válida desde la perspectiva de una minoría de los españoles, lo que resulta sencillamente absurdo. La finalidad de la interpretación consiste en averiguar el sentido de la norma, no en adecuarla al propósito o deseo consciente del intérprete.

Parece, más bien, que lo que se está pretendiendo es una deconstrucción del Estado autonómico, un desmontaje analítico de los elementos que constituyen su estructura conceptual derivada del gran pacto constitucional de 1978<sup>3</sup>.

## 4. El Estado autonómico inacabado

Hemos oído que el Estado autonómico es, por naturaleza, dinámico, y que es difícil proclamar su cierre definitivo. Posiblemente sea necesario un gran pacto constitucional que dé estabilidad al sistema competencial por razones de seguridad jurídica y en evitación de conflictos entre el Estado y las Comunidades autónomas. El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución apuntaba en esa dirección. Se ha hablado del Estado inacabado, y de la necesidad, que comparto, de acometer en serio una asignatura pendiente: la cooperación. Como ha señalado Carreras, se trataría de integrar todo aquello que se ha descentralizado, es decir, conectar las diecisiete Comunidades autónomas entre sí, y todas ellas con el Estado, a través de dos mecanismos: la participación y la colaboración<sup>4</sup>.

En este sentido, abogo por una Ley de Cooperación<sup>5</sup> que regule de forma detallada y profunda los mecanismos tendentes a conseguir una mejor coordinación de los poderes públicos en el ejercicio de sus respectivas funciones, con el objetivo de hacer realidad los principios de solidaridad, lealtad constitucional y austeridad.

**Abogo por una Ley de Cooperación que regule de forma detallada y profunda los mecanismos tendentes a conseguir una mejor coordinación de los poderes públicos en el ejercicio de sus respectivas funciones, con el objetivo de hacer realidad los principios de solidaridad, lealtad constitucional y austeridad.**

3. Vid. mi trabajo *La deconstrucción del Estado autonómico*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 24, Madrid, (2010).

4. De Carreras, F., *El Estado inacabado*, en *La Vanguardia*, 21 de mayo de 2009, pág. 20.

5. Que ya se intentó durante los primeros de gobiernos de Aznar y de Rodríguez Zapatero.

**La cooperación, antes que una merma de los poderes autonómicos, supondría un fortalecimiento tanto del Estado como de las Comunidades autónomas.**

La cooperación, antes que una merma de los poderes autonómicos, supondría un fortalecimiento tanto del Estado como de las Comunidades autónomas. Los territorios no pueden ni deben estar compitiendo entre sí permanentemente pues ello comporta una pérdida de esfuerzo y no pocas disfunciones en perjuicio del ciudadano.

En tal sentido debería institucionalizarse y regularse la Conferencia de Presidentes, integrada por el del Gobierno de la Nación y por los de las Comunidades autónomas, además de los de las Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Además sería necesario, también, una regulación más exhaustiva de las Comisiones Bilaterales y las Comisiones Sectoriales como órganos esenciales de coordinación de políticas que incidan en el interés general y que eviten las disfunciones que a menudo se observan en la regulación de diversas materias. Y todo ello, sin olvidar la necesaria reforma del Senado, –en su configuración, funciones y composición–, tan reiteradamente planteada como frustrada.

Y es que, además, la crisis económica aconseja una severa racionalización en el ejercicio del poder. Por ello, ante la desconstrucción pretendida por algunos sectores políticos, hay que responder con la reconducción del ejercicio del poder en el Estado y en las Comunidades autónomas. No se trata, como he expresado, de mermar la capacidad política y normativa de éstas últimas ni de debilitar a aquel, sino de establecer mecanismos que hagan más eficaz y económica la gestión de los asuntos públicos. Y en definitiva, de desterrar la idea de que el Estado está inacabado.

## **5. Igualdad *versus* asimetría**

**E**l dilema igualdad versus asimetría es tan antiguo como el propio Estado autonómico.

Es incorrecto el planteamiento de que nuestra Constitución es un texto totalmente abierto en el que tan solo se han plasmado ciertos principios, con la pretensión de que la constitucionalización del modelo de Estado se lleve a cabo por medio de los Estatutos.

Como ha advertido Carreras<sup>6</sup>, la parte no puede condicionar al todo. Si así fuera, diecisiete partes (las diecisiete Comunidades

---

6. De Carreras, F., *Inconstitucionalidad contagiosa*, en La Vanguardia, 1 de octubre de 2009.

autónomas) podrían condicionar de forma distinta al todo (el Estado) y la confusión se instalaría como norma general de nuestro sistema jurídico, político y social. Además, la pretensión de que sean los Estatutos los que configuren el modelo de Estado desde la perspectiva territorial corre el peligro señalado por Álvarez Conde<sup>7</sup>, de que supondría una radicalización del principio dispositivo y de los elementos asimétricos y podría suponer la aparición de toda una serie de disfunciones que afectarían al funcionamiento del Estado en su conjunto.

Lo más sorprendente es que esa deconstrucción del Estado autonómico viene propiciada por partidos minoritarios y por coyunturales alianzas políticas. Ahora, la curiosidad del jurista persa al que se refería Cruz Villalón en su famoso artículo, debe haber quedado desbordada produciéndole un aturdimiento difícil de superar. Desgraciadamente todo ello ha propiciado que vuelvan a alzarse voces, ya en el olvido, que ponen en entredicho las bondades del Estado autonómico; incluso, se han acentuado las dudas sobre la viabilidad y eficacia de este modelo de Estado.

Por ello, ahora más que nunca son necesarias altas dosis de cordura para evitar que tal deconstrucción se consume. El Tribunal Constitucional ha contribuido a ello en parte, con una Sentencia, la 31/2010 que, como era de esperar, no ha satisfecho plenamente a nadie, y con la que se ha perdido la oportunidad de dejar bien encajadas las piezas del puzle autonómico<sup>8</sup>.

Si fijamos nuestra atención en la evolución del Estado autonómico desde que quedó configurado como tal en aplicación de previsiones constitucionales será fácil constatar la preocupación generalizada y constante por la igualdad de las Comunidades autónomas en relación con su grado de autonomía. Bien es verdad que, paralelamente se ha percibido un intento, también permanente, de algunas Comunidades, singularmente Cataluña y País Vasco, por no ser iguales que las demás. La cuestión de la igualdad de las Comunidades autónomas se ha planteado, de nuevo, con motivo de las reformas estatutarias aprobadas hace cinco años.

**Si fijamos nuestra atención en la evolución del Estado autonómico desde que quedó configurado como tal en aplicación de previsiones constitucionales será fácil constatar la preocupación generalizada y constante por la igualdad de las Comunidades autónomas.**

7. Álvarez Conde, E., *Reforma constitucional y reformas estatutarias*. Iustel. Madrid, 2007, pág. 220.

8. Un interesante análisis de esta sentencia se puede encontrar en la obra de Álvarez Conde, E., y Tur Ausina, R., *Las consecuencias jurídicas de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña: la sentencia de la perfecta libertad*. Aranzadi-Civitas. Cizur Menor. 2010.

**El Estatuto valenciano ha seguido el modelo tradicional en nuestro derecho constitucional, limitándose a reseñar títulos competenciales genéricos, lo que no quiere decir, en modo alguno, que a priori, el Estatuto catalán atribuya más competencias a la Generalitat de Cataluña que el valenciano a la Generalitat Valenciana.**

## 6. Dos modelos de Estatuto: Comunidad Valenciana y Cataluña

**E**n el examen comparativo de los Estatutos de autonomía de la Comunitat Valenciana y de Cataluña, con observancia de lo declarado por el Tribunal Constitucional en su STC 31/2010, subyace la comprobación del techo competencial de dichas Comunidades autónomas. No hace falta resaltar que sus nuevos Estatutos responden a dos modelos distintos, siendo notablemente más extenso el de Cataluña (223 artículos frente a los 81 del valenciano), debido a la prolja regulación que hace de las Instituciones de autogobierno y de las competencias, utilizando la técnica de concretar las submaterias que engloba cada una de las materias sobre las que atribuye competencia (lo que se ha conocido como "blindaje de competencias"). Por el contrario, el Estatuto valenciano ha seguido el modelo tradicional en nuestro derecho constitucional, limitándose a reseñar títulos competenciales genéricos, lo que no quiere decir, en modo alguno, que a priori, el Estatuto catalán atribuya más competencias a la Generalitat de Cataluña que el valenciano a la Generalitat Valenciana. Y es que los títulos competenciales genéricos del Estatuto valenciano muy bien pueden acoger los específicos del catalán. La comprobación de que ambos Estatutos contienen los mismos títulos genéricos es función entretenida que no procede acometer ahora.

Hay que apuntar, en todo caso, tres precisiones:

**1ª.** Que una cosa son las materias sobre las que se tiene competencia (que pueden concretarse en el marco de los artículos 148.1 y 149.1 de la Constitución), y otra distintas previsiones como la regulación de relaciones entre el Estado y la Comunidad autónoma (la bilateralidad), el reconocimiento de determinadas facultades en la acción de gobierno (emisión de dictamen preceptivo en relación con trasvases), el establecimiento de condicionantes para las Leyes del Estado (singularmente, en materia de Justicia), la concreción de ciertas competencias a sus Instituciones de gobierno (dictamen vinculante del Consejo de Garantías Estatutarias en relación con determinados proyectos y proposiciones de ley), o el establecimiento de previsiones en materia de infraestructuras (inversiones regionalizables).

Todo ello ha sido objeto de examen de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional en su citada sentencia, con el resultado conocido.

**2ª.** Que aunque de la Constitución se infiere la igualdad de todas las Comunidades autónomas no hallando fundamento para diferencias entre unas y otras, –más allá de la forma de acceso a la autonomía, según previsiones que ya se han consumado–, puede ocurrir que de hecho existan diferencias competenciales, debido fundamentalmente, de una parte, a los llamados "*hechos diferenciales*" (lengua propia, derecho civil foral o especial, insularidad, régimen económico...); y de otra, a que en materia de atribución de competencias por los Estatutos de autonomía rige el principio dispositivo, que significa que cada Comunidad autónoma tiene atribuidas las competencias que su Estatuto determina, de suerte tal que puede haber diferencias entre unos y otros porque esa ha sido la voluntad de cada Comunidad, –y, desde luego, del Estado, que es quien finalmente aprueba por medio de Ley Orgánica los Estatutos–. Sirva como ejemplo la competencia que la Generalitat de Cataluña ostenta en relación con el sistema penitenciario (art. 168 de su Estatuto) y que el Estatuto valenciano no atribuye a la Generalitat Valenciana por la sencilla razón de que esa fue la voluntad de las Cortes Valencianas al aprobar, inicialmente, el proyecto de Estatuto de autonomía. Lo mismo cabe decir de la competencia en materia de circulación y seguridad vial, transferida a la Generalitat de Cataluña por L.O 6/1997 e incorporada a su Estatuto en 2006 (art. 164.1.c), y que no consta, por voluntad del estatuyente, en el Estatuto valenciano.

**3ª.** Que el Estatuto de autonomía es, como es sabido y por definición constitucional, la norma institucional básica de la Comunidad autónoma, y como tal, también por prescripción constitucional, ha de tener un contenido mínimo e indisponible, de tal suerte que deberá contener las previsiones establecidas en el art. 147.2 de la Constitución (denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica, delimitación de su territorio, denominación, organización y sede de sus instituciones de gobierno, y competencias asumidas). Pero por encima de ese contenido mínimo, nada impide que los Estatutos contengan otros, como por ejemplo, –y así ha sido admitido por el Tribunal Constitucional en sus SSTC 247/2007 (dictada en relación con el Estatuto de la Comunitat Valenciana)

**Con ello, respetando el contenido mínimo e indisponible que la Constitución les impone, los Estatutos pueden regular otras muy diversas materias, y de forma diferente.**

y 31/2010 (sobre el Estatuto de Cataluña)–, el reconocimiento de una serie de derechos de naturaleza estatutaria. Lo mismo cabe decir de determinadas previsiones sobre la Administración autonómica, la Administración de Justicia, el régimen local, la acción exterior, etc...

Quiere advertirse con ello, que respetando el contenido mínimo e indisponible que la Constitución les impone, los Estatutos pueden regular otras muy diversas materias, y de forma diferente, quedando a la disponibilidad de cada legislador estatutario, dentro del marco constitucional, la determinación de aquellos otros contenidos que estime pertinentes. Por ello, también de lo dicho pueden inferirse diferencias entre Estatutos, no derivadas de posiciones de privilegio entre unas y otras Comunidades autónomas, sino de la libertad de configuración que la Constitución permite. Así, por ejemplo, mientras el Estatuto de Cataluña dedica varios artículos a la Administración de la Generalitat (arts. 71 y 72, entre otros), el valenciano apenas contiene referencias a la suya, cuya regulación específica se halla en la Ley de Gobierno. Por tanto, tampoco de este hecho puede concluirse que el Estatuto de Cataluña atribuya mayores competencias a la Generalitat de Cataluña, que el de la Comunitat Valenciana a la Generalitat Valenciana.

Dicho cuanto antecede procede examinar la regulación que el Estatuto de Cataluña establece en relación con los Derechos de los catalanes, con sus Instituciones de gobierno y con las competencias en general, para comprobar si de ella resulta alguna atribución competencial que no esté prevista en el Estatuto valenciano.

### **a) Derechos**

El Estatuto de Cataluña dedica sus artículos 15 a 38 a concretar los derechos y deberes de los ciudadanos catalanes en distintos ámbitos (familiar, cultural, laboral, sanidad,...) y en los artículos 39 a 54 determina los principios rectores de las políticas públicas. El Tribunal Constitucional en su STC 247/2007, referida al Estatuto valenciano, ya advirtió que el contenido de los preceptos relativos a los derechos no son más que mandatos a los poderes públicos, ya estén denominados como "principios rectores", ya estén enunciados literalmente como "derechos" que, en todo caso, el legislador autonómico ha de hacer realidad y los demás respetar. Esto mismo reitera en su STC 31/2010, si bien va mas allá y reconoce que en el Estatuto catalán no faltan proclamaciones de derechos subjetivos *strictu sensu*.

Aunque en el Estatuto de Cataluña la regulación de los derechos es más extensa y prolija que en el valenciano, hay que señalar con el Tribunal Constitucional que su proclamación no puede implicar alteración alguna del ámbito de las competencias autonómicas definido a partir del régimen constitucional de distribución de competencias. Y es que no hay que olvidar que los derechos y deberes que se reconocen en los Estatutos deben estar relacionados con las competencias que cada Comunidad autónoma tenga asumidas.

Puede observarse en muchos casos, una coincidencia entre los derechos contenidos en los Estatutos valenciano y catalán. En otros, el catalán no hace más que reiterar lo proclamado en la Constitución: por ejemplo, el contenido del art. 15, como ha advertido el Tribunal Constitucional, no es más que el mero enunciado redundante de lo dispuesto en el art. 10.1 de la Constitución. O proclama derechos que en la Comunitat Valenciana están reconocidos por Ley, aun con distinto enunciado, –como por ejemplo el derecho a recibir adecuado tratamiento del dolor y cuidados paliativos y a vivir con dignidad el proceso de su muerte (Ley 1/2003, de Información y Derechos del Paciente)–, o pueden estarlo mediante futuras Leyes.

Así las cosas, posiblemente lo que adquiere mayor relevancia en relación con los derechos son los del ámbito lingüístico. El Tribunal Constitucional se ocupa ampliamente en su STC 31/2010 del régimen de cooficialidad lingüística configurado en el Estatuto de Cataluña.

Partiendo de la base de que la consideración estatutaria del catalán como lengua propia de Cataluña es plenamente constitucional, –recordemos que también el Estatuto valenciano prescribe que la lengua propia de la Comunitat Valenciana es el valenciano–, el Tribunal Constitucional declaró nulo el art. 6.1 en el inciso que declara como de uso *preferente* el catalán en las Administraciones públicas y en los medios de comunicación públicos de Cataluña, en tanto que rompe el equilibrio inexcusable de las dos lenguas oficiales.

También en la regulación del régimen de cooficialidad lingüística el Estatuto catalán es más detallado que el valenciano. Así resulta de una simple lectura del artículo 6 de ambos Estatutos. Algunas diferencias son destacables, como la imposición del deber de conocer el catalán que el Estatuto contiene respecto de los ciudadanos de Cataluña, y que ha sido declarado conforme a la Constitución por el Tribunal Constitucional, pero estableciendo, para ello, un criterio interpretativo que pasa

**Aunque en el Estatuto de Cataluña la regulación de los derechos es más extensa y prolija que en el valenciano, hay que señalar con el Tribunal Constitucional que su proclamación no puede implicar alteración alguna del ámbito de las competencias autonómicas.**

**No es necesario advertir que, en el caso valenciano, fue voluntad del legislador estatutario no establecer el conocimiento del idioma valenciano como deber sino derecho.**

por considerar que aquel deber no es más un mandato a los poderes públicos de Cataluña para que adopten las medidas necesarias para facilitar el cumplimiento de tal deber, que tiene su lugar específico y propio en el ámbito de la educación y en el de las relaciones de sujeción especial que vinculan a la Administración catalana con sus funcionarios. Por tanto se ha de concebir "como un deber de naturaleza distinta al que solo cabe predicar del castellano, esto es, como un deber que no es jurídicamente exigible con carácter generalizado". De cualquier manera no es necesario advertir que, en el caso valenciano, fue voluntad del legislador estatutario no establecer el conocimiento del idioma valenciano como deber sino derecho.

En relación con el contenido de los apartados 3 y 4 del art. 6 del Estatuto de Cataluña, aunque el Estatuto valenciano no contenga similares previsiones (emprender acciones para el reconocimiento de la lengua propia como oficial en la Unión Europea y su presencia en organismos internacionales, o suscribir convenios para la promoción y difusión de la lengua en el exterior) es evidente que también la Generalitat Valenciana puede ejercer tales facultades que se hallan implícitas en lo que es el ejercicio de su autogobierno.

Por lo demás, los artículos 33, 34 y 35 integran el capítulo II del Título I, intitulado "Derechos y deberes lingüísticos", y en ellos hay una serie de proclamaciones, algunas de las cuales también se hallan en la Ley valenciana de uso y enseñanza del valenciano (derecho a utilizar la lengua que elijan en sus relaciones con la Administración, derecho a recibir enseñanza en valenciano...). Otras, como el derecho a relacionarse con la Administración de Justicia, el notariado y los registros públicos en la lengua oficial que elijan, y el correspondiente deber de emitir toda la documentación en la lengua solicitada, se relaciona con la previsión de que Jueces, Notarios,...y personal a su servicio acrediten el conocimiento del catalán "en la forma establecida en las leyes", que han de ser, desde luego, estatales, lo así interpretado, según el Tribunal Constitucional, resulta acorde con la Constitución. Evidentemente, tales "leyes estatales" no se limitarían al concreto caso del catalán, sino que contemplarían también el de las demás lenguas oficiales en territorios con régimen de cooficialidad lingüística. Respecto a la previsión del art. 34, que impone a las empresas, entidades y establecimientos abiertos al público en Cataluña, el deber de disponibilidad lingüística para atender el derecho de los consumidores y usuarios a ser atendidos oralmente y

por escrito en la lengua que elijan, hay que hacer notar que dicho deber se ha de cumplir "en los términos establecidos en la ley", lo que a juicio del Tribunal Constitucional admite una interpretación conforme a la Constitución, debiendo esperar, en todo caso, a lo que dicha Ley disponga. De cualquier forma no conviene olvidar que es ésta una previsión, objeto de crítica y de polémica, que conscientemente no fue plasmada en el Estatuto valenciano.

Por último, procede una referencia al art. 38, referido a la tutela de los derechos reconocidos en el Estatuto catalán, que se encomienda de una parte, al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de acuerdo con los procedimientos establecidos en las leyes, –como en el caso de las demás Comunidades autónomas–, y de otro, al Consejo de Garantías Estatutarias, de acuerdo con lo establecido en el artículo 76.2,b) y c) del propio Estatuto, esto es mediante el examen de adecuación al Estatuto y a la Constitución de los proyectos de ley y proposiciones de ley y proyectos de Decretos-Legislativos, competencia que, con excepción de las proposiciones de ley, también tiene reconocida el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunitat Valenciana.

## **b) Instituciones**

Ambas Comunidades autónomas cuentan con un sistema institucional similar.

- En el Estatuto valenciano la *Generalitat* se configura como el "conjunto de Instituciones de autogobierno de la Comunitat Valenciana", siendo éstas las Cortes Valencianas, el Presidente y el Gobierno o *Consell*, y además las seis previstas en el capítulo VI del Título III de su Estatuto: el Consejo Jurídico Consultivo, el Consejo Valenciano de Cultura, el Comité Económico y Social, la Academia Valenciana de la Lengua, el Síndic de Greuges y la Sindicatura de Cuentas.
- En el Estatuto de Cataluña la *Generalitat* se define como "el sistema institucional en que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña", estando integrada por el Parlamento, el Presidente, el Gobierno y por las demás instituciones que establece el Capítulo V del Título II de su Estatuto, y que son el Consejo de Garantías Estatutarias, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Cuentas, y el Consejo Audiovisual. Además, según el art. 2.3 del Estatuto, también integran el sistema institucional de la Generalitat los municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales,

en cuanto entes en los que aquélla se organiza territorialmente, de lo que, en absoluto, cabe extraer consecuencia alguna por lo que se refiere al ámbito competencial.

Vemos, por tanto, que esencialmente coinciden las instituciones de gobierno de ambas Comunidades autónomas, aunque en la Valenciana se da rango institucional al Comité Económico y Social y en la de Cataluña no, pues aunque está previsto un órgano similar en su Estatuto, –el Consejo de Trabajo, Económico y Social (art. 77)–, se configura como organismo consultivo del Gobierno y no como Institución de la Generalitat. Por el contrario, el Consejo Audiovisual es en Cataluña una Institución de la Generalitat, mientras que en la Comunitat Valenciana, si bien está previsto en su Estatuto, –art. 56.3–, carece de tal consideración. Además, en Cataluña no existe una Institución como el Consejo Valenciano de Cultura, o como la Academia Valenciana de la Lengua, que sí prevé el Estatuto valenciano.

Por lo que se refiere al Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña hay que indicar que sus funciones las tiene atribuidas en la Comunitat Valenciana el Consejo Jurídico Consultivo, –con excepción del dictamen relativo a proposiciones de ley–, que, además, también asume las correspondientes a la Comisión Jurídica Asesora, organismo consultivo del Gobierno catalán que no tiene consideración de Institución de la Generalitat.

De lo expuesto se deduce claramente que el sistema institucional es similar en Cataluña y en la Comunitat Valenciana. Bien es verdad que la regulación de las Instituciones de la Generalitat en el Estatuto de Cataluña es más minuciosa que la del Estatuto valenciano, aunque éste último contiene previsiones que no constan en el catalán.

Así, por ejemplo, y sin ánimo de ser exhaustivos, en el Estatuto de Cataluña, en relación con el Parlamento se indica que la ley electoral de Cataluña debe establecer criterios de paridad entre mujeres y hombres para la confección de las listas electorales; se establece la obligación de cargos públicos y del personal al servicio de las Administraciones públicas que actúan en Cataluña de comparecer a requerimiento del Parlamento; y reconoce iniciativa legislativa a los entes supramunicipales de carácter territorial. En relación con el Presidente prevé que pueda establecerse por ley la limitación de mandatos. Y con respecto al Gobierno, reconoce a sus miembros el derecho a asistir e intervenir en el Pleno y Comisiones del Parlamento

### **El sistema institucional es similar en Cataluña y en la Comunitat Valenciana.**

y establece una serie de disposiciones generales y principios de organización y funcionamiento de la Administración de la Generalitat. También contiene una regulación más detallada de las demás Instituciones de gobierno.

En cambio, el Estatuto Valeriano prevé el aforamiento de los diputados de las Cortes Valencianas en materia de responsabilidad civil; que el mandato de aquéllos finaliza, a determinados efectos, el día antes de las elecciones; regula el procedimiento de elección del Presidente de la Generalitat por las Cortes Valencianas; prevé la facultad de disolución de las Cortes Valencianas por el Presidente sin las limitaciones que establece el Estatuto catalán; y dispone que las leyes de desarrollo de las Instituciones de gobierno han de aprobarse por mayoría de tres quintos de las Cortes Valencianas.

Pero de todo ello no puede concluirse, en absoluto, que las previsiones del Estatuto de Cataluña que no incorpora el Estatuto valenciano impidan a la Comunitat Valenciana ejercerlas (establecer criterios de paridad, limitar mandatos presidenciales, organizar su Administración, etc...). Téngase en cuenta que de forma más acorde a la naturaleza de los Estatutos de autonomía, el valenciano regula las cuestiones básicas, –recordemos que estamos ante una *norma institucional básica*–, que son desarrolladas en las correspondientes leyes de desarrollo.

En cuanto a la configuración y funciones de las Instituciones de gobierno, la STC 31/2010 contiene algunos pronunciamientos al respecto que procede reseñar:

- Declara inconstitucional, en relación con el Consejo de Garantías Estatutarias, el art. 76.4 del Estatuto en cuanto al carácter *vinculante* de su dictamen en relación con los proyectos de ley y las proposiciones de ley que desarrollen o afecten e derechos reconocidos por el Estatuto. Argumenta el Tribunal Constitucional, en síntesis, que esa vinculatoriedad impediría al Parlamento la tramitación de la iniciativa legislativa gubernamental o la prosecución del trámite parlamentario, limitando la autoridad y las competencias parlamentarias, con grave quebranto de los derechos de participación política reconocidos en el art. 23 de la Constitución.
- En relación con el Sindic de Greuges declara inconstitucional el art. 78.1 del Estatuto en cuanto atribuye al Sindic la supervisión, *con carácter exclusivo*, de la actividad administrativa autonómica en todos los órdenes, ya que con esa exclusividad se impediría la actuación del Defensor del

**De forma más acorde a la naturaleza de los Estatutos de autonomía, el valenciano regula las cuestiones básicas, –recordemos que estamos ante una *norma institucional básica*–, que son desarrolladas en las correspondientes leyes de desarrollo.**

Pueblo respecto de la Administración catalana, vulnerándose, de este modo, el art. 54 de la Constitución. Hay que tener en cuenta que la "Administración" a que se refiere el citado precepto constitucional no es la concreta especie "Administración central", sino el género en que se comprende todo poder público distinto de la legislación y la jurisdicción.

- Por lo que respecta a la Sindicatura de Cuentas, el art. 80.3 del Estatuto de Cataluña dispone que "*La Sindicatura y el Tribunal de Cuentas deben establecer sus relaciones de cooperación mediante convenio*" en el que "*deben establecerse los mecanismos de participación en los procedimientos jurisdiccionales sobre responsabilidad contable*". Interpreta el Tribunal Constitucional en su STC 31/2010 tal prescripción estatutaria cabe entenderla como un deber de la Sindicatura de Cuentas de establecer relaciones de cooperación con el Tribunal de Cuentas, pero no como una obligación de éste hacia aquélla, resaltando, además, que el Tribunal de Cuentas es único en su orden en relación con la función jurisdiccional de enjuiciamiento contable. Por ello, interpretando de este modo el artículo estudiado, el Tribunal Constitucional considera que no infringe la Constitución.

Hay que indicar que aunque en el Estatuto valenciano no se contiene una previsión similar, nada impide que la Sindicatura de Cuentas valenciana pueda celebrar un convenio de cooperación con el Tribunal de Cuentas en los términos previstos en el estatuto de Cataluña.

- En lo que se refiere al Consejo Audiovisual, al que se refiere el art. 82 del Estatuto catalán, los recurrentes apuntaban la posible vulneración de los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 18 y 20 de la Constitución, en cuanto que el Estatuto lo configura como autoridad en el ámbito de la comunicación pública y privada, difiriendo a una ley el establecimiento de los criterios de elección de sus miembros y la concreción de sus ámbitos de actuación. Estima el Tribunal Constitucional que con la impugnación se ha pretendido una especie de recurso preventivo, pues los problemas de constitucionalidad que se alegan podrían suscitarse, en su caso, en relación con la ley que, en su momento, se apruebe. Por ello no considera que el citado precepto estatutario vulnere la Constitución.

- Una última referencia a la Administración de la Generalitat de Cataluña que, aunque no es una Institución, su regulación se halla en el Título II del Estatuto dedicado a las

Instituciones. El art. 71.1 y la Disposición Adicional Sexta le atribuyen la condición de Administración ordinaria del Estado en Cataluña, aunque se matiza que "en la medida en que le sean transferidas, mediante los instrumentos que corresponda, las funciones ejecutivas que ejerce la Administración del Estado a través de sus órganos territoriales en Cataluña".

El Tribunal Constitucional ha advertido que la calificación como Administración ordinaria no se puede traducir en la asunción por la Administración autonómica, de las competencias ejecutivas que corresponden al Estado en el territorio de Cataluña, lo que se deduce, por otra parte, del tenor de la Disposición Adicional Sexta que se ha dejado transcrito, al precisar para ello la previa transferencia de sus funciones por el Estado. Por tanto la previsión del Estatuto catalán no supone la asunción de tales competencias ejecutivas estatales: se trata de una previsión de futuro que puede hacerse efectiva sin necesidad de previsión estatutaria, razón por la que también se podrían transferir a la Generalitat Valenciana.

### c) Competencias

Hay que advertir que para reseñar las concretas competencias que el Estatuto atribuye a Cataluña, se ha seguido el criterio alfabético, lo que es una técnica incómoda por la diversidad de facultades que el desarrollo de cada materia puede comportar, apartándose de lo que hasta ahora era habitual: englobar las materias en grandes sectores competenciales (legislación exclusiva, desarrollo legislativo, reglamentación, ejecución y fomento).

Además, en sus artículos 110, 111 y 112 trata de definir y delimitar lo que son las competencias exclusivas, las compartidas y las ejecutivas, ante lo que el TC ha advertido que definir las categorías constitucionales no es propio de los Estatutos de autonomía, pues "*el concepto, contenido y alcance de las funciones normativas*" compete a la Constitución. Como es sabido, los tres citados artículos fueron objeto de interpretación en la STC 31/2010, que declaró, además, inconstitucional y nulo parte del art. 111.

Pero lo más llamativo es que frente al modelo tradicional de los Estatutos originarios de atribución de títulos competenciales genéricos, –modelo que sigue el vigente Estatuto valenciano–, el Estatuto catalán cuarteo las materias en submaterias para abrir posibilidades antes no imaginadas dando lugar a lo

**Frente al modelo tradicional de los Estatutos originarios de atribución de títulos competenciales genéricos, –modelo que sigue el vigente Estatuto valenciano–, el Estatuto catalán cuarteo las materias en submaterias.**

que se ha llamado "blindaje de competencias", con la indis-mulada pretensión de limitar la acción del Estado en ejercicio de sus propias competencias. Y tal blindaje se lleva a cabo incluso contrariando, a mi juicio, el criterio del Tribunal Constitucional expresado en sus resoluciones tendentes a delimitar el contenido de diversos títulos competenciales<sup>9</sup>.

Se puede decir, por tanto, que las reformas estatutarias operadas durante la VIII Legislatura han producido, desde el punto de vista competencial, fundamentalmente dos modelos que representan los Estatutos valenciano y catalán respectivamente<sup>10</sup>.

Así el Estatuto de Cataluña dedica a sus competencias un total de 63 artículos, mientras que el de la Comunidad Valenciana tiene un Título IV, sobre "Las competencias" con tan sólo 10 artículos. Está por hacer un estudio detallado sobre cual de los Estatutos atribuye más competencias a sus respectivas Comunidades. O dicho de otro modo: si los títulos genéricos del Estatuto valenciano, integran los específicos del catalán. Cuando se proclama que una determinada materia es competencia de la Comunidad autónoma, no es preciso describir las submaterias que aquélla acoge, de suerte tal que no por ser menos descriptivo un Estatuto está atribuyendo menos competencias o de menor calidad a su respectiva Comunidad autónoma.

Con el modelo catalán se ha pretendido, según se ha dicho<sup>11</sup>, incrementar la calidad competencial, lo que en la práctica se ha traducido en un blindaje frente a la tendencia competencial expansiva del Estado, auspiciado por una interpretación jurisprudencial favorable en tal sentido.

Se persigue, con ello, evitar que el Estado, por medio de la legislación básica, más que fijar grandes principios a los que se deban conformar las normas autonómicas, precise y concrete de forma amplia y detallada los contenidos de una determinada materia en detrimento de las potestades autonómicas.

---

9. Vid. al respecto mi trabajo *La deconstrucción del Estado autonómico*, op. cit.

---

10. Sobre las diversas técnicas estatutarias de distribución de competencias vid. más ampliamente, Tur Ausina, R., El sistema competencial valenciano tras la reforma estatutaria de 2006, Análisis al hilo de la reciente oleada de reformas estatutarias, en "Modelo de Estado y Reformas de los Estatutos", V. Garrido Mayol (coord). Cátedra de Derecho Autonómico-Fundación Profesor Manuel Broseta. Valencia, 2007, págs. 225 y ss.

---

11. Albertí, E., El Blindaje de las competencias y la reforma estatutaria, en Revista Catalana de Dret Públic, nº 31, Barcelona, (2005), pág. 3.

E igualmente, que el Estado no abuse de los llamados títulos horizontales como la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), o la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE), para invadir el ámbito competencial genuinamente autonómico.

Hay quien ha señalado que con la técnica utilizada por el Estatuto de Cataluña se pretende que en la resolución de futuros conflictos en los que se discuta la constitucionalidad de normas estatales básicas se apliquen los criterios establecidos en la norma estatutaria para determinar la constitucionalidad o no de la norma enjuiciada<sup>12</sup>. O sea, en pocas palabras, se trata de mermar la capacidad del Tribunal Constitucional, constitucionalmente reconocida, por medio de las previsiones de un Estatuto.

Además, se ha querido determinar con precisión qué materias y submaterias forman parte de la competencia autonómica de desarrollo legislativo, para evitar que esas materias pasen a ser englobadas dentro de la competencia legislativa estatal. Se trata de un doble juego, por una parte, reducir lo básico a una regulación de principios y por otra, establecer que determinadas materias y submaterias no podrán ser reguladas en su totalidad por la norma estatal al formar parte de las competencias autonómicas de desarrollo normativo.

Al respecto hay que recordar que el Tribunal Constitucional advirtió tempranamente que *"...cuando la Constitución o un Estatuto declara una atribución de competencias sobre una materia no es necesario que relacione la lista de facultades concretas que comprende esa competencia, ni sería posible hacerlo, y hay que deducir estas diversas facultades de su posible inclusión en la materia sobre la cual recae la competencia"* (STC 71/83).

Sin embargo, en la STC 31/2010, señala que nada se opone a que un Estatuto de autonomía *"utilice una técnica descriptiva de las materias y submaterias sobre las que la Comunidad Autónoma asume competencias, siempre, obviamente, en el marco de la Constitución y respetando el límite de las competencias reservadas al Estado ex art. 149.1 CE"*.

Conviene advertir desde este momento, que concretar las submaterias que engloba una materia y reseñar las concretas

**El Tribunal Constitucional advirtió tempranamente que *"...cuando la Constitución o un Estatuto declara una atribución de competencias sobre una materia no es necesario que relacione la lista de facultades concretas que comprende esa competencia"*.**

12. Tornos Mas, J., La nueva configuración de las competencias compartidas en el Estado de autonomías. Algunos problemas que plantea su aplicación, en Revista General de Derecho Constitucional, nº 5, Madrid, (2008).

## Los títulos competenciales genéricos pueden acoger los específicos.

facultades que derivan de una determinada potestad en relación a una materia no comporta *per se*, ni un aumento de las competencias ni una mayor calidad de aquéllas pues los títulos competenciales genéricos pueden acoger los específicos. Además, dicha técnica de la pormenorización competencial puede entrañar no pocos riesgos a quien de ella pretenda beneficiarse pues puede darse el caso de que no concretada una submateria de un título genérico, se entienda que se carece de competencia sobre ella. El recurso al detalle, aparte otras disfunciones, puede, por tanto, provocar restricciones en el campo de actuación de la Comunidad autónoma sobre concretos sectores materiales no mencionados en su Estatuto. Se ha destacado, al respecto, que podría producirse una petrificación que con el tiempo limitara la capacidad de maniobra estatutaria y exigiera reformas de la norma institucional básica o bien puntuales leyes de transferencias<sup>13</sup>.

Para ver cómo opera la técnica de concretar las submaterias que acoge una determinada materia pondremos como ejemplo, la materia de Cajas de Ahorro sobre la que el Estado y Comunidades Autónomas tienen competencia compartida. El artículo 49.1.34ª del Estatuto valenciano establece que la Generalitat tiene competencia exclusiva en materia de Cajas de Ahorro, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación básica del Estado (puesto que según el artículo 149.1, 11ª y 13ª, el Estado tiene competencia exclusiva respecto de las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros y de la planificación general de la actividad económica)<sup>14</sup>.

Por el contrario, el artículo 120 del Estatuto de Cataluña, con un texto amplio y prolijo, aun estableciendo que se respetan las competencias del Estado, concreta lo que tal competencia en materia de Cajas de Ahorro incluye, (determinación de sus órganos rectores, estatuto jurídico de sus miembros, régimen jurídico de la creación, fusión, liquidación y registro; ejercicio de potestades administrativas con relación a las fundaciones que creen...).

Con tal redacción el Estatuto trata de subdividir la materia Cajas de Ahorro en diferentes submaterias. Ello es a mi juicio, criticable, pues no es posible que un Estatuto defina, con carácter general, en materias compartidas, el alcance de una competencia estatal básica actuando como norma interpretativa de la Constitución. Así lo hace el Estatuto de Cataluña al

---

13. Tur Ausina, R., op. cit., pág. 238.

---

14. Vid. SSTC 48 y 49/1988

señalar que la competencia compartida en materia de Cajas de Ahorro se ejercerá por la Generalitat, "de acuerdo con los principios, reglas y estándares mínimos que establezcan las bases estatales", inciso que ha sido declarado inconstitucional por la STC 31/2010.

Sin embargo hay quien ha defendido la constitucionalidad de tal proceder al indicar que el legislador estatal no tiene porqué modificar su legislación básica válida y vigente en el resto del Estado, pues el nuevo alcance de lo básico, material y formal, queda en principio restringido a su concreción interna en Cataluña<sup>15</sup>. O sea, según esta tesis, lo que es básico para Galicia, no lo es para Cataluña, pues en esta Comunidad autónoma lo básico podrá ser desplazado por normas que emanen de su Parlamento en ejercicio de su competencia de desarrollo legislativo.

Quien así argumenta aun dice más: si el legislador estatal quiere hacer uso de su potestad para dictar normas básicas no podrá desconocer el contenido del Estatuto de Cataluña y en todo caso, deberá dar un tratamiento diferenciado al alcance de lo básico. Así, un precepto estatal no será básico en Cataluña pero sí en el resto de Comunidades Autónomas.

A mi juicio es criticable tal parecer pues entiendo que un precepto estatal o es básico o no lo es, pero no puede serlo en unas partes del territorio del Estado y en otras no.

Otro ejemplo que pone de manifiesto el complejo panorama que presenta la nueva configuración competencial de los nuevos Estatutos lo encontramos en el establecimiento de las demarcaciones registrales y notariales.

El artículo 149.1.8ª de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación civil que incluye, en todo caso, la ordenación de los registros e instrumentos públicos. En interpretación de dicho título competencial, el Tribunal Constitucional, en sus Sentencias 97/1989 y 87/1989, sentó la doctrina de que las competencias asumidas por los distintos Estatutos de autonomía sólo hacían referencia al nombramiento de los Registradores y Notarios y a la participación en las demarcaciones registrales y notariales.

Por ello, desde la perspectiva de la delimitación competencial es conveniente tomar en consideración la entrada en vigor del Estatuto de Cataluña, puesto que si bien el Estatuto en su versión originaria atribuyó a la Generalitat de Cataluña la facultad de participación en el establecimiento de las demarcaciones registrales y notariales, el artículo 147.1.c) del vigente Estatuto

15. Tornos Mas, J., op. cit., pág. 6.

atribuye a la Generalitat de Cataluña la competencia para el establecimiento de las demarcaciones notariales y registrales, incluida la determinación de los distritos hipotecarios y de los distritos de competencia territorial de los notarios. En los mismos términos se expresa el art. 77.1 del nuevo Estatuto de Andalucía. En relación con la Comunidad Valenciana, las Islas Baleares y Castilla y León, sus vigentes Estatutos prevén la participación de la Comunidad en la determinación de las demarcaciones registrales en los mismos términos que los respectivos preceptos estatutarios precedentes. Respecto a la Comunidad Autónoma de Aragón, el anterior Estatuto de autonomía no preveía la participación de dicha Comunidad en la fijación de las demarcaciones registrales. El art. 78.2 del vigente Estatuto de Aragón, prevé la participación de la Comunidad Autónoma en la fijación de las demarcaciones correspondientes a las Notarías y a los Registros de la propiedad y mercantiles, de acuerdo con lo previsto en las leyes generales del Estado.

Pero las previsiones estatutarias de Cataluña y Andalucía exigen plantearse el efecto que tendrán sobre las competencias del Estado para el establecimiento de las demarcaciones registrales y notariales, así como su repercusión en relación con la competencia de la Comunidad Valenciana en dicha materia. Respecto a la competencia del Gobierno de la Nación, y en aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional expresada en la Sentencia 97/1989, de 30 de mayo, el artículo 147.1 c) del Estatuto de Cataluña se considera que podría alterar el orden de competencias al corresponder al Estado la fijación de las demarcaciones registrales como aspecto específico de la facultad de ordenación de los registros y, en igual modo, la delimitación de las demarcaciones notariales. Y sin que, en ningún caso, como se ha indicado, pueda interpretarse un precepto estatutario *"de modo que altere el orden de competencias establecido en la Constitución (STC 39/1982, de 30 de junio)"*. Además, como ha mantenido en reiteradas ocasiones el Tribunal Constitucional (Sentencia de 56/1990, entre otras) los Estatutos de autonomía, pese a su forma de Ley Orgánica, no son instrumentos ni útiles ni constitucionalmente idóneos, por su naturaleza y modo de adopción, para realizar las transferencias o delegaciones de facultades de una materia de titularidad estatal permitidas por el artículo 150.2 de la Constitución. En concreto, en la materia de que tratamos –demarcaciones registrales y notariales– lo que ha hecho el Estatuto de Cataluña es aplicar la técnica del blindaje competencial, o la lla-

mada "inclusión de perfiles competenciales", a fin de evitar la expansividad del legislador estatal y de forzar la función del Tribunal Constitucional al analizar el alcance de las competencias concretadas en dicho Estatuto, lo que adquiere mayor relieve cuando sobre una determinada materia el Tribunal Constitucional ya ha fijado su posición, como ocurre con la que es objeto de comentario, tal y como ha quedado expuesto. El Consejo Consultivo de Andalucía, en su Dictamen 72/2006 sobre la Proposición de Reforma del Estatuto para Andalucía, aconsejó que el proyectado precepto sobre registros y notariado concretara la correspondiente competencia en la **"ejecución"** sobre *"nombramiento de notarios y registradores, demarcaciones notariales y registrales"* haciéndose eco de la advertencia del Tribunal Constitucional contenida en su citada Sentencia 97/89, que señaló que *"la competencia estatal exclusiva en materia de demarcaciones registrales quedaría vacía de contenido si no pudiera efectuar, en ejercicio de aquella competencia, aspecto tan sustancial como la determinación de su ubicación y ámbito territorial"*.

También el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, en su dictamen 506/2008, señaló que el expresado precepto del Estatuto de Cataluña –y el similar del Estatuto de Andalucía– podría adolecer de vicio de inconstitucionalidad por vulnerar el artículo 149.1.8ª de la Constitución.

Sin embargo, el TC, en su STC 31/2010 expresa que la competencia ejecutiva de la Generalitat de Cataluña sobre "el establecimiento de las demarcaciones notariales y registrales, incluida la determinación de los distritos hipotecarios y de los distritos de competencia territorial de los notarios" es una potestad autónoma de carácter ejecutivo *"que plasmará en el territorio de Cataluña los criterios de demarcación que fije la legislación del Estado (art. 148.1 y 18 CE) la cual podrá tener el grado de exhaustividad que resulte procedente pudiendo el Estado retener para sí las actuaciones correctas en el ámbito de la coordinación y de la ejecución que sean necesarias para la adecuada aplicación de dichos criterios"*. Así interpretado el precepto, el Tribunal Constitucional no opone tacha de inconstitucionalidad. Sin embargo, obvio resulta, de una simple lectura del art. 147.1.c) del Estatuto de Cataluña, el Alto Tribunal está estableciendo lo que dicho precepto estatutario no dice, siendo éste uno de los pronunciamientos que causan, por ello, cierta perplejidad.

Hay que advertir que todo lo indicado no empece a que nos planteemos la oportunidad de la conveniencia o no de que

La técnica de la concreción de las submaterias que acoge una determinada materia plantea, sin embargo, un problema de tipo práctico que se ha puesto de manifiesto recientemente con motivo de los llamados “chiringuitos” en las playas de Valencia.

sean las Comunidades autónomas las que deberían determinar las demarcaciones notariales y registrales, cuestión que escapa del objeto de nuestra atención.

Podríamos detenernos en el análisis de otras materias cuya actual regulación en el Estatuto de Cataluña plantea el mismo problema apuntado: va más allá de lo que el Tribunal Constitucional ha venido sentando como constitucionalmente adecuado.

No obstante el TC, en su sentencia 31/2010 señala que *“la atribución estatutaria de competencias a la Generalitat compartidas con el Estado según el criterio bases/desarrollo (art. 111 EAC) no impedirá que las bases estatales configuren con plena libertad las distintas materias y submaterias de un mismo sector material, de suerte que cuando así sea la exclusividad respecto de tales materias y submaterias eventualmente proclamada por el Estatuto lo será impropiamente, sin cercenar ni menoscabar la proyección de la competencia exclusiva estatal sobre las bases de dichas materias o submaterias”*.

En cuanto a la técnica seguida en ocasiones por el Estatuto, de atribuir competencias que se proyectan “en todo caso” sobre las submaterias, entiende el TC que *“dicha expresión ha de entenderse en sentido meramente descriptivo o indicativo de que dichas submaterias forman parte del contenido de la realidad material de que se trate, pero sin que las competencias del Estado, tanto si son concurrentes como si son compartidas con las de la Comunidad Autónoma, resulten impedidas o limitadas en su ejercicio por esa atribución estatutaria “en todo caso” de competencias específicas de la Generalitat”*. Y tal sentido es el que, según el TC, hay que dar a la expresión, que figura en numerosos preceptos del Estatuto (entre otros, 117.1, 118.1 y 2, 120.1, 2 y 3...).

La técnica de la concreción de las submaterias que acoge una determinada materia plantea, sin embargo, un problema de tipo práctico que se ha puesto de manifiesto recientemente con motivo de los llamados “chiringuitos” en las playas de Valencia.

El art. 149.3 del Estatuto de Cataluña dispone que corresponde a la Generalitat, *“en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso:*

...

*b) La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorga-*

*miento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar...".*

Por su parte, el Estatuto valenciano, en su art. 49.1.9ª atribuye a la Generalitat Valenciana la competencia exclusiva sobre "*Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda*", sin concretar la facultades que el ejercicio de tal competencia conlleva. Ocurre que la Generalitat Valenciana interesó del Estado el traspaso de las funciones y servicios en materia de ordenación y gestión del litoral referido, en concreto, en relación con los establecimientos expendedores de comidas y bebidas al servicio de las playas. Pues bien, según comunicación de 15 de marzo de 2010, suscrita por el Secretario de Estado de Cooperación Territorial, se negó tal traspaso al entender que el nuevo Estatuto no atribuye a la Generalitat Valenciana la competencia en materia de gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo terrestre y sobre el otorgamiento de autorizaciones y concesiones de los establecimientos expendedores de comidas y bebidas.

De esta manera el Gobierno del Estado está haciendo una interpretación restrictiva del título competencial sobre ordenación del litoral, considerando que no acoge la submateria que se ha reseñado del Estatuto de Cataluña.

Esta diferencia en la técnica de atribución de competencias no significa ni puede interpretarse en el sentido de que los Estatutos de Cataluña y de Andalucía atribuyan, *per se*, más competencias a la Generalitat de Cataluña o a la Junta de Andalucía que el Estatuto Valenciano a la Generalitat Valenciana.

El Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha tenido oportunidad de pronunciarse al respecto, en su Dictamen 148/2001, de 10 de febrero, emitido para evacuar la consulta facultativa que le formuló el Gobierno Valenciano. Y, al respecto, señaló que:

*"...mientras los vigentes Estatutos de Autonomía de Cataluña (artículo 149.3, b) y de Andalucía (artículo 56.6) atribuyen a la Generalitat de Cataluña y a la Junta de Andalucía, respectivamente, la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral, especificando que dicho título genérico comprende "en todo caso", "la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones...", el Estatuto valenciano atribuye (artículo 49.1.9ª) a la Generalitat la competencia*

**El Gobierno del Estado está haciendo una interpretación restrictiva del título competencial sobre ordenación del litoral, considerando que no acoge la submateria que se ha reseñado del Estatuto de Cataluña.**

**Quando un Estatuto de Autonomía dispone que una determinada materia es competencia de una Comunidad autónoma no es preciso describir las submaterias que aquélla comprende.**

*"... Ha de entenderse en sentido meramente descriptivo o indicativo de que dichas submaterias forman parte del contenido de la realidad material de que se trate ..."*  
(STC 31/2010)

exclusiva en materia de "ordenación del territorio y del litoral", sin detallar las submaterias que el título genérico engloba "en todo caso".

Procede advertir que cuando un Estatuto de Autonomía dispone que una determinada materia es competencia de una Comunidad autónoma no es preciso describir las submaterias que aquélla comprende, de forma que no por ser menos descriptivo un Estatuto está atribuyendo menos competencias o de menor calidad a su respectiva Comunidad autónoma. El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 71/1983, mantuvo que "(...) cuando la Constitución o un Estatuto declara una atribución de competencias sobre una materia no es necesario que relacione la lista de facultades concretas que comprende esa competencia, ni sería posible hacerlo, y hay que deducir estas facultades de su posible inclusión en la materia sobre la cual recae la competencia".

En esta línea, y por cuanto afecta a la técnica empleada por el Estatuto de Autonomía de Cataluña de atribuir competencias que engloban "en todo caso" las submaterias (y en igual sentido el de Andalucía), el Tribunal Constitucional ha señalado en la Sentencia 31/2010 que "dicha expresión ha de entenderse en sentido meramente descriptivo o indicativo de que dichas submaterias forman parte del contenido de la realidad material de que se trate, pero sin que las competencias del Estado, tanto si son concurrentes como si son compartidas con las de la Comunidad Autónoma, resulten impedidas o limitadas en su ejercicio por esa atribución estatutaria "en todo caso" de competencias específicas de la Generalitat".

De conformidad con la precitada doctrina constitucional, "la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones..." ha de entenderse en el sentido meramente descriptivo o indicativo como submateria que forma parte del contenido de la realidad material de que se trate, es decir, del título genérico relativo a la ordenación del territorio y del litoral.

Por ello, y ante dicha diferenciación estatutaria, es necesario entender que la gestión de los títulos de ocupación no es más que una especificación de la competencia más amplia asumida por la Generalitat Valenciana sobre ordenación del territorio y del litoral.

Se trata de una interpretación conforme con la precitada doctrina del Tribunal Constitucional, que priva de relevancia

jurídica, en lo que se refiere a la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a la especificación, innecesaria por tanto a estos efectos, entre la "ordenación del territorio y del litoral" y la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre.

Una interpretación restrictiva del artículo 49.1.9ª del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana supondría que en unos supuestos la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral comprende la submateria referida a la "gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre" y en otros no, sin que ello obedezca a justificación o explicación ninguna.

Si el legislador estatal, dentro de las opciones que puede seguir, reserva al Estado, como titular del dominio público marítimo terrestre (ex artículo 132.2 de la CE), la gestión de los títulos de ocupación y uso sobre dicho espacio físico, ha de entenderse por igual en todo el territorio, dada la finalidad a que responde dicha reserva (la protección del demanio); y si considera que la competencia sectorial de las Comunidades Autónomas sobre la "ordenación del territorio y del litoral" engloba la gestión de los títulos de ocupación y uso (opción igualmente constitucional, STC 149/1991 y 31/2010), ha de interpretarse en favor de todas aquellas Comunidades autónomas que tengan la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral, pues la competencia sectorial es la misma y ha de comprender el mismo ámbito material, exigiendo cualquier restricción en este aspecto una previsión expresa en el Estatuto de Autonomía, al suponer una merma de las facultades o submaterias de dicho título genérico.

Por ello, aun cuando el vigente artículo 49.1.9ª del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana coincide con el anterior artículo 39.1 de dicho Estatuto y omite cualquier especificación de submaterias, el alcance material que ha de darse al título competencial sobre ordenación del territorio y del litoral (competencia exclusiva) es, en este concreto momento, el que legislador estatuyente ha redefinido en los Estatutos de Cataluña (artículo 149.3) y Andalucía (artículo 56), pues ésa ha sido la voluntad de las Cortes Generales: incluir como submateria de dicho título, "en todo caso", la gestión del dominio público marítimo terrestre. Y así ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional en su citada Sentencia 31/2010.

No empecé a ello, por otra parte, que el Estatuto Valenciano reconozca también a la Generalitat Valenciana la ejecución de las funciones que sobre la zona marítimo terrestre le "atribuye"

la legislación del Estado (artículo 51.1.9ª, del Estatuto) pues ha de entenderse que se trata de aquéllas que el Estado ha decidido transferir a las Comunidades autónomas de acuerdo con lo dispuesto en diversas leyes estatales, distintas de las que se derivan de la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y del litoral (artículo 49.1.9ª, del Estatuto)".

#### **d) La cláusula sobre inversiones estatales**

Analizar los preceptos relativos a la financiación autonómica extendería en exceso esta exposición. Sin embargo, sí deseo hacer una reflexión sobre la cláusula sobre inversiones del Estatuto de Cataluña (que también contiene el de Andalucía) y que puede situar en posición de peor condición a la Comunidad Valenciana.

Las inversiones que anualmente proyecta realizar el Estado constituyen una de las partidas más importantes de los Presupuestos Generales del Estado. Podemos distinguir entre la inversión que afecta únicamente a aquellas Comunidades Autónomas a las que se destina, la inversión regionalizable, y la que afecta a todos los españoles por igual que constituye la inversión no regionalizable.

La Disposición Adicional Tercera del Estatuto de Cataluña, dispone que *"La inversión del Estado en Cataluña en infraestructuras, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, se equiparará a la participación relativa del producto interior bruto de Cataluña con relación al producto interior bruto del Estado para un periodo de siete años..."*.

Por su parte, la Disposición Adicional Tercera del Estatuto de autonomía de Andalucía, en su segundo apartado, prescribe que *"la inversión destinada a Andalucía será equivalente al peso de la población andaluza sobre el conjunto del Estado para un período de siete años"*.

De esta manera se fija el criterio que ha de emplear el Estado al tiempo de cuantificar el importe de la inversión regionalizable en dichas Comunidades autónomas durante los siguientes siete años a su entrada en vigor.

Ambas Disposiciones tienen en común la fijación en sede estatutaria del criterio de inversión regionalizable del Estado en la respectiva Comunidad Autónoma, e imponer dicho criterio durante un mismo período de siete años. Ahora bien, difieren en el tipo de criterio que va a regir dicha inversión: así, mientras en Andalucía el criterio –como se ha indicado anteriormente– es el del peso de la población en el conjunto del Estado, en Cataluña el porcentaje de la inversión ha de ser

igual al porcentaje que representa el PIB de la Comunidad con respecto al PIB nacional. Además, en el Estatuto de Cataluña, la inversión que se prevé lo es dejando aparte los fondos que puedan percibirse del Fondo de Compensación Interterritorial, mientras que la Disposición del Estatuto de Andalucía guarda silencio al respecto.

El contenido de ambas Disposiciones Adicionales<sup>16</sup> plantea la cuestión de la posibilidad de introducir este tipo de cláusulas de porcentajes de reparto de las inversiones regionalizables estatales en los Estatutos de Autonomía.

Como ya he expresado en otro lugar<sup>17</sup> hemos de partir, en primer lugar, del ámbito normativo de aplicación a las inversiones estatales que está constituido por la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas, de 22 de diciembre (LOFCA), que se dictó en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 157.3 de la Constitución con la finalidad de garantizar el cumplimiento real de los principios de coordinación y solidaridad, así como los restantes principios constitucionales en materia económico-financiera. Concretamente, el artículo 16, apartado 10 de la LOFCA –en la versión dada por la ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre– dispone que *“sin perjuicio de lo establecido en los apartados anteriores, las inversiones que efectúe directamente el Estado y el Sector Público Estatal se inspirarán en el principio de solidaridad”*.

Este precepto prevé, por tanto, lo que constituyen las inversiones directas del Estado en las Comunidades Autónomas, sujetando la actuación inversora al principio de solidaridad interterritorial. Corresponde posteriormente al legislador estatal, conforme a lo dispuesto en la Ley estatal 47/2003, de 26 de noviembre, sobre Contabilidad y Presupuestos, proceder a la determinación de los concretos criterios de reparto de las inversiones regionalizables por medio de la Ley de Presupuestos del Estado. La atribución al Estado de la competencia para fijar los porcentajes de reparto de las inversiones se justifica en los títulos referidos de las “Bases y Coordinación de la planificación general de la actividad económica” (artículo 149.1.13) y “Hacienda General” (artículo 149.1.14<sup>a</sup>) al afectar a la hacienda general y fundamentalmente a las directrices de política económica que para un determinado ejercicio o ejercicios presupuestarios se fijen por el Gobierno y las Cortes Generales.

16. Que fueron objeto de atención del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sus dictámenes 633/2006 y 543/2007.

17. *La deconstrucción del Estado autonómico*, op. cit. pág. 392 y ss.

No es el Estatuto de Autonomía la norma en la que deben fijarse y petrificarse decisiones políticas en materia de inversiones que correspondan al legislativo, y no obsta a ello el hecho de que el Estatuto se trate de una norma aprobada por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

Es necesario recordar que el artículo 134 de la CE atribuye al Gobierno la competencia para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación. Unos presupuestos que incluirán la totalidad de los "gastos" del sector público estatal. De esta forma, cualquier compromiso de gasto, como pueda ser la política inversora del Estado, es competencia de las Cortes Generales expresada en las correspondientes leyes de presupuestos.

La previsión contenida en los Estatutos catalán y andaluz constituye un compromiso de gasto que se impone al Estado en materia de inversiones directas. Dichas cláusulas implican que durante siete años los presupuestos del Estado tienen que recoger, de forma imperativa, una inversión para Cataluña y Andalucía equivalente al "peso de su producto interior bruto" o al "peso de su población" respectivamente, cuando toda decisión en esta materia debe corresponder exclusivamente a las Cortes Generales de acuerdo con el principio de solidaridad y en función de las posibilidades reales del país en su conjunto<sup>18</sup>.

A mi juicio, no es el Estatuto de Autonomía la norma en la que deben fijarse y petrificarse decisiones políticas en materia de inversiones que correspondan al legislativo, y no obsta a ello el hecho de que el Estatuto se trate de una norma aprobada por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica. Y es que el Estatuto no es una simple Ley Orgánica, sino la norma institucional básica de las Comunidades Autónomas que se aprueba por Ley Orgánica. Prueba de ello es que una vez aprobado el Estatuto ni el Estado ni la Comunidad autónoma pueden unilateralmente proceder a su modificación sin el concurso de las voluntades de ambos. Son normas jurídicas de naturaleza compleja con un singular procedimiento de elaboración y con un singular procedimiento de reforma. No son simples Leyes

18. Puede verse, al respecto, la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008, cuya Disposición Adicional Quincuagésima sexta contiene la aplicación de la metodología para el cumplimiento de la Disposición Adicional Tercera del Estatuto de Cataluña. Por su parte, la Disposición Adicional Quincuagésima de la misma Ley, contiene una previsión en relación con la Disposición Adicional Tercera del Estatuto de Andalucía. La más reciente Ley 39/2010, de Presupuestos Generales del Estado para 2011 en su Disposición Adicional Trigésimo octava dispone, en el mismo sentido, que el crédito a que se refiere, dotado en la Sección 32 "Otras relaciones financieras con Entes Territoriales, *"...se destinará a actuaciones inversoras en las Comunidades autónomas de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña e Islas Baleares, en cumplimiento de lo dispuesto en los respectivos Estatutos de autonomía..."*

Orgánicas y por ello no pueden ser reformados como las Leyes Orgánicas, con la exclusiva voluntad de las Cortes Generales. Cualquier modificación exigiría necesariamente que fuese pactada entre el Estado y la Comunidad Autónoma respectiva. Y en el caso de los Estatutos de Cataluña y Andalucía, como en algunos otros, sometida a referéndum.

Si atendemos a lo argumentado con anterioridad, la previsión contenida en tales Disposiciones Adicionales implica que las Cortes Generales se encuentran condicionadas por ellas durante un largo plazo (7 años), sin que en ningún caso puedan modificar, en el ejercicio de sus facultades en materia de inversiones, el criterio de reparto sin la concurrencia de la voluntad de aquellas Comunidades, al haberse estatuido el criterio de reparto en una norma cuya modificación exige el concurso de voluntades del Estado y la Comunidad Autónoma. Nos encontramos ante normas que, aunque estatales desde la perspectiva de su aprobación, son indisponibles para el Estado, pues como ha quedado expuesto, el Estado no puede, por sí solo, modificar un Estatuto de autonomía.

Por el contrario, la Ley de Presupuestos Generales del Estado, –instrumento constitucional al que corresponde materializar y dar efectividad a las inversiones regionalizables–, es susceptible de modificación unilateral por las Cortes Generales en el ejercicio de su potestad legislativa.

De este modo, es a las Cortes Generales a quien corresponde, mediante la Ley General de Presupuestos y no otra norma, prever las inversiones estatales, la ponderación de los criterios de reparto y la cuantificación de su importe, atendiendo al principio de solidaridad interterritorial, así como a las posibilidades económicas del Estado y a las necesidades de las Comunidades Autónomas en cada momento.

El hecho de que Cataluña y Andalucía, hayan establecido en sus Estatutos el criterio que más les interesa a efectos del reparto de las inversiones constituye una medida que repercute en las restantes Comunidades Autónomas y, en definitiva, incide en el conjunto del sistema económico de éstas.

Las Disposiciones que analizamos obligan al Estado durante siete años a invertir en infraestructuras una cuantía equivalente "al peso" del PIB de Cataluña o de la población andaluza, en el conjunto del Estado. Actualmente, la población andaluza supone un 17'8% del total de la población española. Con arreglo a dicho porcentaje, el Estado tiene que invertir en dicha Comunidad un 17'8% de su presupuesto para infraestructuras. Si el reparto se hiciera siguiendo el criterio del peso del

**Es a las Cortes Generales a quien corresponde, mediante la Ley General de Presupuestos y no otra norma, prever las inversiones estatales, la ponderación de los criterios de reparto y la cuantificación de su importe, atendiendo al principio de solidaridad interterritorial.**

PIB, que la ley de Presupuestos ha empleado para Cataluña en 2007, Andalucía recibiría un 13'7%, es decir, menos que si atendiera al porcentaje de la población. Por su parte Cataluña, que solo tiene el 16% de la población nacional, se ha garantizado por vía estatutaria que el Estado invierta durante 7 años el 18'5% del total, con arreglo a su peso en el PIB.

Como advirtió el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana en su Dictamen 543/2007 si distribuimos las inversiones estatales en función del peso del PIB regional, la suma dará 100. Si las distribuimos atendiendo al porcentaje de la población, el importe para cada Comunidad Autónoma será distinto, pero la suma también dará 100. Pero si desde cada Comunidad Autónoma se impone al Estado invertir en función del criterio que más le beneficia: (en Andalucía por la población; en Cataluña por el PIB, en las islas por la insularidad, etc.) nos encontraremos que la suma de los distintos porcentajes será distinta al 100% de las inversiones totales del Estado, de forma que no será posible, en términos matemáticos, ajustar las cuentas en materia de inversiones.

El TC, en su STC 31/2010 ha indicado en relación con la Disposición Adicional 3ª, apartado 1 del Estatuto de Cataluña, que *"no puede admitirse que... vincule a las Cortes Generales en el ejercicio de sus funciones de examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado"*, pues es al Estado a quien corresponde en exclusiva, atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las Comunidades autónomas, a las necesidades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, decidir al respecto.

Por lo tanto el TC señala que no cabe concluir la consecuencia de que el Estado debe necesariamente y en todo caso, dotar de una concreta partida presupuestaria si no se ha alcanzado al efecto un acuerdo entre el Estado y la Comunidad autónoma en el seno de la Comisión Mixta y, por tanto, la Disposición Adicional 3ª ha de interpretarse en el sentido de que no vincula al Estado<sup>19</sup>.

Y si ello es así, ¿por qué no se ha declarado inconstitucional?

Ello ha comportado que el Gobierno de la Comunidad Valenciana, en su reunión de 3 de diciembre de 2010, acordara dar

---

19. Sin embargo, ya hemos visto en la nota 18 precedente, que la Ley 39/2010, de Presupuestos Generales del Estado para 2011, en su Disposición Adicional Trigésimo octava da cumplimiento a lo dispuesto en las Disposiciones Adicionales Tercera de los Estatutos de Andalucía y de Cataluña.

su conformidad a la tramitación del Anteproyecto de reforma del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana, y en concreto de su Disposición Adicional Primera, proponiendo la siguiente redacción:

*"1.- La inversión del Estado en la Comunitat Valenciana, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, será equivalente al peso de la población de la Comunitat Valenciana sobre el conjunto del Estado por un periodo de siete años. 2.- Con esta finalidad se constituirá una Comisión integrada por la Administración estatal y autonómica".*

El contenido de la Disposición proyectada coincide con el de la Disposición Adicional Tercera del Estatuto de Andalucía. El proyecto de reforma fue objeto del Dictamen 1163/2010, de 16 de noviembre, del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana. El Alto Órgano Consultivo autonómico había expresado su parecer en relación con las Disposiciones Adicionales Tercera de los Estatutos de Cataluña y de Andalucía, al dictaminar los recursos de inconstitucionalidad que el Gobierno Valenciano proyectaba presentar, en el sentido de estimar el contenido de aquéllas contrario a la Constitución. Pero a la vista de la STC 31/2010, sobre el Estatuto de Cataluña, consideró, esta vez, que no podía objetarse la inconstitucionalidad de la Disposición proyectada siempre que se interpretara en el sentido apuntado por el Tribunal Constitucional.

La reforma del Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana ha sido aprobada por las Cortes Valencianas en sesión del día 9 de marzo de 2011 y enviada al Congreso de los Diputados para su tramitación correspondiente.

¿Qué ocurrirá si todas las Comunidades autónomas proceden de igual modo? Será difícil explicar desde instancias estatales que las previsiones estatutarias válidas para unas Comunidades autónomas, no lo son para otras. Pero si cada Estatuto establece el criterio que mas conviene a su Comunidad, el caos está asegurado.

## 7. A modo de conclusión

Dicho cuanto antecede cabe extraer, singularmente, las siguientes conclusiones:

**1.-** Nuestro modelo de Estado está consolidado pese a los ataques que sufre por quienes añoran un Estado centralista y por quienes pugnan por su desintegración. Los movimientos centrífugos y centripetos han olvidado el pacto

**Nuestro modelo de Estado está consolidado pese a los ataques que sufre por quienes añoran un Estado centralista y por quienes pugnan por su desintegración.**

**Ciertamente nuestro modelo está inacabado. Se ha de abordar en serio la necesidad de profundizar en las técnicas de la cooperación.**

**Debe procederse a simplificar al máximo la Administración, prescindiendo de niveles administrativos superfluos.**

constitucional de 1978 y apuestan decididamente por la tensión y el enfrentamiento entre ciudadanos y territorios como mejor arma para justificar sus pretensiones, divergentes en cuanto a objetivos, pero convergentes respecto a la puesta en cuestión del modelo de Estado.

**2.-** Ciertamente nuestro modelo está inacabado. Se ha de abordar en serio la necesidad de profundizar en las técnicas de la cooperación en un Estado políticamente descentralizado, integrando todo aquello que se ha descentralizado, es decir, conectando las diecisiete Comunidades autónomas entre sí, y todas ellas con el Estado, a través de dos mecanismos: la participación y la colaboración. Y para ello es necesaria la innovación legislativa e incluso, por lo que respecta al Senado, la reforma de la Constitución.

**3.-** No cabe duda que debe abordarse también un proceso de racionalización de los recursos públicos para evitar una situación de desequilibrio financiero. En aras a conseguir la austeridad necesaria en la gestión de los fondos públicos, –especialmente en tiempos de crisis–, debe procederse a simplificar al máximo la Administración, prescindiendo de niveles administrativos superfluos, –singularmente, el provincial–, y procurando una mejor redistribución de los medios materiales y humanos al servicio de la Administración.

**4.-** El nuevo Estatuto de Cataluña ha roto con el modelo original seguido por todas las Comunidades autónomas. Su mayor extensión y concreción competencial no comporta que atribuya a dicha Comunidad autónoma mayor número de competencias, –o de mejor calidad–, que las que el Estatuto valenciano atribuye a la Generalitat Valenciana.

**5.-** Algunas previsiones del Estatuto de Cataluña posiblemente comporten la ulterior reforma de leyes estatales (piénsese en materias como la Administración de Justicia o la gestión de tributos), que tendrán un alcance general para todas las Comunidades autónomas aunque no contengan similares previsiones en sus respectivos Estatutos.

**6.-** Es tal el número de "pronunciamientos interpretativos" que contiene la STC 31/2010 que, sin duda alguna, la aplicación de las previsiones de los preceptos objeto de tales pronunciamientos dará lugar al planteamiento de no pocos conflictos de competencia entre las CC.AA. y el Estado, cuando no de cuestiones o recursos de inconstitucionalidad frente a leyes del parlamento catalán.

**7.-** En algunos casos, –como, por ejemplo, la Disposición Adicional Tercera sobre la inversión estatal en infraestructuras–, el Tribunal Constitucional hace una lectura, cuando menos, sorprendente del Estatuto de Cataluña, diciendo lo que éste no dice, o no declarando lisa y llanamente inconstitucional lo que está diciendo que lo es, lo que puede abrir la puerta a que otras Comunidades autónomas pugnen por incluir en sus Estatutos Disposiciones en el mismo sentido, según su propia conveniencia, como ya ha ocurrido en la Comunidad Valenciana, y teniendo en cuenta que el Estado viene atendiendo año tras año, en las sucesivas Leyes de Presupuestos, las previsiones de tal Disposición.



Acotaciones sobre la Carta Valenciana de los Derechos Sociales prevista en el Estatuto de 2006  
Acotaciones sobre la Carta Valenciana de los Derechos Sociales prevista en el Estatuto de 2006  
Acotaciones sobre la Carta Valenciana de los Derechos Sociales prevista en el Estatuto de 2006  
Acotaciones sobre la Carta Valenciana de los Derechos Sociales prevista en el Estatuto de 2006  
Acotaciones sobre la Carta Valenciana de los Derechos Sociales prevista en el Estatuto de 2006  
Acotaciones sobre la Carta Valenciana de los Derechos Sociales prevista en el Estatuto de 2006  
Acotaciones sobre la Carta Valenciana de los Derechos Sociales prevista en el Estatuto de 2006  
Acotaciones sobre la Carta Valenciana de los Derechos Sociales prevista en el Estatuto de 2006  
Acotaciones sobre la Carta Valenciana de los Derechos Sociales prevista en el Estatuto de 2006  
Acotaciones sobre la Carta Valenciana de los Derechos Sociales prevista en el Estatuto de 2006



# Acotaciones sobre la Carta Valenciana de los Derechos Sociales prevista en el Estatuto de 2006



# Acotaciones sobre la Carta Valenciana

es sobre la Carta Valenciana de los Derechos Sociales prevista en el Estatuto de 2006 Acotaciones  
a de los Derechos Sociales prevista en el Estatuto de 2006 Acotaciones sobre la Carta Valenciana d  
prevista en el Estatuto de 2006 Acotaciones sobre la Carta Valenciana de los Derechos Sociales prev  
tutato de 2006 Acotaciones sobre la Carta Valenciana de los Derechos Sociales prevista en el Estatuto de 200  
sobre la Carta Valenciana de los Derechos Sociales prevista en el Estatuto de 2006 Acotaciones sobre la Cart  
de los Derechos Sociales prevista en el Estatuto de 2006 Acotaciones sobre la Carta Valenciana de los Derech  
prevista en el Estatuto de 2006 Acotaciones sobre la Carta Valenciana de los Derechos Sociales prevista en el  
2006 Acotaciones sobre la Carta Valenciana de los Derechos Sociales prevista en el Estatuto de 2006 Acotaci  
la Carta Valenciana de los Derechos Sociales prevista en el Estatuto de 2006 Acotaciones sobre la Carta Vale  
Derechos Sociales prevista en el Estatuto de 2006 Acotaciones sobre la Carta Valenciana de los Derechos So  
en el Estatuto de 2006 Acotaciones sobre la Carta Valenciana de los Derechos Sociales prevista en el Estatuto

# Acotaciones sobre la Carta Valenciana de los Derechos Sociales prevista en el Estatuto de 2006

Texto de:  
Remedio Sánchez Ferriz

## Sumario

**I. Para centrar el tema.**

**II. Las razones de la remisión al legislador.** **A.** Necesaria delimitación del contenido de la Carta. **B.** Alguna precisión conceptual.

**III. Los derechos sociales en el Estatuto.** **A.** Algunas consideraciones previas sobre el Título en su conjunto; **a)** Explicable asistematicidad; **b)** Impropiiedad de un epígrafe y variedad de contenidos; **B.** Principales directrices contenidas en el Título; **1ª.** Absoluto respeto al sistema constitucional de los derechos; **2ª.** Una apuesta decidida en favor de los derechos sociales; **C.** Una primera aproximación sobre el enunciado estatutario de los derechos sociales.

**IV. Forma y contenido de la futura Carta.** **A.** Una Ley bien preparada mediante previas consultas sociales y con amplio apoyo parlamentario; **B.** La Carta ha de ser de "derechos sociales"; **a)** Ampliación y confusión derivada de la dinámica electoralista **b)** Las previsiones estatutarias y su nexa con el concepto jurídico de los derechos sociales; **C.** Necesaria coordinación para la coherencia en su desarrollo; **a)** La efectividad de los derechos sociales es materia interdepartamental; Un problema jurídico a tener en cuenta: la relación de la Carta respecto de las leyes precedentes; **D.** Contenidos concretos a partir de la formulación estatutaria.

**V. Acotaciones a los contenidos estatutarios para su regulación por la Carta.**

**VI. Una relectura impuesta por una crisis de grandes dimensiones.** **A.** Revisión del concepto originario con el que se estableció el Estado Social. **B.** Formación y responsabilidad como condición de supervivencia del Estado Social.

Si desde la conformación del Estado social éste no ha hecho sino ir ampliándose en medios, sujetos pasivos a quienes atender y ámbitos sociales sobre los que actuar, ha llegado la hora de llevar a cabo un profundo análisis de lo que significó el Estado social en sus orígenes y de la evolución que el mismo ha sufrido hasta lo que ahora muchos pretenden como su muerte.

## I. Para centrar el tema

No es la primera vez que he de ocuparme de la consideración estatutaria de los derechos<sup>1</sup> y ello me exige de entrar en cuestiones de orden doctrinal de las que ya me he ocupado<sup>2</sup> y a las que me remito. Además, en esta ocasión, la reflexión sobre los derechos sociales en general, y en particular en el ámbito autonómico valenciano, ha de llevarse a cabo, necesariamente, desde un realismo no exento de crítica para cuantas interpretaciones han podido hacerse hasta ahora por teóricos y por políticos sobre la omnicompreensión de lo que las políticas públicas deben atender en períodos tan críticos como el presente en cuanto a los medios económicos se refiere (si no es que, también, a la responsabilidad de la ciudadanía en el uso de las prestaciones sociales).

Dicho de otro modo: si desde la conformación del Estado social éste no ha hecho sino ir ampliándose en medios, sujetos pasivos a quienes atender y ámbitos sociales sobre los que actuar, ha llegado la hora de llevar a cabo un profundo análisis de lo que significó el Estado social en sus orígenes y de la evolución que el mismo ha sufrido hasta lo que ahora muchos pretenden como su muerte y desaparición por inviabilidad de sus postulados. No es este el lugar para ello ni dispongo del suficiente espacio editorial en esta ocasión. Pero sí es necesario que advierta de la urgencia de tal estudio y que lo haga ahora con carácter previo a mi reflexión en la medida en esta se lleva a cabo bajo la preocupación indicada. Fuera de toda duda que en nuestro modelo de Estado autonómico es a las Comunidades Autónomas a quienes corresponde la efectividad de los derechos sociales y/o de prestación<sup>3</sup>, el

---

1. SÁNCHEZ FERRIZ, R. Comentario al Título II del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana de 2006, en CORTS. Anuario de Derecho Parlamentario, nº 18, 2007, 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.

---

2. SÁNCHEZ FERRIZ, R. "Los derechos sociales. Inclusión en el constitucionalismo de un concepto polémico", en *Revista General del Derecho*, nº 618, marzo 1996, págs. 1809-1824.

---

3. SÁNCHEZ FERRIZ, R. "Los derechos constitucionales y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana", en Volumen colectivo coordinado por la misma autora: *Estudio sobre el Estatuto de Autonomía Valenciana*, Vol. IV. Consell Valencià de Cultura, Valencia, 1993. La idea, ya entonces defendida, ha sido con posterioridad confirmada tanto por la doctrina como por la jurisprudencia constitucional. Por todos, APARICIO PÉREZ, M.A. y BARCELÓ SERRAMALERA, M. "Los derechos públicos estatutarios", texto disponible en la *web de la Fundación Manuel Giménez Abad*.

salto cualitativo que se observa en el Estatuto valenciano de 1980 al de 2006 viene a reflejar esa consabida realidad, tanto por lo que se refiere a los contenidos del Capítulo sobre los derechos que en el mismo se reconocen, como a la capacidad que la Comunidad tiene de desarrollarlos y aplicarlos a través de las competencias claramente asumidas. A dicha cualidad añadida de los Estatutos reformados a partir de 2006<sup>4</sup> se ha referido Balaguer<sup>5</sup> en estos términos que comparto: "Los nuevos Estatutos tienen un contenido axiológico muy amplio que se manifiesta a través del reconocimiento de derechos a la ciudadanía, de principios rectores, de objetivos y de valores. La sociedad de la Comunidad Autónoma está presente ahora en los Estatutos de Autonomía, de donde había estado ausente dado el marcado carácter institucional y competencial de los anteriores Estatutos".

No creo que deba ahora efectuar la lectura jurídica de los principales contenidos del Título II del Estatuto valenciano que se enmarca por fuerza en la definición y en la normatividad del Estado constitucional impuesta desde el texto fundamental. Como ya he afirmado en otra ocasión, de él derivan las dos principales dimensiones que, respecto de tal Título valenciano, se han de tener presentes; 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 nuestro estatuyente al haber incluido, en la forma en que lo ha hecho, tales concretos contenidos de los que me he de ocupar.

Analizados, como ya lo están los diferentes contenidos<sup>6</sup>, diría que incluso con exhaustividad no exenta de repeticiones y probables confusiones, de lo que tal vez estamos más necesitados ahora es de clarificación sobre lo que ha de ser el siguiente paso en el desarrollo del Estatuto que, sin embargo, aún no se ha llevado a cabo. Me refiero a la elaboración de la Carta de derechos que el propio Estatuto dispone como mandato

**De lo que tal vez estamos más necesitados ahora es de clarificación sobre lo que ha de ser el siguiente paso en el desarrollo del Estatuto que, sin embargo, aún no se ha llevado a cabo.**

4. Por mi parte ya destacué los efectos que estas reformas estatutarias tienen, incluso para el sistema general de nuestro régimen constitucional. Cfr. SÁNCHEZ FERRIZ, R. "El Estado de las Autonomías antes y después de 2006", en *Revista Valenciana d' Estudis Autònoms*, núm. 51, 2008.

5. BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, "Los derechos sociales en los nuevos estatutos de autonomía", en *La actualidad de los derechos sociales*, Ararkateko, Bilbao, 2009, pág. 15.

6. Por todos, destaca en exhaustividad TUR ALSINA, Rosario, "La introducción de un catálogo de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana", en *Un Estatuto para el siglo XXI, Revista Valenciana d' Estudis Autònoms*, 47/48, Vol. I, págs. 181 y ss.

Me parece muy acertado el método de remitir a una intervención posterior al propio Estatuto la elaboración de la llamada Carta de derechos sociales.

Nuestro Estatuto es más coherente con el sistema constitucional que aquellos que han querido desmenuzar en exceso una serie interminable de derechos.

dirigido a los poderes públicos valencianos, y en especial a las Cortes autonómicas, en virtud de su art. 10. Y ello engarza más con el método por el que optó nuestro estatuyente que con los contenidos del Capítulo II que ni son todos los que han de ser contemplados en la Carta ni esta encontrará todas sus referencias en tal Capítulo II del Estatuto<sup>7</sup>.

Ello me permitirá que en esta ocasión me centre, de una parte, en poner de relieve la necesidad de entender dicho mandato y su concreto ámbito de desarrollo y, de otra, en aventurar los criterios que a mi juicio deberían presidir tal desarrollo.

## II. Las razones de la remisión al legislador

D iré de entrada que me parece muy acertado el método de remitir a una intervención posterior al propio Estatuto la elaboración de la llamada Carta de derechos sociales.

En primer lugar, porque de tal modo se obviaba la complejísima polémica doctrinal surgida en torno al Estatuto catalán y a su detalladísima y compleja mención de todos los derechos posibles (y no sé si hasta futuribles) en la misma norma institucional autonómica con lo que de rigidificación normativa comporta para materias que, sobre ser delicadas, se ven afectadas por cambios socioeconómicos de los que la actual situación de crisis nos proporciona muy tristes y lamentables ejemplos. De las extraordinarias polémicas que en torno al mismo han surgido ya me he ocupado con reflexiones a las que me remito<sup>8</sup> por considerar en ellas que nuestro Estatuto es más coherente con el sistema constitucional que aquellos que han querido desmenuzar en exceso una serie interminable de derechos que sin duda interfieren en el sistema constitucional y limitan la posterior adecuación que los poderes públicos tendrán que hacer con circunstancias sobrevenidas<sup>9</sup>.

---

7. TUR ALSINA, Rosario, op cit, págs. 185 y ss.

8. SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio, "Sobre las recientes reformas estatutarias: derechos, deberes, principios rectores y políticas públicas", en *Cuadernos de FadriqueFurioCerial*, núm. 60-61. 2009, págs. 85 y ss.

9. Más allá de las advertencias que para el concreto Estatuto catalán se han hecho en las aludidas polémicas reciente, la cuestión no es nueva. Así, entre tantos, PREUSS, Ulrich, K. "El concepto de los derechos y el Estado de bienestar", en OLIVAS, Enrique, *Problemas de legitimación del Estado Social*, Trotta, Madrid, 1991, escribe en pág. 82: "Las políticas económicas, cuyo propósito era el incremento del poder adquisitivo de las masas, y las regulaciones pro-

En segundo lugar, porque bueno es que los más importantes temas de cuantos se refieren a la relación ciudadano-poderes públicos se regulen y decidan en momentos más proclives a la reflexión y el compromiso que aquellos en que, por tratarse de una elaboración normativa compleja, con intervención y autoría dual de los dos parlamentos (nacional y autonómico), y con necesarios consensos bajo la dinámica política, necesariamente son presididos por criterios de actuación mucho más políticos que jurídicos.

Por último, una Carta de derechos propiamente dicha permite y exige una idea sistemática que no necesariamente ha de presidir ni la elaboración de una Constitución ni de un Estatuto (por la ya aludida preeminencia en estos casos de los "momentos" políticos, simbólicos y hasta popularmente emocionales, que suelen acompañar a la elaboración de las "normas institucionales básicas" de una Comunidad).

Si acaso, para terminar, debería subrayar la peculiaridad de la denominación de Carta que históricamente fue utilizada sólo en los momentos más conservadores y hasta reaccionarios del Constitucionalismo (cuando más que de reconocimiento de derechos naturales del hombre, se trataba de otorgar o asumir algunos, solo algunos, de los nuevos postulados liberales sin que por ello dejara de reconocerse la soberanía del Monarca)<sup>10</sup>. Obviamente, no fue tal el propósito de los autores del Estatuto que sin duda aludieron al término en el sentido de declaración o reconocimiento sistematizado de los diferentes derechos, como en breve ya debería acometerse por el legislador valenciano; pero, en todo caso, no es descabellada ni la idea de la remisión según he dicho ya, ni tampoco el término escogido pues, a fuer de sinceros, los derechos sociales y/o prestacionales, difícilmente pueden reconocerse como naturales (por más que lo sean en

teccionistas beneficiarian, de hecho, la situación económica y social de las masas –pero estos beneficios quedarían expuestos a los ciclos económicos y políticos y de ahí que permanecieran muy inseguros-. La transformación de las condiciones favorables reales en derechos establece el correspondiente deber del Gobierno de no modificar el modelo de distribución una vez alcanzado. Tener un derecho significa disfrutar del hecho que los intereses queden eximidos de las incertidumbres del ciclo económico y la competencia económica...". La contradicción, añadiré, es evidente y la constricción del propio sistema puede conllevar dificultades para la propia superación de una crisis que convierte en vanas las más flamantes declaraciones.

10. Cfr. TOMAS VILLARROYA, Joaquín, (*El sistema político del Estatuto Real*, I. E. P. Madrid, 1968) sobre la consideración de Carta de nuestro Estatuto Real de 1834 o las Carta constitucionales francesas de 1814 y 1830 (cfr. VARELA SUANZES, Joaquín, *Textos básicos de la Historia constitucional comparada*. CEPC, Madrid, 1998, págs. 253 y ss.

**Una Carta de derechos propiamente dicha permite y exige una idea sistemática que no necesariamente ha de presidir ni la elaboración de una Constitución ni de un Estatuto.**

No estaría de más clarificar cuestiones que, si resultan entusiasmantes para quienes escribimos sobre derechos, pueden ser para la ciudadanía fuente de incesantes desencantos.

La correcta comprensión de los mismos deviene una exigencia de supervivencia del sistema y muy especialmente en lo que se refiere a los derechos sociales sobre los que hoy se pone en duda no solo su sostenibilidad sino incluso su concepto.

una apurada y rigurosa concepción del Estado social en que se insertan), irrenunciables, imprescriptibles y oponibles al propio legislador<sup>11</sup> (como sí en cambio los fundamentales y, en especial, los personalísimos); de tal suerte que no estaría de más, al emprender la obligada y ya retrasada sistematización, clarificar cuestiones que, si resultan *entusiasmantes* para quienes escribimos sobre derechos (y mucho más para quienes del tema han hecho su profesión o remunerada ocupación), pueden ser para la ciudadanía fuente de incesantes desencantos bien porque, si son perceptores, pueden no entender ni los retrasos exagerados ni las insuficiencias (la Ley de Dependencia ha sido sin duda un ejemplo paradigmático) y, en cambio, si son el objeto de una excesiva presión fiscal, pueden rechazar un principio angular del sistema cual es el de solidaridad, ni claramente explicado ni, probablemente, equitativamente aplicado.

Dicho de otro modo, en la medida en que nuestro régimen constitucional como el de las democracias avanzadas, vinculan su razón de ser a una serie de valores y principios estructurales estrechamente vinculados a los derechos y libertades, la correcta comprensión de los mismos deviene una exigencia de supervivencia del sistema y muy especialmente en lo que se refiere a los derechos sociales sobre los que hoy se pone en duda no solo su sostenibilidad sino incluso su concepto<sup>12</sup>. En efecto, resulta curiosa la antelación con que durante décadas se ha advertido sobre la crisis del Estado social<sup>13</sup>, y sus

11. No es otra la justificación del contenido esencial como límite frente a todo límite normativo (art. 53.1 CE).

12. SARLET, Ingo Wolfgang, Los derechos sociales en el constitucionalismo contemporáneo: algunos problemas y desafíos, en PRESNO LINERA, Miguel Ángel y SARLET, Ingo Wolfgang (Eds.) *Los Derechos Sociales como instrumentos de Emancipación*. Pamplona, Aranzadi, 2010, pág. 45. La debilidad de la argumentación en la consabida globalización de los problemas de los derechos y en el empeño de presentar sus problemas en una insostenible comparación de constituciones de todo orden y de documentos internacionales creo que queda resumida en la siguiente idea que cabe leer en la pág. 59 del mismo artículo y autor: "La relación entre el deber de progresividad y la prohibición de regresividad, ambas indispensables para el Estado Social y la promoción y tutela de los derechos sociales, nos coloca ante el desafío de la protección de los derechos sociales ya incorporados al patrimonio de la ciudadanía, especialmente en términos de un fuerte y, hasta cierto punto, aparentemente irreversible, desmantelamiento del Estado Social...".

13. Por todos, la más significativa obra en España es la de DE CABO, Carlos, *La crisis del Estado Social*, PPU, Barcelona, 1986, en la que, como en otras posteriores, se insiste sobre la ausencia de una teoría apropiada a este modelo de Estado que, pese a sus decisivas diferencias, se estableció sobre las insuficientes formulaciones liberales cuando, realmente, se trataba de superarlas.

incuestionables y preocupantes efectos tanto sobre la psicología social como sobre el aparato institucional, que habrían de sufrir transformaciones que nos situarían ante nuevos fenómenos para los que podíamos no estar preparados ni doctrinal ni materialmente. La situación se nos ha planteado con tintes dramáticos para buena parte de la población sin que, sin embargo, ni aquellas tempranas y acertadas advertencias, ni la contemplación de la tozuda realidad, haya cambiado, sin embargo, el discurso de buena parte de nuestra clase política ni, al parecer, tampoco la psicología social de la ciudadanía menos afectada por la crisis.

### **A. Necesaria delimitación del contenido de la Carta. Alguna precisión conceptual**

El Preámbulo del Estatuto nos ofrece una primera aproximación al decir que "...por Ley se elaborará la Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana en la que se contemplarán los derechos a la defensa integral de la familia; la protección específica y tutela social del menor; la no discriminación y derechos de las personas con discapacidad y de sus familias; el derecho a la participación de la juventud; la participación y la protección de las personas mayores y de los dependientes; la atención integral a las personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social, la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos; la protección social contra la violencia de género y actos terroristas; los derechos y la atención social de inmigrantes".

Pero una prueba del difícil sometimiento a la debida sistemática de los textos de intensa significación política como es el Estatuto es que, cuando parece que se ha acabado la trascrita e incipiente enumeración del contenido de la Carta (por cuanto pasa a mencionar otros derechos de diversa índole), añade, sin embargo, más adelante: "El derecho a gozar de unos servicios públicos de calidad, el derecho a disponer de una vivienda digna y al desarrollo sostenible son otros de los derechos que figuran en el nuevo Estatuto". Y es obvio que esta especie de *completación* para el contenido de la Carta es de lo más acertada por la significación de tales menciones. No así el primer intento de enumeración en el que se incluyen referencias a políticas de género que realmente no son derechos sociales *stricto sensu*<sup>14</sup>.

**Difícil sometimiento a la debida sistemática de los textos de intensa significación política como es el Estatuto.**

14. Ciertamente, la difusa y profusa referencia a los problemas de género no ha contribuido a clarificar el sistema de derechos sino más bien a lo contrario. Este es tal vez uno de los más claros ejemplos de cómo no pueden entremez-

De tener que avanzar una idea comprensiva la más apropiada sería la protección de la familia pues, por más que se especifiquen diversos aspectos, todos ellos confluyen en el ámbito familiar en el que sean los niños, los jóvenes, los mayores y la propia mujer, se viven las dificultades.

De tener que avanzar sobre lo visto en el Preámbulo, una idea comprensiva de sus manifestaciones, creo que la más apropiada sería la protección de la familia pues, por más que se especifiquen diversos aspectos, todos ellos confluyen en el ámbito familiar en el que sean los niños, los jóvenes, los mayores y la propia mujer, se viven las dificultades personales, de salud, económicas y/o sociales con cuya superación se comprometen los poderes públicos valencianos para paliar sus efectos de eventual exclusión social y acentuar las posibilidades de inserción y participación en la vida pública que ha de hallarse presidida por el principio de igualdad de oportunidades (de ahí mi alusión a los posibles efectos disfuncionales de una exagerada defensa de la perspectiva de género –más aún si, como ha ocurrido en el ámbito estatal, se reviste de opción ideológica- por cuanto resultaría reductiva y, por consiguiente, contradictoria con el principio de igualdad de oportunidades que sí es general y comprensivo de todos los ciudadanos).

## III. Los derechos sociales en el Estatuto

### A. Algunas consideraciones previas sobre el Título en su conjunto

#### a) Respeto de la ya aludida falta de sistema

No resulta fácil ordenar los contenidos del Título II del Estatuto por su ya afirmada asistematicidad y heterogeneidad. Sin

clarse situaciones y experiencias constitucionales del más diverso orden a la hora de calificar elementos jurídicos del sistema. La supuesta defensa de la mujer llevada a cabo a lo largo y ancho de todo texto jurídico, venga o no al caso, so pretexto de un *mainstreaming* del que se ha usado y abusado más de lo que seguramente se ha entendido, nos ha conducido a sublimes contradicciones: se pretende invocar documentos internacionales pensados para mujeres africanas, hindús o hispanas en ámbitos jurídicos en los que la inmensa mayoría de sus graves problemas se resolvieron ya en el derecho positivo; pero, lo más curioso, se defienden políticas que rozan la presunción de culpabilidad para el hombre en los mismos textos y preceptos de los que se pretende extraer la más encendida defensa de culturas que imponen un riguroso yugo a la mujer (no solo en el vestido, que también). Puede que una de las más fuertes invectivas que el sistema de derechos haya recibido derive, justamente, de la exagerada aplicación de tal doctrina de género que, llevada al extremo de ideología, es incapaz de distinguir y respetar categorías jurídicas con las que hemos alcanzado, durante dos siglos de constitucionalismo, las más altas cotas de protección del ser humano.

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 sobre los que se formulan como derechos; ello nos proporciona las bases para lograr que en la futura Carta de los derechos sociales se pueda conseguir un resultado más sistemático sin que la filosofía general del Título se vea afectada.

Tratar de construir tal sistemática respetando la articulación del Título no es fácil porque 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 Tit. I de la Constitución<sup>15</sup>). 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, éste 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<sup>16</sup>.

## **b) Impropiedad de un epígrafe, a mi juicio, 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 jui-

**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.**

<sup>15</sup>. Por ello, difiero abiertamente de lo que Tur Alsina (op. cit, pág. 211 *in fine*) afirma respecto del Capítulo III del Título I de la Constitución al decir que ésta prestó menor atención a los derechos sociales que el Estatuto reconoce. Parece afirmarlo en el sentido de una menor efectividad, al reconocerse como principios rectores de la política social y económica peor, aun así, tal afirmación cabría hacerla respecto del resto del Título I de la Constitución, pero nunca respecto del Estatuto que, al fin y al cabo, no es sino una prolongación de tales principios constitucionales que alcanzarán efectividad (en el sentido de derechos subjetivos invocables ante al Juez) cuando sean desarrollados legislativamente ya sea a nivel estatal ya autonómico (ex art. 53.3 CE). Prueba de ello es que la misma autora, dos páginas después, al tratar de enumerar los que considera derechos sociales repite la idea de que "la Generalitat garantizará..." viniendo así a confirmar nuestra idea.

<sup>16</sup>. Obsérvese, por no citar sino un ejemplo entre los que, fuera del Título II podríamos encontrar, que derechos sociales tan típicos como los que vamos a mencionar se contienen en el art. 80 (en el Tit. 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..."

**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.**

cio 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 origine frecuentes 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 dicho 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 en el Estado y, especialmente, en nuestra Comunidad Autónoma, se están reconociendo en términos de igualdad tanto a ciudadanos españoles y valencianos como a inmigrantes<sup>17</sup>. Ello sin perjuicio de que, como bien ha puesto de relieve Rosario Tur<sup>18</sup>, sean bastantes los derechos que quedan formulados en el Estatuto fuera de este Título específico que ahora nos ocupa. 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<sup>19</sup>.

Por último, recordaremos la introducción en este Título de las nuevas formulaciones doctrinales que se han ido reformulando a partir del nuevo Derecho Comunitario con referencia a la buena Administración y a sus relaciones con los administrados<sup>20</sup> en el art. 9 que, al tiempo que apuesta por la "buena

17. La lectura del art. 12 (referido a "sujetos de los derechos") del Borrador de Anteproyecto de *Ley valenciana de Servicios Sociales*, de octubre de 2006, confirma la idea que sostengo en el texto puesto que como sujetos se menciona, junto a los valencianos, los extranjeros comunitarios, los empadronados aunque no fueran comunitarios, etc.

18. Así, se citan los arts. del Estatuto 53.2, 54. 5 y 6, 80 y la Disp. Adic. 4ª. Cfr. TUR ALSINA, R., op. cit., págs. 186 y 187.

19. Sobre esta cuestión ya dejé apuntada ampliamente mi opinión crítica con la permanente ampliación de derechos sin la correspondiente mención a los deberes y responsabilidades que aquéllos deben suponer, en el trabajo, ya cit., "La labor de los Parlamentos autonómicos...".

20. 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.). Ello, sin duda, tiene extraordinario interés para el momento de la ejecución o aplicación práctica de la Carta y en concreto de los derechos que en la misma se establezcan.

Administración", proclama el derecho a participar individual o colectivamente en la vida política, social y cultural de la Comunidad y garantiza políticas de protección y defensa de los usuarios y consumidores. Más novedosa resulta la formulación del derecho de acceso al uso de las nuevas tecnologías en la medida en que el progreso económico y social se vincula cada día más al uso de las mismas; de ahí que el acceso a ellas se convierta en un derecho a cuya efectividad han de contribuir los poderes públicos con 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<sup>21</sup>.

## B. Principales directrices contenidas en el Título

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 *supra*, el claro propósito del legislador estatutario de introducir

Sí resulta indiscutible, como ya he apuntado *supra*, el claro propósito del legislador estatutario de introducir ...

<sup>21</sup>. Cuestión 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. Pese al interés que pueden representar en una norma institucional básica como lo es el Estatuto valenciano, todas ellas revisten una dimensión socio política e histórica que obliga a no silenciarlas en una norma de esta naturaleza pero que no pueden constituir en sí mismas derechos aunque de ellas sí puedan derivar normas que formulen concretos derechos de orden cultural y/o económico. Me llama la atención la polémica surgida en torno a la STC 247/2007 en la que el Tribunal Constitucional resuelve el conflicto creado a partir de la formulación del derecho al agua. De una parte el alto Tribunal contenta a quienes sostienen la posibilidad de establecer derechos en los Estatutos (cosa que nunca fue negada) pero, a la hora de pronunciarse sobre el caso planteado, reduce la naturaleza de los mismos en la forma que se ha denominado por Cabellos Espierrez "constitucionalidad con rebaja", (citado por REQUEJO RODRÍGUEZ, Paloma "La articulación de los derechos sociales en el Estado autonómico", en PRESNO LINERA, Miguel Ángel y SARLET, Ingo Wolfgang (Eds.) Los Derechos Sociales como instrumentos de Emancipación. Pamplona, Aranzadi, 2010, pag. 77). La cuestión, de no haberse hallado, entonces, pendiente la compleja resolución del caso del Estatuto de Autonomía de Cataluña, probablemente no habría adquirido proporciones polémicas. Ya pocos años antes el Tribunal Constitucional italiano había dictado resoluciones semejantes por más que también allí la doctrina formuló sus protestas. Tal vez en el caso español tiene mucha menor justificación que en el italiano las aludidas restricciones interpretativas pero comparto con Garrorena y Fanlo (vide en bibliografía) la convicción de que, hasta que se haya reformado la Constitución, la lealtad a la misma impide traspasar límites que sin duda se están traspasando en la última hornada de reformas y, desde luego, la invocación del derecho al agua en el Estatuto valenciano, sobre no ser una de tantos ejemplos escandalosos, más bien puede entenderse como reacción o posicionamiento lógico frente a otros Estatutos que niegan el principio de solidaridad y confunden el dominio público con la propiedad privada.

... importantes reformas en torno a los criterios o directrices que sí se contienen en este Título.

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 decisiva significación que sin duda puede resultar muy útil a la hora de encontrar una vía de sistematización de los derechos del Estatuto.

La igualdad y la libertad son coesenciales, y coexistentes, con la fraternidad.

importantes reformas en torno a los criterios o directrices que 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 decisiva significación que sin duda puede resultar muy útil a la hora de encontrar una vía de sistematización de los derechos del Estatuto. Es más, de tener que realizar una consideración comparada con los demás Estatutos reformados, diría que el valenciano es el más respetuoso con el texto constitucional y, principalmente, con su espíritu. Encuentro extraordinariamente interesante, por lo demás, la triple mención 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<sup>22</sup>. Creo que, de haber mantenido este tono a lo largo del texto (con referencias no solo a los deberes de los poderes públicos sino también de todos los destinatarios de los derechos), éste se podría considerar incorporado a la última 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 coexistentes, con la fraternidad<sup>23</sup>.

22. 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, de los que de inmediato nos vamos a ocupar.

23. DE CABO, Carlos, "El sujeto y sus derechos", en Teoría y Realidad Constitucional, nº 7, Madrid, 2001, pág. 121 se lee: "...el sujeto se construye también a partir de los deberes que aparecen desde el primer constitucionalismo y en

Por ello, justamente, se echa de menos en el texto del Título referencias a esta misma filosofía de los derechos-responsabilidad inicialmente clara en las primeras proclamaciones de derechos. Se diría que el estatuyente tenía mucho más clara su relación con el texto constitucional que con el que a continuación se disponía a redactar.

Creo que coincide con esta visión Orduña<sup>24</sup> al decir que los valores y principios incorporados a nuestro Estatuto "no son otros que aquellos que confluyen en el significado institucional de la idea o noción de la dignidad de la persona como germen alumbrador de toda organización social. Este presupuesto axiológico claramente reconocible en el nuevo Título II del Estatuto de Autonomía... y en particular en la concordancia teleológica de sus artículos 8.1 y 10.1, tiene un inequívoco engarce directo con el marco jurídico constitucional de 1978 y su correspondencia con el citado significado institucional de la persona. Así, en un plano formal..., la dignidad de las personas y, por extensión, los derechos inviolables que les son inherentes junto con el libre desarrollo de la personalidad, se sitúa como auténtico pórtico ontológico de la organización jurídica y política de nuestro país...".

**Se diría que el estatuyente tenía mucho más clara su relación con el texto constitucional que con el que a continuación se disponía a redactar.**

## **2ª. Una apuesta decidida en favor de los derechos sociales**

Si acabo de destacar la peculiaridad valenciana en lo que se refiere al máximo respeto del texto y espíritu constitucional, esta segunda directriz, sin embargo, es generalizada en las reformas estatutarias e incluso antes de ellas como ya en varias ocasiones

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, HABERLE, Peter: 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. Recientemente también ha disertado sobre la misma idea y su recuperación LANCHESTER, Fulco, "Los deberes constitucionales en el Derecho comparado", en *Revista de derecho constitucional europeo*, nº 13.

<sup>24</sup>. ORDUNA MORENO, Javier, "El Modelo Social de la Comunitat Valenciana: Criterios y líneas de competencia", en *Revista de Derecho Civil Valenciano*, disponible en [http://derechocivilvalenciano.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=59&Itemid=35](http://derechocivilvalenciano.com/index.php?option=com_content&task=view&id=59&Itemid=35), folio 4.

Ahí radica justamente la lealtad constitucional que en este campo de los derechos ha de manifestarse, entre otros aspectos, en que no sobrepasen las declaraciones programáticas y de derechos de los Estatutos aquellos ámbitos que sólo al legislador orgánico (ex art. 81 CE) corresponden.

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.

El estatuyente valenciano ha demostrado ser consciente del dinamismo social que caracteriza los derechos de prestación.

he puesto de relieve. Ahí radica justamente la lealtad constitucional que en este campo de los derechos ha de manifestarse, entre otros aspectos, en que no sobrepasen las declaraciones programáticas y de derechos de los Estatutos aquellos ámbitos que sólo al legislador orgánico (ex art. 81 CE) corresponden. En lo que a los derechos sociales se refiere, debe ponerse de relieve que las recientes reformas vienen a institucionalizar una realidad anterior generalizada: que el Estado social se estaba desarrollando en el caso español, en virtud del diseño autonómico de la Constitución, a través de las Comunidades Autónomas<sup>25</sup>. Como ejemplo práctico en el caso de nuestra Comunidad bastará advertir la serie de leyes que iremos mencionando, siendo muchas más las elaboradas y puestas en práctica.

Pues bien, el amplio compromiso que el nuevo Estatuto valenciano asume respecto de los derechos sociales puede ser analizado desde diversos puntos de vista que vienen a confirmar una mayor claridad conceptual (respecto del resto de menciones teóricamente consideradas derechos) y decisión política de potenciar esta opción ya previamente hecha realidad a través de la legislación autonómica. 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 valencianos por que representan un ámbito inseparable de respeto de los valores y derechos universales de las personas y porque 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

25. SÁNCHEZ FERRIZ, R. "Los derechos constitucionales y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana", en Volumen colectivo coordinado por la misma autora, ya cit., *passim*.

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.

### **C. Una primera aproximación sobre el enunciado estatutario 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 a 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 ya aludidos como peculiaridades (derivadas de la tradicional dedicación agrícola y del resto de señas de identidad), y a los derechos (más bien principios) relacionados con la actividad administrativa a que también he aludido, el artículo 10 se refiere a los derechos sociales pero también lo hacen en forma directa los artículos 11, 13, 15, 16 y 17 (este parcialmente) 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 acreedores de prestaciones públicas). Así como el art. 19 en cuanto 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 con relación a las nuevas tecnologías); y, sin embargo, en lo que se refiere al art. 12, es el que resulta más difícil para 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 po-

**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.**

**El artículo 10 se refiere a los derechos sociales pero también lo hacen en forma directa los artículos 11, 13, 15, 16 y 17 (este parcialmente) e indirectamente y por razones diversas, el 14.**

**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.**

**El art. 15 menciona, en realidad, un principio; pues, por más que se refiera al derecho a la solidaridad, este es un valor, y un principio si se quiere, pero en sí misma la solidaridad no significa la adquisición de derecho subjetivo alguno.**

cos 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 más 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, como derechos subjetivos. Sin embargo, ello no es así. O podría serlo tan sólo en lo que se refiere a algunos aspectos (no todos) de los artículos a que me refiero. En efecto, piénsese que el art. 15 menciona, en realidad, un principio; pues, por más que se refiera al derecho a la solidaridad, este es un valor, y un principio si se quiere, pero en sí misma la solidaridad no significa la adquisición de derecho subjetivo alguno si no tiene mayor especificación concreta como, de hecho, lo es la referencia que a renglón seguido se hace al derecho a una renta de ciudadanía que habrá de regular el legislador. Y, por lo que respecta al art. 17, respecto del derecho al agua ya se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la forma ya aludida *supra*; y en lo que se refiere al reconocimiento del derecho a gozar de una vida y un medio ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado, sinceramente no parece que pueda llegar más allá de la consideración de un compromiso estatutario (y un mandato político) impuesto a los poderes públicos como, de hecho, se aclara en el segundo inciso (que me parece mucho más acertado que el del reconocimiento del derecho) al decir que "la Generalitat protegerá el medio ambiente, la diversidad biológica, los procesos ecológicos y otras áreas de especial importancia ecológica"<sup>26</sup>.

Si es obvio que en el resto de artículos y preceptos todo reconocimiento se somete a la posterior decisión del legislador,

<sup>26</sup>. Así, entre otras, Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalidad Valenciana, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, Ley 5/1988, de 24 de junio, por la que se regulan los parajes naturales, junto a multitud de Decretos que regulan concretos espacios naturales.

bien por mención expresa de la futura Carta de derechos sociales, bien por remisión genérica a la Ley, no parece que cambie mucho la posición y eficacia jurídica de las dos menciones ahora resaltadas (de los arts. 15 y 17) por más que en ellas se utilice la expresión "derecho a...". Pues si reparamos en los dos derechos que acabo de mencionar (al medio ambiente y a la solidaridad e, incluso, apurando más, a una renta de ciudadanía como expresión de tal solidaridad) 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<sup>27</sup>, 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...<sup>28</sup>

27. En defensa de la familia y con expresa referencia a la igualdad de hombre y mujer se expresa también el art. 11.

28. 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.

**Si reparamos en los dos derechos que acabo de mencionar (al medio ambiente y a la solidaridad e, incluso, apurando más, a una renta de ciudadanía como expresión de tal solidaridad) se comprobará que no estamos propiamente ante derechos.**

**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.**

**El estatuyente valenciano ha sido mucho más prudente y cauto que otros al reformar el Estatuto, evitando la exagerada relación de supuestos derechos cuya efectividad para la ciudadanía está por ver.**

**La labor a desarrollar por el legislador de la Carta habrá de ser más realista aún en cuanto a la disponibilidad real que la política económica ofrezca y más apurada y rigurosa en cuanto a la formulación jurídica se refiere; pues, establecidos ya los principios en el Estatuto, si la Carta quiere reconocer derechos subjetivos, habrá de hacerlo en términos rigurosos.**

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<sup>29</sup> 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. Pero pese a su amplia mención de supuestos, éstos quedan reducidos realmente a los "primordiales" si observamos que aún existen en el Título (y fuera de él) derechos y políticas sociales que no se 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).

Creo que de una primera aproximación como la que se acaba de hacer se desprende que el estatuyente valenciano ha sido mucho más prudente y cauto que otros al reformar el Estatuto, evitando la exagerada relación de supuestos derechos cuya efectividad para la ciudadanía está por ver. Con todo, la prudente remisión a una Carta de derechos sociales se establece para tantas eventuales situaciones de necesidad que, en principio, podría afirmar que la letra del Estatuto ofrece una mención de *derechos sociales en sentido lato* pero que no es incompatible con su reconducción a un desarrollo más cauteloso cuando las circunstancias económicas así lo impusieran. Tal es la ventaja aludida al comenzar esta reflexión pues la labor a desarrollar por el legislador de la Carta habrá de ser más realista aún en cuanto a la disponibilidad real que la política económica ofrezca y más apurada y rigurosa en cuanto a la formulación jurídica se refiere; pues, establecidos ya los principios en el Estatuto, si la Carta quiere reconocer derechos subjetivos, habrá de hacerlo en términos rigurosos.

Ello salvo que se estuviera pensando en una Carta o declaración interpuesta entre el Estatuto y las leyes de reconocimiento de derechos; cosa que no parece apropiada y sí generadora de nuevos problemas al interponer un nivel más de los ya, a mi juicio, excesivos en lo que a reconocimiento de derechos se refiere.

<sup>29</sup>. 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.

## IV. Forma y contenido de la futura Carta

### A. Una Ley que debe ser bien preparada mediante previas consultas sociales y con amplio apoyo parlamentario

En cuanto a la forma, y por lo que se acaba de decir, es obvio que la Carta ha de tener la forma de una Ley formal de las Cortes valencianas. Cuestión distinta es que, tratándose de lo que debe pretender ser, la precisión jurídica de los compromisos adquiridos por los poderes públicos valencianos en una materia tan decisiva para la ciudadanía como la realidad y efectividad (cotidiana) de sus derechos sociales, debería reunir un nivel de consenso suficiente por parte de las fuerzas políticas presentes en el parlamento autonómico y de otras organizaciones representativas y profesionales que participan en tales ámbitos de actuación pública y privada (entendidas en su sentido más amplio desde la perspectiva profesional y no reconducida, como suele entenderse de ordinario, a la intervención sindical<sup>30</sup>).

Es decir, sin perjuicio de la necesaria mayoría parlamentaria para su legitimidad constitucional, como requisito estrictamente formal dispuesto por el Estatuto y sin cuyo cumplimiento carecerían de la suficiente cobertura las actuaciones administrativas, por muy positivas y/o eficaces que pudieran parecer, la importancia de la medida legislativa que ha de dar cobertura a todas las acciones sociales aconseja una previa labor de obtención del consenso no solo parlamentario, como he dicho, sino también de carácter social y profesional con especial atención a los colegios profesionales de quienes hacen de la atención a los grupos más desfavorecidos, de la selección del destino de eventuales ayudas, y del control de su posterior uso, su propia profesión.

30. Curiosamente a los sindicatos, que son representativos del ámbito laboral, se les ha convertido en consultores generales y universales en tantos temas para los que en absoluto gozan de la representatividad de los directamente afectados. Y ello debería ser sometido a revisión en la medida en que, bien por su proximidad al poder, bien por su permanente exigencia de ser oídos, pudiera al fin ser un modo de desoír a los profesionales o colectivos de la más diversa significación que sí se hallarían directamente implicados en cada caso pero que pudieran hallarse postergados so pretexto de que ya existe representación social. Probablemente en un ámbito tan técnico como la enseñanza encontraríamos sobrados ejemplos de lo afirmado. Sin perjuicio de alguna disfuncionalidad ya apuntada, es probable que por esta vía se haya llevado a cabo una errónea interpretación de la Constitución y, a la larga, acaben perdiendo también ellos su identidad.

La Carta ha de tener la forma de una Ley formal de las Cortes valencianas.

Debería reunir un nivel de consenso suficiente por parte de las fuerzas políticas presentes en el parlamento autonómico y de otras organizaciones representativas y profesionales.

La importancia de la medida legislativa que ha de dar cobertura a todas las acciones sociales aconseja una previa labor de obtención del consenso no solo parlamentario, como he dicho, sino también de carácter social y profesional.

Más allá de las eventuales diferencias ideológicas, se observa en nuestro Estado de las Autonomías una progresiva ampliación de las actuaciones públicas, presididas, no por la racional y previamente meditada opción por un concreto modelo, sino por el imparable endeudamiento público no siempre bien explicado a la ciudadanía que irremediamente ha de soportar sus consecuencias.

## B. La Carta ha de ser de “derechos sociales”

Así lo dispone el Estatuto en los términos ya trascritos: lo que la Ley de las Cortes ha de elaborar es “la Carta de los derechos sociales de la Comunidad Valenciana”. Ello nos obliga a alguna precisión. Pues, por derechos sociales no podemos entender todos los que se han ido agrupando en torno a una progresiva acumulación de políticas públicas que solo ha podido ser posible por la concurrencia de dos fenómenos: la bonanza económica de los años precedentes y la natural voracidad del Estado y de sus diferentes entes territoriales en la imparable ampliación de funciones que quedó formalizada con el establecimiento del Estado Social.

### a) Ampliación y eventual confusión del concepto de derechos sociales derivada de la dinámica electoralista

Es cierto que la mayor o menor amplitud del ámbito de las políticas públicas habría de responder a determinadas opciones ideológicas; en principio, es sabido que, en una visión liberal, la actuación pública debe reservarse con carácter subsidiario para las actuaciones que la actividad privada no lleva a cabo, del mismo modo que de una ideología realmente socialista habría de esperarse una política de redistribución de la riqueza, y de rigurosa austeridad en la gestión; sin embargo, más allá de las eventuales diferencias ideológicas, se observa en nuestro Estado de las Autonomías una progresiva ampliación de las actuaciones públicas, presididas, no por la racional y previamente meditada opción por un concreto modelo, sino por el imparable endeudamiento público no siempre bien explicado a la ciudadanía que irremediamente ha de soportar sus consecuencias. Y ello es especialmente digno de reflexión si, como después veremos, la idea de la necesidad de actuación social del Estado surge ante la necesidad de racionalización de la vida política<sup>31</sup>.

Es muy probable que una clarificación del modelo, con abierta opción por el federal<sup>32</sup>, pudiera acabar con este tipo de inse-

31. Bien al contrario; la escalada de actuaciones públicas, no siempre bien planificadas ni programadas, quedan impuestas por la imitación y/o efecto comparativo con las Comunidades más activas y beligerantes (en muchas ocasiones respecto de y hasta contra el Estado, cosa realmente incomprensible en un Estado bien ordenado) y no, en cambio, por la propia y responsable programación territorial de cada Comunidad.

32. Entre otros, cfr. CRUZ VILLALÓN, Pedro, “La reforma del Estado de las Autonomías”, en *Un Estatuto para el siglo XXI, Revista Valenciana d'Estudis Autònomic*, 47/48, Vol. I.

guridad que la consabida flexibilidad del modelo español acaba generando pues la obtención de medios y financiación no se atiene a claros principios y reglas de obligado respeto por y para todas las partes, sino que depende de las necesidades "políticas y electorales" de los partidos y, lógicamente, de la moralidad o no de los que, más avezados, y aun siendo muy minoritarios, consiguen apuntalar los gobiernos débiles con votos a los que se pone precio.

En definitiva, la Carta debe reconocer derechos sociales. Pero estos, en su sentido propio, no son los que con tanta alegría se suelen mencionar en los discursos políticos (especialmente, en las campañas electorales donde el sentido de la contención y la responsabilidad alcanza sus más bajas cotas capaces de ruborizar a la ciudadanía responsable) sino los que realmente se asumen por los poderes públicos para proveer a las necesidades de colectivos desfavorecidos que sufrirían exclusión social si no contaran con los medios que el presupuesto público les ha de facilitar.

**La Carta debe reconocer derechos sociales. Pero estos, en su sentido propio, no son los que con tanta alegría se suelen mencionar en los discursos políticos.**

### **b) Las previsiones estatutarias y su ineludible nexo con el concepto jurídico de los derechos sociales**

Por ello, podemos tomar como punto de partida los que el Estatuto valenciano menciona en la forma que ya hemos visto en una primera aproximación y que hemos denominado "derechos sociales *lato senso*" por oposición a los que por circunstancias económicas adversas deberíamos en ocasiones reducir a los "derechos sociales *stricto senso*". Sin duda, el principal problema a la hora de determinar qué derechos son sociales y cuáles no, viene impuesto por la también originaria idea de la *menesterosidad* social y/o *procura existencial* (Forstthoff<sup>33</sup>) que se ha ido ampliando en sujetos y ámbitos hasta el punto de haberse considerado de titularidad universal lo que, a mi juicio, ha podido desvirtuar la función de apoyo y subsistencia que debía cumplir el Estado Social, para encontrarnos cada vez más con una permanente invocación de la insostenibilidad del sistema sin que, no obstante, se propongan alternativas "sostenibles" en las que, sin lugar a dudas, la revisión de los orígenes del Estado Social puede aportarnos interesantes ideas. Sin perjuicio de la relativa facilidad con que se puede reconducir la universalidad de los sujetos a la atención de concretos colectivos, más difícil es en cambio la reconducción de los medios y relaciones jurídicas que en torno a la progresiva amplia-

33. FORSTHOFF, E. "Problemas constitucionales del Estado social", en ABENDROTH, W. y otros, *El Estado social*, C.E.C. Madrid, 1986, págs. 47 y ss.

El paso de la idea de prestación (generalmente unida a colectivos y/o situaciones vitales perfectamente comprobables y controlables) a la de subvención no solo ha podido desvirtuar la originaria idea de la necesidad del intervencionismo estatal superador de las disfunciones del Estado Liberal, sino que permite también comprender cómo se ha dejado de situar el principio de seguridad jurídica en el centro del sistema.

Con todas su deficiencias y dificultades, ha de tratar de reconducirse al mundo jurídico aquello que, por mor del marketing político, se ha extraído del Derecho para situarse en el ámbito político.

ción del Estado social se han ido estableciendo y sobre las que no existen siempre las medidas de control que garanticen la seguridad jurídica<sup>34</sup>. Creo que, en este sentido, el paso de la idea de prestación (generalmente unida a colectivos y/o situaciones vitales perfectamente comprobables y controlables por tratarse de realidades en cuya virtud se solicita una concreta ayuda) a la de subvención (generalmente vinculada a proyectos y/o programas más o menos futuribles y de difícil control) no solo ha podido desvirtuar la originaria idea de la necesidad del intervencionismo estatal superador de las disfunciones del Estado Liberal, sino que permite también comprender cómo se ha dejado de situar el principio de seguridad jurídica en el centro del sistema<sup>35</sup>, por no entrar en si tal concepción es el perfecto caldo de cultivo para la corrupción que en algunas Comunidades se convierte en piedra de escándalo.

La cuestión es muy compleja pero, al menos, sí quisiera recordar cuál fue el punto de partida tal como lo describió Mirkine-Guetzevich<sup>36</sup>, que hoy, sin embargo se halla absolutamente ausente no solo de la realidad política sino, incluso, del propio debate político y, si bien se mira, incluso del lenguaje coloquial. Me refiero a la *racionalización, a la ordenación racional* que hubo de imponerse en el periodo de entreguerras y gracias a la cual se superó una crisis generalizada que, más allá del desastre económico del primer tercio del siglo XX, llevaba aparejada una profunda crisis institucional y política.

---

34. Dicho de otro modo, el ingente volumen económico que los Estados actuales mueven, avala su permanente (y en ocasiones excesiva) inmiscusión en todos los ámbitos de la vida social y económica; de tal suerte que pocas actividades se conciben hoy al margen de la actuación pública que, a través de las subvenciones, ayudas, medidas promocionales, etc. condiciona la actividad económica y laboral, incluso el ocio y las comunicaciones de masas, excediéndose así, a mi juicio, en lo que inicialmente se consideró decisivo para establecer el Estado social. Y lo grave, en tal situación, es que una crisis económica como la presente pone en tela de juicio no solo la sostenibilidad del sistema económico, que en sí mismo podría ser revisable, sino la propia pervivencia de lo que se sigue denominando Estado social que, probablemente, ya no es tal.

---

35. Invoco el principio de seguridad jurídica porque difícilmente podemos seguir invocando derechos subjetivos (incluso cuando no se hallan formulados como tales pero en el lenguaje político ha proliferado el uso de derechos y libertades cualquiera que sea después su realidad) sin que los mismos se vean acompañados de las mínimas garantías que la ordenación jurídica exige. Con todas su deficiencias y dificultades, ha de tratar de reconducirse al mundo jurídico aquello que, por mor del marketing político, se ha extraído del Derecho para situarse en el ámbito político.

---

36. MIRKINE-GUETZEVICH, *Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel*. M. Giard, Paris, 1931.

### **C. Necesaria coordinación y coherencia en su desarrollo normativo.**

Pues bien, sea cual fuere la mayor o menor generosidad declarativa de dicha Carta, de lo que no cabe duda es que sus contenidos han de estar presididos por la idea de *la ordenación racional* que acabo de mencionar no solo en la decisión de cuáles han de ser los derechos prioritarios en momentos de austeridad sino también en lo que se refiere a la intervención de los diferentes organismos de quienes dependa la efectividad de tales derechos.

#### **a) La efectividad de los derechos sociales es materia interdepartamental**

Incluso en una lectura restrictiva o más rigurosa de lo que debamos reconocer como derechos sociales, la efectividad de los mismos a partir de las acciones públicas requiere de la implicación de diversos ramos de la administración y, por ello, cobra mayor sentido si cabe la coordinación administrativa que aquí no solo se da por descontada a la hora de solicitar y ejercitar sus pretensiones la ciudadanía<sup>37</sup> sino que debe preceder a la propia elaboración de la Carta en la que todos los poderes públicos valencianos han de contribuir a proporcionar un programa claro, coherente y con pautas y principios de actuación bien determinados que permitan, incluso, priorizar y/o descartar los órdenes de valores y de necesidades cuando así lo imponga una situación de crisis aguda.

#### **b) Un problema jurídico a tener en cuenta: la relación de la Carta respecto de las leyes precedentes.**

Ello también plantea una doble posibilidad formal: lo la Carta acaba constituyendo una especie de Código de derechos sociales en el que se integren, dándoles unidad, las ya existentes leyes de la Generalitat, cosa que no estoy segura de que responda al espíritu del Estatuto ni a la varias veces aludida necesidad de adecuar la idea de derechos sociales a un sentido más estricto pero más riguroso que el que se ha extendido en las últimas décadas, o se adopta una serie de disposiciones

**Incluso en una lectura restrictiva o más rigurosa de lo que debamos reconocer como derechos sociales, la efectividad de los mismos a partir de las acciones públicas requiere de la implicación de diversos ramos de la administración que debe preceder a la propia elaboración de la Carta en la que todos los poderes públicos valencianos han de contribuir a proporcionar un programa claro, coherente y con pautas y principios de actuación bien determinados.**

37. Respecto de la puesta en práctica de los distintos servicios de atención a los colectivos necesitados establecía el borrador del Anteproyecto de Ley valenciana de Servicios sociales (ya cit.) diversos instrumentos de coordinación e, incluso la coordinación entre estos servicios propiamente sociales y otros afines, a cuyo efecto establecía el art. 15.2 que "En el ámbito de la Comunitat Valenciana, corresponde al Consell dictar las disposiciones necesarias y, en su caso, establecer los órganos y medios precisos, para coordinar las distintas áreas de actuación administrativa".

**En síntesis, la elaboración de la Carta ha de obedecer a criterios de racionalización jurídica en la que se prime la efectividad de lo considerado básico por encima de una sobreoferta falta de garantías de eficacia.**

transitorias que permitan ir adecuando dicha legislación. Ello sin duda planteará también la necesidad de ser muy cautelosos en la disposición derogatoria que, sin perjuicio de que habrá de incluirse con todo detalle, no podrá ignorar la serie de situaciones actualmente vigentes y para las que, de nuevo, la norma transitoria ha de ser decisiva.

En síntesis, la elaboración de la Carta ha de obedecer a criterios de *racionalización jurídica* en la que se prime la efectividad de lo considerado básico por encima de una sobreoferta falta de garantías de eficacia o, incluso, tan prometedor para colectivos no especialmente necesitados en los que pudiera haber surtido ya un efecto más desincentivador de la propia responsabilidad y de la lógica exigencia del esfuerzo<sup>38</sup>; ello, como desviación disfuncional del Estado Social, ha sido durante décadas denunciado<sup>39</sup> por cuanto que en momento alguno formaron parte de la teoría del Estado social ni de ningún proyecto constitucional serio, sin que, no obstante tales críticas y advertencias, se haya llevado a cabo la obligada relectura de los derechos sociales.

Ello sentado, deberemos aclarar también que la política social puede tener un sentido amplio en el que cabe hasta la organización del ocio, la programación de fiestas, de conmemoraciones de hitos históricos significativos, y cuanto como oferta general a la sociedad se quiera programar. De ahí que no puede negarse que cuando el art. 10.2 del Estatuto encomienda a les Corts la elaboración de la Carta o la está situando en un ámbito omnicomprensivo de políticas sociales en cuyo marco la referencia a los "derechos sociales" es, si no accesoria, sí acumulativa o enumerativa entre tantas otras componentes que en tal precepto del art. 10.2 cabrían, o, de

---

38. Pienso ahora en los jóvenes como categoría cuya inclusión como destinatarios de derechos sociales no se entiende bien, salvo que sea para incidir en el derecho-deber al trabajo. Alguna referencia ha hecho ya a este problema con ocasión de estudiar la Constitución suiza en la que llama la atención el diferente tratamiento que se hace de la juventud para la que se predica la responsabilidad y el deber del trabajo si no más, cuanto menos en semejante nivel al de la invocación y reconocimiento de sus derechos. Cfr. SÁNCHEZ FERRIZ, R. y GARCÍA SORIANO, M.V. Suiza. Sistema político y Constitución. CEPC, Madrid, 2002.

39. Entre otros, cfr. GARCÍA COTARELO, R. *En torno a la teoría de la democracia*, CEC, Madrid, 1990. LUHMANN, N., (*Teoría política en el Estado de Bienestar*, Alianza Universidad, Madrid, 1993) afirma que buena parte de los problemas sin retorno a los que hemos llegado nacen de que el sistema político no sepa reconducirse al ámbito que le es propio abandonando el carácter omnicomprensivo que le está llevando a la autodisolución.

querer asignar eficacia jurídica a concretos derechos sociales habría que interpretar dicho precepto-mandato al legislador situando, como propongo, los derechos sociales como eje de un programa mucho más amplio pero en el que tales derechos, para serlo, han de ser eje y prioridad. Trataré de explicarme en dos posibles lecturas:

**1ª.** Cabe una lectura semejante a la del Estatuto en la que se vayan enumerando tantos cuantos derechos cabe formular desde los contenidos de los arts. 10 a 17<sup>40</sup>. Pero, como advierte Balaguer<sup>41</sup>, y he ido poniendo de relieve a lo largo de esta reflexión, en nuestro Estatuto no se ha distinguido bien entre derechos y principios; más aún se reconocen a individuos y a grupos<sup>42</sup>. Todo lo cual exige una clarificación en la Carta.

**2ª** Pero también es perfectamente legítimo, y probablemente más efectivo, que se enumeren estrictamente los derechos sociales "priorizados" y los colectivos que necesitarán de ellos en forma *preferente*. Junto a ello, todo el

**Cabe una lectura semejante a la del Estatuto en la que se vayan enumerando tantos cuantos derechos cabe formular.**

**Pero también es perfectamente legítimo, y probablemente más efectivo, que se enumeren estrictamente los derechos sociales "priorizados" y los colectivos que necesitarán de ellos en forma preferente.**

40. En este sentido podríamos sumarnos a la idea de *modelo social valenciano* que algunos colegas han proclamado como característico de nuestra Comunidad y expresivo, no tan solo de eficacia de las prestaciones necesarias sino del sentido integrador y participativo que de todas las categorías sociales se predica como superación de la "visión extremadamente residual y supletoria" que la idea de lo social tenía respecto de lo no satisfecho por el sistema de seguridad social y del sistema nacional de salud (ORDUÑA, J., op. cit.). El anteproyecto de *Ley valenciana de los Servicios Sociales* de 2006 adoptaba esta idea del modelo social valenciano como eje central de su planteamiento ya en el propio Preámbulo (al decir que "la Generalitat reconoce que la defensa y promoción de los servicios y prestaciones sociales no sólo representa un ámbito inseparable de respeto de los valores y derechos universales de las personas, sino que además expresa uno de los fundamentos cívicos de convivencia y progreso social de la sociedad valenciana caracterizada por su carácter abierto, integrador, justo y solidario") y desarrollándola en sus diversas manifestaciones a lo largo del texto, tanto a la hora de fijar el propio objeto de la Ley (art. 1.3) como en lo que a los principios inspiradores de la misma se refiere (arts. 49 y 92) como en la necesidad de coordinación y de respuesta común de los esfuerzos de los diversos poderes públicos, tal como del texto en general se desprende. Sobre dicho borrador volveré *infra*.

41. BALAGUER CASTEJÓN, F., op. cit, pag. 18: "resulta difícil marcar la línea que diferencia la garantía de derechos y de principios y objetivos, dada la cercanía de contenidos y la garantía general que contempla el Estatuto. Es el caso de los Estatutos de la Comunidad Valenciana y de Islas Baleares..."

42. BALAGUER CASTEJÓN, F., op. cit, pag. 19: "En cuanto a los Estatutos de la Comunidad Valenciana y de Islas Baleares, esta previsión de vinculación normativa se realiza, en los arts. 10.4 y 16.4 respectivamente, por referencia genérica a "derechos sociales" tanto de los ciudadanos como "de los grupos y colectivos en que se integran", que coinciden en gran medida en su enumeración con lo que los otros Estatutos caracterizan como "principios" y "objetivos"..."

**Lo que realmente se haya de establecer como derechos sociales, en la medida en que se pretenda que sean derechos subjetivos exigibles, deberán reconducirse a los estrictamente irrevocables.**

desarrollo que se quiera en lo que se refiere a principios inspiradores, principios de actuación (entre los que las referencias a la buena administración halla sin duda cabida), directrices, etc. Pero dejando claro que derechos son solo los que con claridad se establecen.

#### **D. Contenidos concretos a partir de la formulación estatutaria**

Ciertamente, es el contenido estatutario el que ha de marcar la pauta del que ha de desarrollar la Carta de los derechos sociales. Tal como ya se ha visto, en un sentido amplio cabría introducir en ella referencias de todo orden, desde el derecho a una *buena administración* o a la *no dilación indebida en el orden judicial*, hasta los derechos relacionados con la cultura, el ocio o el medio ambiente. Sin embargo, creo más conveniente que todos estos elementos se recojan a modo de *finés, principios y valores* que en su conjunto conformarían el modelo social que la Generalitat Valenciana se marca como meta de sus diversas y coordinadas actuaciones. De este modo, lo que realmente se haya de establecer como derechos sociales, en la medida en que se pretenda que sean derechos subjetivos exigibles, deberán reconducirse a los estrictamente irrevocables de suerte que, no solo se deberá aplicar la ley por todos los poderes públicos y se podrá invocar judicialmente por sus destinatarios (que a tal efecto han de quedar determinados en la forma más clara posible) sino que ella ha de servir de pauta jurídica con la que poder establecer, en cada caso de actuación administrativa y/o reglamentaria, qué supuestos gozan de su cobertura y cuáles no.

Ello sentado como premisa jurídica, los contenidos a modo de declaración de derechos no solo han de contar con los ya aludidos principios y directrices sino también con una relación de prioridades que, si bien quiebran aparentemente la tan predicada unidad de los derechos (en cuya virtud, por algún sector doctrinal se consideran fundamentales todos los que en el nivel nacional o en el internacional se van declarando), permiten una actuación ordenada y sobre todo priorizada de las prestaciones a satisfacer a modo de derecho subjetivo. No en vano el ya citado borrador de Anteproyecto de Ley de derechos sociales prevé esta misma idea en su art. 3 que se hallaba epigrafiado como "sectores preferentes de atención". Y el propio art. 10 del Estatuto tras disponer que se elabore la Carta no obvia la necesidad de aclarar que

"la Generalitat se centrará *primordialmente* en los siguientes ámbitos"<sup>43</sup>.

Sin embargo, ha de advertirse que los ámbitos que se mencionan, aunque aparentemente sean pocos en relación a otros Estatutos, deben precisarse en la Carta mucho más lo de que lo están en el Estatuto. Entrando en ellos creo que todos merecen alguna mención clarificadora.

## V. Acotaciones a los contenidos estatutarios para su regulación por la Carta

**a) Defensa integral de la familia:** siendo una formulación muy acertada habrá que dejar claro que la familia<sup>44</sup> como tal no es objeto de protección sino en los casos de necesidad, pues ella constituye el ámbito de autonomía en el que las personas han de desarrollarse en la máxima libertad y con todas las posibles opciones, morales, religiosas, y de todo orden. No ha de olvidarse que la constitución de la familia es una más de tantas manifestaciones sociales espontáneas, por no decir que, en realidad, es la básica. Por consiguiente, no cabe una regulación, ni siquiera de carácter protector, en forma *apriorística*; al contrario, lo que se ha de prever son actuaciones (y prestaciones, cuando proceda) cuando el libre desenvolvimiento familiar corre serio peligro, bien por la concurrencia de enfermedades graves o fallecimiento de quienes la sostienen, bien porque entre sus miembros alguno deba ser atendido en forma tan continuada y gravosa que dificulta el normal desenvolvimiento de sus miembros caso de no recibir la necesaria intervención pública de apoyo. Otro tipo de cuestiones familiares podrán ser objeto de regulación

Los ámbitos que se mencionan, aunque aparentemente sean pocos en relación a otros Estatutos, deben precisarse en la Carta mucho más lo de que lo están en el Estatuto.

No ha de olvidarse que la constitución de la familia es una más de tantas manifestaciones sociales espontáneas, por no decir que, en realidad, es la básica. Por consiguiente, no cabe una regulación, ni siquiera de carácter protector, en forma *apriorística*.

43. La idea no es aislada y la encontramos con cierta recurrencia en las disposiciones legales. Así, en la Ley, de la Generalitat, de ciudadanía corporativa, de 23 nov 2009, el artículo 5 se refiere a los Colectivos preferentes diciendo: "La acción social deberá estar dirigida preferentemente a favorecer la integración de las personas mayores, dependientes, con discapacidad, inmigrantes o en riesgo de exclusión social".

44. Ello ciertamente es así; pero ha de entenderse en el sentido flexible de lo que por familia haya de entenderse para evitar que, injustamente, quienes carecieran de ella puedan verse privados de la protección que no solo merecen sino requieren en mayor medida ante la situación de soledad.

Las situaciones de unión legalizadas. Creo que, sin perjuicio de la mención expresa del Estatuto, un desarrollo específico de esta situación no tiene sentido desde la filosofía social de la Carta; pues, o sería redundante respecto de lo dispuesto para la familia, o sería contradictorio con el principio de igualdad.

La Carta ha de determinar bien sus ámbitos específicos de aplicación directa y, sobre todo, introducir reglas de coordinación ante la afectación múltiple de competencias y órganos diversos.

pero en absoluto formarían parte del corpus de los derechos sociales<sup>45</sup>.

**b) Los derechos de las situaciones de unión legalizadas.** Creo que, sin perjuicio de la mención expresa del Estatuto, un desarrollo específico de esta situación no tiene sentido desde la filosofía social de la Carta; pues, o sería redundante respecto de lo dispuesto para la familia, o sería contradictorio con el principio de igualdad que parece (y debe) subyacer pues, si son una familia más, ha de aplicárseles sin más la regulación que para las familias en general se establezca.

**c) protección específica y tutela social del menor;** este sí es un aspecto intrínseco a la idea social pero no todos los aspectos de su regulación lo son, si se analiza en propiedad. Piénsese que sus múltiples situaciones van desde las eventuales dificultades derivadas de abuso a menores (dentro y fuera de la familia) que pudieran constituir tipos penales, hasta la situación de orfandad, prevista en la normativa específica de la seguridad social, pasando por la tutela judicial de situaciones de desamparo<sup>46</sup> y hasta de eventuales derechos patrimoniales, etc. Ello sin olvidar que la propia situación de separación de los padres ha llevado a la Generalidad a determinadas actuaciones legislativas en las que se pretende que, en el eventual enfrentamiento de la pareja progenitora (o simplemente que habita diferentes viviendas), el normal desarrollo del menor sufra lo menos posible la situación. Es evidente, sin embargo, que no estamos en estos casos en necesidades de intervención desde la filosofía de los derechos sociales sino simplemente de intervenciones que obligan a que los adultos, en sus problemas no ignoren la delicada posición de los hijos. La Carta ha de determinar bien sus ámbitos específicos de aplicación directa y, sobre todo, introducir reglas de coordinación ante la afectación múltiple de competencias y órganos diversos en función de la concreta situación.

**d) 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.** Este sería un

45. Así sucede, por ejemplo, en cuestiones estrictamente civiles como las que trata de atender el Proyecto de ley, de la Generalitat, de relaciones familiares de los hijos e hijas cuyos progenitores no conviven publicado en B.O.C., num. 265 de 5 de febrero de 2011.

46. Entre las muchas situaciones posibles, recordaremos ahora la regulada por la Ley reguladora de los puntos de encuentro familiar de la Comunitat Valenciana, de 8 de octubre de 2008.

ámbito típico de regulación y actuación propia de la Carta en la que se deberían clarificar, como en el caso anterior, la diversidad de situaciones comprendidas en la idea de discapacidad, tanto física como psíquica. Si en el caso de la primera las previsiones de la Carta pueden reconducirse a concretos derechos de acceso y eliminación de barreras físicas (tanto en edificios públicos como privados) o a la facilitación de aprendizaje del lenguaje de sordos a que se refiere el art. 13.4 del Estatuto, e, incluso, como ya se ha regulado, en la reserva de un porcentaje de la oferta pública de empleo, en el caso de la discapacidad psíquica, y dependiendo de la intensidad de la misma, sin duda un ámbito preferente habría de ser su atención escolar especializada y un establecimiento de renta social que permita a la familia subvenir a los especiales costes de la situación de discapacidad derivan. Respecto de este concreto colectivo debe subrayarse la especial regulación que el Estatuto les dedica en su art. 13, sin duda uno de los más acertados entre los que estamos comentando<sup>47</sup>.

e) la articulación de políticas que garanticen la participación de *la juventud* en el desarrollo político, social, económico y cultural. Sin perjuicio del interés social que no cabe negar a medidas legislativas como las de la reciente Ley, de la Generalitat, de Juventud de la Comunitat Valenciana, de 20 de diciembre de 2010, mi juicio esta es una de las menciones más discutibles del Estatuto desde un apropiado entendimiento de lo que sean los derechos sociales<sup>48</sup> y cuyo encaje en la Carta, por consiguiente,

**Este sería un ámbito típico de regulación y actuación propia de la Carta en la que se deberían clarificar, como en el caso anterior, la diversidad de situaciones comprendidas en la idea de discapacidad, tanto física como psíquica.**

47. "Artículo 13: 1. 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 socio profesional y su participación en la vida social de la comunidad.

2. 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.

3. 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.

4. La Generalitat garantizará el uso de la lengua de signos propia de los sordos, que deberá ser objeto de enseñanza, protección y respeto."

48. Salvo que para este amplio colectivo se priorizaran las políticas de empleo que, en última instancia son las más apropiadas para llevar a cabo la inserción social que se pretende. Curiosamente, ello se adopta como eje para las personas que sufren exclusión social o corren el riesgo de padecerla sin caer en la cuenta de que la juventud en general estaría en tal situación. Así, la filosofía de la Ley por la que se regulan las empresas de inserción para fomentar la inclusión social en la Comunitat Valenciana (de 29 de enero de 2007), en cuyo Preámbulo se lee que "Las dificultades de acceso al empleo impiden, al mismo tiempo, participar

Que los jóvenes hayan de ser incentivados para su participación en la vida social y política es algo indiscutible pero, como veremos en el último epígrafe, su consideración como objetos de ayudas sistemáticas y no como sujetos responsables de su propio futuro y del de la sociedad, ha conducido más a la aludida "exclusión" psicológica y al abstencionismo (electoral y político) que a la integración.

Mezclar, como se hace en la mención estatutaria que comentamos, las personas mayores y los dependientes no es sino, como en casos anteriores, hacer mención de situaciones que pueden distar entre sí extraordinariamente.

debe ser meditado. Creo que uno de los principales defectos de nuestra crítica situación social derivan de haber considerado a la juventud objeto de protección específica cuando, en puridad, siempre ha sido considerada el principal recurso humano de progreso y de futuro. Su eliminación del mundo del trabajo es, no solo motivo de exclusión social (situación que no se acaba identificando con situaciones de pobreza por haberse convertido en una carga familiar más), sino de la confusión generada en torno a la desvinculación de dos ideas que a mi juicio son complementarias: la formación a través del estudio y el trabajo. Que los jóvenes hayan de ser incentivados para su participación en la vida social y política es algo indiscutible pero, como veremos en el último epígrafe, su consideración como objetos de ayudas sistemáticas y no como sujetos responsables de su propio futuro y del de la sociedad, ha conducido más a la aludida "exclusión" psicológica y al abstencionismo (electoral y político) que a la integración que nuestras leyes proclaman sin efecto alguno.

f) participación y protección *de las personas mayores y de los dependientes*. Éste, sin embargo, sí es otro ámbito propio de regulación de la Carta que nace de la convicción de que la simple atención pecuniaria y/o sanitaria resulta insuficiente requiriendo en muchas ocasiones la actuación de los servicios sociales autonómicos cuando no, incluso, el reconocimiento de claras prestaciones económicas. Ahora bien, como en el caso de la juventud, he de insistir en la necesidad de claridad por parte de la regulación de la Carta pues mezclar, como se hace en la mención estatutaria que comentamos, *las personas mayores y los dependientes* no es sino, como en casos anteriores, hacer mención de situaciones que pueden distar entre sí extraordinariamente pues no es tanto la edad cuanto la situación de dependencia, independiente de la edad la que debe constituir el supuesto de hecho al que la Ley ha de subvenir<sup>49</sup>.

g) asistencia social a las personas que sufran *marginación, pobreza o exclusión y discriminación social*; sin perjuicio de la diversidad de supuestos que también aquí podríamos distinguir, este es también un caso claro de necesaria atención por parte de la Carta y de la necesaria previsión, por ésta, de los derechos sociales pertinentes que no deberán ser reconocidos sino temporalmente y en tanto subsistan las cir-

en la vida económica y social del país y alejan del ejercicio de otros derechos sociales, derivando en situaciones de marginación...", viene a formalizar esta preocupación pero lo hace con carácter excepcional y no para todos los jóvenes.

49. El art. 13.3 del Estatuto es bien claro en este sentido.

cunstances que generan tal situación de exclusión. Por ello, de nuevo he de mencionar la adecuada filosofía de la Ley por la que se regulan las empresas de inserción para fomentar la inclusión social en la Comunitat Valenciana (de 29 de enero de 2007), en la medida en que la misma es consciente de que a través del empleo no pocas de tales situaciones pueden reconducirse a la "normalidad".

**h)** igualdad de derechos de hombres y mujeres en todos los ámbitos, en particular en materia de empleo y trabajo. Respecto de esta cuestión ya me he manifestado contraria a considerar que las cuestiones de género sean invocadas en forma acumulativa a las generales hasta ahora vistas. Tal como dije supra respecto de las parejas de hecho, su tratamiento diferente resulta contradictorio con el principio de igualdad. Si bien la igualdad en el empleo fue una de las razones que con mayor éxito dieron lugar a acciones positivas y a jurisprudencia constitucional que repuso el ordenamiento jurídico a la situación de igualdad real que no era respetada, hoy la cuestión parece superada y, como en el caso precedente, requiere de una política de empleo más que de consideraciones de género. En esta misma línea de pensamiento sí creo importante la mención que en el art. 11 del Estatuto se hace de la conciliación de la vida laboral y familiar en la medida en que, de las políticas que al efecto se dispongan, sí pueden derivarse tanto para el hombre como para la mujer con menores y/o con dependientes, de cualquier edad, a su cargo, derechos a prestación o a uso de guarderías o centros adecuados en función de la situación.

**i)** protección social contra la violencia, especialmente de la violencia de género y actos terroristas. También este supuesto ofrece dudas sobre el acierto de tratamiento en este ámbito y filosofía de los derechos sociales pues, si de sus aspectos delictivos ya se ocupa la legislación penal, respecto de la situación en que puedan quedar las víctimas de la violencia será la normativa general de la Carta la que permitirá incluirlas en unos u otros supuestos (ya sean de los comentados como protección a los miembros de la familia en situaciones de necesidad, ya en lo referido a la exclusión social, etc.). De algún modo es semejante la previsión del art. 14 del Estatuto sobre "las personas que hayan sufrido daños causados por catástrofes naturales y sobrevenidas". En cuanto a las víctimas del terrorismo la normativa autonómica hasta ahora vigente marca perfectamente las líneas de protección en el marco de las políticas que sobre el tema ha ido estableciendo la legislación estatal que ha

**Creo importante la mención que en el art. 11 del Estatuto se hace de la conciliación de la vida laboral y familiar en la medida en que, de las políticas que al efecto se dispongan, sí pueden derivarse tanto para el hombre como para la mujer con menores y/o con dependientes, de cualquier edad, a su cargo, derechos a prestación.**

Todo lo dicho sobre los nacionales ha de entenderse dicho también sobre los inmigrantes residentes.

Creo que la Carta podría decir mucho sobre la necesidad de que a través de la educación se lleve a cabo una preparación práctica y efectiva, tendente a la inserción social y laboral.

evolucionado con las directrices marcadas por la regulación europea<sup>50</sup>.

**j)** derechos y atención social de los *inmigrantes con residencia en la Comunitat Valenciana*. Sin perjuicio de la atención que, también en la realidad se ha ido prestando<sup>51</sup> a los inmigrantes de todo tipo, es obvio que la forma en que se formula el aserto, en el que parece referirse a los inmigrantes residentes o con permiso de residencia, les hace acreedores de todo tipo de derechos en términos de igualdad con los españoles, no solo por la aplicación de la Ley de extranjería sino, también por los términos en que se regula su situación por el art. 13 de la Constitución. De tal suerte que todo lo dicho sobre los nacionales ha de entenderse dicho también sobre los inmigrantes residentes. Una lectura amplia de tal titularidad se hacía también en el art. 12 del borrador de Anteproyecto de Ley valenciana de Servicios sociales, de octubre de 2006 y lo mismo cabe decir del art. 12 de la vigente Ley valenciana de renta de ciudadanía.

**k)** Un derecho silenciado, probablemente porque su prioridad constitucional permite darlo "por descontado". En efecto, el principal derecho social, hasta el punto de ser el único que nuestra Constitución incluye entre los derechos fundamentales de la Secc. 1ª del Cap. II del Título I, es el derecho a la educación. Curiosamente, siendo competencia de la Generalitat, no se menciona entre los que la Carta habría de desarrollar y, sin embargo, creo que la Carta podría decir mucho sobre la necesidad de que a través de la educación se lleve a cabo una preparación práctica y efectiva, tendente a la inserción social y laboral que en absoluto es contraria ni ajena a la enseñanza universitaria. Una educación más formativa y más realista podría hacer a nuestra juventud responsable y consciente a la hora de escoger su futuro, y hacerlo en términos bastante más realistas que aquellos en los que, de un modo u otro, les hemos hecho creer que la enseñanza universitaria se hallaba inexorablemente vinculada a obtención de altos salarios y no a la satisfacción y formación personal.

**l)** El derecho de los ciudadanos valencianos en estado de necesidad a la solidaridad y a una renta de ciudadanía en los

---

50. Cfr. mi trabajo: "Derechos y Libertades frente a medidas de seguridad en materia antiterrorista", de inminente publicación en libro colectivo patrocinado por la Fundación Broseta.

51. Entre tantas medidas destaca la Ley de integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana, de noviembre de 2008.

términos previstos en la Ley (ex art. 15). El legislador valenciano ya se ha ocupado directamente de la cuestión en la Ley de renta garantizada de la ciudadanía de la Comunidad Valenciana, de 7 de marzo de 2007. La Carta, por consiguiente, habrá de ser escrupulosa en este y otros muchos aspectos ya mencionados con las disposiciones transitorias que, como ya advertí *supra*, habrán de atenerse a las situaciones creadas por aplicación de la Ley.

**m)** La Generalitat garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos. Por ley se regularán las ayudas para promover este derecho... (ex art. 16). En este caso, como el precedente, el Estatuto formula la mención del derecho aunque, obviamente, son bien distintos los supuestos pues la renta solo depende de la previsión económica consiguiente mientras que el derecho a una vivienda digna adquiere formas múltiples, desde la puesta a disposición directa de la vivienda hasta ayudas para alquiler, acceso a viviendas sociales, etc.

## VI. La relectura impuesta por una crisis de grandes dimensiones

### A. Recuperación de un concepto originario con el que se estableció el Estado Social.

Ya me he referido en varias ocasiones a la conveniencia de recuperar el concepto originario con el que se estableció el Estado Social. Creo sinceramente que, lejos de ser retrógrada la idea, es una alternativa a la insistencia con que se hace ahora referencias continuadas a su insostenibilidad y muerte. Y, sobre todo, es un modo de repensar el proceso que nos ha llevado hasta la actual situación. En efecto, el Estado social nació como un Estado que se responsabiliza de que los ciudadanos cuenten con "mínimos vitales" a partir de los cuales poder ejercer su libertad. Si el Estado Liberal quiso ser un Estado "mínimo", el Estado Social quiere establecer las bases económicas y sociales para que el individuo, desde unos "mínimos" garantizados por aquél, pueda desenvolverse. De ahí, que los alemanes lo definieran al Estado Social como Estado que se responsabiliza de la **procura existencial** (Forsthoff).

La culminación de la corriente constitucional democrática de la segunda postguerra supuso la consolidación del Estado como social y democrático de derecho, por lo que no cabe, en una adecuada comprensión del mismo, ignorar ese elemento igualmente significativo que es su condición de Estado de Derecho.

Y ello significa que cualquier estadio de progresión en el mundo de los derechos ha de estar presidido por la clarificación de conceptos más que por su mixtificación y/o confusión, que cada nuevo derecho ha de encontrar su posición en el sistema según su naturaleza jurídica, sus elementos definidores y su funcionalidad.

Junto a esta legitimidad democrática se introduce una nueva, la legitimidad de la eficacia en la medida que el Estado, o mejor, los poderes públicos, logran el asenso popular porque son quienes proporcionan soluciones a la situación de "menesterosidad social".

Pero no es sólo eso. Pues el Estado social, en puridad, no es simplemente un estado benefactor, sino que lo es, al tiempo, democrático y de Derecho (art. 1 CE). Por ello, al tratar de definir el Estado Social, la idea de derechos prestacionales resulta insuficiente por cuanto en él hemos de hacer una lectura vinculada a la idea de democracia participativa (y responsable) en la medida en que la culminación de la corriente constitucional democrática de la segunda postguerra supuso la consolidación del Estado como social y democrático de derecho, por lo que no cabe, en una adecuada comprensión del mismo, ignorar ese elemento igualmente significativo que es su condición de Estado de Derecho que, de tener que simplificarse en una sola idea deberíamos reconducirla (más allá del incipiente y originario imperio de la Ley) a la de seguridad jurídica en sus más diversas manifestaciones.

Y ello significa que cualquier estadio de progresión en el mundo de los derechos ha de estar presidido por la clarificación de conceptos más que por su mixtificación y/o confusión, que cada nuevo derecho ha de encontrar su posición en el sistema según su naturaleza jurídica, sus elementos definidores y su funcionalidad; pues lo que en ellos ha de prevalecer, a la postre, es su eficacia, su validez, y no su simple nominación<sup>52</sup>. Pero, sin duda, el elemento más popular o conocido por la ciudadanía de este complejo Estado es el social por cuanto de apoyo a la misma comporta. Por ello, las medidas sociales típicas del Estado social contribuyen a acrecer su legitimidad, a lograr el consenso en torno al sistema establecido y a disminuir tanto la intensidad de la lucha de clases cuanto la energía revolucionaria de los partidos obreros. Es así que el Estado social se acoge a la *legitimidad democrática*. Ahora bien, junto a esta legitimidad democrática se introduce una nueva, la *legitimidad de la eficacia* en la medida que el Estado, o mejor, los poderes públicos, logran el asenso popular porque son quienes proporcionan soluciones a la situación de "menesterosidad social". Pero claro, para alcanzar dicha eficacia se requiere, como recuerda Dahrendorf<sup>53</sup>, una renuncia

52. En efecto, en varias ocasiones he criticado la mixtificación de derechos resultado de una acumulación de los mismos en la que el positivismo y las garantías máximas en el ámbito nacional se mezclan con bienintencionadas declaraciones internacionales, directrices, cuando no simples invocaciones que han podido conducir a la banalización del sistema de derechos y, por supuesto, a la confusión de sus elementos jurídicos que en absoluto contribuye a la predicada y esencial seguridad jurídica.

53. Cfr. DAHRENDORF, R. *Oportunidades vitales*, Espasa Calpe, Madrid, 1983.

al aprovechamiento integral de todas las oportunidades de crecimiento capitalista, es decir, resulta preciso pasar de una economía de expansión sin sentido y sin límites, a una economía de buena (de eficaz) administración que, de este modo, pasa a ser a largo plazo condición de supervivencia para el Estado social.

La cuestión por consiguiente es compleja pues, al depender de la situación económica, y fundamentalmente de una rigurosa gestión que necesariamente en tiempos de crisis ha de hallarse presidida por la austeridad, el éxito o el fracaso de las políticas sociales puede conllevar el de las instituciones y, sobre todo, el del sentimiento de pertenencia de la ciudadanía respecto de las instituciones y de sus poderes públicos. Desde esta perspectiva tal vez se explique mi posición algo restrictiva con lo que deba ser la Carta. No porque no crea en la pervivencia del Estado social sino, al contrario, porque su pervivencia es necesaria y ha de saber valorarse por toda la ciudadanía y tanto más por quienes, por razones de edad, no han tenido ocasión de conocer las carencias sociales de otros tiempos. Pero, además, porque la pervivencia del sistema ha de ser obra de todos en la medida en que todos formamos parte del sistema. Dicho de otro modo, si el sistema solo se legitima cuando es capaz de facilitar todo tipo de necesidades (e incluso las que no lo son), la imposibilidad económica de continuar con tal desarrollo lato, o generoso, de los programas sociales también puede conllevar la ruina no ya económica sino de la legitimidad.

En efecto, la nueva *legitimidad de la eficacia* resulta de gran importancia desde el punto de vista del Derecho constitucional, porque afecta a la significación y a la metodología de éste, así como a la misma idea de Constitución. Pues la Constitución, es cierto que ha alcanzado normatividad y eficacia real, pero también ha demostrado su incapacidad para prever todas las cuestiones y todos los problemas que se pueden plantear al individuo actual, en torno a su propia existencia. No en vano, como el propio Forsthoff dice, "la Constitución no es un supermercado donde se puedan satisfacer todos los deseos". Y por consiguiente, tampoco el Estatuto de autonomía se puede considerar un supermercado ni menos la panacea que ponga fin a todos los problemas económicos.

Todo lo cual nos conduce inexorablemente a una profunda revisión, no solo del sistema económico sino también de los comportamientos políticos que en torno al mismo se han ido desarrollando, tanto por parte de quienes regentan el poder, como por parte de la ciudadanía que, en muchos casos, ha

**Desde esta perspectiva tal vez se explique mi posición algo restrictiva con lo que deba ser la Carta. No porque no crea en la pervivencia del Estado social sino, al contrario, porque su pervivencia es necesaria y ha de saber valorarse por toda la ciudadanía y tanto más por quienes, por razones de edad, no han tenido ocasión de conocer las carencias sociales de otros tiempos.**

**"La Constitución no es un supermercado donde se puedan satisfacer todos los deseos".**

**Todo lo cual nos conduce inexorablemente a una profunda revisión, no solo del sistema económico sino también de los comportamientos políticos que en torno al mismo se han ido desarrollando, tanto por parte de quienes regentan el poder, como por parte de la ciudadanía que, en muchos casos, ha ...**

... arrumbado con los viejos valores de la responsabilidad y del esfuerzo propio y familiar para acabar dejando su futuro en manos de un Estado.

La pervivencia del Estado social actual depende de la buena gestión económica, pero también de la formación de las nuevas generaciones que no pueden seguir creyendo que el Estado lo puede todo.

Como diría Luhmann, se produce una “sobrecarga del sistema político sobre sí mismo” que produce imágenes deformadas.

arrumbado con los viejos valores de la responsabilidad y del esfuerzo propio y familiar para acabar dejando su futuro en manos de un Estado que ya no es autónomo por efecto de la globalización económica (y en gran parte también política).

### **B. Formación y responsabilidad como condición de supervivencia del Estado Social.**

Por todo lo dicho, es obvio que en el abandono generalizado de los valores que heredamos de las generaciones precedentes (a las que, en última instancia debemos el nivel de progreso alcanzado) el sistema educativo ha tenido mucho que ver. De ahí que en este texto haya recordado en varias ocasiones la necesidad de una revisión de conceptos que parecen bien asumidos pero que en absoluto pueden seguir primando en la sociedad del futuro.

La pervivencia del Estado social actual depende de la buena gestión económica, pero también de la formación de las nuevas generaciones que no pueden seguir creyendo que el Estado lo puede todo (salvo que se les expliquen los riesgos del totalitarismo). Y no solo por el riesgo de intervencionismo extremo, con la consiguiente pérdida de importantes parcelas de libertad, sino porque el propio Estado social, protagonista del progreso que nos ha precedido, corre también graves riesgos de colapso. En efecto, ya he dicho que la atención por parte del Estado de múltiples necesidades le da legitimidad entre las masas a las que asegura mínimos de subsistencia y bienestar, pero también les impone responsabilidades y riesgos de los que, en cuanto se plantean, es el Estado el principal punto de mira y el objeto de todos los reproches, sin que la ciudadanía caiga en la cuenta de su propia dejación de funciones y de responsabilidad. Porque en la multiplicidad y complejidad de sus funciones, es inevitable que el aparato político-administrativo se haga omnipresente lo que, sobre hacerlo odioso, le conduce a la impotencia. Y ello porque, como diría Luhmann, se produce una “*sobrecarga* del sistema político sobre sí mismo” que produce imágenes deformadas: “Estas se discuten bajo términos como “marea de leyes”, hiperjuridificación, problemas financieros y expansión de los presupuestos públicos. Pero aquí sólo se trata también de aquella adaptación tardía a los hechos que, por ejemplo, consiste en que ya no es posible conocer las leyes, ni aplicarlas, y ya no queda más remedio que contentarse con la promulgación de nuevas leyes para buscar éxitos políticos”. En definitiva, el Estado Social que nació como instrumento de racionalización de la vida política y de la social en periodo

tan crítico como el de entreguerras, ha llegado a una situación de riesgo como la que en sus orígenes consiguió evitar en la primera mitad del siglo XX. Me pregunto si, habiendo cumplido nuestro Estado con el principal derecho social, el derecho a la educación, lo ha hecho solo en la forma, en la adquisición de conocimientos, y generalización de la alfabetización, pero sin embargo lo ha incumplido en el fondo, al haberse desechado valores por un sistema educativo en el que tal vez la responsabilidad, el esfuerzo, el respeto por lo público y el prurito de los logros propios, se han hallado ausentes. Solo así cabe explicar la despolitización de una generación de jóvenes con un nivel de preparación, en general, muy superior a las precedentes, su falta de criterio e iniciativa propia así como la ausencia de un pensamiento crítico que permita replantear nuevas salidas a la crisis.

La Carta valenciana de derechos sociales puede adoptar una de las dos formas que *supra* he distinguido. Creo que, de acertar en la opción que asuma, podrá contribuir en el aseguramiento de la continuidad, y si cabe mejora, del Estado Social español cuya supervivencia cada vez más se va poniendo en tela de juicio.

**Me pregunto si, habiendo cumplido nuestro Estado con el principal derecho social, el derecho a la educación, lo ha hecho solo en la forma pero sin embargo lo ha incumplido en el fondo.**

## Bibliografía

- APARICIO PÉREZ, M.A. y BARCELÓ SERRAMALERA, M. "Los derechos públicos estatutarios", texto disponible en la *web de la Fundación Manuel Giménez Abad*.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, "Los derechos sociales en los nuevos estatutos de autonomía", en *La actualidad de los derechos sociales*, Ararkateko, Bilbao, 2009.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, Derechos, Principios y objetivos en los Estatutos de Autonomía reformados, en *Anuario Jurídico de la Rioja*, 13, 2008, disponible en CD Rom y papel.
- COBAS COBIELLA, María Elena, "Una breve presentación de la Ley 6/2009, de 30 de Junio, de la Generalitat, de Protección a la Maternidad", en *Revista de Derecho Civil Valenciano*, disponible en [http://derehocivilvalenciano.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=74&Itemid=35](http://derehocivilvalenciano.com/index.php?option=com_content&task=view&id=74&Itemid=35)
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, "La reforma del Estado de las Autonomías", en *Un Estatuto para el siglo XXI, Revista Valenciana d' Estudis Autònoms*, 47/48, Vol. I.
- Cfr. DAHRENDORF, Ralf. *Oportunidades vitales*, Espasa Calpe, Madrid, 1983.
- DE CABO, Antonio, "La renta básica como derecho social", en *La actualidad de los derechos sociales*, Ararkateko, Bilbao, 2009.

- DE CABO, Carlos, "El sujeto y sus derechos", en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 7, Madrid, 2001.
- DE CABO, Carlos, *La crisis del Estado Social*, PPU, Barcelona, 1986.
- DE CABO, Carlos, *Teoría constitucional de la solidaridad*. Marcial Pons, Madrid, 2006.
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás, "El Régimen Jurídico de los Derechos Sociales Estatutarios. Reflexiones tras la Stc 247/2007, de 12 de Diciembre", en *Revista General de Derecho Constitucional* 5 (2008).
- FERRAIOLI, L. *Derechos y Garantías. La Ley del más débil*. Trotta, Madrid, 2002.
- GARRORENA, A. y FANLO, A. *La constitucionalidad de los nuevos Estatutos en materia de aguas*. I.E.A. 2008. Una Recensión a este libro (de SÁNCHEZ FERRIZ) puede consultarse en *Revista valenciana d'Estudis Autònomic*, núm. 53, págs. 265-274, 2009.
- FORSTHOFF, E. "Problemas constitucionales del Estado social", en ABENDROTH. W. y otros, *El Estado social*, C.E.C. Madrid, 1986.
- FORSTHOFF, E. *El Estado de la sociedad industrial*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975.
- HÄBERLE, Peter, *Libertad, igualdad, fraternidad, 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado Constitucional*, Madrid, Trotta, 1998.
- LANCHESTER, Fulco, "Los deberes constitucionales en el Derecho comparado", en *Revista de derecho constitucional europeo*, nº 13. Disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3411156>.
- LUHMANN, N., *Teoría política en el Estado de Bienestar*, Alianza Universidad, Madrid, 1993.
- MIRKINE-GUETZEVICH, *Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel*. M. Giard, Paris, 1931.
- ORDUÑA MORENO, Javier, "El Modelo Social de la Comunitat Valenciana: Criterios y líneas de competencia", en *Revista de Derecho Civil Valenciano*, disponible en [http://derechocivilvalenciano.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=59&Itemid=35](http://derechocivilvalenciano.com/index.php?option=com_content&task=view&id=59&Itemid=35)
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel y SARLET, Ingo Wolfgang (Eds.) *Los Derechos Sociales como instrumentos de Emancipación*. Pamplona, Aranzadi, 2010.
- PREUSS, Ulrich, K. "El concepto de los derechos y el Estado de bienestar", en OLIVAS, Enrique, *Problemas de legitimación del Estado Social*, Trotta, Madrid, 1991.
- SÁNCHEZ FERRIZ, R. "Los derechos constitucionales y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana", en Volumen colectivo coordinado por la misma autora: *Estudio sobre el Estatuto de Autonomía Valenciano*, Vol. IV. Consell Valencià de Cultura, Valencia, 1993.

- SÁNCHEZ FERRIZ, R. "Comentario al Título II del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana de 2006", en *CORTS. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 18, 2006.
- SÁNCHEZ FERRIZ, R. "La labor de los Parlamentos autonómicos en la consolidación del Estado Social", en *CORTS. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 16, 2005.
- SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio, "Sobre las recientes reformas estatutarias: derechos, deberes, principios rectores y políticas públicas", en *Cuadernos de Fadrique Furió Ceriol*, núm. 60-61. 2009.
- SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio y otros *El Estado Constitucional. Configuración histórica y política. Organización funcional*, Tirant Lo Blanch. Valencia, 2009.
- TUR ALSINA, Rosario, "La introducción de un catálogo de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana", en *Un Estatuto para el siglo XXI*, Revista Valenciana d' Estudis Autonòmics, 47/48, Vol. I.



la mejora de la gestión en la cadena de valor agroalimentaria y el fomento de la cooperación  
instrumentos para la mejora de la gestión en la cadena de valor agroalimentaria y el fomento  
ción como instrumentos para la mejora de la gestión en la cadena de valor agroalimentaria  
n y comercialización como instrumentos para la mejora de la gestión en la cadena de valor  
as de contratación y comercialización como instrumentos para la mejora de la gestión en  
buenas prácticas de contratación y comercialización como instrumentos para la mejora de  
al Los códigos de buenas prácticas de contratación y comercialización como instrumentos

# Los códigos de buenas prácticas



# Los códigos de buenas prácticas de contratación y comercialización como instrumentos para la mejora de la gestión en la cadena de valor agroalimentaria y el fomento de la cooperación empresarial

Texto de:  
Fco. Javier Orduña Moreno

## Sumario

I. LA CONCERTACIÓN AGROALIMENTARIA EN EL MARCO DE LA AUTONOMÍA COMPETENCIAL: DELIMITACIÓN GENERAL. II. LA CADENA DE VALOR AGROALIMENTARIA Y LOS CÓDIGOS DE BUENAS PRÁCTICAS DE CONTRATACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN. III. INSTRUMENTOS DE CONCERTACIÓN: PROTOCOLO DE ACTUACIÓN Y JUNTA ARBITRAL.

## I. La concertación agroalimentaria en el marco de la autonomía competencial: delimitación general

**E**l principio de autonomía competencial en materia agraria debe valorarse en toda su extensión, esto es, de un modo sustantivo y pleno, al quedar engarzado en los criterios y reglas fundamentales que ordena nuestro sistema competencial. Esta valoración real del principio viene plasmada tanto en la aplicación primaria del criterio de distribución material, del cual procede y determina «ab initio» una potestad de norma-

**El «contenido mínimo» o «esencial» como proyección insoslayable del principio de autonomía competencial determina una opción de política legislativa en favor de la comunidad a los efectos de establecer la oportuna regulación de las medias de fomento del sector agrario que consideren necesarias y convenientes.**

**El reconocimiento de este principio de autonomía competencial de acuerdo con los siguientes criterios:**

- **Debe permitir la elección y desarrollo de una política agraria propia de la Comunidad.**
- **las Comunidades Autónomas pueden legislar interpretando directamente las directrices básicas del ordenamiento constitucional.**

ción, como en su proyección informadora de un «contenido mínimo» o «esencial» que la intervención estatal debe respetar. Este corolario contiene una primera manifestación o concreción del principio cuya transcendencia general no puede ponerse en tela de juicio: el «contenido mínimo» o «esencial» como proyección insoslayable del principio de autonomía competencial determina una opción de política legislativa en favor de la comunidad a los efectos de establecer la oportuna regulación de las medidas de fomento del sector agrario que consideren necesarias y convenientes. Aunque esta intervención legislativa de la comunidad está sujeta a los límites generales, especialmente, a los derivados del concepto de «ordenación general de la economía» como referente del sistema económico (art. 148.1.7° y su respectiva aplicación en la noción de unidad de mercado), así como a los principios constitucionales de eficacia general y directa (principios de igualdad y de libre circulación de personas y bienes), queda contrastado que el Estado en su potestad —de dirección económica— (verbigracia, facultad de establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica»: artículo 149.1.11° de la C.E.) no ostenta «una competencia general e indeterminada de fomento de la agricultura, paralela o concurrente con las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma» (SSTC. 95/1986, de 10 de julio y 188/1989, de 16 de noviembre).

El reconocimiento de este principio de autonomía competencial en materia agraria ha llevado a delimitar, con mayor precisión, la posible concurrencia competencial del Estado mediante sus propios títulos habilitantes, delimitación que se ha proyectado principalmente de acuerdo con los siguientes criterios:

- Debe permitir la elección y desarrollo de una política agraria propia de la Comunidad, de acuerdo con sus fines y características específicas. Lo que supone la posible adopción de medidas coyunturales y de fomento en el ámbito territorial de la Comunidad, ya sean de carácter general como de incidencia particular o de detalle.
- En los sectores que no han sido objeto de regulación a través de la técnica de bases de la intervención estatal, las Comunidades Autónomas pueden legislar interpretando directamente las directrices básicas del ordenamiento constitucional, especialmente a la luz de la ordenación general de la economía como concepto asimilado a la noción nuclear de sistema económico.

- En las ayudas de contenido económico previstas en el marco de la intervención estatal, principalmente las articuladas por medio de la práctica de subvención, las Comunidades Autónomas deben participar en la gestión y ejecución de las mismas; salvo que la normativa comunitaria al respecto imponga su configuración centralizada o, en su caso, dicha caracterización venga suficientemente justificada en atención a la complejidad que encierre su ejecución y a la intangibilidad del principio de igualdad.

De acuerdo con estos criterios, en primer término, la delimitación de las denominadas "competencias económicas del Estado" han sido objeto de un importante desarrollo doctrinal por parte del Tribunal Constitucional. Así, una de las resoluciones pioneras en esta dirección fue la Sentencia del Tribunal Constitucional 14/1989, de 26 de enero, que, entre otros extremos, declaraba que el título del artículo 149.1.13. no podía interpretarse como cercenador de toda iniciativa económica que emprendiese la Comunidad con base al artículo 148.1.7., y reconocía, aunque de forma tímida, el principio de autonomía en los siguientes términos: «todas aquellas medidas que no resulten contrarias a las directrices generales, sino complementarias, concurrentes o neutras de tal forma que estando encaminadas a mejorar las estructuras de la agricultura y ganadería propias no supongan interferencia negativa o distorsión general establecida por el Estado, sino mas bien que sean coadyuvantes o inocuas para esta ordenación».

Esta primera fase o grado en el reconocimiento de este principio ha sido confirmada posteriormente con mayor rotundidad en la Sentencia del Tribunal Constitucional 79/1992, de 28 de mayo, que recogiendo los criterios generales de la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992, declaraba que: «siendo la competencia específica de las Comunidades Autónomas, el Estado puede intervenir en virtud de sus competencias generales sobre la ordenación general de la economía hasta donde le permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades, al menos para desarrollar y completar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación».

Con anterioridad, las Sentencias del Tribunal Constitucional 95/1986, de 10 de julio, y 188/1989, de 16 de noviembre, ya habían confirmado: «que el Estado no tiene una competencia general indeterminada de fomento de la agricultura, paralela o concurrente con las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas».

- **En las ayudas de contenido económico las Comunidades Autónomas deben participar en la gestión y ejecución de las mismas.**

**El Estado no tiene una competencia general indeterminada de fomento de la agricultura, paralela o concurrente con las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas.**

Esta concreción sustancial del principio de autonomía competencial también radica en el orden instrumental del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, particularmente en su correcto entendimiento de procurar la autonomía presupuestaria y financiera suficiente para que la Comunidad pueda llevar a cabo su propia política agraria.

El Tribunal Constitucional también ha señalado los límites intrínsecos a la noción de «bases» no puede abrogar el contenido esencial de la competencia reconocida a la comunidad, y tampoco extralimitarse en aras a la creación de títulos «ex novo» de competencia por encima de la distribución material establecida en el texto constitucional.

Este correlato de criterios y aplicaciones prácticas en la delimitación del título competencial resulta ciertamente aplicable al ámbito de la concertación agroalimentaria.

En esta línea, y en segundo término, el correlato necesario de esta concreción sustancial del principio de autonomía competencial que nos ocupa como potestad de determinar la política legislativa a seguir en materia de fomento de la agricultura, también radica en el orden instrumental del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, particularmente en su correcto entendimiento de procurar la autonomía presupuestaria y financiera suficiente para que la Comunidad pueda llevar a cabo su propia política agraria.

Sin prejuzgar cual sea el sistema de financiación más adecuado en la relación de las Haciendas Territoriales de los distintos entes, decisión que, por lo demás, incumbe a los Poderes Públicos responsables de ellos a través de los cauces previstos en la Constitución, cabe enfatizar, una vez más, que tanto a tenor del citado «fin» constitucional previsto en el sistema de financiación, como de la aplicación de las reglas y criterios fundamentales que rigen el entramado competencial, el principio sustantivo de autonomía competencial en los límites de su contenido esencial no puede ser menoscabado o alterado por la intervención estatal, con independencia de la naturaleza, clase o función que sustente o dirija dicha intervención. En otros términos la vigencia y efectividad de este principio también se proyecta incólume en el orden instrumental del sistema de financiación, de suerte que su contenido esencial tampoco puede verse alterado de un modo indirecto por el «procedimiento» o «técnica» de financiación que en un determinado momento caracterice y de cobertura presupuestaria al eje competencial reconocido a la Comunidad Autónoma.

En tercer término, y en similar dirección, el Tribunal Constitucional también ha señalado los límites intrínsecos a la noción de «bases» como elemento técnico en la articulación de las competencias compartidas, sobre todo en relación a su alcance o función normativa, pues ésta no puede abrogar el contenido esencial de la competencia reconocida a la comunidad, y tampoco extralimitarse en aras a la creación de títulos «ex novo» de competencia por encima de la distribución material establecida en el texto constitucional.

Pues bien, es importante señalar que este correlato de criterios y aplicaciones prácticas en la delimitación del título competencial resulta ciertamente aplicable al ámbito de la concertación agroalimentaria, y su proyección directa en los Códigos de autorregulación comercial del sector, como materia susceptible en la competencia exclusiva que ostenta la Comunidad Valenciana sobre "agricultura, reforma y desarrollo agrario y

ganadería" (art. 49.3 regla tercera del Estatuto de Autonomía). En este sentido, tal y como el Anteproyecto de Ley de desarrollo rural de la Comunitat Valenciana contempla, no cabe duda de la legitimidad competencial autonómica para plantear los fines, principios y directrices que definan el modelo de desarrollo rural y agrario de la Comunitat Valenciana. Competencia que se extiende también a una de las principales demandas del sector entorno a la conveniencia de establecer un modelo de desarrollo rural participativo, de forma que no sólo se actualice el sistema relacional de la Administración autonómica, sino que también se comprometa un completo marco de concertación agroalimentaria pensado para profundizar en la transparencia del mercado, la calidad de negociación comercial y su posible incidencia en el justo equilibrio de los precios agrarios.

La habilitación de un sistema de mediación y arbitraje de resolución de conflictos que fomente la autocomposición de los intereses del sector, junto con la promoción de los Códigos de trazabilidad y marcas de calidad específicas, orientados a favorecer los actos de consumo basados en la correcta información, constituyen otras de las medidas de implementación que pueden darse en el ámbito competencial autonómico derivado de su apuesta por la concertación agroalimentaria.

## II. La cadena de valor agroalimentaria y los códigos de buenas prácticas de contratación y comercialización

La elaboración de marcos jurídicos flexibles que permitan lo favorezcan, entre otros extremos, el funcionamiento de acuerdos de autorregulación sectorial y de Códigos de Buenas Prácticas de Negociación constituyen, en la actualidad, instrumentos indispensables para las reformas de los sectores productivos en un orden económico cada vez más liberalizado, competitivo, dinámico y globalizado.

Del mismo modo, dichos instrumentos técnicos se presentan como elementos de referencia cada vez más habituales en los

**En este sentido no cabe duda de la legitimidad competencial autonómica para plantear los fines, principios y directrices que definan el modelo de desarrollo rural y agrario de la Comunitat Valenciana.**

**Entorno a la conveniencia de establecer un modelo de desarrollo rural participativo, que también se comprometa un completo marco de concertación agroalimentaria pensado para profundizar en la transparencia del mercado, la calidad de negociación comercial y su posible incidencia en el justo equilibrio de los precios agrarios.**

**El funcionamiento de acuerdos de autorregulación sectorial y de Códigos de Buenas Prácticas de Negociación constituyen, en la actualidad, instrumentos indispensables para las reformas de los sectores productivos en un orden económico cada vez más liberalizado, competitivo, dinámico y globalizado.**

**Estos instrumentos resultan especialmente recomendables para el sector agrario y la cadena de valor agroalimentaria valenciana y su orientación estratégica hacia mercados competitivos y estables.**

**La apuesta por la aplicación de estos Códigos, debe ser apreciada como una decisión de política jurídica en torno a la aspiración de una ordenación más adecuada de nuestros mercados agroalimentarios; esto es, como el mejor modelo hacia una más justa composición de los intereses en conflicto basado en los criterios de buena fe contractual, justo equilibrio de las prestaciones y mejora de la gestión en la cadena de valor agroalimentaria.**

diferentes procesos de adaptación económica llevados a cabo por la Unión Europea en el ámbito de sus Reglamentos y Directivas. Particularmente en el ámbito de las actuaciones y recomendaciones de la Comisión de las Comunidades Europeas en donde la elaboración de estos Códigos de contratación vienen referenciados como unos instrumentos, especialmente idóneos, en orden a promover las relaciones de mercado sostenibles, su transparencia y, en definitiva, la mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa.

En todo caso, estos instrumentos resultan especialmente recomendables para el sector agrario y la cadena de valor agroalimentaria valenciana y su orientación estratégica hacia mercados competitivos y estables, sobre todo a tenor del evidente déficit estructural que presenta dicho sector tanto en la configuración de la cadena alimentaria, como en su escasa incidencia o posicionamiento en el mercado agroalimentario con los consiguientes desequilibrios económicos.

Pero, además, la apuesta por la aplicación de estos Códigos, y sus respectivos Protocolos, a favor de un mayor equilibrio, transparencia y seguridad de las relaciones comerciales no sólo debe ser vista como un elemento meramente técnico de eficacia o de eficiencia de índole económica, sino, que también, debe ser apreciada como una decisión de política jurídica en torno a la aspiración de una ordenación más adecuada de nuestros mercados agroalimentarios; esto es, como el mejor modelo hacia una más justa composición de los intereses en conflicto basado en los criterios de buena fe contractual, justo equilibrio de las prestaciones y mejora de la gestión en la cadena de valor agroalimentaria.

Decisión que, además, en nuestro ordenamiento jurídico viene informada directamente por los valores constitucionales que sustentan a los principios rectores de política social y económica y que nuestro nuevo Estatuto de Autonomía ha resaltado, de forma inequívoca, en su artículo dieciocho, en orden a promover las medidas necesarias que garanticen el desarrollo y protección de los derechos del sector agrario valenciano.

De ahí, por tanto, que el mandato estatutario refuerce la coherencia de estos instrumentos conexos a la necesaria imbricación de la función social en el mercado y a su debida proyección con los principios de conmutatividad, seguridad y equilibrio en las relaciones de intercambio y de comercio. Máxime si se tiene en cuenta que también estos instrumentos orientados a la promoción de una relación comercial más estable y eficiente no sólo atienden a un equilibrio contrac-

tual, sino que también se asientan, además, sobre unos presupuestos de interés general para los consumidores, y al mismo tiempo permiten su futuro desarrollo a otros ámbitos de especial interés para el sector como son los de calidad, seguridad agroalimentaria y trazabilidad medioambiental. Todo ello sin olvidar que también pueden colaborar, de la misma forma, en la promoción de futuros protocolos destinados a facilitar una mejor planificación y desarrollos compartidos por todos los agentes de la cadena agroalimentaria.

De esta forma, estos instrumentos podrán implementar directamente las relaciones contractuales y comerciales del sector, ya sea respecto de las que se negocien particularmente, o bien aquellas se lleven a cabo mediante contratos tipos homologados por las Administraciones competentes, estableciendo para ello un asequible esquema de conceptos básicos, principios y buenas prácticas dirigidas a ordenar la estructura negocial de las relaciones comerciales. Todo ello, sin perjuicio, del futuro desarrollo de estos instrumentos hacia otros ámbitos o aspectos que resulten de interés en el marco de la cadena de valor agroalimentaria.

### III. Instrumentos de concertación: protocolo de actuación y junta arbitral

Desde esta perspectiva, el denominado Protocolo de actuación reflejaría el acuerdo voluntario de autorregulación que estable los principios y recomendaciones sobre los que ha de fundamentarse las buenas prácticas en las relaciones contractuales de productos agrarios y agroalimentarios realizadas por los agentes de la cadena de valor agroalimentaria de la Comunitat Valenciana.

Dicho acuerdo debería fundamentarse en los siguientes principios básicos de ordenación de la relación comercial de las partes contratantes:

- Autonomía de la voluntad y autorregulación negocial.
- Transparencia, claridad y concreción y sencillez en el intercambio de información.
- Igualdad de trato entre las partes y recíproco interés negocial.

**Protocolo de actuación reflejaría el acuerdo voluntario de autorregulación que estable los principios y recomendaciones sobre los que ha de fundamentarse las buenas prácticas en las relaciones contractuales.**

- Equilibrio de las prestaciones.
- Responsabilidad compartida y compromiso negocial.
- Confianza y buena fe contractual.

Respecto a su contenido, los principios y reglas básicas del Protocolo de actuación deberían contener, al menos, los siguientes ámbitos de la relación comercial y de la cadena de valor agroalimentaria:

- Ordenación de la negociación comercial.
- Regulación de la actividad promocional y de los servicios prestados por terceros.
- Mejora de la actividad de logística y aseguramiento de suministro.
- Fomento del cumplimiento de las obligaciones legales.
- Eficiencia de la gestión administrativa y de la tesorería.
- Promoción de la cooperación en materia de calidad y seguridad agroalimentaria y protección a los consumidores.
- Aplicación, interpretación y seguimiento del Protocolo de actuación.

Al margen de las medidas de incentívación, todos los productores, compradores, empresas, asociaciones y demás agentes de la cadena de valor agroalimentaria que se acogieran voluntariamente al Protocolo de actuación estarían obligadas a cumplirlo en el ámbito de sus relaciones negociales y comerciales.

Por su parte, la Junta Arbitral realizaría actuaciones de mediación y arbitraje que tendrían por objeto la resolución de las cuestiones que pudieran surgir en relación con la interpretación y cumplimiento del Protocolo correspondiente.

Dicha mediación y arbitraje podría realizarse, además, utilizando medios electrónicos, lo que permitiría el ahorro en costes y desplazamiento, así como una mayor celeridad en la resolución de las controversias, dentro de un sistema arbitral compuesto, en todo caso, por árbitros conocedores de la materia, por lo que se garantizaría un servicio de resolución extrajudicial de conflictos rápido, útil y de calidad.

El sistema de arbitraje de la Comisión de Seguimiento del protocolo de buenas prácticas, por su carácter especializado, se diseñaría para la resolución de conflictos entre las personas físicas o jurídicas que produzcan, distribuyan y comercien con productos agrícolas y agroalimentarios, es decir, entre los productores-vendedores, los elaboradores, los proveedores, y los compradores o distribuidores de los productos agrícolas o

**Por su parte, la Junta Arbitral realizaría actuaciones de mediación y arbitraje que tendrían por objeto la resolución de las cuestiones que pudieran surgir en relación con la interpretación y cumplimiento del Protocolo correspondiente.**

agroalimentarios. Por ello, en ningún caso este sistema arbitral se podría utilizar por los consumidores o usuarios finales, que deberían acudir al arbitraje de consumo en los términos establecidos por la legislación aplicable.

Las entidades que voluntariamente hubieran aceptado el cumplimiento del protocolo de buenas prácticas deberán obligatoriamente someter las controversias que se deriven de su aplicación, interpretación o cumplimiento a la Junta Arbitral.

La Junta Arbitral, también debería conocer de las controversias que le sometan las partes sobre cuestiones relativas a la interpretación, ejecución, cumplimiento, desarrollo o extinción de las relaciones jurídicas y comerciales a las que se refiere el Protocolo de buenas prácticas.

En cuanto al desarrollo del Arbitraje, se deben establecer las cuestiones esenciales del mismo pero permitiendo que sean la propia Junta Arbitral de la Comisión de Seguimiento la que, con mayor conocimiento de causa, a través del pertinente Reglamento de funcionamiento, fije las pautas concretas de desarrollo y tramitación del procedimiento arbitral. En cualquier caso, la Junta Arbitral debería respetar en su composición la paridad entre representantes de las asociaciones o entidades implicadas en el concreto arbitraje de que se trate y, además, contar con un representante de las Administraciones Públicas, garantizándose la igualdad de trato a ambas partes, así como la oportunidad de éstas de hacer valer sus derechos de la mejor forma posible.







# Constitución, Estatuto, Ley Electoral Valenciana

## Notas sobre las posibilidades de modernización del sistema electoral valenciano

Texto de:  
Manuel Martínez Sospedra

### Sumario

1. Introducción. El Presidente Camps coloca la cuestión sobre el tapete.
2. Los condicionantes constitucionales: las reglas del art.152 CE, el modelo constitucional y la coherencia sistémica.
3. Las reglas de los arts. 23 y 24 EACV.
4. Las posibilidades de flexibilización e individualización de la representación.
  - a) Una solución conservadora.
  - b) Un distrito electoral más pequeño.
  - c) Un distrito electoral más pequeño con igualación.
  - d) La representación proporcional personalizada: listas y distritos uninominales, o la adaptación del modelo alemán.
5. Conclusión.

## 1. Introducción. El Presidente Camps coloca la cuestión sobre el tapete

No es ningún secreto que los juicios de calidad sobre nuestros sistemas electorales no son precisamente muy favorables, hasta el punto de que, quienes se ven en la necesidad

de defenderlos, se ven forzados a plantear la cuestión desde la perspectiva de la gobernabilidad. Es claro que la primacía de la gobernabilidad o, negativamente, la prevención frente a una "excesiva" fragmentación parlamentaria, reposa sobre una determinada ordenación de preferencias. En efecto, los sistemas de representación persiguen cuatro fines fundamentales: dar una imagen fiel de la opinión, formar y manifestar la voluntad popular, legitimar los gobernantes que se escogen y producir mayorías que tengan la capacidad de ser al tiempo gobernantes y gobernables. En una ordenación de preferencias la primacía de la gobernabilidad reposa sobre la ubicación en el primer puesto del orden de preferencias a la última de las cuatro mencionadas.

No obstante la gobernabilidad se resiente, y a la postre puede acabar quebrando, si el sistema de representación se hace opaco porque no es capaz de dar una imagen fiel de la opinión y, en relación con ello, su capacidad para legitimar gobernantes se erosiona. Un examen, aun superficial, de las críticas más frecuentes a nuestros sistemas electorales, muestra que la crítica más usada incide sobre una pieza capital de los mismos: las listas electorales. Como bien se sabe el régimen actual, cuyo núcleo esencial es común a elecciones legislativas, autonómicas, locales y al Parlamento Europeo, reposa sobre un voto de lista que tiene determinadas propiedades: en primer lugar el elector debe optar por candidaturas que muy mayoritariamente son de gran tamaño: el caso más reducido es el del Congreso, en el que la dimensión media se sitúa en 6,7 escaños por distrito, si bien la mayoría absoluta de la población vota en distritos que tienen diez o más de diez escaños y en las que es necesario que las listas tengan un tamaño algo superior. Por regla general la mayoría de los electores votan con listas de mayor tamaño en las municipales, dado que algo más del sesenta por ciento de la población reside en municipios de más de 20.000 habitantes, lo que significa votar con listas de no menos de 21 miembros, y algo similar ocurre con las elecciones a los Parlamentos territoriales, piénsese que en el caso valenciano el distrito más pequeño viene eligiendo en el entorno de los 25 diputados. Si las listas son de gran tamaño, y para la mayoría de las elecciones y la mayoría de los electores lo son, es muy difícil que se produzca la personalización del voto y de la representación. En segundo lugar las elecciones se hacen con voto de adhesión porque la lista es cerrada y bloqueada, con lo que el mal se agrava: muy pocos electores tienen un conocimiento mínimo

de la mayor parte de los candidatos a los que votan. En tercer lugar se emplea un tipo de escrutinio que sigue el principio matemático de la mayor media que, en cuanto tal, es sumamente sensible al tamaño del distrito electoral, lo que destruye la proporcionalidad y produce rendimiento mayoritario si el distrito es mayoritariamente reducido (como sucede en el caso de la elección del Congreso) y otorga en todo caso primas abultadas a los partidos de mayor tamaño en perjuicio tanto de los medianos como de los pequeños, lo que puede producir, y produce, efectos perversos<sup>1</sup>. No hay que extrañarse que tales procedimientos reciban críticas muy duras. No parece que la combinación destaque por su acierto.

El caso de la elección a Cortes Valencianas es al respecto ilustrativo: en la actual Legislatura *Les Corts* tienen 99 diputados elegidos en tres distritos. Si los electores de Castellón tienen que lidiar con una lista de veintitantos candidatos, los alicantinos tiene que hacerlo con una de más de treinta y los electores de la provincia de Valencia deben votar a listas aún mayores. En estas condiciones encontrar electores que conozcan a una parte sustancial de los diputados que se eligen en su distrito tiene que ser necesariamente una entelequia. Muy razonable no es.

En el último debate sobre el estado de la Comunidad el presidente Camps apuntó la necesidad de personalizar la elección y aproximar los electos a los electores, y venía a plantear dos líneas de acción posibles: o bien realizar la elección en distritos de menor tamaño, o bien proceder a elección de diputados en distrito uninominal.<sup>2</sup> Una vez planteada la cuestión la misma aflora con motivo del debate y votación de las resoluciones que traen causa del debate sobre el estado de la Comunidad, en la que el Partido Popular presenta una propuesta de resolución, que es objeto de transacción y adoptada por la Cámara<sup>3</sup>. Dicha resolución prevé la creación de una comisión parlamentaria *ad hoc* al efecto de que, sin perjuicio de conservar una

**En el último debate sobre el estado de la Comunidad el presidente Camps apuntó la necesidad de personalizar la elección y aproximar los electos a los electores, y venía a plantear dos líneas de acción posibles: o bien realizar la elección en distritos de menor tamaño, o bien proceder a elección de diputados en distrito uninominal.**

1. El caso de la elección del Congreso es emblemático: el sistema opera como uno mayoritario con representación de minorías (usualmente la primera minoría exclusivamente) en 45 de los 52 distritos, lo que hace imposible la existencia de partidos medianos y castiga severamente a los partidos nacionales de apoyo difuso y no da un beneficio suficiente a los dos mayores partidos, a los que no facilita el logro de la mayoría absoluta, con la consecuencia de otorgar una posición parlamentaria clave a los partidos nacionalistas moderados (en especial CiU).

2. DSCV VII Leg. 27/09/010 pp.16564/5 ad exem.

3. DSCV VII Leg. 28/09/010 p. 16625.

distribución interprovincial de escaños similar a la actual, sea factible la:

*Introducción en nuestro sistema electoral de circunscripciones más pequeñas que la provincia e incluso uninominales, con el fin de establecer una relación más directa y mayor proximidad entre representado y representante.*<sup>4</sup>

La propuesta, por lo original y por la relevancia del proponente, ha tenido una cierta repercusión en los medios, por sí misma, y porque colateralmente plantea la cuestión de la necesidad de una nueva ley electoral que adapte la legislación electoral al nuevo Estatuto, tal parece que se haya querido poner en planta una de las sugerencias que propuso el Consejo de Estado en su informe sobre la reforma electoral: probar las soluciones propuestas en el banco de pruebas de las elecciones territoriales. Las notas que siguen son una exploración de las posibilidades de acción que, en orden a la personalización de la elección, ofrece el bloque de la constitucionalidad al legislador autonómico.

## 2. Los condicionantes constitucionales: las reglas del art.152 CE, el modelo constitucional y la coherencia sistémica

Las normas valencianas, sean estatutarias u ordinarias, son válidas sólo en el caso de que no sean disconformes con la Constitución. De lo que se sigue que para examinar las posibilidades de acción que el bloque de la constitucionalidad permite, es indispensable considerar en primer lugar las reglas constitucionales que sean atinentes al caso. En principio las reglas del art.147, que establecen el contenido mínimo necesario de los Estatutos, no dicen nada respecto a la cuestión del sistema de representación, y en su seno de la ley electoral territorial. Al ser el nuestro un Estatuto sucesor de otro tramitado en su día por uno de los procedimientos que tienen

---

4. Res. 390/VII de 28 de septiembre. BOCV 13/10/1910 pp. 32.958/9.

por norma de cabecera al art.143 de la Constitución podría parecer que el legislador estatutario sería completamente libre en la materia. Este quedaría, si acaso, limitado por un criterio prudencial, el de la coherencia sistémica, pero no existiría límite constitucional alguno a su capacidad de configuración. Las cosas no son exactamente así.

La Constitución sí contiene normas sobre el sistema de representación y el procedimiento electoral en lo que afecta a los Estatutos de Autonomía: se hallan en el art.152.1. CE, que ordena que el sistema institucional de la Comunidad se base en una Asamblea Legislativa unicameral electa por sufragio universal:

*con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio*

Sólo que dicha exigencia parece no aplicable al caso valenciano porque el primer inciso del citado precepto impone dicho modelo a:

*los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior*

que no es nuestro caso. No obstante las cosas han venido a cambiar con posterioridad y no principalmente porque, mediante expedientes diversos, el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma siempre ha sido el propio de las anteriormente denominadas "de autonomía plena", sino merced a la jurisprudencia constitucional.

En efecto, en la decisión que pone fin al segundo contencioso sobre las transitorias del Estatuto de Autonomía de Canarias, que tiene que ver, por cierto, con la materia electoral, un Estatuto próximo pariente del nuestro por haber sido tramitado de forma similar y estar dotado desde el principio con el ámbito competencial propio de la "autonomía plena", el Constitucional estatuye que las reglas del apartado primero del art.152 CE son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas y por ello vinculan a todos los Estatutos<sup>5</sup>, es, pues exigible al Estatuto Valenciano y, mediante él, al legislador autonómico, que regulen la materia electoral escogiendo una técnica de entre las muchas que responden a la descripción de "representación proporcional".

**El Constitucional estatuye que las reglas del apartado primero del art.152 CE son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas y por ello vinculan a todos los Estatutos.**

5. STC 255/98 FJ,s 4 a 7

Hay que advertir que la Constitución no estatuye que la ley electoral deba acoger una fórmula electoral de las entendidas como proporcionales, aunque sea muy extendida la anterior es una apreciación errónea. La Constitución no obliga a realizar las elecciones al Parlamento Autónomo mediante escrutinio proporcional por la sencilla razón de que el precepto de que se ha hecho mención no menciona en absoluto ni la naturaleza del procedimiento electoral ni la ley electoral territorial misma. Lo que la ley fundamental ordena no es que la ley electoral sea proporcional, lo que ordena debe ser proporcional no es el procedimiento, sino el resultado, no el tipo de escrutinio, sino la "*representación*". El mandato constitucional no es un mandato de naturaleza procesal, lo es de naturaleza finalista, es un mandato de resultado: la ley electoral debe hacerse de tal forma que la representación resultante sea "proporcional". Es ésta, y no el procedimiento, el que debe obedecer al principio proporcional<sup>6</sup>. Naturalmente a nadie se le escapa que en el mundo real no es factible alcanzar una "*representación proporcional*" sin recurrir a una ley electoral que establezca una fórmula electoral proporcional, toda vez que ninguna fórmula electoral mayoritaria es capaz por sí misma de producir un resultado según el principio proporcional<sup>7</sup>.

---

6. Por cierto que algo muy parecido hace el art. 68.3. respecto del Congreso, en el que se exige que la elección se haga en razón de "criterios de representación proporcional". En lo que difieren los dos preceptos constitucionales (arts. 68.3. y 152.1.) no radica en la exigencia de proporcionalidad en el resultado, sino en el distinto ámbito en el se exige, este es la "circunscripción" en el caso del Congreso, y es la "Asamblea Legislativa" en el caso del Parlamento Territorial. De lo que se sigue que la exigencia de proporcionalidad en la "representación" es más rigurosa en el segundo caso que en el primero.

---

7. Las fórmulas electorales mayoritarias pueden configurarse para abrir la posibilidad de representación de minorías o no, pero constitutivamente están diseñadas para dar la totalidad o la mayor parte de la representación al candidato o lista de mayor votación, y, por ello, son constitutivamente inaptas para producir una "representación" proporcional, pueden ordenarse de tal modo que excluyan totalmente a las minorías (así el voto en bloque o el "escrutinio inglés"), o para dar influencia a las minorías, aunque no directamente representación (como las fórmulas cuyo principio de decisión es la mayoría absoluta), así el *scrutin d'arrondissement* francés o el "escrutinio australiano", o para dar alguna representación a la segunda minoría en orden de votación, como el método del "voto limitado" que seguían las dos leyes electorales republicanas y se emplea en la elección de la parte provincial del Senado, pero queda fuera de su alcance un reparto de puestos, y, por ende, una "representación" proporcional. Vide **Martínez Sospedra, et alii**. *Los sistemas electorales. Un análisis comparado*. Tirant lo Blanch. Valencia. 2007 *passim* o **IDEA**. *Diseño de sistemas electorales. El nuevo manual de IDEA Internacional* Instituto Federal Electoral. México. 2006 *passim*. (IDEA son las siglas inglesa del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, con sede en Estocolmo).

De otra parte ese es exactamente criterio interpretativo fijado en su día por el Tribunal Constitucional:

*Cualesquiera que sean sus modalidades concretas, su idea fundamental es la de asegurar a cada partido político o grupo de opinión, una representación si no matemática, cuando menos sensiblemente ajustada a su importancia real.*<sup>8</sup>

Lo que la Constitución viene, pues, a imponer al legislador estatutario y, mediante este, al legislador autonómico, es que establezca un sistema electoral que de lugar a un resultado proporcional, lo que implica la necesidad de adoptar un sistema electoral proporcional, pero no se reduce ni a escoger una entre varias fórmulas electorales proporcionales, ni a establecer cualquier método de elección proporcional. Lo que la Constitución viene a exigir es un sistema (no una fórmula electoral) proporcional que es definido como tal por su capacidad para alcanzar un resultado asimismo proporcional<sup>9</sup>.

Hay que anotar que la exigencia de "*representación proporcional*" no se formula en términos idénticos para el Congreso y para el Parlamento Autónomo en la Constitución misma. En efecto, en los términos del art. 68 CE la elección del Congreso debe hacerse de tal modo que produzca dicha representación en el distrito, que es la provincia, por el contrario el art.152 CE predica ese resultado del conjunto de la Asamblea y no de cada distrito electoral. Como la variable "tamaño" es determinante en la definición del rendimiento del sistema electoral se sigue de ello que la exigencia de proporcionalidad es más rigurosa en el caso de los Parlamentos Autónomos que en el del Congreso, sencillamente el tamaño es mayor.

Al margen de las previsiones constitucionales opera en el mismo sentido un criterio prudencial: el de la coherencia sistémica. En todo Estado con una pluralidad de elecciones de distinto ámbito hay siempre una elección principal: aquella mediante la cual se procede a la provisión del órgano de gobierno más

---

8. STC 40/81 FJ 2.

9. Lo que permite entender que quepa la posibilidad de que una ley electoral autonómica establezca de modo excepcional que haya algún distrito uninominal, al efecto de asegurar el cumplimiento de la previsión constitucional de mismo art.152 CE que anota que debe estar representado en el Parlamento Autónomo las "diversas zonas" de su territorio. Lo que quedaría fuera de lugar si lo exigido fuere una ley electoral que acogiera un tipo de escrutinio proporcional: no es posible distribuir proporcionalmente un escaño.

importante. La regulación que se establezca para la elección principal tiende a ser imitada en las regulaciones de las elecciones de segundo orden, tanto si ello viene prescrito por reglas de Derecho (como en Austria (art. 95 C.F.) o en Italia (art. 122 C.I.), pongamos por caso) como si no. No es difícil entender la razón: el que las distintas elecciones obedezcan a principios comunes permite, de un lado, una más fácil inteligibilidad del sistema y sus propiedades por parte de los electores, con el refuerzo de la legitimidad del sistema que ello conlleva; del otro una mayor similitud en los patrones de resultados y una menor probabilidad de rendimientos electorales extravagantes respecto de la elección principal, lo que facilita la gobernación del sistema institucional, finalmente facilita en gran medida la actuación de los partidos, que pueden afrontar con menor aparato administrativo y menores costes (financieros y de organización), una pluralidad de elecciones. Si, además, hay siempre, o es muy probable, la coincidencia de dos o más de dos elecciones en ámbitos territoriales distintos (como entre nosotros sucede con la mayoría de las autonómicas y las municipales), el que los distintos sistemas electorales que se aplican obedezcan a principios comunes reduce el *stress* institucional.

En nuestro caso la Constitución impone a la elección principal, la del Congreso, como hemos visto, una determinada clase de representación:

*La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional (art. 68.3. CE)<sup>10</sup>*

Con lo que el criterio prudencial y la regla constitucional coinciden en vincular al legislador estatutario en un sentido determinado: la representación proporcional.

### 3. Las reglas de los arts. 23 y 24 EACV

El nuevo Estatuto de Autonomía en buena parte conserva y en algunos puntos innova el régimen previsto en el Esta-

---

10. Un comentario reciente sobre el sistema electoral principal puede verse en **Martínez-Pujalte, A. L.** *Los sistemas electorales españoles. Evaluación y propuestas de reforma*. U. Rey Juan Carlos. y Dykinson. Madrid.2010. pp. 47 y ss.

tuto de 1982. Los arts. 23 y 24 EACV poseen un contenido muy complejo, buena parte del cual queda fuera de consideración en el asunto que nos ocupa por razón de la materia. En lo que a la cuestión que exploramos afecta la norma estatutaria contiene dos clases de previsiones de interés: de un lado las previsiones de procedimiento, del otro las previsiones materiales.

### a) Las previsiones de procedimiento

Se contienen en el primer inciso del art. 24 y en el apartado primero del art. 23. En sustancia se componen de una reserva de ley específica y de un determinado quórum de aprobación, lo que supone decir que es una ley especial que, además, es una ley reforzada. En cuanto al primer punto el Estatuto no es novedoso, sigue una pauta que figura para la misma materia en la Constitución (art. 70 en relación con el art. 81.1.), tampoco lo es en cuanto toca al segundo, que sigue exactamente el mismo modelo (art. 81.2. CE) aunque no exactamente el mismo procedimiento.

Que la materia electoral esta reservada a la ley formal, y por tanto a norma parlamentaria, se sigue inmediatamente de los arts. 23.2. y 53.1, segundo inciso, de la Constitución dado que, por definición, la electoral es norma de desarrollo de derecho fundamental y, en consecuencia, le es de aplicación la denominada cláusula "Sólo por ley". Adicionalmente, y en virtud de la reserva a la ley orgánica del "régimen electoral general" la competencia autónoma sobre materia electoral está condicionada por las normas de aplicación directa que la propia LOREG (Título I) contiene, y que enumera la d.ad.1ª.2 de la propia Ley, siendo de aplicación supletoria, cuando proceda, las restantes normas del citado título<sup>11</sup>. En nuestro caso, y a diferencia de los que sucedía con el Estatuto de 1982, y de lo que es común en otros Estatutos, la reserva de ley no concurre con las normas estatutarias toda vez que el actual EACV no contiene derecho transitorio de aplicación a la materia<sup>12</sup>.

La reserva es una reserva de las llamadas específicas, esto es se trata de una reserva a favor de una ley especial, lo que no tiene nada de particular si se considera que el propio Estatuto no contempla una figura similar o equivalente a la ley orgánica

11. Para el nada sencillo problema del reparto competencial en materia electoral vide el excelente trabajo de **Gavara de Cara, J.C.** *La distribución de competencias en materia electoral en el Estado de las Autonomías*. En CDP (monográfico) n°22/23. INAP. Madrid.2004 pp. 9 y ss.

12. Que en algunos casos como el catalán o el canario suple la inexistencia de propia ley electoral.

La LEV es norma reservada a la materia electoral y, a su vez, esta última esta reservada a la LEV misma, de tal modo que sólo dicha norma esta habilitada para regular aquella parte del programa normativo concerniente a las elecciones autonómicas que se halla dentro de la esfera de competencia de la Generalitat (tamaño, distritos electorales, fórmula electoral, sistema de recuento, etc.).

En nuestro caso el muy elevado quórum de aprobación tiene dos implicaciones claras: la LEV no puede ni aprobarse ni reformarse por el partido de la mayoría por sí, ni por ese partido con la colaboración o apoyo de un socio menor: el quórum de dos tercios hace imperativo el acuerdo de los dos mayores partidos a riesgo de no tener disciplina legal de las elecciones.

estatal, dicha reserva que define el art. 23.1. y reitera el primer inciso del art. 24 EACV lo es a lo que el Estatuto actual, como el anterior, denomina Ley Electoral Valenciana. En consecuencia la LEV es norma reservada a la materia electoral y, a su vez, esta última esta reservada a la LEV misma, de tal modo que sólo dicha norma esta habilitada para regular aquella parte del programa normativo concerniente a las elecciones autonómicas que se halla dentro de la esfera de competencia de la Generalitat (tamaño, distritos electorales, fórmula electoral, sistema de recuento, etc.). En este sentido el Estatuto sigue el modelo que fija para la materia el art. 70 CE al reservar una determinada materia, la electoral, a una determinada ley, la electoral.

La LEV es, además, una ley reforzada: el art. 24 EACV exige un quórum de aprobación especial, un quórum supermayoritario: se exige la mayoría de los dos tercios de *Les Corts*, aunque el redactado no es muy feliz no cabe duda que por ello hay que entender los dos tercios de los miembros de Derecho del Parlamento Autónomo.<sup>13</sup> Solo un instrumento legal tan peculiar esta constitucionalmente habilitado para regular las elecciones al Parlamento Valenciano. La extraordinaria rigidez del procedimiento indica claramente que esta es materia tan sensible que no puede entregarse a la disposición de la mayoría necesaria para sostener al Gobierno. En nuestro caso el muy elevado quórum de aprobación tiene dos implicaciones claras: la LEV no puede ni aprobarse ni reformarse por el partido de la mayoría por sí, ni por ese partido con la colaboración o apoyo de un socio menor: el quórum de dos tercios hace imperativo el acuerdo de los dos mayores partidos a riesgo de no tener disciplina legal de las elecciones. Como consecuencia los dos partidos de mayor representación gozan de un poder de veto toda vez que su concurso es indispensable para producir la ley en cuestión.

### b) Las previsiones materiales

Cuatro son las previsiones materiales que el Estatuto impone a aquella parte de la materia electoral que aquí interesa, las mismas afectan al tamaño, al principio de representación, al mapa de circunscripciones y a la clave de representación. Di-

13. Confieso tener dudas acerca de la legitimidad constitucional de un quórum de aprobación tan elevado, piénsese que es superior al que se exige para la reforma constitucional ordinaria (art. 167 CE), es mayor que el que se exige para ordenar las instituciones de la Generalitat (art. 44.5. EACV) e idéntico al de aprobación de un nuevo Estatuto por *Les Corts* (art. 82.1. EACV), no parece que la restricción del principio de decisión propio de la democracia (el de la mayoría) sea proporcionada ni razonable.

fiere del precedente de 1982 en que no establece normas que impidan *de facto* la comarcalización del mapa electoral, en que no fija un mínimo inicial de diputados por provincia y en que no contempla barrera electoral alguna.

### **b.1. El tamaño.**

El Estatuto se limita a fijar un tamaño mínimo necesario, el Parlamento no puede tener menos de 99 escaños, electos todos ellos por sufragio universal directo (art. 23.1. EACV). Puede obviamente tener más, pero no menos. A diferencia del anterior Estatuto el presente ofrece mayores posibilidades de adaptación a los cambios demográficos (hay que recordar que entre 1982 y la fecha la población de la Comunidad ha crecido en una tasa ubicada en el entorno del 25 por ciento, en cifras absolutas algo menos de un millón cien mil habitantes según el censo de 2008). La desaparición de los topes de tamaño tiene, a los efectos que aquí interesan, una propiedad muy conveniente: permite aumentar el número de distritos electorales y hacerlos de menor tamaño sin que ello afecte necesariamente de manera muy seria a la proporcionalidad del sistema, la ausencia de tamaño máximo da una flexibilidad que de otro modo no existiría. De hecho si no es utópica la comarcalización del mapa electoral se debe, entre otras cosas, a ese dato.

### **b.2. El principio de representación.**

Se halla en el último inciso del apartado primero del art. 23. EACV la elección debe hacerse "*atendiendo a criterios de proporcionalidad*". Ciertamente la regla podría estar mejor redactada, como sucede en otros casos, pero pocas dudas caben sobre su intelección: criterios de representación proporcional<sup>14</sup>. La LEV, pues, tiene que redactarse de tal modo que tenga una capacidad significativa para asignar los puestos de elección en razón del peso electoral de partidos y, en su caso, candidatos.

### **b.3. Las circunscripciones. (el mapa electoral).**

A diferencia del anterior el actual Estatuto no define a la provincia como circunscripción electoral (en el clave art. 24 la

<sup>14</sup>. No cabe alegar que los "criterios de proporcionalidad" se refieren a la clave de representación toda vez que la misma tiene su tratamiento en otro lugar, significativamente ligada al mapa electoral (art. 24 EACV) y hacerlo supondría convertir el enunciado presente en un enunciado vacío, en contra del principio hermenéutico de eficacia jurídica. Además, por si no bastara lo anterior, debe tenerse en cuenta que el art. 23.1. EACV debe entenderse a la luz de las previsiones del art. 152.1. CE.

palabra asimismo clave "electoral" ha desaparecido<sup>15</sup> y no esta unida al término "circunscripción"<sup>16</sup>, y es precisamente ello que posibilita la utilización como distrito electoral de entidades de dimensión menor que la provincia. Lo que sí conserva del Estatuto de 1982 es la previsión según la cual ninguna provincia puede contar con menos de 20 escaños, para ser exacto: no establece que habrá un mínimo inicial de 20 escaños y un plus adicional por población, como anteriormente, se limita a asegurar que la provincia de menor población (Castellón) no elegirá menos de 20 diputados<sup>17</sup>. De este modo el Estatuto no define por sí mismo cual es el mapa electoral, ni como se integra. Ciertamente nada impide que se opte por mantener como circunscripción la provincia y, al menos provisionalmente, podríamos admitir que la nueva redacción permite la fijación de los 20 escaños/provincia como mínimo inicial<sup>18</sup>, pero ya no es jurídicamente necesario hacerlo, cuanto menos.<sup>19</sup>

---

15. Vide art. 13 en relación con la d.t.7.2. EACV 1982. En el sistema de éste último son las previsiones de derecho transitorio las que hacen posible la interpretación sistemática del conjunto de las reglas sobre elecciones del propio Estatuto que conduce a la conclusión de la provincia como circunscripción electoral, y son asimismo las citadas las que obligan a configurar en términos de mínimo inicial de diputados por provincia la regla sobre los veinte escaños mínimos. Y son precisamente esas las que han desaparecido.

---

16. Reténgase que en castellano la palabra "circunscripción" se define por la RAE como: "División administrativa, militar, electoral o eclesiástica de un territorio." Por lo que el calificativo es imprescindible para saber de que clase de división se está hablando.

---

17. Conviene mencionar aquí que según el padrón de 2008 los algo más de cinco millones de habitantes de la Comunidad se distribuyen así:

Alicante	1.913.922
Castelló	601.997
Valencia	2.568.563
Total	5.084.502

Piénsese que de no existir la previsión que comentamos si hubiera un diputado por cada 50.000 habitantes, Castelló sólo contaría con doce y solo la provincia de Valencia elegiría a la mayoría absoluta de la Cámara.

---

18. Por razones de comodidad y al efecto de facilitar la comparación ese es el criterio que se va a seguir en estas páginas.

---

19. No me parece discutible la afirmación común según la cual un sistema electoral que siga usando de la provincia como distrito electoral, y que siga estableciendo un mínimo inicial de 20 escaños por provincia es la que mejor se adecúa a los preceptos estatutarios más relevantes, ahora bien eso no significa que esa sea la única posibilidad de desarrollo. Desarrollar el Estatuto no es ejecutarlo y, por ello, no es exigible optar siempre y necesariamente por

Hay que anotar, no obstante, que el texto estatutario sí excluye una posibilidad cuanto menos: al hablar de "circunscripciones", en plural, el texto está prejuzgando que no es constitucionalmente factible un régimen electoral que comprenda o equivalga a una elección en distrito único. Siendo esto así se sigue que con el nuevo texto estatutario no es constitucionalmente viable el establecimiento de ninguna regla electoral afectante al mapa electoral de ámbito supraprovincial (salvo disposición estatutaria expresa, que no la hay), y que, en consecuencia, la anterior barrera electoral deviene constitucionalmente ilegítima, no por su tamaño, sino por su ámbito de aplicación<sup>20</sup>.

#### **b.4. La clave de representación.**

Aparece como potencialmente mixta en el art. 24 EACV: de un lado hay una garantía de una representación mínima de 20 escaños/provincia, del otro se establece el reparto en razón de la población. Las cosas, no obstante, no están del todo claras por la pésima redacción del precepto. Una comparación elemental con el texto de 1982 muestra que se trata de una reelaboración, pero la misma está muy mal hecha: de un lado desaparece la anterior definición de la provincia como circunscripción electoral, y desaparece asimismo la cualificación de mínimo como inicial que antes se atribuía a la cláusula de los 20 escaños/provincia; del otro se conserva un enunciado "distribuyendo el resto del número total de diputados entre dichas circunscripciones" en razón de la población, enunciado que sólo tiene sentido si se hubiere conservado la redacción anterior, si en la cláusula transcrita no se hubiere conservado la palabra "resto" el texto hubiere sido coherente, cosa que ahora no es. No pasar el texto a dictamen del *Consell Jurídic Consultiu* tiene esos costes. Para no prolongar una discusión que no es propia de esta sede admitiremos, a título provisorio, que a cada provincia corresponden 20 escaños y los demás,

la solución más ajustada a las reglas estatutarias. El juicio sobre el ajuste entre Estatuto y norma de desarrollo del mismo es un juicio de compatibilidad y no de conformidad. La norma estatutaria delimita un campo de juego que contiene en sí mismo una pluralidad de directrices y normas de desarrollo, entre las cuales puede libremente escoger el legislador autonómico, sin otra condición que respetar los límites que el propio Estatuto impone. O, lo que es lo mismo, el Estatuto no impide ni clausura ni la pluralidad ni la política.

<sup>20</sup>. El estatuto de 1982 contenía en este punto una regulación incongruente: circunscripción provincial y barrera nacional, pero la incongruencia no es por sí misma causante de nulidad y la barrera electoral era estatutariamente impecable únicamente porque estaba consagrada en el Estatuto mismo. Y eso es lo que en el actual no se da.

Hay que anotar, no obstante, que el texto estatutario sí excluye una posibilidad cuanto menos: al hablar de "circunscripciones", en plural, el texto está prejuzgando que no es constitucionalmente factible un régimen electoral que comprenda o equivalga a una elección en distrito único.

hasta el número máximo que se fije (bien sea directa, bien sea indirectamente) se tienen que distribuir en razón de la población provincial.

En resumidas cuentas el bloque de la constitucionalidad impone al legislador valenciano que, a la hora de regular las elecciones a *Les Corts*, debe cumplir determinado requisitos, que pueden resumirse así:

**Primero.** El único instrumento habilitado para regular la materia, esto es la elección del Parlamento, es la LEV. Dicha norma es una ley reforzada que exige un quorum de aprobación de los dos tercios de los miembros de Derecho de la Cámara.

**Segundo.** La clave de representación debe cumplir dos condiciones: de un lado debe contemplar cuanto menos veinte diputados a cada provincia, asignando los restantes a cada una de ellas en función de su población respectiva, con el límite de una diferencia en el valor inicial del voto entre la provincia más poblada y la menos poblada no debe exceder de una relación 1 a 3; del otro que el tamaño mínimo jurídicamente necesario de la Cámara es de 99 diputados.

**Tercero.** Que el ámbito territorial en el que deben desarrollarse la totalidad de las operaciones electorales no puede ser mayor que la provincia. Implícitamente ello excluye el reparto de escaños y su provisión mediante algún procedimiento igual o equivalente al distrito nacional único, excluye asimismo la existencia de un mecanismo de igualación que opere en el conjunto de la Comunidad y, finalmente, excluye por lo mismo las cláusulas de barrera de ámbito supraprovincial.

**Cuarto.** Que el sistema electoral debe configurarse de tal modo que produzca una representación que quepa entender como proporcional, entendiendo por tal aquella en la que el número de escaños obtenidos por cada candidatura aparece como "*sensiblemente ajustada*" a su cuota electoral. Como tal resultado no es factible mediante el uso de fórmulas electorales mayoritarias implícitamente se están excluyendo éstas y las mixtas (que adolecen del mismo problema amen de otros inconvenientes), y exigiendo alguna clase de fórmula electoral proporcional, con la salvedad que esta, en su aplicación, está subordinada al cumplimiento del fin de la obtención de una representación parlamentaria "*sensiblemente ajustada*",

juicio que sólo puede hacerse en presencia de una combinación determinada entre la fórmula electoral y el tamaño del distrito.

**Quinto.** Es constitucionalmente factible el establecimiento de barreras electorales, siempre que se cumplan tres condiciones: primera, su ámbito de aplicación no puede ser mayor que la unidad que se adopta como base en la clave de representación, esto es la provincia; segunda, su tamaño no puede exceder de aquel que entiende como máximo la jurisprudencia constitucional, esto es el 6 por ciento; tercera, que son cuanto menos preferibles aquellas barreras electorales que no suponen la privación completa del valor de resultado del voto emitido a favor de las minorías.

## 4. Las posibilidades de flexibilización e individualización de la representación

El texto estatutario actual no contiene regla alguna que sea incompatible con el establecimiento de distritos electorales de tamaño menor y dimensión infraprovincial al haber desaparecido del mismo las cláusulas del texto de 1982 que lo impedían y tornaban un enunciado vacío las escasas y genéricas referencias a la "comarcalización". La conservación de la previsión comarcalizadora y la eliminación de la provincia como circunscripción "electoral" hacen constitucionalmente viables métodos de elección basados en distritos electorales de dimensión menor que la provincia. En este sentido la sugerencia del Presidente Camps no es estatutariamente inviable y, por eso no carece de sentido el contenido de la resolución parlamentaria de que se ha hecho mención. Por el contrario, las reglas estatutarias si vienen a excluir la posibilidad de elección en distrito nacional único y sus fórmulas equivalentes, toda vez que las mismas no resultan compatibles con la combinación de representación mínima garantizada de muy considerables dimensiones y la elección por sufragio universal igual. Cabría debatir si las normas estatutarias consienten alguna clase de mecanismo de igualación mediante el cual se atribuyan algunos escaños a los partidos tomando como base la suma de los votos totales recibidos por las candidaturas

**Las reglas estatutarias si vienen a excluir la posibilidad de elección en distrito nacional único y sus fórmulas equivalentes, toda vez que las mismas no resultan compatibles con la combinación de representación mínima garantizada de muy considerables dimensiones y la elección por sufragio universal igual.**

**En resumen, las reglas de los artículos 23 y 24 EACV excluyen cualquier instrumento electoral cuyo ámbito de aplicación sea mayor que la provincia. Las variaciones en orden al distrito electoral deben ser encuadradas necesariamente en el marco provincial.**

en la totalidad de la Comunidad Autónoma<sup>21</sup>, toda vez que el Estatuto no determina taxativamente que la provincia es la "circunscripción electoral". A mi juicio la tesis más aceptable es la contraria precisamente porque tales mecanismos de igualación reposan sobre el valor entendido de la igualdad en el valor inicial del voto de todos los electores, cosa en nuestro caso imposible por la regla que impone una representación mínima de 20 escaños a la provincia de menor población<sup>22</sup>, cosa, además, de la cual es muy consciente el legislador, que por eso determina que la diferencia de dicho valor inicial no puede exceder de una desproporción de uno a tres (art. 24 EACV in fine.). En resumen, las reglas de los artículos 23 y 24 EACV excluyen cualquier instrumento electoral cuyo ámbito de aplicación sea mayor que la provincia. Las variaciones en orden al distrito electoral deben ser encuadradas necesariamente en el marco provincial.

Al efecto de contar con distritos electorales de menor tamaño y candidaturas más breves, y así aproximar electores y electos, hay que descartar de entrada todo sistema electoral que sea constitutivamente incapaz de producir "representación proporcional". Ello supone excluir, en primer lugar, todos los sistemas electorales que proceden a la elección *únicamente* en distrito uninominal, tanto si el principio de decisión es el de la mayoría simple, como si es el de la mayoría absoluta: al ser el escaño indivisible no cabe reparto proporcional, ni, por ello, representación proporcional alguna. Del mismo modo hay eliminar los sistemas de elección binominal, porque en tales casos<sup>23</sup> lo que hay es un sistema incompatible con el principio democrático. Ello supone que si se desea un sistema electoral basado en una sola clase de distrito electoral estos tienen un tamaño mínimo: tres escaños.

21. Pienso en una solución similar a la sueca o la danesa, en virtud de la cual una parte minoritaria de los escaños del Parlamento se reparten en función del total nacional de votación, o algo parecido a la parte de lista nacional de la ley electoral italiana de 1994, que asignaba un quinto de los escaños entre el total nacional de los votos sin representación.

22. Piénsese que una clave de representación de naturaleza igualitaria conduciría a dar al electorado de la provincia central la mayoría de la Cámara y supondría una minoración del cincuenta por ciento, o más, de la representación de Castelló. Por ejemplo, si establecemos una clave de representación de un escaño por 50.000 habitantes, a efecto de obtener una asamblea de tamaño similar al actual, con datos del padrón de 2008 corresponderían 51 diputados a Valencia, 38 a Alicante y tan sólo 12 a Castelló.

23. En la práctica es un supuesto de caso único: Chile.

Ahora bien, la combinación de un distrito electoral tan pequeño no es compatible con la representación proporcional siempre y necesariamente, para que lo sea exige o bien un tipo de escrutinio proporcional poco sensible a la variable "tamaño del distrito", o bien un reparto de escaños en dos niveles: uno primario y otro de reparto de restos. En nuestro entorno hay dos casos emblemáticos que responden a ambos escenarios: el irlandés y el belga.

Ciertamente es posible combinar elección mediante una fórmula electoral proporcional y una elección en distrito uninominal. Ese es precisamente el caso de los sistemas electorales llamados mixtos en los que una parte de la representación es elegida con voto de lista y escrutinio proporcional y la otra es elegida en distrito uninominal bien sea con decisión por mayoría simple, bien sea mediante decisión por mayoría cualificada, usualmente la mayoría absoluta. El ejemplo más acabado en nuestro entorno es el que da la ley electoral húngara: una parte de los 386 diputados se eligen en distrito uninominal y decisión por mayoría absoluta (176), 140 se eligen en 20 distritos con voto de lista y reparto por cociente electoral simple. Finalmente 60 escaños se proveen mediante listas nacionales en las que se tienen en cuenta los votos que no han tenido representación en distrito uninominal y los que haya quedado sin escaño, por no haber obtenido ninguno o por haber exceso de votos sobre la cuota, en la elección proporcional. El modelo más simple se puede ejemplificar en el caso de Lituania: los 141 escaños se dividen en dos bloques: 71 son electos en distrito uninominal y decisión por mayoría absoluta, los otros 70 en lista nacional con reparto según el método del resto mayor. Si la parte electa en distrito uninominal (caso de la ley italiana de 1994: ocho de cada diez) es mayoritaria el sistema electoral es mayoritario con representación de varias minorías, pero no es proporcional, si el reparto es equilibrado el sistema es rigurosamente mixto<sup>24</sup>. En ninguno de ambos casos se satisface la exigencia de "representación proporcional", y todos los sistemas mixtos conocidos hacen que una parte considerable de la Cámara sea electa en distritos electorales de gran tamaño con listas con un número de candidatos muy superior al actualmente empleado en la elección de *Les Corts*. A los efec-

24. En la realidad los sistemas mixtos no son muy numerosos ni muy populares, por lo que no son raros los casos de adopción seguida de abandono (el último caso en Europa el albanés) parecen reunir los inconvenientes de las dos partes y pocas de sus ventajas, y tienden a confundir al elector, como señala el poco entusiasta informe IDEA p. 128, no es de extrañar que allí donde se adoptan no sean precisamente estables.

tos de personalizar la elección manteniendo la representación proporcional sencillamente no sirven.

Descartadas las opciones anteriores quedan tres posibilidades básicas: la elección en distrito de tamaño reducido (típicamente la comarcalización de la elección) de tal manera que los distritos se movieran en un margen de tres a seis escaños, la elección en distritos de similar tamaño con reparto restos mediante agrupación de distritos y alguna clase de adaptación de la representación proporcional personalizada. En todo caso la aplicación, digamos convencional, de las reglas estatutarias para un tamaño de la Cámara no muy distante del actual podría establecerse así: cada provincia tiene un mínimo inicial de 20 diputados, a los que se adiciona uno más por cada 120.000 habitantes o fracción superior a 70.000. Lo que conlleva un reparto del siguiente tenor:

**CUADRO I**  
**Tamaño propuesto de las circunscripciones provinciales**

Provincia	Mínimo inicial	Escaños/población	Total
Valencia	20	21	41
Alicante	20	16	36
Castelló	20	5	25
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>42</b>	<b>102</b>

Datos población censo 2008

De donde la ratio que en cada provincia hay entre el número de escaños asignados a la misma y su población, que fija el criterio base para el diseño de los distritos electorales, es como sigue:

**CUADRO II**  
**Ratio escaños/población**

Provincia	Población	Escaños	Ratio
Valencia	2.568.563	41	1/62.648
Alicante	1.913.922	36	1/53.165
Castelló	601.997	25	1/24.080
<b>Total</b>	<b>5.084.502</b>	<b>102</b>	<b>1/49.848</b>

Datos población censo 2008

Visto lo cual aparece un problema muy complejo de resolver: quien y como se diseña el mapa electoral. La cuestión del mapa es clave por dos razones: de un lado porque no existe a nivel infraprovincial entidad administrativa alguna que cubra todo el territorio, esté diseñada para cubrir necesidades

distintas de las electorales, y pueda por ello ser políticamente neutra, y cuente con el aparato administrativo correspondiente<sup>25</sup>; del otro porque al ser variable la distribución espacial de los apoyos de los partidos el diseño del mapa es vulnerable al fenómeno conocido como *gerrymandering*, esto es el fraude consistente en predeterminar los resultados electorales mediante la manipulación del mapa electoral. Como acaba de suceder, sin ir mas lejos, en las legislativas venezolanas: con el 52 por ciento del voto la oposición sólo cuenta con algo más de un tercio de los escaños, el chavismo con el 48 por ciento tiene algo más del 60 por ciento de la Asamblea. Y no es el caso más radical. Ciertamente las grandes ciudades podrían por si solas forma un distrito electoral, así Castellón elegiría  $\frac{3}{4}$  diputados, Alicante seis, Elche cuatro, Valencia unos doce, pero a partir de ahí manda el lápiz y éste puede predeterminar el resultado lo que, de darse, destruiría por la base la legitimidad de la representación.

La única solución al problema que se ha revelado funcional y duradera es la británica: el mapa electoral se revisa para cada elección, se hace de nuevo cada diez años, y su confección está a cargo de una comisión de expertos de carácter neutral. A mi juicio un procedimiento que incluyera la redacción de la propuesta por una comisión de expertos extraídos a partes iguales de los organismos técnicos de la administración y las universidades, sobre la que decidiera de forma motivada la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma podría servir a estos efectos. No está de más señalar que si este problema no se resuelve de forma satisfactoria las posibilidades de aproximar electores y electos y personalizar la elección dejarán sencillamente de existir<sup>26</sup>.

---

25. Podría pensarse en los partidos judiciales, sin embargo esa no es una opción práctica, en primer lugar por las muy grandes diferencias de población entre los distintos partidos judiciales; en segundo lugar por la carencia de la correspondiente organización administrativa (solo existe la judicial); en tercer lugar porque el diseño de la planta judicial se hace con criterios funcionales muy distintos de los que son pertinentes en el caso, amen de que su uso como distrito electoral puede afectar a la imagen pública de la justicia, que no anda demasiado sobrada de prestigio como para permitir que sobre su organización se extienda la sombra de la politización partidista. Finalmente porque hay un precedente muy negativo: el uso desviante del partido judicial al efecto de la elección de diputados provinciales de régimen común, que se hace sobre la base de unos partidos judiciales en buena parte ficticios por obsoletos (cf art. 204.3. LOREG).

---

26. En el caso germano, del que mas adelante se trata, la jurisprudencia constitucional ha establecido además criterios muy rigurosos para hacer frente al problema de las excesivas diferencias de tamaño entre los distritos electorales

**En todo caso hay que anotar aquí que la principal propiedad que tiene el proceder a la elección en distritos electorales de reducido tamaño, bien sea en parte o en todo, radica en los cambios políticos en los partidos que induce.**

En todo caso hay que anotar aquí que la principal propiedad que tiene el proceder a la elección en distritos electorales de reducido tamaño, bien sea en parte o en todo, radica en los cambios políticos en los partidos que induce. Si el distrito es pequeño y el contacto personal es por ello fácil la red de relaciones personales de los candidatos y sus amigos políticos pasa a primer plano a la hora de solicitar y obtener el voto. En consecuencia la elección en distritos pequeños otorga ventajas comparativas a los partidos que tengan organizaciones locales de fuerte afiliación, desvía una parte importante de las actividades de campaña a los contactos personales entre candidatos y militantes de un lado y electores del otro, hace depender en mayor grado el resultado electoral de la actuación de los miembros del partido y con ello no sólo otorga a los militantes un papel político importante, sino que potencia la capacidad de acción de las organizaciones locales en el seno del partido. El que no tiene en el distrito una fuerte y eficiente organización partidaria local no lo va a tener fácil. El ejemplo británico es bien claro: el efecto político principal de la elección parlamentaria en el marco de la *constituency* es dotar de contenido político a la figura del afiliado de base, incentivar la afiliación efectiva y potenciar el rol de militantes y organizaciones de distrito en el seno del partido. Lo que tiene, como efecto de retorno, disminuir la importancia relativa del uso de los *mass media* y, con ello, contener o reducir los costes de la campaña electoral.

### **a) Una solución conservadora**

Una intervención minimalista, que sólo exigiría cambios reducidos en el modelo electoral existente, que seguiría respondiendo al configurado por la Constitución y la LOREG para la elección principal de sistema institucional, esto es la elección del Congreso de los Diputados, y que cuenta con un precedente en las dos leyes electorales republicanas, consistiría en subdividir cada provincia en dos distritos electorales: uno correspondiente a la capital y otro correspondiente al resto de

uninominales, lo que permite entender que la práctica usual sea fijar los distritos mediante una ley. En Europa no se alcanza un criterio tan estricto como el establecido por el Tribunal Supremo USA en las decisiones de la "revolución del prorrateo", que arrancan de Baker vs. Carr (1962): un margen de variación del 5%, así en Francia, con motivo del conflicto sobre las elecciones en Nueva Caledonia, el Consejo Constitucional estableció un margen del 20%. Obsérvese que las reglas del EACV referentes a la cuestión electoral no pasarían ni el cedazo del Tribunal Supremo USA, ni el mucho menos exigente del Conseil Constitutionnel.

la provincia. En principio el resultado de una elección en seis distritos tendrían un perfil semejante al siguiente:

### CUADRO III. El desdoble provincial

Población	Provincia	Población capital	Esc. a distrito prov.	Esc. a distrito capitalino
Valencia	1.952.355	814.208	28	13
Castelló	421.992	180.005	17	8
Alicante	1.579.167	334.755	30	6

Presentado en tales términos parece claro que los tres distritos que comprenden la provincia y el correspondiente a Valencia-ciudad tiene dimensiones suficientes para asegurar una efectiva representación proporcional aun cuando se empleara cualquiera de las fórmulas electorales que siguen el principio matemático de la media mayor, lo que supone que sería factible sin riesgo de problema constitucional significativo la conservación del escrutinio d'Hondt simplificado que se emplea en el día de la fecha y se viene usando desde 1977. El tamaño presenta alguna dificultad en el caso de Castelló –capital, pues en tal caso el distrito esta en la franja de tamaño en la que el resultado proporcional sólo es factible si no se dan grandes diferencias entre las cuotas electorales de cada partido significativo y el número de estos es medio o alto<sup>27</sup>, por el contrario el distrito de Alicante–capital está por debajo del tamaño mínimo necesario para que las citadas fórmulas electorales puedan obtener una representación proporcional. Ello nos sitúa en la necesidad de o bien rediseñar el mapa de distritos en Alicante o bien adoptar al menos en tal caso (y tal vez en el de Castelló–capital) una fórmula proporcional menos sensible al tamaño de distrito (si se desea conservar el voto de adhesión actual alguna combinación entre escrutinio que sigue el principio del mayor resto y el voto exclusivo de lista).

Si se desea conservar la misma fórmula electoral en todos los distritos y que la misma siga siendo la actual o alguna similar, se podría proceder en el caso de Alicante a crear un distrito capitalino formado por Alicante y alguno de los municipios limítrofes (S. Vicente del Raspeig, S.Juan o Elche, pongamos por caso), en el caso de la agregación de las dos mayores ciudades de la provincia el resultado sería de un distrito de 11 escaños para el complejo Alicante-Elche, y de 25 para el resto de la provincia.

27. En las elecciones legislativa el arquetipo, y poco menos que el caso único es el de Guipúzcoa.

Este modelo cambia muy poco el diseño general del sistema electoral, y es dudoso que tenga una capacidad significativa para operar una cierta personalización del voto, con la posible excepción de la ciudad de Castelló.

Este modelo cambia muy poco el diseño general del sistema electoral, y es dudoso que tenga una capacidad significativa para operar una cierta personalización del voto, con la posible excepción de la ciudad de Castelló. Ciertamente tiene la virtud de reducir el tamaño de los enormes distritos electorales actuales, pero esa reducción sigue configurando distritos de gran tamaño de tal modo que en al menos tres de ellos, que suponen en conjunto las tres cuartas partes del total de diputados, la personalización de la representación es inviable. Ciertamente, desde la perspectiva que aquí interesa, es algo mejor que el mantenimiento del diseño actual, pero no parece que la mejora tenga suficiente entidad como para compensar los costes que la reforma conlleva.

### b) Un distrito electoral más pequeño

La primera posibilidad a considerar pasa por distritos electorales de pequeño tamaño, con una baja relación entre el número de electores y el de diputados combinado con una fórmula electoral proporcional capaz de dar lugar a una representación asimismo proporcional, lo que implica una fórmula electoral proporcional lo menos sensible posible a la variable tamaño del distrito. Si establecemos como límite inferior el distrito de tres escaños, y como límite superior el distrito de cinco, excepcionalmente de seis, el resultado sería algo muy semejante a esto.

#### CUADRO IV

##### Número de distritos reducidos por provincia

PROVINCIA	Nº DE DISTRITOS	Nº DE DIPUTADOS
Valencia	10	41
Alicante	9	36
Castelló	6	25
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>102</b>

Lo que situaría al tamaño medio del distrito en algo más de cuatro escaños. No obstante hay que hacer observar que en el caso de Castelló la capital exigiría un distrito de cinco escaños, y que si bien Elche podría formar por si sola un distrito electoral, hay dos casos en los que una gran ciudad debería ser dividida en dos, o más de dos, distritos: Alicante y Valencia, siendo el tamaño medio distritos de entre 180.000 y 300.000 habitantes en la provincia de Valencia, de entre 150.000 y 250.000 habitantes en Alicante, y entre 75.000 y 125.000 ha-

bitantes en Castelló.<sup>28</sup> Tamaños no muy distintos de los que dan en los uninominales en el caso alemán.

La necesidad de procurar una representación proporcional en distritos de tan reducido tamaño obliga a la exclusión de las fórmulas electorales con elevada sensibilidad a la variable tamaño, lo que supone la renuncia al conjunto de fórmulas proporcionales de mayor uso, aquellas que se rigen por el principio matemático de la mayor media (d'Hondt, Udda, Saint-Lagüe, Hagenbach-Bischoff), y reduce la gama de opciones a las fórmulas proporcionales disponibles a dos grupos: de un lado aquellas que operan el reparto según el criterio del mayor resto y del otro el voto único transferible.

Llegados a este punto habría que decidir entre dos alternativas posibles: si se va a mantener el voto de lista cerrada y bloqueada, es decir el voto de adhesión mediante lista de candidatos, o si se va a tratar de reforzar la personalización de la representación mediante la introducción del voto de preferencia. Ambas posibilidades son constitucional y estatutariamente factibles, debiéndose observar que mientras que la conservación del voto de adhesión favorece la marca-partido y deja en segundo plano la personalidad de los candidatos, pero es de mecánica más sencilla y hace más liviano el escrutinio<sup>29</sup>, la introducción del voto de preferencia personaliza la elección e induce al electo a mantener una más estrecha relación con los intereses organizados en su distrito y con los electores de mismo, pero induce la competencia entre candidatos del mismo partido y hace más complejo el escrutinio, lo que haría recomendable en caso de optar por esta vía la adopción de algún procedimiento de cómputo electrónico.

Sentado lo anterior las dos soluciones extremas vendrían dadas por la combinación entre voto de adhesión y fórmula Hare-Niemayer de un lado y la adopción del Voto Único Trans-

**La necesidad de procurar una representación proporcional en distritos de tan reducido tamaño obliga a la exclusión de las fórmulas electorales con elevada sensibilidad a la variable tamaño.**

**28.** Por cierto que una de las propiedades de la elección en distrito uninominal exclusivo si exigimos una fuerte intermediación es un tamaño de la Cámara muy grande. Piénsese que un tamaño medio del distrito similar al de la propuesta, según una ratio, algo más baja, de 1/40.000 daría lugar ya a un Parlamento de 127 escaños. No está de más recordar que la Comunidad tiene a la fecha un electorado de tamaño similar al que existía en España en el caso de la última elección parlamentaria con distrito uninominal, la de 1923, pero que en dicha elección el número de escaños en disputa (algo inferior al número legal) ascendía a 435.

**29.** No está de más precisar que, en contra de un tópico tan extendido como falso, en el "escrutinio inglés" el voto es de adhesión: no se puede elegir entre varios candidatos del Partido Conservador si éste sólo presenta uno, que es lo que hará, pues de lo contrario dividirá el voto y obtendrá la elección de un diputado de la competencia.

ferible por el otro. La primera es, de largo, la más sencilla, comporta mantener el voto de lista en los términos actuales, cuyas propiedades todos los electores conocen, y confiar la personalización de la representación al tamaño reducido del distrito y la brevedad de las listas electorales, es, además, la que mejor satisface la exigencia de paridad de género en la representación<sup>30</sup>. Sentado lo anterior la variación más destacada es el cambio de fórmula electoral, sustituyendo el d'Hondt por la Hare-Niemayer, usada por más de veinte años en las elecciones alemanas. La misma no es sino una forma de operativo simplificado para efectuar el reparto de escaños según el principio matemático del mayor resto y consiste sencillamente en obtener el número de puestos que corresponden a cada partido multiplicando el número de votos que este ha obtenido por el número de puestos que hay que atribuir y dividir el resultado por el total de los votos que han alcanzado las candidaturas.<sup>31</sup>

El otro extremo nos lo da el mal llamado "escrutinio irlandés", es decir el Voto Único Transferible, método que, al decir de Dahl, es el favorito de los politólogos. Comporta una votación con voto de lista, pero en el que el elector confecciona la lista libremente, pudiendo aceptar la candidatura del partido de su preferencia (cosa que en la práctica hacen la mayoría) o pudiendo modificarla, el voto es de lista abierta y, por tanto, con la posibilidad de introducir en la misma candidatos de diversos partidos. El orden en el que cada elector coloca los candidatos en la papeleta electoral es un orden de preferencia. La atribución de escaños se efectúa mediante una cuota, la

---

30. Las normas sobre cuotas electorales por sexo en las listas de candidatos son por sí mismas incompatibles con el voto de preferencia, toda vez que, por definición, este último comporta la facultad que se reconoce al elector de alterar las listas electorales.

---

31. El sistema propuesto puede ser modificado para introducir una forma limitada de voto de preferencia. Operativamente la solución más sencilla es posibilitar que el elector pueda escoger entre votar la lista del partido, con lo cual la acepta, o votar nominativamente a un solo candidato. Para efectuar el escrutinio se suman en cada caso los votos obtenidos por la lista del partido y los nominales que hayan recibido los candidatos que en dicha lista figuran, obteniéndose así el total de los votos recibidos por el partido, cifra que opera como base para el reparto de escaños. Efectuado éste y atribuido un determinado número de escaños a un partido se otorga el primer escaño al candidato que mayor número de votos personales haya obtenido, el segundo al segundo, etc. hasta la provisión de todos los puestos. O, lo que es lo mismo, pasan a la cabecera de la lista los candidatos que hayan recibido votos personales ordenados según el número de los mismos que hayan recibido, como se hace en el caso de Finlandia con uso del método d'Hondt.

llamada cuota de Droop<sup>32</sup>. Fijada esta todos los candidatos que alcanzan la misma con sus primeras preferencias son elegidos. Si restan puestos por cubrir se opera la conversión de las segundas preferencias de los candidatos electos en votos adicionales que se suman a los obtenidos por los candidatos aun no electos y se procede sucesivamente así convirtiendo en votos adicionales las subsiguientes preferencias, hasta la provisión de todos los puestos<sup>33</sup>. El VUT, que es el "método del sr.Hare" que defendió en su día Stuart Mill<sup>34</sup>, maximiza la influencia de los electores en la confección del resultado de la elección y es, de largo, el método de representación proporcional que mayor capacidad para personalizar la elección tiene. Su mayor inconveniente radica en que el proceso de conversión de las segundas y sucesivas preferencia en votos adicionales es muy lento, lo que hace el recuento largo y complicado, si bien hay que anotar que el problema en cuestión se reduciría muchísimo si se optara por un recuento mediante recursos electrónicos<sup>35</sup>.

### c) Un distrito electoral más pequeño con igualación

Una segunda posibilidad, que podría basarse en un mapa electoral similar al necesario en el caso anterior, aunque sería compatible con la existencia de alguno o algunos distritos de mayor tamaño, al efecto de disminuir el inconveniente que supondría la división electoral de las dos mayores ciudades, podría articularse mediante una elección en dos niveles. El método de producción de representación se articularía del siguiente modo:

**b.1. Primera fase:** se conserva el mapa de distintos reducidos del caso anterior. En cada uno de ellos la adjudicación

32. Que consiste en dividir el número de votos a candidatos por el número de puestos a distribuir mas uno, y agregar al resultado un uno. Para un cuadro de los cocientes y listas de divisores de mayor uso vide **Martínez Sospedra, M.** *Las instituciones del gobierno constitucional*. F.U. S. Pablo-CEU 2ª ed. Valencia. 1994. p. 159.

33. Una exposición detallada del procedimiento en **Martínez Sospedra et alii.** *Sistemas...* op. cit. pp. 143/45.

34. **Vide Stuart Mill, J.** *Sobre el gobierno representativo*. Tecnos. Madrid. varias ed. Debe verse todo el C.VII, en la edición de 1985 la aceptación y defensa del VUT pp. 88 y ss.

35. Una exposición sintética de propiedades, críticas, ventajas e inconvenientes en el estudio de caso de Irlanda que hace **M. Gallagher** en *IDEA Diseño...* op. cit. pp.85/88.

Como el reparto de los restos agregados a nivel provincial va a implicar la necesidad de cubrir un número de escaños que normalmente será igual o algo superior al de distritos electorales, la segunda fase va a operar una asignación de puestos sobre un número de vacantes en el mejor de los casos de tamaño medio.

de los escaños se efectúa mediante la técnica de cociente electoral simple<sup>36</sup>. Normalmente ello va a implicar la aparición del llamado "problema de los restos", esto es van a aparecer de un lado votos sin representación, y del otro escaños por proveer. Los primeros proceden de dos fuentes: de un lado los recibidos por las candidaturas que no han alcanzado escaño en el distrito, del otro los votos sobrantes de las candidaturas que sí hayan obtenido representación<sup>37</sup>. Para resolver dicho problema entra en juego una segunda fase.

**b.2. Segunda fase:** se agregan a nivel provincial de un lado los votos sobrantes de las candidaturas que han obtenido escaño en los distritos, así como los recibidos por aquellas que no hayan alcanzado representación en los mismos, fijando de este modo una suma provincial de votos que quedaron sin representación en la primera fase para cada una de las formaciones políticas comparecientes. Obtenidos los totales provinciales de votos sin representación se procede a agregar los escaños pendientes de adjudicación, sobrantes de la fase anterior, y una vez establecido de este modo el número de escaños vacantes se procede a atribuirlos entre las candidaturas en razón de los votos que no han alcanzado representación en la primera fase. Con lo que, atribuidos todos los puestos, el procedimiento finaliza.

Como el reparto de los restos agregados a nivel provincial va a implicar la necesidad de cubrir un número de escaños que normalmente será igual o algo superior al de distritos electorales, la segunda fase va a operar una asignación de puestos sobre un número de vacantes en el mejor de los casos de tamaño medio. Ello trae como consecuencia que es factible obtener una representación proporcional aun utilizando una fórmula que prime a las formaciones de mayor votación, como, en general, sucede con las que siguen el principio matemático de la mayor media. De hecho, en el ejemplo tradicional de un sistema electoral como el que aquí se expone, el belga, el tipo de escrutinio usualmente utilizado para el reparto de restos en el nivel provincial es el método d'Hondt.

36. Esto es la cifra repartidora se obtiene dividiendo el número de votos a candidaturas por el número de puestos a cubrir.

37. Supuesto que en la práctica se dará poco menos que siempre, toda vez que para las candidaturas que alcancen representación no desperdicien ningún voto es imprescindible que reciban un número de votos que o bien sea igual a la cifra repartidora o bien sea un múltiplo de la misma.

#### **d) La representación proporcional personalizada: listas y distritos uninominales, o la adaptación del modelo alemán.**

Una tercera posibilidad, que tiene como fundamental novedad combinar la representación proporcional con la existencia de elección en distritos uninominales, es la adaptación al caso de la "representación proporcional personalizada" germana. De entrada conviene deshacer un error muy común: la RPP *no* es un sistema electoral mixto en el que una parte de los diputados se eligen mediante escrutinio mayoritario y otra parte mediante escrutinio proporcional, al contrario, es un sistema mediante el cual la composición política del Parlamento se fija mediante una fórmula electoral proporcional sobre la base del total nacional de los sufragios de los partidos, lo que permite entender no sólo que es un método de representación mediante escrutinio proporcional, sino que, además da unos índices de proporcionalidad altísimos en sus resultados<sup>38</sup>.

El sistema de RPP ( que se emplea en modalidades no rigurosamente coincidentes en las elecciones federales y en las de los Parlamentos de los *Länder*)<sup>39</sup> exige de la existencia de dos métodos de presentación de candidatos y de votación paralelos, lo que acarrea que el elector cuenta con dos papeletas de votación. La elección se hace en parte en distrito uninominal y en parte en distrito plurinominal (el *Land*) y el elector dispone de un voto uninominal para la elección del diputado del distrito y de un voto de lista para elección en el ámbito del *Land*, ambos votos son de adhesión. La elección en distrito uninominal tiene por principio de decisión el de la mayoría simple de tal modo que el candidato de mayor votación en el distrito obtiene el escaño, sea cual sea su porcentaje de votación.

La composición política del Parlamento se fija, no obstante, sobre la base de los votos de lista emitidos en el marco del *Land*. Para ello se procede a sumar los votos que las listas de

**Exige de la existencia de dos métodos de presentación de candidatos y de votación paralelos, lo que acarrea que el elector cuenta con dos papeletas de votación.**

<sup>38</sup>. No está de mas advertir que ello es así, entre otras razones, porque el Tribunal Constitucional Federal ha establecido una muy estricta jurisprudencia mediante la cual es constitucionalmente exigible la más estricta igualdad no sólo en lo que toca al valor inicial del voto (el que tienen el sufragio del elector antes de ser emitido), sino también por lo que toca al valor de resultado (el que tiene el voto del elector una vez fijado su sentido y, en consecuencia, haber atribuido los escaños).

<sup>39</sup>. Vide Gavara de Cara, J.C. y Vallés Vives, F. *Los regímenes electorales territoriales en los Estados Compuestos. Alemania, Estados Unidos e Italia*. Congreso de los Diputados. Madrid. 2007 passim. En particular el apartado reservado al estudio del caso germano. pp. 23 y ss. Una exposición de las leyes electorales pp. 57/66.

*Land* de cada partido han recibido para formar un total nacional de votos, fijado éste *la totalidad* de los escaños de la Dieta se distribuyen en función del total nacional de votación, usando para ello de una fórmula electoral proporcional<sup>40</sup>. Una vez fijada la composición política de la Cámara se procede a designar los diputados, para ello se distribuyen los escaños que según la operación anterior corresponden a cada partido entre las listas que el partido ha presentado en los distintos *Länder*, asignando a cada una de ellas el número de diputados correspondientes al peso del voto del partido en *Land* en cuestión, para ello se emplea una fórmula proporcional (usualmente la misma que se emplea para fijar la composición política de la Cámara). Efectuada dicha operación se procede a comprobar si el partido afectado ha obtenido algún escaño en distrito uninominal, si la respuesta es negativa los escaños se proveen directamente con los candidatos que figuran en la lista en el orden en que en ella aparecen. Si, por el contrario, el partido ha obtenido en el *Land* alguno o algunos diputados electos en distrito uninominal estos se ordenan por número de votos recibidos y pasan a ocupar la cabecera de la lista en el orden que resulte, desplazando a los candidatos que en la lista figuran. Si el número de puestos que corresponden a la lista de *Land* es mayor que el de diputados electos en distrito uninominal son proclamados electos estos, por su orden, y, a renglón seguido, los que figuren en la lista hasta agotar el número de escaños a cubrir, si el número de puestos que corresponden a la lista de *Land* es igual al de diputados electos en distrito uninominal son estos exclusivamente los que obtienen representación, dejando fuera a los candidatos de la lista. Si el número de diputados electos en distrito uninominal es mayor que el que corresponde al *Land* según los votos de lista se crean escaños adicionales para los electos excedentes<sup>41</sup>. Si el número de estos modifica al alza la cuota que sobre el total nacional corresponde al partido beneficiado la prima se compensa creando escaños adicionales (escaños de compensación) para los demás partidos.

---

40. La fórmula electoral ha variado con el tiempo: en una primera versión se uso el método d'Hondt, pero a mediados de los ochenta los liberales impusieron como método una variante del mayor resto (el Hare-Niemayer) en tanto que en la presente década los Verdes han conseguido imponer sus pretensiones y la fórmula actual es una variante menos radical del método d'Hondt: el llamado método Udda o Saint-Lagüe rectificado.

---

41. En los últimos años el número de escaños complementarios así creados en las elecciones federales ha venido oscilando entre dos y cinco.

El sistema exige de un Parlamento numeroso al efecto de que los diputados electos en distrito uninominal lo sean mediante un voto personalizado y, en consecuencia, los distritos uninominales no sea excesivamente grandes. El reparto entre escaños a elegir mediante voto de lista y escaños a elegir en distrito uninominal es variable. La regla seguida en las elecciones federales es una distribución por partes iguales (300 y 300 en las últimas elecciones), las cosas pueden ser distintas en las elecciones de los *Landtag*, en general en estos casos la parte electa en distrito uninominal tiende a ser mayor, aunque en ningún caso excede de los dos tercios de los escaños a proveer.

**El sistema exige de un Parlamento numeroso al efecto de que los diputados electos en distrito uninominal lo sean mediante un voto personalizado y, en consecuencia, los distritos uninominales no sea excesivamente grandes.**

A mi juicio una traslación directa de la RPP en los términos expuestos a las elecciones al Parlamento Valenciano no es factible por dos razones: de un lado porque la traslación sin más exigiría unas normas referidas a la clave de representación que hicieren posible la igualdad del valor inicial del voto, cosa que, como sabemos, las normas del Estatuto excluyen; del otro porque un reparto de todos los escaños al nivel de la Comunidad Autónoma no es compatible con las reglas del art. 24 EACV, como ya se ha señalado. Cabría no obstante una adaptación del sistema de la RPP haciéndolo operar exclusivamente en el ámbito de cada una de las provincias. Ciertamente dicha operación tendría por consecuencia un sistema electoral menos proporcional que el modelo alemán o, si se prefiere, más favorable a los partidos mayores y menos a los partidos menores que el homólogo germano. La adaptación podría hacerse más o menos así:

*Primero.* Se efectuaría un división de los escaños correspondientes a cada provincia atribuyendo el sesenta por ciento a la elección en distrito uninominal y el cuarenta por ciento a la elección con voto de lista, esta última se efectuaría a nivel provincial. Ello daría una clave de representación aproximadamente así:

**CUADRO V**  
**Listas y distritos por provincias a los efectos de la RPP**

Provincia	Escaños Lista	Escaños Dis. Uninom.	Total
Valencia	16	25	41
Alicante	14	22	36
Castelló	10	15	25
<b>Totales</b>	<b>40</b>	<b>62</b>	<b>102</b>

**Segundo.** La elección en distrito uninominal se efectúa con papeleta asimismo uninominal y decisión por mayoría simple: obtiene la elección el candidato de mayor votación.<sup>42</sup>

**Tercero.** La elección de los escaños de lista se efectúa en cada provincia mediante voto de lista cerrada y bloqueada, como se viene usando.

**Cuarto.** Efectuado el escrutinio en la Junta Electoral Provincial se procede a proclamar electos a los candidatos de mayor votación en los distritos uninominales de la provincia.

**Quinto.** A renglón seguido se procede a distribuir la totalidad de los escaños de la provincia en razón de los votos de lista obtenidos por los partidos, determinando así el número de puestos que corresponden a cada uno. Dado el tamaño del distrito (muy similar al actual) no impide un rendimiento proporcional, que la fórmula electoral sea de las que siguen el principio matemático de la mayor media no afecta seriamente a la proporcionalidad de la representación.

**Sexto.** Determinado el número de escaños que corresponde a cada partido se procede a la incorporación en la cabecera de la lista de los electos del partido que lo han sido en distrito uninominal (si los hay) ordenados según el número de votos recibidos. Si un partido recibe en la provincia un apoyo electoral tal que su número de diputados electos en distrito uninominal es mayor que el de puestos que corresponden a la lista se crean al efecto escaños adicionales.

Un procedimiento electoral del corte del señalado tiene todas las ventajas que son propias de una elección proporcional, y, además, las complementa con las que son propias de la elección en distrito uninominal sin perjuicio de lo anterior, toda vez que si bien la composición política de *Les Corts* se ajusta fielmente a lo que cabe entender como "representación pro-

---

42. Hay que hacer notar que la RPP exige decisión por mayoría simple, toda vez que la elección por mayoría absoluta exigiría el establecimiento de coaliciones electorales, abiertas o implícitas, y ello, al hacer depender la elección del diputado de los votos de partidos distintos del que presentó al candidato, imposibilita el computar tales votos como votos del partido del candidato electo y, por ello, impide su incorporación a la lista de éste. De hecho la exigencia de una decisión por un quórum mayor de la pluralidad es uno de los datos que separan la RPP propiamente dicha de los sistemas mixtos como el húngaro o el lituano, que hemos visto.

porcional "la mayoría de sus diputados (62 sobre 102 si no hay escaños adicionales) lo son en distritos de tamaño reducido en los que la personalización de la elección es factible. En efecto, en la hipótesis que tratamos el tamaño medio del distrito uninominal (que forzosamente es distinto en cada provincia) sería más o menos así:

#### CUADRO VI

##### Tamaño medio del distrito uninominal en RPP

Provincia	Tamaño medio del distrito uninom.
Valencia	1/ 102.793
Alicante	1/ 86.996
Castelló	1/ 60.200

Lo que significa que mientras que en Alicante el tamaño medio es similar al de la *constituency* británica y en Castelló esta claramente por debajo del tamaño medio inglés, en la provincia de mayor población el tamaño del distrito no llega a ser un veinte por ciento mayor que el británico se halla más o menos en el entorno del cuarenta por ciento del alemán (en elecciones federales).

Tres cuestiones adicionales plantea un modelo de sistema electoral valenciano como éste: en primer lugar el problema del mapa de distritos, en segundo lugar la admisión o no de los escaños de compensación, en tercer lugar la *vexata questio* de la barrera electoral.

Por lo que toca a la primera cuestión hay que señalar que la confección del mapa de distritos es al mismo tiempo más sencillo y más delicado que en los dos modelos anteriores. Es más sencillo porque al ser el distrito electoral más reducido resulta más fácil adaptarlo a la distribución de la población que en los dos modelos anteriores. Más delicado porque su vulnerabilidad a la manipulación electoral es mucho mayor<sup>43</sup>. Este es un modelo que sólo puede ser legítimo, y por ello, sólo puede funcionar satisfactoriamente, si hay una exquisita imparcialidad en la configuración del mapa electoral. Ciertamente ello supone vencer tentaciones de cerrar el paso a las minorías mediante el expediente de trocear sus bastiones electorales (maniobra a la que es muy susceptible IU y lo es, aunque menos, el BNV), pero también la no menos fuerte de usar del lápiz para que este nos

**Este es un modelo que sólo puede ser legítimo, y por ello, sólo puede funcionar satisfactoriamente, si hay una exquisita imparcialidad en la configuración del mapa electoral.**

43. Si alguien tiene curiosidad busque el diseño de los distritos uninominales en Valencia que efectuó la ley electoral de 1871.

**En cuanto a las barreras electorales hay que notar que la inclusión de una barrera en este modelo es factible siempre que la misma opere en el mismo nivel en el que se fija la composición política de la delegación de la provincia en la Cámara: la provincia misma.**

dé los escaños que los votos no nos dan. Este es un modelo que sin comisión de límites dotada de ejercicio imparcial no puede prosperar.<sup>44</sup>

Por lo que toca a la segunda hay que anotar que nosotros no estamos en un contexto como el alemán, en el que hay una jurisprudencia que exige de la ley electoral una rigurosa igualdad de resultado<sup>45</sup>, en consecuencia no hay una exigencia constitucional de contemplar la existencia de "escaños de compensación" para restaurar la proporcionalidad alterada por la irrupción de escaños adicionales. Se puede incorporar el modelo con o sin escaños de compensación, bien entendido que su presencia o ausencia no es neutral. Su presencia exige un umbral de voto más elevado para alcanzar la mayoría absoluta, y minora las ventajas que la ley electoral siempre da a los partidos de mayor tamaño, su ausencia favorece a los mayores partidos y, entre ellos, al de mayor votación, y lo hará con mayor intensidad cuanto mayor sea la distancia entre ellos, amen de posibilitar el logro de la mayoría absoluta con un umbral de votación más bajo.

En cuanto a las barreras electorales hay que notar que la inclusión de una barrera en este modelo es factible siempre que la misma opere en el mismo nivel en el que se fija la composición política de la delegación de la provincia en la Cámara: la provincia misma<sup>46</sup>. Además, en un sistema como el que comentamos la barrera no es vulnerable a la objeción de inconstitucionalidad a la que es vulnerable la tradicional, toda vez que al no afectar la barrera a la elección en distrito uninominal su establecimiento no supone la ablación del contenido político de la voluntad del votante, ya que dicho sufragio sigue gozando, si bien parcialmente, de poder de configuración

---

44. Hay que anotar que caer en la tentación del *gerrymandering* puede traer una consecuencia que no se si será muy recomendable: la irrupción de la judicatura en la materia electoral. Así ha sucedido en tanto en el caso norteamericano como en el francés, y, que quieren que les diga, a mi no me parece deseable el espectáculo californiano de un juez diciéndole a la Legislatura que si en x meses no hace un mapa electoral que a Su Señoría le agrade Su Señoría lo hará.

---

45. Por no respetar adecuadamente ese principio ha sido declarada parcialmente inconstitucional la actual ley electoral federal en lo que toca precisamente a los escaños de compensación.

---

46. Para el caso de la elección al Congreso el Informe del Consejo de Estado estima que sería inconstitucional la fijación de la barrera a nivel superior a la provincia porque esta es la circunscripción. Vide Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General. (24/02/09) p. 200.

del resultado, en los términos que nuestra legislación emplea si "se tienen en cuenta" los votos a las minorías. Dicho esto no está de más señalar: primero, que la barrera no puede afectar a la elección en distrito uninominal: si un partido obtiene escaño en tales distritos porque tiene la fortuna de concentrar su voto en uno o dos bastiones (el PDS en el Berlín-Este en el caso germano) lo hará aunque su votación no supere el umbral de votación exigido; segundo, que en el modelo alemán la barrera (el 5% del total porque es en el nivel nacional donde se hace el reparto de escaños) no afecta ni a las minorías nacionales, ni a los partidos que obtengan cuanto menos tres escaños en distrito uninominal (nuevamente el PDS)<sup>47</sup>; tercero, que la barrera será progresivamente menos eficaz cuanto mayor sea el número de escaños que se eligen en distrito uninominal. Y cuarto, que no hay obstáculo constitucional alguno para fijar una barrera siempre que esta no supere lo que el Constitucional ha entendido como umbral máximo tolerable: el 6% de las transitorias del Estatuto canario.

## 5. Conclusión

Redactar una LEV que abandone, en todo o en parte, los enormes distritos electorales actualmente existentes optando por distritos electorales más reducidos es constitucional y estatutariamente factible. El bloque de la constitucionalidad no impone al respecto más que una limitación: el resultado del proceso electoral, esto es la representación, debe ser proporcional, entendiéndose por ello un resultado en escaños tal que la delegación parlamentaria de cada partido o coalición se halle "sensiblemente ajustada" a su peso electoral. Como hemos visto ello no imposibilita la elección en distritos electorales más pequeños, y puede comprender, siquiera sea parcialmente, la elección en distrito uninominal. Tanto en un caso como en el otro la condición de posibilidad de una reforma del sistema electoral en el sentido apuntado pende de la imparcialidad, material y formal, del organismo que diseñe y adapte periódicamente el mapa electoral, cosa especialmente difícil porque al no existir entes locales infraprovinciales del tamaño requerido el diseño del mapa electoral es constitutivamente sospechoso de arbitrariedad. Reza plenamente aquí la clásica observación acerca de la honestidad de la mujer de César: si el órgano encargado no es imparcial y no lo parece como su obra es la base de la legitimidad del sistema éste se derrumbará. Un

**Tanto en un caso como en el otro la condición de posibilidad de una reforma del sistema electoral en el sentido apuntado pende de la imparcialidad, material y formal, del organismo que diseñe y adapte periódicamente el mapa electoral, cosa especialmente difícil porque al no existir entes locales infraprovinciales del tamaño requerido el diseño del mapa electoral es constitutivamente sospechoso de arbitrariedad.**

47. Tres escaños suponen el 0,5% de los escaños de la Dieta.

**Con todo hay que ser conscientes que el efecto político primario de la elección en distritos electorales pequeños, uninominales en el extremo, no es tanto el de personalizar la elección cuanto el de retorno que tiende a producir en el funcionamiento efectivo de los partidos.**

diseño tan "listo" como el aplicado en Francia en 1958, que hizo posible, como factor principal, que la UNR con 3.604.000 votos tuviera 189 diputados y el PCF con 3.882.000 sólo 10, destruiría la credibilidad del sistema y con ella la de sus autores. Sólo si ese problema se puede resolver, si ese obstáculo se puede eludir, tiene sentido una reforma de la clase de la planteada en la antecitada Resolución adoptada por nuestro Parlamento.

La adopción de distritos electorales más reducidos al efecto de personalizar la elección, sujeta al mandato de fines de procurar una representación proporcional hace de dudosa viabilidad la conservación de una fórmula electoral del tipo del procedimiento d'Hondt o cualquier otro que siga el mismo principio matemático de distribución. La razón es sencilla: salvo que se de una muy elevada fragmentación electoral (cosa entre nosotros hoy por hoy inexistente) el método d'Hondt y similares ( como el de la mayor media o el Hagenbach-Bischoff) exigen distritos de un tamaño mínimo de 10 escaños para tener una significativa capacidad para producir una "representación proporcional". Como en el caso de los Parlamentos Territoriales dicha exigencia se predica de la Asamblea, y no del distrito como en el caso del Congreso, el bloque de la constitucionalidad es en nuestro caso mucho más exigente que en el de éste último. De otro lado la adopción de un distrito electoral más pequeño permitiría alcanzar, siquiera fuera parcialmente, al menos algunos de los resultados que se confían obtener mediante el uso del voto de preferencia, demanda esta poco menos que general. Empero no hay que engañarse, como la experiencia comparada acredita y el caso de la elección de los senadores provinciales permite sostener, el voto de preferencia tendrá siempre muy escaso uso y con él las posibilidades de personalización de la representación serán aún más escasas. Personalizar la elección exige distritos pequeños, y la combinación distritos pequeños/escrutinio de la media mayor es incapaz de procurar "representación proporcional".

Con todo hay que ser conscientes que el efecto político primario de la elección en distritos electorales pequeños, uninominales en el extremo, no es tanto el de personalizar la elección cuanto el de retorno que tiende a producir en el funcionamiento efectivo de los partidos<sup>48</sup>. Una elección en distritos de pequeño tamaño favorece muy fuertemente a

<sup>48</sup>. Vide las reflexiones que hacen Gavara y Vallés en Gavara de Cara, JC y Vallés Vives, F. *Los regímenes...* op. cit. pp. 83 y ss.

aquellos partidos que sean capaces de conseguir una afiliación efectiva nutrida que les posibilite construir en los distritos una red de relaciones afiliados/sociedad civil densa, que facilite el funcionamiento de la organización del partido como red de comunicación entre la sociedad civil y las instituciones y, al tiempo, venga a hacer racional un tipo de campaña electoral más centrada en los contactos personales que en el uso de los *mass media* y de las técnicas procedentes de la publicidad comercial. Unas campañas electorales más sencillas y personales que, además, pueden resultar sensiblemente más baratas. Claro que en partidos así los militantes de base van a ser más exigentes tanto con sus diputados como con la dirección de su partido. La personalización de la elección tiene ese perfil en el mundo real. Pensar en la relación estrecha diputado/electores invocando para ello la figura del distrito uninominal es anacrónica, para ello habría que volver al escenario diseñado por la ley electoral de 1846: un Congreso de 350 diputados elegido en distritos uninominales por un cuerpo electoral de noventa y seis mil personas, mas o menos un diputado por 275 electores, y no creo que nadie pretenda volver a las elecciones del gobierno Narváez. Personalizar la elección aquí y ahora no tiene más remedio que significar otra cosa: campañas callejeras de candidatos y militantes y relación estrecha diputados/sociedad civil a través de los militantes del partido. No es difícil entender la razón: un diputado en un distrito uninominal por Castelló no puede tener una relación personal con el conjunto de sus sesenta mil electores, para que haya contacto entre los electores y el representante es indispensable que el electo tenga a su disposición una red de "amigos políticos" que filtren y agreguen las demandas y ayuden a hacer presente al diputado y que, en su caso, le ayuden a hacer la campaña electoral. Es la potenciación de las unidades de base del partido en el distrito lo que permite un grado significativo de personalización cuando el electorado es muy grande, como entre nosotros sucede<sup>49</sup>. Es precisamente el dato fundamental que consiste en la afectación a la organización y funcionamiento de los partidos lo que, en mi opinión, hace preferible la adopción del modelo RPP en los términos vistos. La razón primera, obviamente, deriva del hecho de que en un modelo como el propuesto una parte mayoritaria de la representación será electa en distrito uninominal.

**Es precisamente el dato fundamental que consiste en la afectación a la organización y funcionamiento de los partidos lo que, en mi opinión, hace preferible la adopción del modelo RPP en los términos vistos.**

49. Téngase en cuenta que el electorado valenciano es hoy mayor que el existente en toda España la última vez que se efectuó una elección parlamentaria en distrito uninominal (abril de 1923), y que entonces en lugar de un centenar de escaños estaban en juego 435.

minal, con las ventajas señaladas; la segunda tiene que ver asimismo con la gestión de personal del partido: la existencia de combinación entre lista provincial y distritos uninominales facilita a la dirección del partido un mayor control sobre su diputación: como la elección en distrito va a estar a cargo de las organizaciones locales ello libera a la dirección nacional de las servidumbres actuales en orden a la confección de las listas: si la corriente, tendencia o familia que tiene peso en la Vall d'Albaïda quiere un puesto lo tiene a su alcance, el del distrito uninominal correspondiente, lo que, a su vez, facilita a la dirección la formación de un núcleo de diputados por ella inmediatamente controlado en el seno del partido parlamentario, lo que, a su vez, hace más fácil y menos costoso el reclutamiento de personal cualificado. La razón última radica en una propiedad inherente al distrito uninominal: si el partido desea maximizar sus posibilidades de victoria en un distrito tiene que buscar candidatos conocidos, arraigados y prestigiados en el distrito, ya que el que lo haga adquirirá por ese mero hecho ventajas comparativas nada desdeñables. Claro que un modelo así también tiene sus costes: es más difícil de gestionar y hace muy costosa la continuidad de la práctica común de usar del escaño parlamentario como prebenda. Todo ello sin perjuicio de la constitucionalmente necesaria "representación proporcional".

Alfara del Patriarca, otoño de 2010.









# L'Acadèmia Valenciana de la Llengua i l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana

Text de:  
Lluís Aguiló i Lúcia

La Constitució espanyola reconeix els trets específics d'algunes Comunitats Autònomes i remet als respectius Estatuts d'Autonomia la concreció dels elements que històricament han configurat la personalitat dels diferents pobles d'Espanya. La justificació es troba en el mateix preàmbul de la Constitució quan es refereix, en plural, als "pueblos de España [...] sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones".

En aquest sentit, els anomenats fets diferencials suposen l'existència de pobles amb personalitat particular en el conjunt de l'Estat, i el seu reconeixement constitucional significa que aquesta realitat política adquireix també una dimensió jurídica perquè la Constitució i els Estatuts accepten l'existència de caràcters que sols corresponen a algunes Comunitats Autònomes i les dota de conseqüències normatives en forma de drets, competències, institucions i procediments especials.

En el cas valencià són, en principi, tres els fets diferencials (la llengua, el dret civil i la policia autònoma), encara que també l'article 65 de l'Estatut obre les portes a un quart fet diferencial com és el de les institucions intermèdies com serien les comarques o les agrupacions de comarques mitjançant les Governacions.

De tots ells, el que ens interessa ara és la llengua, el valencià en el cas de la Comunitat Valenciana. La llengua que parla una població és un factor humà i social de la màxima importància, i el seu reconeixement jurídic adquireix per això una dimensió política de primer ordre, perquè implica el respecte dels drets individuals i col·lectius de la població, i, a més, generalment, funciona com a factor de cohesió de la societat.

**En el cas valencià són, en principi, tres els fets diferencials (la llengua, el dret civil i la policia autònoma).**

# 1. La Llei d'Ús i Ensenyament del Valencià com a precedent

**E**l precedent legislatiu de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua fou la Llei d'Ús i Ensenyament del Valencià que va ser la quarta Llei aprovada per les Corts Valencianes, després de l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana i de la celebració de les primeres eleccions a les Corts Valencianes en maig de 1983.

Els precedents de la Llei 4/1983, de 23 de novembre, d'Ús i Ensenyament del Valencià, es troben en primer lloc en la pròpia Constitució Espanyola. Efectivament, l'article tercer de la Constitució, en el paràgraf primer, després de proclamar que el castellà és la llengua oficial de l'Estat i que tots els espanyols tenen el deure de conèixer-la i el dret d'usar-la, disposa en l'apartat segon, que la resta de llengües espanyoles seran també oficials en les respectives Comunitats Autònomes, d'acord amb els seus Estatuts. I afegix, a més, el paràgraf tercer d'este precepte, que la riquesa de les distintes modalitats lingüístiques d'Espanya, és un patrimoni cultural que serà objecte d'un especial respecte i protecció.

A més, la pròpia Constitució en l'article 148.1.17, estableix que les Comunitats Autònomes podran assumir competències en matèria de foment de la cultura, investigació i, si fóra el cas, ensenyament de la llengua de la Comunitat Autònoma.

Per últim, l'article 20 del text constitucional, apartat tercer, disposa una futura regulació, mitjançant llei, de l'organització i control parlamentari dels mitjans de comunicació social de dependència pública, i que ha de garantir-se l'accés a estos mitjans dels grups socials i polítics significatius però sempre, afegix, respectant el pluralisme de la societat i les diverses llengües d'Espanya.

D'altra banda i també des de la perspectiva estatal, s'ha de recordar que durant l'etapa preautonòmica, es van dictar el Reial Decret 2.003/1979, de 3 d'agost, i la orde de desplegament de 7 de juliol de 1979, mitjançant les quals es regulava la incorporació del valencià al sistema d'ensenyament del País Valencià, normativa esta que tenint en compte l'antecedent del Decret 1.433/1975, de 30 de maig, regulador de la incorporació de les llengües natives als programes dels centres

**La resta de llengües espanyoles seran també oficials en les respectives Comunitats Autònomes, d'acord amb els seus Estatuts.**

d'educació pre-escolar i general bàsica, era tot allò de caràcter transitori a l'espera de com es regulara la matèria lingüística en l'àmbit de la futura Comunitat Autònoma.

Aprovat l'Estatut d'Autonomia, per Llei Orgànica 5/1982, d'1 de juliol, la matèria lingüística fou objecte d'una regulació especial en l'article 7, el qual establia com tots sabem, el següent:

1. Els dos idiomes oficials de la Comunitat Autònoma són el valencià i el castellà. Tothom té dret a conèixer-los i usar-los. 2. La Generalitat Valenciana garantirà l'ús normal i oficial de les dos llengües i adoptarà les mesures necessàries per assegurar-ne el coneixement. 3. Ningú no podrà ser discriminat per raó de la seua llengua. 4. S'atorgarà especial protecció i respecte a la recuperació del valencià. 5. La llei establirà els criteris d'aplicació de la llengua pròpia en l'administració i en l'ensenyament. 6. Mitjançant una llei es delimitaran els territoris en els quals predomine l'ús d'una i d'altra llengua, així com els que puguen exceptuar-se de l'ensenyament i l'ús de la llengua pròpia de la Comunitat.

La Llei d'Ús i Ensenyament del Valencià consta de 37 articles, estructurats en un títol preliminar i cinc títols que porten les rúbriques de l'ús del valencià, del valencià en l'ensenyament, de l'ús del valencià en els mitjans de comunicació social, de l'actuació dels poders públics i dels territoris predominantment valenciano-parlants i castellano-parlants.

Pel que fa al títol preliminar en ell es fan les declaracions programàtiques i es perfilen els objectius que té la llei. El títol primer regula l'ús oficial del valencià en l'administració pública. S'establix la redacció i publicació bilingüe de les lleis que aproven les Corts Valencianes i la plena validesa de les actuacions administratives i forenses realitzades en valencià. Es faculta a tot ciutadà a usar i exigir la llengua oficial elegida en llurs relacions amb l'administració pública, inclosa la instància judicial. El títol segon disposa la obligatorietat de la incorporació del valencià a l'ensenyament de tots els nivells educatius, tret dels territoris castellano-parlants en els quals la incorporació es farà de manera progressiva, en l'atenció a la particular situació sociolingüística. A més el valencià i el castellà són declarades llengües obligatòries en els plans d'ensenyament dels nivells no universitaris i també s'establix que el professorat haurà de conèixer les dos llengües oficials amb previsió de l'adaptació dels plans d'estudis per a la capacitat deguda.

El títol tercer reconeix el deure que tots els ciutadans tenen de ser informats pels mitjans de comunicació social tant en valencià com en castellà i a utilitzar indistintament ambdues

**Els dos idiomes oficials de la Comunitat Autònoma són el valencià i el castellà. Tothom té dret a conèixer-los i usar-los.**

**Es faculta a tot ciutadà a usar i exigir la llengua oficial elegida en llurs relacions amb l'administració pública, inclosa la instància judicial.**

**Es preveu la possibilitat de bonificacions fiscals als actes i manifestacions relacionats amb el foment i divulgació i extensió del valencià.**

llengües quan hagen d'usar-les i s'atribuix al Consell la promoció i la utilització del valencià en estos mitjans vetlant per una adequada presència del valencià en aquells qui depenguen directament de la Generalitat.

El títol quart contempla l'actuació dels poders públics en el foment de la utilització del valencià en les activitats administratives, així com el seu coneixement per funcionaris i empleats públics. Es preveu la possibilitat de bonificacions fiscals als actes i manifestacions relacionats amb el foment i divulgació i extensió del valencià. Es contempla la concertació d'acords amb l'administració de justícia per a la utilització del valencià en els jutjats i tribunals i amb l'administració de l'Estat per a l'ús en els registres no subjectes a la competència de la Generalitat Valenciana. S'atribuix al Govern valencià la direcció tècnica i la coordinació del procés d'aplicació de la Llei d'Ús i Ensenyament del Valencià.

Per últim, el títol cinqué, conté la determinació dels territoris predominantment valenciano-parlants i castellano-parlants als efectes de l'aplicació del poder de la Llei, sense perjudici que es puga procedir a una revisió i sense que siga obstacle perquè qualsevol ciutadà de la Comunitat Valenciana puga fer efectiu el dret a conèixer i usar el valencià. Per a la inclusió dels termes municipals en cada zona lingüística s'ha pres com a base el mapa i la relació de poblacions confeccionades per l'Institut de Filologia Valenciana, el qual en eixe moment funcionava conjuntament en les Universitats d'Alacant i de València.

Fora de l'àmbit jurídic estrictament valencià no podem oblidar els articles 35, apartat d), i 36, de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de l'Estat, de *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común*, a la seua vegada modificada per la Llei 4/1999, de 13 de gener, en la qual estableixen estos dos preceptes el següent:

Pel que fa a l'article 35.d), diu que els ciutadans en les seues relacions amb les administracions públiques tenen, entre altres, el dret a utilitzar les llengües oficials en el territori de la seua Comunitat Autònoma, d'acord amb la previsió de la resta de l'ordenament jurídic.

I per la seua part, l'article 36 diu que la llengua dels procediments tramitats per l'administració general de l'Estat, serà el castellà. I afegix, així i tot, els interessats que es dirigisquen als òrgans de l'Administració General de l'Estat en el territori d'una Comunitat Autònoma, podran utilitzar també aquell que siga cooficial en ella. En este cas, el procediment es tramitarà en la llengua elegida per l'Estat. Si concorren di-

versos interessats en el procediment, i hi ha discrepància sobre la llengua, el procediment es tramitarà en castellà, si bé els documents o testimonis que es requerisquen dels interessats s'expediran en la llengua elegida per ells.

Pel que fa als procediments tramitats per les administracions de les Comunitats Autònomes, i de les entitats locals, l'ús de la llengua s'ajustarà a allò previst en la legislació autonòmica corresponent.

Per últim, estableix este article 36 que l'administració pública instructora haurà de traduir al castellà els documents, expedients o parts d'ells que hagen de produir efectes fora del territori de la Comunitat Autònoma, i els documents dirigits als interessats que així ho sol·liciten expressament. A més, s'afegix per últim, que si han de tindre efecte sobre el territori d'altra Comunitat Autònoma, on siga cooficial aquella mateixa llengua diferent del castellà, no serà necessària la seua traducció. D'altra banda s'ha de destacar també el Decret 145/1986, pel qual s'establix la normativa general de senyalització de vies i servicis públics, de tal manera que es rotularan en valencià la senyalització de les autopistes, carreteres, camins i estacions ferroviàries i d'autobusos, ports comercials, de refugi i esportius, dependències de servicis d'interés públic que depenguen de la Generalitat Valenciana, de les entitats locals radicades en la Comunitat Valenciana i dels servicis que estes gestionen i que, a més, la retolació es realitzarà també en castellà.

## 2. La Llei de creació de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua

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.

La idea de crear una Acadèmia Valenciana de la Llengua no era una proposta nova. Ja en èpoques anteriors es va debatre sobre la necessitat una autoritat lingüística, el seu àmbit i la seua composició. És un debat que es produeix en les dues últimes dècades del segle XIX però, especialment, durant els anys 1930 i 1931 entorn de la revista "Acció Valenciana".

**Es rotularan en valencià la senyalització de les autopistes, carreteres, camins i estacions ferroviàries i d'autobusos, ports comercials, de refugi i esportius.**

**La idea de crear una Acadèmia Valenciana de la Llengua no era una proposta nova. Ja en èpoques anteriors es va debatre sobre la necessitat una autoritat lingüística, el seu àmbit i la seua composició.**

**Amb l'aprovació de la Llei de creació de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua i l'entrada en vigor del nou Estatut d'Autonomia de 2006 va quedar aclarida que l'única institució competent hui és l'Acadèmia Valenciana de la Llengua.**

No obstant, ha calgut esperar fins al segle XXI perquè funcione esta Acadèmia, que és l'única en tot el domini lingüístic. Si bé des de la perspectiva constitucional, la base legal de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua està ben patent, no obstant des de l'òptica estatutària no ha sigut tan fàcil.

L'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana de 1982 en l'article 9.2 establia que formaven part de la Generalitat: Les Corts, el President, el Consell i, afegia el precepte "les altres institucions que determine el present Estatut". Esta última referència estatutària donava peu a dues interpretacions distintes. L'estricta era considerar que es referia a les altres institucions de la Generalitat a què expressament es referia el propi Estatut i que eren el Síndic de Greuges, el Consell Valencià de Cultura, la Sindicatura de Comptes i el Comitè Econòmic i Social. Però cabia una segona interpretació, i era considerar que també eren institucions de la Generalitat aquelles que pogueren crear-se a partir del marc competencial. Aquesta fou la interpretació que es va adoptar i això va permetre que durant la vigència d'aquell Estatut es crearen dos noves institucions de la Generalitat: el Consell Jurídic Consultiu i l'Acadèmia Valenciana de la Llengua. Hui la qüestió ha quedat resolta amb la seua inclusió com a institucions de la Generalitat en el nou Estatut d'Autonomia aprovat en el 2006.

De totes maneres durant la transició política i, concretament l'any 1976, es va aprovar un confús Reial Decret 3.118/1976 de 28 de novembre pel qual s'atorgava reconeixement oficial a l'Institut d'Estudis Catalans. En aquesta norma i en l'article primer es deia que l'àmbit d'actuació de l'IEC "s'estendrà a les terres de llengua i cultura catalanes". No hi havia esment explícit ni al territori de l'actual Comunitat Valenciana ni a les Illes Balears però podia pensar-se que el reconeixement oficial de l'Institut li donava autoritat científica en terres valencianes. Amb l'aprovació de la Llei de creació de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua i l'entrada en vigor del nou Estatut d'Autonomia de 2006 –normes de superior rang al Reial Decret– per aplicació del principi de jerarquia de les normes, va quedar aclarida que l'única institució competent hui és l'Acadèmia Valenciana de la Llengua.

L'origen d'esta Llei de la seua creació 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'escriures 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 volums, 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 constituïxen 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 característiques: 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

**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.**

**"El valencià 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".**

**L'Acadèmia Valenciana de la Llengua té la competència de "fixar a sol·licitud de la Generalitat les formes lingüísticament correctes de la toponímia i l'onomàstica oficial de la Comunitat Valenciana, per a la seua aprovació oficial.**

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, 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.

La Llei es considera hereva del Dictamen ja que, com indica el seu article 4, els principis i criteris que han d'inspirar l'actuació de l'Acadèmia són els que es desprenen del Dictamen i que figuren en el preàmbul de la Llei.

Des de la perspectiva del Dret Comparat si bé l'Acadèmia Valenciana de la Llengua té una configuració jurídica semblant a altres acadèmies conté dos aspectes que la diferencien. D'una banda, el fet que en les seues competències existisquen pròpies de l'administració. Com veurem més endavant l'Acadèmia Valenciana de la Llengua té la competència de "fixar a sol·licitud de la Generalitat les formes lingüísticament correctes de la toponímia i l'onomàstica oficial de la Comunitat Valenciana, per a la seua aprovació oficial" així com "emetre i difondre informes o dictàmens i realitzar els estudis sobre la normativa i l'onomàstica oficial valenciana, ja siga a iniciativa pròpia o a requeriment de les institucions públiques de la Comunitat Valenciana" (article 7 apartats b) i c), de la Llei de creació). Per tant les matèries de toponímia i onomàstica són diferents de les pròpies d'una acadèmia de la llengua.

D'altra banda, tant l'Estatut d'Autonomia en l'article 41 segon paràgraf, com l'article 3 de la seua Llei, determinen que la normativa lingüística de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua és d'aplicació obligatòria en totes les administracions públiques de tota la Comunitat Valenciana. A més, la Llei seguint allò que s'ha proposat pel Dictamen del Consell Valencià de

Cultura estén aquesta obligació al sistema educatiu i als mitjans de comunicació, les entitats, els organismes i empreses, de titularitat pública o que compten amb finançament públic. A pesar que la Llei de creació preveia –disposició transitòria primera– que en un mes, des de la seua entrada en vigor (el 22 de setembre de 1998), Les Corts havien de triar els primers vint-i-un acadèmics, la falta d'acord polític va portar que aquesta Resolució no s'adoptara pel Parlament valencià fins al 15 de juny del 2001, és a dir, fins quasi tres anys després. Per això, el desenvolupament normatiu de la Llei que havia d'aprovar el Ple de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua per a elevar-ho al Consell de la Generalitat per a la seua aprovació, no es va produir fins més tard. El Reglament de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua es va aprovar mitjançant el Decret 58/2002, de 17 de setembre.

Com a conseqüència d'este retard, i de conformitat amb la Disposició Addicional del Reglament, el Ple de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua va aprovar unes normes internes de procediment, el 30 d'octubre del 2003, que van ser modificades posteriorment el 18 de juliol del 2008.

Finalment, cal ressenyar que l'Acadèmia Valenciana de la Llengua és una institució de caràcter públic que gaudeix de personalitat jurídica pròpia i exerceix les seues funcions amb autonomia orgànica, funcional i pressupostària per a garantir la seua objectivitat i independència.

### 3. L'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana del 2006

**A**mb l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia del 2006 no sols ja l'Acadèmia Valenciana de la Llengua apareix com a institució de la Generalitat, també 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",

**L'Acadèmia Valenciana de la Llengua és una institució de caràcter públic que gaudeix de personalitat jurídica pròpia i exerceix les seues funcions amb autonomia orgànica, funcional i pressupostària per a garantir la seua objectivitat i independència.**

**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.**

**l'Acadèmia Valenciana de la Llengua és la institució normativa de l'idioma valencià.**

"Consejería", "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.

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'afegix 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 establert 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'Autonomia 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, estableix 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 Comitè Econòmic i Social.

Quant a estes institucions cal indicar que l'article 44.5 del propi Estatut, com a important novetat, ha establert 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 desplegament 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".

**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.**

**Els notaris hauran de garantir l'ús del valencià en l'exercici de la seua funció en l'àmbit de la Comunitat Valenciana.**

**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 ...**

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 servei de l'administració de justícia, d'acord amb allò que disposa la Llei Orgànica del Poder Judicial. I s'afegix 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 afegix 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 en l'exercici de les competències 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, 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 assiduitat, 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).

**... fixat exactament els termes científics del què s'entén per valencià.**





# La reforma estatutaria y el régimen

tutaria y el régimen jurídico de los medios de co  
La reforma estatutaria y el régimen jurídico de los  
unidad Valenciana La reforma estatutaria y el régimen jurídico de los medios de comunicación au  
audiovisuales en la Comunidad Valenciana La reforma estatutaria y el régimen jurídico de los medios de con  
comunicación audiovisuales en la Comunidad Valenciana La reforma estatutaria y el régimen jurídico de los  
medios de comunicación audiovisuales en la Comunidad Valenciana La reforma estatutaria y el régimen  
men jurídico de los medios de comunicación audiovisuales en la Comunidad Valenciana La reforma estatuta  
tutaria y el régimen jurídico de los medios de comunicación audiovisuales en la Comunidad Valenciana La re  
reforma estatutaria y el régimen jurídico de los medios de comunicación audiovisuales en la Comunidad Val  
Valenciana La reforma estatutaria y el régimen jurídico de los medios de comunicación audiovisuales en la C  
la Comunidad Valenciana La reforma estatutaria y el régimen jurídico de los medios de comunicación audio

# La reforma estatutaria y el régimen jurídico de los medios de comunicación audiovisuales en la Comunidad Valenciana

Texto de:  
José María Vidal Beltrán

## 1. MARCO CONSTITUCIONAL Y COMPETENCIAS AUTÓNOMAS SOBRE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

- 1.1. Los preceptos que establecen determinaciones materiales o afectan a los medios y a sus contenidos.
- 1.2. La distribución de competencias sobre medios de comunicación entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

## 2. DESARROLLO DEL MODELO AUTONÓMICO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

- 2.1. La normativa básica sobre medios de comunicación.
- 2.2. Competencias y desarrollo estatutario en la Comunidad Valenciana.
- 2.3. El Real Decreto 1126/1985, de traspaso en materia de Medios de Comunicación Social a la Comunidad Valenciana y las concesiones de radio y televisión.
- 2.4. La Ley 3/1984 por la que se crea y regula el Consejo Asesor de RTVE en la Comunidad Valenciana.
- 2.5. La Ley 7/1984 de creación de la Entidad Pública RTV y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalitat Valenciana.
- 2.6. La Ley 1/2006 del Sector Audiovisual.

## 3. REFORMA ESTATUTARIA DE 2006 Y CONSEJO AUDIOVISUAL

- 3.1. La reforma estatutaria en materia de medios de comunicación.

- 3.2. Los Consejos o Autoridades Audiovisuales en Derecho comparado.
- 3.3. La creación de un Consejo o Autoridad Audiovisual en España.
- 3.4. El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales.
- 3.5. Los Consejos Audiovisuales en las Comunidades Autónomas.

#### 4. PRESENTE Y FUTURO

# 1. Marco Constitucional y competencias autonómicas sobre medios de comunicación

La Constitución española de 1978 contiene numerosos preceptos que inciden y configuran el marco general de la regulación de los medios de comunicación y, especialmente, los medios de comunicación audiovisuales<sup>1</sup>. Para adentrarnos en el objeto de este análisis y en una somera aproximación a estos mandatos constitucionales que nos interesan destacar en el presente análisis distinguiremos, por una parte, los preceptos que establecen determinaciones materiales o afectan a los medios y a sus contenidos y, por otra, los que distribuyen competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

## 1.1. Los preceptos que establecen determinaciones materiales o afectan a los medios y a sus contenidos

A) En primer lugar resulta obligado mencionar, desde una perspectiva general, el conjunto de los derechos y libertades reconocidos en el *Título I*, ya que los medios de comunicación de masas pueden ser un instrumento necesario para el ejercicio o desarrollo de muchos de ellos, al tiempo que estos derechos y libertades constituyen la base fundamental para que puedan existir y cumplir su función dichos medios. Al respecto, baste apuntar la necesidad e incidencia de los

---

1. Al respecto puede consultarse LINDE, E., VIDAL, J. M. y MEDINA, S. Derecho Audiovisual. 4ª edición, Ed. Colex, Madrid, 2011. Especialmente pags. 165-256.

medios de comunicación social como conformadores y, a su vez, garantes de unos derechos y libertades públicas fundamentales en los sistemas democráticos. La sentencia del Tribunal Constitucional 9/1981, cuya doctrina se reiterará en numerosas sentencias posteriores, ya se refería de modo explícito a la significación primordial de los derechos fundamentales y libertades públicas en nuestro sistema político y constitucional. Así, desde esta perspectiva de los derechos y libertades fundamentales consagrados en el Título I del texto constitucional los medios de comunicación y sus contenidos tienen un carácter instrumental. Son, a estos efectos, un conjunto de soportes de sonido y de imagen en que se practican derechos y libertades. Derechos a expresar y difundir libremente pensamientos, ideas y opiniones; derechos a la producción y a la creación literaria, artística, científica y técnica; derechos a comunicar o recibir libremente información veraz; derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional; o las libertades ideológica, religiosa y de culto. Pero, además, son también, un instrumento para la educación, para la difusión cultural y sobre todo, en lo que aquí más nos interesa recalcar, son un instrumento necesario para el mantenimiento de una sociedad democrática, libre y plural en la que puedan tener cabida y se puedan ejercer todos los derechos y libertades fundamentales. Esta relación entre los derechos fundamentales, las libertades públicas y los medios de comunicación es, en definitiva, un elemento esencial en el actual estado social y democrático de derecho, en el que estos derechos y libertades que deben ser el soporte para el desarrollo de la comunicación de masas, pero en cuyo ejercicio y actuaciones deben tener cabida y garantizarse todos y cada uno de los derechos y libertades fundamentales reconocidos por nuestra Constitución.

**B)** Ahora bien, entre los derechos y libertades fundamentales reconocidos por nuestra Constitución debemos otorgar una especial relevancia al **artículo 20.1** de la Constitución, en el que se reconocen y protegen derechos a expresar y difundir libremente pensamientos, ideas y opiniones, ya que afectan directamente a un elemento esencial sobre el que pivota buena parte del sustrato de la actuación de los medios de comunicación. Sin embargo, treinta años después de promulgarse la Constitución Española de 1978 este artículo, que contiene el conjunto de principios que deben regir el derecho a la información, o si se prefiere el conjunto de derechos a la información, apenas ha sido desarrollado por la legislación ordinaria y orgánica, exigi-

**Esta relación entre los derechos fundamentales, las libertades públicas y los medios de comunicación es, en definitiva, un elemento esencial en el actual estado social y democrático de derecho, en el que estos derechos y libertades que deben ser el soporte para el desarrollo de la comunicación de masas, pero en cuyo ejercicio y actuaciones deben tener cabida y garantizarse todos y cada uno de los derechos y libertades fundamentales reconocidos por nuestra Constitución.**

**Treinta años después de promulgarse la Constitución Española de 1978 este artículo, que contiene el conjunto de principios que deben regir el derecho a la información, o si se prefiere el conjunto de derechos a la información, apenas ha sido desarrollado por la legislación ordinaria y orgánica.**

**En estos contenidos del artículo 20 encontramos varios ejemplos del diferente grado de eficacia normativa de la Constitució.**

ble según los casos. Es decir, sigue vigente, parcialmente, una legislación nacida durante la dictadura, tan sólo despojada de los preceptos que vulneraban de modo directo y claro los principios y normas consagradas en el texto fundamental. Esta constatación obliga a una reflexión previa, hay que preguntarse ¿es imprescindible el desarrollo legislativo de dicho precepto para la vigencia plena del nuevo orden constitucional? o, por el contrario, ¿la ausencia de este desarrollo normativo es indiferente, simplemente positivo, o necesario? e, incluso, ¿en que grado el desarrollo debe ser mediante una legislación básica o pueden ser las comunidades autónomas las que lo desarrollen en esta regulación que afecta a los medios de comunicación? Como punto de partida, como hiciera desde sus inicios el Tribunal Constitucional, es necesario resaltar el carácter normativo de la Constitución. Precisamente este carácter normativo no significa que no sea posible, necesario, e incluso imprescindible, su desarrollo normativo posterior, pues no todos sus preceptos están dotados del mismo nivel de eficacia.

Así, podemos apuntar, a modo de ejemplo, que en estos contenidos del artículo 20 encontramos varios ejemplos del diferente grado de eficacia normativa de la Constitución y, por consiguiente, podemos constatar diferentes ejemplos de exigencia en el desarrollo de sus preceptos. El grado más alto de eficacia, que no exige desarrollo de naturaleza alguna (a salvo del desarrollo concerniente a la sanción de las conductas o meros actos contra lo estipulado), se concreta en el apartado 2 del artículo 20 que dice así: «*El ejercicio de estos derechos (se refiere a los derechos consagrados en el mismo artículo 20 de la Constitución) no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa*». Así, el precepto supone la consagración al más alto nivel normativo de la abolición de la «censura previa», vigente plenamente hasta la Ley 14/1966 de Prensa e Imprenta. Este sería un precepto con el mayor grado de eficacia, por lo que no cabe o, lo que es lo mismo, resulta inútil el desarrollo legislativo de esta rotunda prohibición, dirigida a quienes pudieran intentar restringir las libertades del artículo 20 mediante la censura previa. Además, el precepto determinó en el momento de la promulgación de la Constitución la derogación de cualesquiera norma que instrumentara la censura previa, eficacia que permanece impidiendo la regulación de la censura previa por procedimientos directos o indirectos (al margen de las potestades del juez en el proceso penal y de los derechos de los afectados por las informaciones a través de la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, del Derecho de Rectificación o de la legislación procesal).

Un segundo y tercer nivel de eficacia normativa lo encontramos en el apartado 1 del artículo 20 de cuyo contenido nos conciernen los subapartados a) y d) que dicen: «Se reconocen y protegen los derechos: a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción; y d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades». En los párrafos transcritos están consagrados, al menos, los siguientes derechos: Derecho de libre expresión de pensamientos, ideas y opiniones (a partir de ahora derecho de expresión); Derecho de difusión libre mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción del derecho de expresión (a partir de ahora derecho de difusión); Derecho a comunicar libremente información veraz (a partir de ahora derecho a informar); Derecho a recibir libremente información veraz (a partir de ahora derecho a ser informado); Derecho a la cláusula de conciencia; y Derecho al secreto profesional. En estos derechos se advierten dos niveles de eficacia: unos, en cuya formulación no se hace invocación a la regulación por ley y, otros, en que se introduce la referencia al desarrollo legislativo. En efecto, se consagra el derecho a expresar y difundir libremente pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción. Este derecho, básico del orden democrático, no necesitaría regulación, en una primera aproximación, para ser eficaz. La regulación podría entenderse, incluso, como su limitación. Evidentemente, estos derechos, aun en caso de no regulación, tienen límites que les vienen de la existencia y ejercicio por los particulares de los demás derechos fundamentales, pero, desde esta perspectiva, los límites no les vendrían, en caso alguno, de su propia e intrínseca configuración.

No obstante, también puede argumentarse que la virtualidad de estos derechos exige soportes que ni la Constitución ni la legislación de desarrollo han venido a implementar. En efecto, los *derechos de expresión y difusión* no llevan aparejado el derecho a utilizar cualesquiera medio o soporte, de modo que los ciudadanos podrán en virtud del citado precepto expresar sus ideas con libertad, pero no pueden exigir su difusión a través de los diferentes soportes y medios de comunicación, por lo que se ha configurado un derecho incompleto, o, si se quiere, y por paradójico que resulte, sometido a las reglas de la economía de mercado. Sin duda, al configurar este derecho el

**Los derechos de expresión y difusión no llevan aparejado el derecho a utilizar cualesquiera medio o soporte, de modo que los ciudadanos podrán en virtud del citado precepto expresar sus ideas con libertad, pero no pueden exigir su difusión a través de los diferentes soportes y medios de comunicación, por lo que se ha configurado un derecho incompleto**

**Sobre los derechos a informar y a ser informado, la Constitución tampoco prescribe su desarrollo legislativo.**

constituyente estaba más preocupado por la proclamación y exclusión de los actos contra el derecho de expresión, esto es, por proscribir los actos negativos contra el derecho, que por la facilitación del ejercicio del mismo. Así, el ejercicio de estos derechos y, en particular, el ejercicio del binomio expresión-difusión está, en la práctica, reservado a un grupo privilegiado de ciudadanos que tiene acceso o capacidad de decisión en los medios de difusión y comunicación. Otra cuestión, sobre la que aquí no procede entrar, es la posibilidad de convertirse en difusor a través de la red en lugar de hacerlo a través de los medios de comunicación tradicionales.

Sobre *los derechos a informar y a ser informado*, la Constitución tampoco prescribe su desarrollo legislativo. Pero, ¿quiere esto decir que el desarrollo de los mismos sería incompatible con su consagración en el referido precepto? En principio no parece dudoso afirmar que estos derechos no exigen, en sí mismos, su regulación para que tenga eficacia el mandato constitucional, a salvo de la regulación para facilitar su ejercicio, a la que nos hemos referido antes. Así, podemos constatar, algunos ejemplos en los que determinadas argumentaciones han servido para justificar la regulación de estos derechos. La Ley del libro (Ley 9/1975, de 12 de marzo) se iniciaba diciendo que su objeto era «establecer un régimen especial encaminado a promover el libro español, en sus diversas expresiones lingüísticas, y a fomentar su producción y difusión», justificación que haría posible un control riguroso del acceso a la condición de editor, regulación del contrato editorial, etc. De las leyes sobre la prensa puede decirse otro tanto. Lo cierto es que permanecen vigentes, parcialmente, la Ley 14/1966, de 16 de marzo de Prensa e Imprenta y el Decreto 744/1967, de 13 de abril, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto de la Profesión Periodística, ambos dictados en pleno régimen franquista. Pero los ejemplos de regulación se detienen a partir de la Constitución de 1978. Por ello, moviéndonos en la órbita del mundo occidental poseído por el objetivo, que parece obsesivo, de regularlo todo y hasta su último detalle, en este Estado que pudiera denominarse «Estado-reglamentario», no deja de ser insólito que la implacable maquinaria legislativa se haya detenido en el umbral de la Constitución. ¿Puede, acaso, entenderse esta paralización como una repentina y sorprendente reflexión que hubiera llevado a los poderes públicos a la conclusión de lo pernicioso de esta legislación? Más bien parece que sean otras razones, o sinrazones, no siempre evidentes, las que han motivado esta

parálisis legislativa, en la que tampoco apenas han entrado las regulaciones sobre los medios audiovisuales.

Con todo ello, puede apuntarse que estos derechos y, en particular, el *derecho a dar información* sólo tiene regulados en la actualidad sus límites y el *derecho a recibir información* no tiene regulación alguna. A nuestro juicio, este último, sin regulación expresa, es prácticamente inviable. En efecto, se ha apuntado que los derechos fundamentales, en tanto que derechos públicos subjetivos, no exigen desarrollo salvo cuando la ausencia de desarrollo entorpezca su ejercicio o bien porque su ausencia de autonomía exija establecer sus límites y conexiones. Así, en el derecho a recibir información en el ámbito de los medios de comunicación está todo por regular, a salvo del derecho de rectificación del que son titulares tan sólo a los *aludidos directamente* por la información. Pero ¿cuáles son los resortes ante la información falsa, o ante la ausencia de información? (aunque la información falsa no les afecte directamente, para hacer posible el ejercicio del derecho de rectificación). Es, acaso, el derecho a recibir información veraz un mero postulado que sirve para construir el *derecho a informar*, de modo que aquel no tendría sustancia propia. De hecho, en la actualidad, ante la *información falsa* o la *omisión de información* los ciudadanos, en general, no tienen capacidad de reacción. No es difícil imaginar multitud de informaciones falsas, u omisión de información, sin un perjudicado directo, o inmediato, pero que pueden tener finalmente perjudicados. Sin embargo, debemos considerar que la libertad en el ejercicio del derecho a informar, en una sociedad avanzada como la nuestra, no puede suponer la posibilidad, sin límites, de omitir o falsear información y que, a pesar de que la configuración del derecho a recibir información tiene una considerable dificultad, puede resultar útil explorar el ejercicio positivo de este derecho, como ocurre con otros derechos, como por ejemplo ocurre con la obligación que tienen los abogados como consecuencia del derecho a la defensa. Nadie puede quedar sin defensa, habría que concluir. Sin embargo, en nuestra sociedad es posible la omisión de información. No cabe duda de que esos que podrían denominarse contenidos *imperativos del ejercicio de un derecho u obligaciones adheridas a un derecho* tienen una gran dificultad pero tampoco parece un reto imposible su regulación positiva en aras a propiciar su ejercicio. El tercer nivel de eficacia constitucional lo constatamos en los derechos a la cláusula de conciencia y al secreto profesional, sobre los que el artículo 20.1 dice que la Ley los regulará. La de-

**Puede apuntarse que estos derechos y, en particular, el *derecho a dar información* sólo tiene regulados en la actualidad sus límites y el *derecho a recibir información* no tiene regulación alguna.**

**No cabe duda de que esos que podrían denominarse contenidos imperativos del ejercicio de un derecho u obligaciones adheridas a un derecho tienen una gran dificultad pero tampoco parece un reto imposible su regulación positiva en aras a propiciar su ejercicio.**

En este mismo *artículo 20*, se establecen ciertas bases sobre las que debe estructurarse el sistema y modelo español de los medios de comunicación social públicos.

La inclusión de estos novedosos derechos en la Constitución de 1978 venía propiciada por los inmediatos antecedentes de uso y abuso de los medios de comunicación social por parte de la Dictadura.

terminación del alcance del mandato constitucional es capital. ¿Ha querido el constituyente que no entren en vigor estos derechos, condicionando el ejercicio a la regulación por el legislador ordinario? Algún autor ha sostenido que el valor normativo de la Constitución, en el tema que nos ocupa, solo consistiría en el mandato dirigido al legislador ordinario. Pero esta tesis, en la que no se puede ahora profundizar, está desprovista de fundamento. Es evidente que el artículo 20 está reconociendo la existencia de estos derechos porque así se establece expresamente que, no obstante, por su difícil articulación, ordena que sean regulados. Lo que no significa que no sean eficaces a partir de la entrada en vigor del texto constitucional. De los derechos antes citados se ha regulado el primero de ellos por la Ley Orgánica 2/1997, de 19 de junio, reguladora de la Cláusula de Conciencia de los Profesionales de la Información.

**C)** También, en este mismo *artículo 20*, se establecen ciertas bases sobre las que debe estructurarse el sistema y modelo español de los medios de comunicación social públicos. Así, en su *apartado 3º* se determina: «La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España».

La inclusión de estos novedosos derechos en la Constitución de 1978 venía propiciada por los inmediatos antecedentes de uso y abuso de los medios de comunicación social por parte de la Dictadura, que aconsejaban establecer algún tipo de mecanismo que evitase la utilización de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público por parte del poder político dominante.

Este mandato, sin precedente alguno en nuestra historia constitucional (siquiera el art. 34 de la Constitución de la II República cuando afirmaba «*toda persona tiene derecho a emitir libremente sus ideas y opiniones, valiéndose de cualquier medio de difusión...*»), siendo la más próxima en el tiempo y en el concepto, se acerca al planteamiento del art. 20.3 de la actual Constitución), y con escasos referentes en derecho comparado<sup>2</sup>, se incluyó en

2. El más significativo es el art. 39 de la Constitución Portuguesa, respecto al control y, fundamentalmente, el art. 40 sobre el acceso: «Del derecho de antena: 1. Los partidos políticos y las organizaciones sindicales y profesionales tendrán derecho a períodos de emisión en la radio y en la televisión, de acuerdo con su representatividad según los criterios que se especifiquen en el Estatuto de la Información. 2. En época de elecciones los partidos concurrentes tendrán derecho a períodos de emisión regulares y equitativos».

el Anteproyecto del texto Constitucional, como artículo 20.4, con el objetivo fundamental de «*garantizar el acceso de los grupos sociales y políticos a los medios de comunicación públicos*», encomendando a los propios poderes públicos garantizar dicho acceso<sup>3</sup>. Posteriormente, con la reforma introducida por el Pleno de Congreso<sup>4</sup> se añade la obligación de regular por Ley la organización y control parlamentario de estos medios, garantizando el acceso a los mismos; mientras que en la redacción definitiva se sustituye el término «*distintos*» para referirse a los grupos políticos y sociales para cambiarlo por «*significativos*»<sup>5</sup>. Además, en el debate del texto constitucional en el Pleno del Congreso<sup>6</sup> se incorporó la obligación de regular mediante ley la organización y el control parlamentario de dichos medios, reforzando esa voluntad de debate plural en todo aquello que implicase la organización, funcionamiento y control de estos medios públicos de comunicación (que en aquellos años incluían los dos únicos canales de televisión, buena parte de las emisoras de radiodifusión y numerosos medios de prensa escrita).

Este precepto contiene varios mandatos dirigidos al legislador, el primero de ellos exige que la regulación de los medios de comunicación públicos se haga mediante ley. Podría pensarse que la mención expresa a la ley era innecesaria, en la medida en que el artículo 53 de la Constitución establece en su apartado primero: «*Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161. 1,a*»). Sin embargo, la lectura sistemática de ambos preceptos (20.3 y 53.1) lleva a la conclusión de que la precaución que se contiene en el artículo 20.3 es determinante. En efecto, en la medida en que «la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación» no son, en sentido estricto, «derechos y libertades», no les sería aplicable

**Este precepto contiene varios mandatos dirigidos al legislador, el primero de ellos exige que la regulación de los medios de comunicación públicos se haga mediante ley.**

---

3. Boletín Oficial de las Cortes, de 5 de enero de 1978. Art. 20.4: «Los poderes públicos garantizarán el acceso a los medios de comunicación social y de su propiedad o sometidos directamente o indirectamente a su control de los distintos grupos sociales y políticos, respetando el pluralismo de la sociedad y las diversas lenguas de España».

---

4. BOC, de 24 julio de 1978.

---

5. BOC, de 28 de octubre de 1978.

---

6. BOC, de 24 de julio de 1978.

La misma conclusión podría alcanzarse en lo relativo a la segunda parte del apartado 3 del artículo 20 de la Constitución que establece que la ley: *«regulará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España»*.

artículo 53 y, por consiguiente, la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación sería susceptible de regulación por normas que no fueran leyes. Por el contrario, la determinación del artículo 20.3 de la Constitución no deja lugar a dudas sobre el rango legal que exige la regulación en cuestión.

La misma conclusión podría alcanzarse en lo relativo a la segunda parte del apartado 3 del artículo 20 de la Constitución que establece que la ley: *«regulará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España»*, pues no resulta *a priori* claro que los grupos sociales y políticos sean titulares de derechos fundamentales, de modo que de no haberse regulado expresamente la exigencia de ley, la misma sería cuando menos discutible<sup>7</sup>.

Al respecto podemos apuntar que el Tribunal Constitucional, en el debate mantenido por la doctrina para determinar si el derecho consagrado en el art. 20.3 de la Constitución es un mero mandato del legislador, un derecho de configuración legal o un derecho fundamental perfecto ha afirmado que: *«Este derecho de acceso (...) será en cada caso articulado por el legislador, pero ni éste queda libre de todo límite constitucional en dicha configuración ni la eventual vulneración de sus determinaciones por los aplicadores del Derecho podrá decirse constitucionalmente irrelevante en orden al ejercicio eficaz de las libertades consagradas en el art. 20»* (STC 63/1987, F.J. 6º). Así mismo, deja la puerta abierta a que este derecho sea algo más que un derecho de abstención, afirmando que *«...el precepto en cuestión reserva a la Ley solo la regulación parlamentaria de estos medios, imponiendo, sin embargo, al legislador un mandato, que concede a estos grupos al menos el derecho a exigir que no se haga nada por impedir dicho acceso»* (STC 6/1981, F.J. 5º); en el mismo sentido que después han ratificado otras muchas sentencias del Tribunal Constitucional (STC 74/1982, F.J. 2º; STC 86/1982, F.J. 3º; STC 63/1987, F.J. 6º).

En cuanto a la existencia de un sector público de medios de comunicación social como garantía institucional del ejercicio de este derecho de acceso, imponiendo como condición previa a su eficacia, la existencia misma de medios de comunicación de titularidad pública. El Tribunal Constitucional, en coherencia con el rechazo a toda virtualidad prestacional del derecho consagrado en el art. 20.3, también se ha pronuncia-

7. Sobre este tema puede verse el trabajo de Polo Sabau, J. R., *Libertad de expresión y derecho de acceso a los medios de comunicación*, CEPC, Madrid, 2002.

do en contra de la obligación de mantener unos determinados medios de comunicación públicos como presupuesto imprescindible para garantizar este derecho, dictaminando respecto a la existencia de dichos medios que con este precepto no se pretende «congelar la situación existente respecto a los medios de prensa (...), sino garantizar que la organización y el control de los medios de comunicación social que en cada momento dependen del Estado o de cualquier ente público se ajustará a los criterios establecidos en el mencionado precepto, que no impide ni la supresión del organismo autónomo Medios de Comunicación Social del Estado, ni la enajenación de los medios de prensa actualmente integrados en el mismo» (STC 86/1982, F.J. 4º). No obstante, esta referencia directa a los medios públicos no excluye, dentro de las opciones que tiene el legislador en el desarrollo del mandato de este precepto constitucional (STC 86/1982, de 23 de diciembre, F.J. nº 3; STC 63/1987, 20 de mayo, F.J. nº 6) que pueda elegir las opciones que considere oportunas en el marco de la regulación básica que se apruebe.

**D)** Otro de los preceptos que debemos destacar por la afectación a los contenidos y ámbito de actuación de los medios de comunicación social son los derechos al honor, la intimidad y la propia imagen, reconocidos en el **artículo 18** de la Carta Magna, como límites, con sus posibles intromisiones y preeminencia, respecto al ejercicio de las libertades y derechos de expresión e información. Derechos de la personalidad que, a su vez, se ven reconocidos en el **artículo 20.4** al establecer: "*Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en el precepto de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia*". Estos derechos que no afectan al núcleo principal de lo analizado en este estudio y, por lo tanto, no vamos a profundizar en la exégesis y alcance constitucional de los mismos, sí han tenido un importante desarrollo en la legislación orgánica que debe reseñarse. Al respecto baste citar la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de Protección civil del derecho al honor, la intimidad personal y familiar y la propia imagen o la protección penal de las mismas a través de lo establecido en el Código Penal. Por su parte, la regulación en torno a las obligaciones de la comunicación de masas en el respeto a la juventud y la infancia, se ha desarrollado en la legislación específica relativa a los menores, como la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

**Esta referencia directa a los medios públicos no excluye, dentro de las opciones que tiene el legislador en el desarrollo del mandato de este precepto constitucional (STC 86/1982, de 23 de diciembre, F.J. nº 3; STC 63/1987, 20 de mayo, F.J. nº 6) que pueda elegir las opciones que considere oportunas en el marco de la regulación básica que se apruebe.**

Otra cuestión sobre la que lo preceptuado en la Constitución ha marcado unas pautas fundamentales en la organización y estructura de los medios de comunicación de masas en nuestro país y, además, ha sido objeto de algún recurso ante el Tribunal Constitucional ha sido el libre acceso de las personas físicas o jurídicas a la prestación de los servicios de comunicación audiovisual.

También, además de estos derechos, debe destacarse la regulación en torno a los derechos reconocidos en el artículo 14, sobretodo cuanto los contenidos difundidos en el ejercicio de estas libertades de expresión e información puedan incidir o alentar la discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Esta prescripción constitucional, aun cuando no tiene una legislación específica que la desarrolle, está recogida en numerosas leyes, como por ejemplo la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la Violencia de Género, o la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres.

E) Otra cuestión sobre la que lo preceptuado en la Constitución ha marcado unas pautas fundamentales en la organización y estructura de los medios de comunicación de masas en nuestro país y, además, ha sido objeto de algún recurso ante el Tribunal Constitucional ha sido el libre acceso de las personas físicas o jurídicas a la prestación de los servicios de comunicación audiovisual.

El **artículo 38** de la Constitución «reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado». Tempranamente el Tribunal Constitucional (TC) interpretó este artículo en su sentencia de 16 de noviembre de 1981<sup>8</sup>. De dicha sentencia nos interesa destacar la siguiente doctrina. En primer término, el TC establece que la interpretación de dicho precepto debe hacerse junto con los **artículos 40, 128, 130.1, y el 131** del texto fundamental<sup>9</sup>. En segundo lugar, el artículo 38 situado entre los derechos y deberes de los ciudadanos goza de una doble garantía, por virtud de lo dispuesto en el artículo 53.1 de la Constitución: una primera material que le otorga el contenido esencial del derecho, intangible, que limita la acción de los poderes públicos; y otra segunda formal, la reserva de ley de que goza la regulación del mencionado derecho. No obstante el Tribunal ha insistido en la dificultad que tiene la definición a priori del contenido y límites de la

8. STC núm. 37/1981, de 16 de noviembre de 1981, recurso de inconstitucionalidad 814/1981 (BOE núm. 285, de 28 de noviembre de 1981), Fundamento Jurídico 2º.

9. Ver también la STC núm. 37/1987, de 26 de marzo, recurso de inconstitucionalidad núm. 685/1984 (BOE núm. 89, de 14 de abril de 1987), Fundamento Jurídico 5º.

libertad de empresa<sup>10</sup>. De la sentencia de 16 de noviembre de 1981 se deduciría también que la regulación de su ejercicio corresponde al Estado, doctrina reiterada, entre otras por la sentencia 24 de marzo de 1988<sup>11</sup>.

Por otra parte el Tribunal Constitucional dejaría sentado en la sentencia de 31 de marzo de 1982<sup>12</sup> que el acceso a la actividad televisiva no puede fundarse en el derecho a expresar y difundir libremente pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción, consagrado en el apartado 1.a) del artículo 20 de la Constitución, sino que el acceso a dicha actividad debe encuadrarse en el artículo 38 que consagra –reconoce– la libertad de empresa (F.J. 1º). Así, llegará a la conclusión de que la «televisión privada»: *«No es una derivación necesaria del artículo 20, aunque, como es obvio, no está tampoco constitucionalmente impedida. Su implantación no es una exigencia jurídico-constitucional, sino una decisión política, que puede adoptarse, dentro del marco de la Constitución...»* (F.J. 6º).

Las limitaciones de la libertad de empresa vienen derivadas del propio artículo 38 que, después de reconocerla, establece que: *«Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación»*. De modo que estamos ante una libertad, la libertad de empresa, que permite el intervencionismo público para defender la productividad de acuerdo con las exigencias de la economía. Así lo recordó el Tribunal Constitucional en su sentencia de 8 de julio de 1993 (núm. 225/1993)<sup>13</sup>, que destaca las actuaciones de los poderes públicos «encaminadas a la ordenación del mercado». Por su parte el artículo 128 de la Constitución española establece de modo inequívoco: *«Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica»*. Pero, es más, el citado precepto sigue diciendo: *«Mediante ley se podrá reservar al sector público re-*

10. STC 37/1987 y STC núm. 225/1993, de 8 de julio de 1993, recursos de inconstitucionalidad 418/1987 y 421/1987 y cuestiones de inconstitucionalidad 1902/1991 y 1904/1991 (BOE núm. 183, de 2 de agosto de 1993) F.J. 3º.

11. STC núm. 52/1988, de 24 de marzo, recurso de inconstitucionalidad 480/84 (BOE núm. 89, de 13 de abril de 1988), Fundamento Jurídico 4º, así como la STC núm. 64/1990, de 5 de abril (BOE núm. 109 de 7 de mayo), F.J. 2º.

12. STC núm. 12/82, de 31 de marzo de 1982, recurso de amparo núm. 227/81 (BOE núm. 95 de 21 de abril de 1982).

13. STC núm. 225/1993, de 8 de julio de 1993, cuestiones de inconstitucionalidad 1902/1991 y 1904/1991 (BOE núm. 183, de 2 de agosto de 1993) F.J. 3º.

**La Declaración núm. 13 adjunta al Tratado de Amsterdam señala que las disposiciones del antiguo artículo 16 del TCE (actual artículo 14 del TFUE) «sobre servicios públicos se aplicarán con pleno respeto a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, entre otras cosas en lo que se refiere a igualdad de trato, calidad y continuidad de dichos servicios».**

*curso*s o *servicios* esenciales, especialmente en caso de *monopolio* y *asimismo* acordar la *intervención* de *empresas* cuando *así lo exigiere el interés general*». Es decir, la Constitución, además de reconocer la posibilidad de que las Administraciones públicas puedan realizar actividades económicas, permite que excluyan de determinadas actividades, en ciertas condiciones, a los operadores privados, si lo exige el interés general. Así lo reconoció el Tribunal Constitucional en su sentencia de 8 de marzo de 1993<sup>14</sup> que admite la posibilidad de que la libertad de empresa venga excluida de todo un sector de la actividad económica, como consecuencia de la aplicación del artículo 128.2 de la Constitución.

En este mismo sentido se expresan los artículos 14 (antiguo artículo 16 del TCE) y 106.2 (antiguo 86.2 del TCE) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). En efecto, el artículo 14 dirá que: «*Sin perjuicio del artículo 4 del tratado de la Unión Europea y de los artículos 93, 106 y 107 del presente Tratado, y a la vista del lugar que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como de su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Comunidad y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación del presente Tratado, velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones que les permitan cumplir su cometido...*». En la medida en que hay que entender comprendidos a los servicios públicos entre los que denomina el precepto «servicios de interés económico general», para el cumplimiento de su cometido están plenamente reconocidos en el Tratado.

No obstante, la Declaración núm. 13 adjunta al Tratado de Amsterdam señala que las disposiciones del antiguo artículo 16 del TCE (actual artículo 14 del TFUE) «*sobre servicios públicos se aplicarán con pleno respeto a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, entre otras cosas en lo que se refiere a igualdad de trato, calidad y continuidad de dichos servicios*». Dicho artículo 14 del TFUE hace referencia a otros tres preceptos del Tratado, a saber, el 93, en el ámbito de los transportes en el que no vamos a detenernos, así como en los artículos 106 y 107. El artículo 106 del TFUE situado entre las normas sobre la competencia se refiere de modo expreso a los servicios públicos al

14. STC núm. 84/1993, de 8 de marzo, cuestión de inconstitucionalidad 1891/1991 (BOE núm. 90 de 15 de abril de 1993), F.J. 2º. Ver como precedente la sentencia del TC núm. 1/1982, de 28 de enero de 1982 (BOE núm. 49 de 26 de febrero de 1982), F.J. 5º.

establecer en su apartado 2: «Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas del presente Tratado, en especial a las normas sobre la competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés general de la Comunidad». Del citado precepto interesa destacar que la aplicación del derecho de la competencia en el ámbito de los servicios públicos está subordinada al cumplimiento, por las empresas encargadas de la gestión del servicio público, de la misión que se les ha confiado. Por otra parte, cumplido el anterior requisito es posible la entera exclusión de la actividad de servicio público de la estricta normativa que sobre la competencia rige en la Unión Europea. Además, el precepto citado en su último punto y seguido pone el *interés general* como límite a la no aplicación de las normas de la competencia a las empresas que gestionen servicios públicos.

Con todo ello puede afirmarse que el sistema de economía de mercado que rige en España, acorde con la Constitución y los mecanismos de economía de mercado de la Unión Europea, como resultado del conjunto de normas a que nos hemos referido, hace compatibles la iniciativa pública y la iniciativa privada, permitiendo que los poderes públicos excluyan sectores o actividades del tráfico privado en beneficio del sector público, o intervengan en el mismo para ordenar el mercado con objeto de preservar el interés general, conforme ocurre en el sector de los medios de comunicación audiovisuales.

**E)** Además de los artículos reseñados hay otro conjunto de preceptos constitucionales que también pueden afectar a este ámbito, si bien los términos generales de su afectación o su incidencia colateral nos eximen de comentarlos en este breve estudio.

Entre ellos, a modo de ejemplo, podemos apuntar la prohibición, ya reseñada con anterioridad, que se recogen en el artículo 20.2 de la Constitución al prever que "*El ejercicio de estos derechos – las libertades y derechos de expresión e información– no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa*", o la garantía prevista en el artículo 20.5 cuando establece que "*Solo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial*", o la salvedad contemplada en el artículo 55.1 que posibilita que

**El sistema de economía de mercado que rige en España hace compatibles la iniciativa pública y la iniciativa privada, permitiendo que los poderes públicos excluyan sectores o actividades del tráfico privado en beneficio del sector público, o intervengan en el mismo para ordenar el mercado con objeto de preservar el interés general, conforme ocurre en el sector de los medios de comunicación audiovisuales.**

los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19, 20, apartados 1, a) y d), y 5, artículos 21, 28, apartado 2 y artículo 37, apartado 2, puedan ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio, en los términos previstos en la Constitución. Posteriormente en el artículo 116 se detallan las potestades y relaciones entre el ejecutivo y legislativo para determinar el ámbito territorial, duración y condiciones de dicha declaración y se ha desarrollado en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio.

## **1.2. La distribución de competencias sobre medios de comunicación entre el Estado y las Comunidades Autónomas**

En el apartado 1.27ª del artículo 149 de la Constitución se fija que el Estado tiene competencia exclusiva para dictar: *«Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas»*.

La Carta Magna, en el precepto transcrito, no introduce mandatos específicos a los legisladores, sino que su único objeto es aclarar cuáles son las competencias del Estado y cuáles las de las Comunidades Autónomas. Al primero, al Estado, le corresponde dictar las «normas básicas del régimen», debemos entender del régimen jurídico, sobre la prensa, la radio y la televisión; si bien, acto seguido, introduce un concepto genérico sobre el que también puede dictar estas normas, el de «todos los medios de comunicación social», que incluye a la prensa, la radio y la televisión, pero que va o puede ir más allá. Así, este alcance podrá extrapolarse a cualesquiera medio de comunicación similar a los anteriores que pudiera aparecer en el futuro, como resultado de los avances tecnológicos. En la misma línea que lo contemplado en su día por la Ley de 26 de octubre de 1907 que estableció un monopolio del Estado sobre "todos los sistemas y aparatos aplicables a la llamada telegrafía hertziana, telegrafía eléctrica, radiotelegrafía y demás procedimientos similares ya inventados o que puedan inventarse en el porvenir", o la Ley de Radiodifusión de 26 de junio de 1934 que reguló los "servicios de radiodifusión de sonidos e imágenes, ya en uso o que puedan inventarse en el porvenir". Pero, además, este concepto debe interpretarse en lo relativo a la función de los medios de comunicación de masas como receptores y generadores de la opinión públi-

ca, desde un emisor hacia el conjunto de la sociedad a través de los diversos sistemas de emisión y transporte –ondas terrestres, satélite, cable– y tipos de aparatos receptores –radio, televisión, ordenadores, móviles, etc.–, con independencia de las cuestiones técnicas que entran en el ámbito de las telecomunicaciones o la sociedad de la información. En esta línea se ha mantenido, conforme después analizaremos, la Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual. Con todo el apartado 1.27<sup>a</sup> del artículo 149 de la Constitución tiene por objeto principal la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero como acabamos de constatar significa algo más que la simple reserva de un ámbito competencial estatal, ya que puede proyectarse sobre un amplio régimen jurídico y con la reserva *pro futuro* para el Estado de la regulación-intervención del sector de los medios de comunicación en los términos apuntados.

A su vez, a las Comunidades Autónomas, siempre que los Estatutos de Autonomía incluyan la competencia sobre los medios de comunicación (eso significa «sin perjuicio») les corresponderá, tanto la legislación no-básica, o que desarrolle la normativa no-básica, como las competencias de ejecución de la legislación del Estado y de las propias Comunidades sobre el régimen de la prensa, la radio y la televisión. Que, conforme ha podido constatarse hasta el momento y en el marco de lo fijado por la normativa estatal, absorbe un amplio contenido competencial que va desde la posible creación de medios de comunicación hasta el desarrollo y ejecución en todo lo relativo a los medios de comunicación cuyo ámbito fundamental de emisión no exceda la propia comunidad autónoma.

La mención explícita que se hace en este artículo 149.1.27 a la prensa, radio y televisión, no obstante, deja fuera de este marco de distribución de competencias a la cinematografía, que no tiene ninguna referencia expresa en los artículos 148 y 149 que distribuyen las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ni en ningún otro precepto constitucional. Sin embargo, la circunstancia de que el texto constitucional no se refiera expresamente a una determinada materia no significa, sin más, el olvido del constituyente. Una materia como la cinematografía, no estando incluida de modo expreso en los citados artículos 148 y 149 del texto constitucional, pudiera estarlo de modo implícito en otras materias más amplias contempladas por los citados preceptos. Así, en el caso que nos ocupa, la materia “cultura” comprende, sin duda, a la cinematografía y a la creación artística. La materia cultura

**El apartado 1.27<sup>a</sup> del artículo 149 de la Constitución tiene por objeto principal la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero como acabamos de constatar significa algo más que la simple reserva de un ámbito competencial estatal, ya que puede proyectarse sobre un amplio régimen jurídico y con la reserva *pro futuro* para el Estado de la regulación-intervención del sector de los medios de comunicación en los términos apuntados.**

se caracteriza por concurrir en la misma competencias del Estado, de acuerdo con el artículo 149.2, y de las Comunidades Autónomas a las que les atribuye competencias el artículo 148.1.17<sup>a</sup>, ambos del texto constitucional.

Así mismo, debe apuntarse que en un ámbito conexo como el de las telecomunicaciones, la Constitución en el artículo 149.1, 21<sup>a</sup> atribuye al Estado el «régimen general de las telecomunicaciones», esto es, un título de atribución de competencias diferenciado del que establece en cuanto a los medios de comunicación. No obstante, es obligado señalar que las zonas de contacto entre una y otra regulación, especialmente respecto de los medios audiovisuales, son inevitables.

## 2. Desarrollo del modelo autonómico valenciano de medios de comunicación audiovisuales

**En cada Comunidad Autónoma, en razón de las competencias asumidas y el desarrollo y ejecución de la legislación básica en esta materia que se ha realizado, se ha concretado, como lo llamarían algunos, “un ecosistema específico de medios de comunicación”.**

Sobre estas bases y distribución competencial marcadas por la Constitución que hemos comentado, se ha ido construyendo el entramado legislativo que ha conformando el panorama y realidad actual de los medios de comunicación en nuestro país. Además en cada Comunidad Autónoma, en razón de las competencias asumidas y el desarrollo y ejecución de la legislación básica en esta materia que se ha realizado, se ha concretado, como lo llamarían algunos, “un ecosistema específico de medios de comunicación”<sup>15</sup>.

Es por ello que para el presente estudio y como una reflexión previa, resulta obligado ofrecer un breve apunte sobre la legislación básica estatal en esta materia para, acto seguido, profundizar en la regulación y realidad de este modelo en la Comunidad Valenciana.

### 2.1. La normativa básica sobre medios de comunicación

En este breve repaso a la regulación básica estatal que ha incidido en la conformación del actual modelo valenciano

15. Conforme podría derivarse de la obra: El ecosistema comunicativo valenciano. LOPEZ, G y otros. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

de medios de comunicación y evitando entrar en un análisis profundo sobre su contenido que escaparía a las pretensiones de este estudio<sup>16</sup>, resulta conveniente distinguir aquellas normas que marcan algunas pautas sobre los contenidos o programación de estos medios de aquellas otras que fijan sus principios de actuación o su organización.

**A)** En cuanto a la normativa sobre la elaboración y emisión de contenidos, debe notarse que resultaba paradójico constatar como, en una sociedad tan acostumbrada a regular minuciosamente muchos aspectos de la actividad cotidiana, salvo la Ley de prensa de 1966 que ya hemos apuntado, no tenía referentes que regulasen los contenidos en los medios audiovisuales. Las razones de esta paradoja pueden ser muchas. La principal, podríamos apuntar, es que en España, históricamente, la radio y sobre todo la televisión, se consideraron como monopolios o servicios públicos esenciales y se explotaron directamente por el propio Estado. Evidentemente, en un régimen autoritario con una vocación clara de ofrecer a través de los medios de comunicación una visión única de lo que ocurría en el entorno nacional y en el mundo, así como con unas pautas ideológicas y culturales que los dirigentes consideraban apropiadas para la sociedad española, sobraba cualquier norma que regulase la programación de estos medios. Los objetivos y pretensiones eran otros.

Tras la aprobación de la Constitución de 1978, la legislación posterior se limitó al simple traslado de algunos de los derechos recogidos en dicho texto pueden incidir en este campo. Así, podemos constatar como los enunciados del artículo 4 del Estatuto de Radio y Televisión de 1980, apenas suponen una referencia genérica a los principios constitucionales en los que no se regula ningún aspecto nuevo que amplíe y concrete la regulación sobre los contenidos audiovisuales.

Aunque, por otra parte, es obligado apuntar que, desde una perspectiva más general, son numerosas las leyes que sin tener como objetivo directo la regulación de los contenidos audiovisuales, sin embargo, pueden incidir o regular algún aspecto muy puntual sobre los contenidos o la programación de los mismos. Entre ellas, en primer lugar, cabe destacar las leyes orgánicas que desarrollan algunos derechos fundamentales: la Ley Orgánica 4/1981 de los Estados de Excepción, Alarma y

**Resulta conveniente distinguir aquellas normas que marcan algunas pautas sobre los contenidos o programación de estos medios de aquellas otras que fijan sus principios de actuación o su organización.**

**16.** Para un análisis en profundidad sobre esta legislación podemos consultar: LINDE, E., VIDAL, J. M. y MEDINA, S. Derecho Audiovisual. 4ª edición, Ed. Colex, Madrid, 2011. Especialmente los capítulos 4, 5, 7, 8, 9 y 11.

**La conveniencia de regular estos contenidos, sin embargo, empezó a calar en la conciencia de nuestros legisladores con la tramitación y aprobación de la Directiva de Televisión sin Fronteras (Directiva 89/552/CEE).**

**A su vez, la posterior aprobación de las Directivas 97/36/CE, 2007/65/CE o 2010/13/UE que, asimismo, han debido incorporarse a las legislaciones de los Estados miembros, han propiciado esta permanente adecuación de la legislación de los medios audiovisual a los constantes avances del sector.**

Sitio; la Ley Orgánica 1/1982 del Derecho al Honor, a la Intimidad y Propia Imagen; la Ley Orgánica 2/1984 del Derecho de Rectificación; la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General; la Ley Orgánica 1/1996 de Protección jurídica del Menor; la Ley Orgánica 2/1997 de Cláusula de conciencia de los profesionales de la información; la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de protección integral contra la Violencia de Género, etc. Pero, además de las leyes orgánicas citadas, pueden apuntarse otras disposiciones ordinarias que también pueden afectar a determinados aspectos específicos de los contenidos y emisiones audiovisuales. Entre ellas: el Real Decreto Legislativo que aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual y sus posteriores modificaciones; la Ley de Secretos Oficiales; la Ley de Defensa de Consumidores y Usuarios; la Ley del Patrimonio Histórico Español; Ley sobre Competencia Desleal; Ley General de Telecomunicaciones, etc.

En el ámbito específico de los medios de comunicación audiovisuales, tampoco la entrada en el panorama audiovisual de otros operadores autonómicos o privados de televisión y de radio, con la aprobación de sus respectivas leyes de ordenación, conllevó avance alguno en la regulación de sus contenidos. Únicamente se trasladaron los mismos principios enunciados en el art. 4 del ERTV a las otras leyes que las regulaban y se incorporaron en las obligaciones concesionales de los medios privados alguna prescripción respecto a las horas de emisión o sobre determinados porcentajes que debían cumplir en su programación, en línea con lo previsto en la Directiva que se estaba elaborando en las instituciones europeas. La conveniencia de regular estos contenidos, sin embargo, empezó a calar en la conciencia de nuestros legisladores con la tramitación y aprobación de la Directiva de Televisión sin Fronteras (Directiva 89/552/CEE). Y fue, a partir de la obligada y tardía transposición de esta Directiva y sus posteriores textos reformados, cuando se dio el gran cambio o salto cualitativo y se regularon estas cuestiones, aprobando varias leyes dirigidas específicamente a los contenidos y programación de los medios audiovisuales. A su vez, la posterior aprobación de las Directivas 97/36/CE, 2007/65/CE o 2010/13/UE que, asimismo, han debido incorporarse a las legislaciones de los Estados miembros, han propiciado esta permanente adecuación de la legislación de los medios audiovisual a los constantes avances del sector.

Las Leyes 25/1994, 21/1997, 22/1999, o los Reales Decretos 1462/99 o 410/2002 son un buen ejemplo de cómo, desde

uno u otro ámbito, se han regulado determinados aspectos de los contenidos audiovisuales, como también lo fueron las leyes que desde 1995 regularon los distintos sistemas de emisión televisiva en las que también se establecieron algunos principios sobre su programación. Esta regulación, a su vez, se ha modificado con la Ley 7/2010 General de Comunicación Audiovisual<sup>17</sup> que ha derogado expresamente, entre otras muchas, la Ley 25/1994 y la Ley 21/1997, así como las disposiciones de igual o inferior rango en lo que se le puedan oponer, estableciendo un nuevo marco regulatorio para los contenidos de los servicios de comunicación audiovisual sometidos a la jurisdicción española, que ahora pivotan sobre los derechos del público y los derechos de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual<sup>18</sup>.

Entre los derechos del público, en términos generales, deben citarse el derecho a: recibir una comunicación audiovisual plural; la diversidad cultural y lingüística; conocer la identidad del prestador y tener una comunicación audiovisual transparente; atender las especiales características y derechos de los menores; facilitar que las personas con discapacidad puedan acceder a la comunicación audiovisual; o a participar, a través de la autoridad audiovisual competente, en el control de la adecuación de los contenidos audiovisuales.

Por su parte a los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, en esta Ley de 2010, se les reconocen un conjunto de derechos, con su concreción correspondiente, que también inciden sobre los contenidos de las emisiones audiovisuales. Entre ellos debemos destacar: la libertad en la prestación del servicio y dirección editorial del mismo; el derecho a una autorregulación que desarrollen los contenidos de la comunicación audiovisual y las reglas de diligencia profesional para su elaboración; el derecho a realizar comunicaciones comerciales, en los términos y condiciones que se detallan en la Ley; el derecho a contratar en exclusiva la emisión de contenidos audiovisuales por televisión, salvo determinados acontecimientos de interés general; o el derecho a recibir una contraprestación económica por la recepción de determinados canales o contenidos audiovisuales.

**Ley 7/2010 General de Comunicación Audiovisual que ha derogado expresamente, entre otras muchas, la Ley 25/1994 y la Ley 21/1997, así como las disposiciones de igual o inferior rango en lo que se le puedan oponer, estableciendo un nuevo marco regulatorio para los contenidos de los servicios de comunicación audiovisual sometidos a la jurisdicción española, que ahora pivotan sobre los derechos del público y los derechos de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual.**

17. BOE 1.4.2010.

18. Para un análisis detallado de todas estas cuestiones me remito a: VIDAL BELTRÁN J. M. "El nuevo marco jurídico para la regulación de las emisiones y contenidos de los medios de comunicación audiovisuales". En *Contenidos y formatos de calidad en la nueva televisión*. VV.AA. Ed. IORTV, Madrid, 2011. Pags. 34-68.

También, con las leyes reguladoras de las distintas modalidades de radio y televisión, se han marcado las pautas básicas conforme debían articularse y operar dichos medios de comunicación.

Estas leyes habían sido los referentes básicos hasta que han sido modificadas o derogadas por la Ley 7/2010, General de Comunicación Audiovisual que ha establecido unos nuevos principios en cuanto al acceso y ejercicio de la actividad de dichos medios y que constituye el nuevo marco de referencia sobre el cual deberá articularse la legislación autonómica.

**B)** También, con las leyes reguladoras de las distintas modalidades de radio y televisión, se han marcado las pautas básicas conforme debían articularse y operar dichos medios de comunicación, así: la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión; la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, del Tercer Canal de Televisión; la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones; La Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada; la Ley 11/1991, de 8 de abril, de Organización y Control de las Emisoras Municipales de Radio; la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión Local por Ondas Terrestres, etc. Estas leyes habían sido los referentes básicos hasta que han sido modificadas o derogadas por la Ley 7/2010, General de Comunicación Audiovisual que ha establecido unos nuevos principios en cuanto al acceso y ejercicio de la actividad de dichos medios y que constituye el nuevo marco de referencia sobre el cual deberá articularse la legislación autonómica. Veámoslo en cada caso.

**a)** *El servicio público de comunicación audiovisual de ámbito estatal* en estos momentos se encomienda a la «Corporación de Radio y Televisión Española S.A» según los postulados establecidos en la Ley 17/2006, de la radio y la televisión de titularidad estatal<sup>19</sup>, que en algunos aspectos ha sido modificado por la Ley 7/2010<sup>20</sup>. En esta Ley 17/2006 se modificaron profundamente los principios de actuación y la organización que hasta aquel momento regía para la radio y televisión pública estatal. Al respecto, basta comprobar como los mandatos establecidos en el artículo 3.2 de la misma van mucho más allá de los meros principios retóricos, muy similares a los mandatos constitucionales, que se establecían en el art. 4 de la Ley 4/1980 (ERTV), para adentrarse en unas obligaciones muy claras sobre su actuación y programación para que reflejen la pluralidad en opiniones y géneros, y fomenten valores sobre integración social, igualdad, ecología, derechos de consumidores, cohesión territorial, paz, etc. Al mismo tiempo que la actual Corporación RTVE se estructura sobre unas bases mucho más democráticas y un control directo del Parlamento español, frente a la gran dependencia e influencia del Ejecutivo que tenía el modelo de 1980.

---

19. BOE nº 134, de 6.7.2006.

20. BOE nº 79, de 1 de abril de 2010.

**b)** En lo relativo a *los medios de comunicación públicos autonómicos*, debemos apuntar que la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión, establecía que la actividad y estructura de los terceros canales debía inspirarse en unos principios y organización similares a los establecidos en la Ley 4/1980 (ERTV) para el Ente Público Radiotelevisión Española. Por lo tanto las diversas leyes autonómicas que regularon los distintos organismos autonómicos de radio y televisión adoptaron este modelo para su puesta en escena y funcionamiento. En la actualidad, la Ley 7/2010 ha derogado expresamente la Ley 46/1983, por lo que estos mandatos han perdido la vigencia de su ley estatal de referencia. Sin embargo, como se recogieron en las leyes de creación de los Organismos Públicos Autonómicos que gestionan las radios y televisiones públicas de las Comunidades Autónomas, en la medida que no se oponen a lo preceptuado en la nueva Ley siguen siendo aplicables. Incluso, en la mayor parte de los casos se adicionaron algunos principios de promoción de la lengua y la cultura propia, en sus respectivos ámbitos autonómicos<sup>21</sup>.

Este marco jurídico, no obstante, ya empezó a modificarse con la aprobación en 2006 de la nueva Ley de la radio y televisión de titularidad estatal, a partir de la cual algunas comunidades autónomas<sup>22</sup> adaptaron su legislación autonómica a unos principios y organización similares a lo establecido en la nueva regulación estatal para RTVE. En estos momentos aún cuando se mantiene vigente lo establecido en las respectivas leyes de creación para las

<sup>21</sup>. Así, por ejemplo, el art. 2.1 de la Ley 7/1984 de Creación del Ente Público Radiotelevisión Valenciana añade a los referidos principios: «la promoción y protección de la lengua propia de la Comunidad Valenciana». En Cataluña la Ley 11/2007, de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales, también consagra en su artículo 22 los principios generales de la programación, añadiendo la promoción de la lengua y cultura catalanas. En Galicia, la Ley 9/1984 de Creación de la Compañía de Radio y Televisión de Galicia, en su artículo 16, añade a los principios generales, el de promoción y difusión de la cultura y la lengua gallega, así como la defensa de la identidad de la nacionalidad gallega. En Canarias, la Ley 8/1984 de radiodifusión y televisión en la Comunidad Autónoma de Canarias lo hace en sus arts. 2 y 3 con la defensa de la identidad, valores e intereses del pueblo canario, etc.

<sup>22</sup>. Entre ellas: Andalucía, con la Ley 18/2007, de 17 de diciembre, de la radio y televisión de titularidad autonómica gestionada por la Agencia Pública empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía (BOJA 26.12.2007; BOE 23.1.2008); o Cataluña, con la ley 11/2007, de 11 de octubre, de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales (DOGC 18.10.2007; BOE 6.11.2007), etc.

distintas radios y televisiones autonómicas, debe pensarse que estas leyes paulatinamente deberán ajustarse a lo establecido con carácter general en la Ley 7/2010, General de Comunicación Audiovisual, y especialmente en sus artículos 40 al 43, así como lo previsto en la disposición adicional segunda, punto 5, con independencia del posible desarrollo, en el marco de sus respectivos ámbitos competenciales, que pueda realizar cada Comunidad Autónoma.

**c)** *La radio y televisión pública local* también se regía unos principios muy similares a los establecidos para las radios y televisiones públicas de ámbito estatal y autonómico. Sin embargo, con la derogación de la Ley 11/1991 de 8 de abril, de Organización y Control de las emisoras municipales de radiodifusión sonora, y de la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión Local por Ondas Terrestres, ambas por la Disposición final derogatoria de la Ley 7/2010, General de Comunicación Audiovisual, estos principios y normas sobre su organización deberán ajustarse a lo establecido en la Ley 7/2010, o en su caso, a los Reales Decretos de desarrollo de la legislación anterior en todo aquello que no se oponga a la nueva Ley o, cuando exista, a la normativa autonómica de desarrollo de la legislación anterior que no contradiga o se oponga a lo preceptuado en la nueva regulación.

**d)** *Los prestadores privados del servicio de comunicación audiovisual* que se regían por lo previsto en la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada; la Ley 37/1995, de 12 de diciembre, de Telecomunicaciones por Satélite, en lo referido a los servicios de comunicación audiovisual por satélite; o la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión Local por Ondas Terrestres, etc., además de lo detallado en los pliegos de sus respectivas concesiones, también han visto modificado su régimen jurídico con la Ley 7/2010, General de Comunicación Audiovisual que ha derogado las citadas leyes y ha establecido unos nuevos mandatos sobre el acceso y prestación del servicio de comunicación audiovisual, aunque seguirán rigiendo, en tanto no se opongan a dicha Ley, los Reales Decretos de desarrollo de la legislación anterior, o lo establecido en los respectivos cláusulas de adjudicación de las concesiones en lo que no se oponga a lo preceptuado en la nueva regulación, así como la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, para la televisión y la radio por cable.

## 2.2. Competencias y desarrollo estatutario en la Comunidad Valenciana

Conforme a lo establecido en la Constitución Española, el artículo 37 de Ley Orgánica 5/1982 de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana<sup>23</sup> en su redactado original y antes de la reforma de 2006, establecía:

*“1. En el marco de las normas básicas del Estado, corresponde a la Generalidad Valenciana el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de radiodifusión y televisión en los términos y casos establecidos en la Ley que regule el Estatuto jurídico de la radio y la televisión.*

*2. Igualmente le corresponde, en el marco de las normas básicas del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de prensa y, en general, de todos los medios de comunicación social.*

*3. En los términos establecidos en los apartados anteriores de este artículo, la Generalidad Valenciana podrá regular, crear y mantener su propia televisión, radio y prensa y, en general, todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines.”*

Sobre estas bases estatutarias se fue articulando normativamente y desarrollando la actuación de la Generalitat Valenciana en el ámbito de los medios de comunicación social hasta la conformación del actual panorama del sector que, sin duda y especialmente en el ámbito audiovisual, encierra muchas luces y sombras. No debemos aquí, sin embargo, entrar en el análisis de estas luces y sombras al que se han dedicado numerosos estudios e investigaciones a los que me remito<sup>24</sup>, sino que debemos centrarnos en profundizar en los principales hitos que desde el prisma normativo han marcado este proceso y sus consecuencias. Para ello lo estructuraré en base a: el Real Decreto 1126/1985, de 19 de junio, de traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Valenciana en materia de Medios de Comunicación Social; la Ley 3/1984 del Consejo Asesor de RTVE en la Comunidad Valenciana; la Ley 7/1984, de 4 de julio, de creación de la Entidad Pública RTW y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalidad Valenciana; y, la Ley 1/2006, de 19 de abril, de la Generalitat, del Sector Audiovisual.

23. B.O.E. 10.07.1982.

24. Al respecto y a modo de ejemplo, por englobar cada uno de ellos una época, me permito citar: Las comunicaciones en los 90. El Mercado Valenciano. LAGUNA, A y otros. Ed. Universidad Cardenal Herrera-CEU, Valencia, 2000; y El ecosistema comunicativo valenciano. LOPEZ, G y otros. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

**Sobre estas bases estatutarias se fue articulando normativamente y desarrollando la actuación de la Generalitat Valenciana en el ámbito de los medios de comunicación social hasta la conformación del actual panorama del sector que, sin duda y especialmente en el ámbito audiovisual, encierra muchas luces y sombras.**

**Debemos centrarnos en profundizar en los principales hitos que desde el prisma normativo han marcado este proceso y sus consecuencias.**

### 2.3. El Real Decreto 1126/1985, de traspaso en materia de Medios de Comunicación Social a la Comunidad Valenciana y las concesiones de radio y televisión

Este Real Decreto 1126/1985, de 19 de junio, de traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Valenciana en materia de Medios de Comunicación Social<sup>25</sup> se ampara el artículo 149.1.27 de la Constitución, así como en lo establecido en el artículo 37 Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía y en la Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de transferencias a la Comunidad Valenciana de competencias en materias de titularidad estatal, y sigue lo preceptuado en el Real Decreto 4015/1982, de 29 de diciembre, que determina las normas y el procedimiento a que han de ajustarse las transferencias de funciones y servicios del estado a la Comunidad Valenciana, para fijar y detallar las funciones de la Administración General del Estado en materias de medios de comunicación que asumía la Generalitat Valenciana a partir del día 1 de septiembre de 1985.

Entre las funciones que pasaron a depender de la Generalitat, pueden destacarse:

1. *En materia de prensa* y según lo dispuesto en la legislación vigente sobre ayudas a empresas periodísticas y agencias informativas, se asumían las funciones de:
  - Recogida de instancias de las empresas editoras de publicaciones diarias y agencias informativas ubicadas en la comunidad valenciana, que soliciten subvenciones directas por los conceptos establecidos en la ley de ayudas a empresas periodísticas y agencias informativas y remisión de las mismas a la Administración del Estado para su resolución.
  - Las inspecciones necesarias para acreditar la compra de los elementos tecnológicos objeto de subvenciones por reconversión tecnológica.
  - Efectuar las liquidaciones y pagos correspondientes, una vez determinadas las subvenciones correspondientes a las empresas editoras de publicaciones diarias y agencias informativas domiciliadas en la Comunidad Valenciana, por parte de la Administración del Estado, cuyo crédito anual pondrá a disposición de la Generalidad Valenciana.
2. *En materia de radiodifusión sonora* se traspasan a la Generalidad Valenciana, en el marco de las normas bási-

---

25. BOE 10.7.1985.

cas del Estado y en función de los planes nacionales que se establezcan por la Administración estatal, las funciones inherentes al régimen concesional sobre la gestión indirecta del servicio público de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia, consistentes en:

- La resolución de las solicitudes de concesión de emisoras de radiodifusión de frecuencia modulada.
- El otorgamiento de concesiones de instalaciones y funcionamiento de las mismas.
- La regulación de los procedimientos de adjudicación.
- Las facultades de renovación de las concesiones correspondientes en el mismo ámbito.
- Emitir dictamen previo en relación con los proyectos técnicos de las instalaciones de emisoras.
- Una vez aprobados los proyectos técnicos, la Administración del Estado los remitirá a la Comunidad Valenciana, quien enviara dictamen sobre la adecuación de la realización del proyecto.
- El registro de las empresas radiodifusoras. Para lo cual la Generalidad Valenciana debía abrir un registro en el que deben inscribirse las empresas domiciliadas en el territorio autonómico.

Con la asunción de estas competencias la Generalitat Valenciana, además de la gestión de las subvenciones a la prensa escrita, adquiere un importante papel en la adjudicación de las concesiones de emisoras de radiodifusión de frecuencia modulada en gestión indirecta, que después ampliará a las emisiones de televisión local y autonómica digital terrestre, en gestión indirecta, conforme se va determinando en la legislación estatal correspondiente. Veamos ahora, a grandes trazos la evolución y realidad de estas concesiones.

#### **A) Las concesiones de radiodifusión sonora en frecuencia modulada en la Comunidad Valenciana**

El actual panorama radiofónico en la Comunidad Valenciana en el ámbito competencial de la Generalitat -frecuencia modulada y digital local y autonómica- se ha ido conformando sobre la base de las emisoras que ya estaban operando antes del Plan Técnico de Radiodifusión Sonora de 1978 que normalizó esta situación con las 14 emisoras de frecuencia modulada ya existentes en la Comunidad Valenciana. De ellas, 11 eran propiedad de la Sociedad Española de Radiodifusión (SER) o emitían su programación, y 3 pertenecían a la Cadena de Ondas Populares de España (COPE).

**Con la asunción de estas competencias la Generalitat Valenciana, además de la gestión de las subvenciones a la prensa escrita, adquiere un importante papel en la adjudicación de las concesiones de emisoras de radiodifusión de frecuencia modulada en gestión indirecta, que después ampliará a las emisiones de televisión local y autonómica digital terrestre, en gestión indirecta.**

Posteriormente, el Plan Técnico Transitorio de 1979 amplió en otras 300 nuevas licencias para toda España, de las que 25 se ubicaban en la Comunidad Valenciana, que se adjudicaron en 1981 al Grupo Radio 80 (5), a Radio Color (5), a la Cadena SER (4), a la Cadena Rato (3), a Radio Minuto (2), Antena 3 (3), a emisoras independientes (2) y culturales (1) Radio Requena). Con ello se dio entrada a nuevos grupos radiofónicos, casi todos de ámbito estatal, salvo Radio Color que también después fue absorbido por uno de estos grupos. Así, tras las distintas compras, ventas o asociaciones, a finales de los ochenta los principales operadores de radio en frecuencia modulada en la Comunidad Valenciana eran: la Ser que contaba con 18 licencias, Antena 3 con 9, la Cadena Rato con 6 y la COPE con 3. Tras el Real Decreto 1126/1985 y asumidas estas competencias por la Generalitat, se aprobó el Decreto 40/1989, de 13 de marzo, por el que se regula el procedimiento de concesión de emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia<sup>26</sup> y se convocó un concurso que permitió otorgar en 1989 otras 28 nuevas concesiones de frecuencia modulada en la Comunidad Valenciana. En esta ocasión, el gobierno autonómico, que ya tenía transferidas estas competencias, concedió 3 licencias a emisoras culturales (una en Segorbe a Radio Escavia, una en Mislata a Radio Klara y otra en Ibi) y 25 comerciales repartidas entre los grupos nacionales y operadores locales. A su vez, para la radiodifusión sonora municipal y tras la aprobación de la Ley 11/1991, de 8 de abril, de organización y control de las emisoras municipales de radiodifusión sonora<sup>27</sup> se aprobó el Decreto 34/1992, de 2 de marzo, del Gobierno Valenciano, por el que se regula el procedimiento de concesión de emisoras municipales de radiodifusión sonora<sup>28</sup> a partir del cual se fueron otorgando las concesiones correspondientes. Con todo ello se iba conformando y ampliando el mapa radiofónico de la Comunidad Valenciana que a finales de los años noventa y con todo el proceso por el que los grandes grupos se asociaron o compraron algunas emisoras locales y sobre todo con la compra de las emisoras de Antena 3 por el grupo Prisa creando Unión radio, el panorama de la frecuencia modulada en nuestra Comunidad estaba comandado por:

---

26. DOGV 17.3.1989. Derogado por Decreto 38/1998 (DOGV 6.4.1998).

---

27. BOE 9.4.1991. Derogado por la Ley 7/2010 (BOE 1.4.2010).

---

28. DOGV 6.3.1992. Derogado por Decreto 38/1998 (DOGV 6.4.1998).

Unión Radio contaban con 32 licencias en frecuencia modulada; Onda Cero con 16; la COPE con 8; y el grupo Zeta con 1. El siguiente paso en este proceso se dio con la aprobación del Decreto 38/1998, de 31 de marzo, por el que se establece el régimen de concesión de emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia, y de inscripción de las mismas en el Registro de Concesionarios<sup>29</sup>, que, a su vez, fue modificado por el Decreto 175/1999<sup>30</sup>. Con este Decreto se derogaban y unificaban los Decretos 40/1989 y 34/1992 que antes hemos reseñado y se creaba y ponía en funcionamiento el Registro de Concesionarios de la Comunidad Valenciana previsto en el Real Decreto 1126/1985.

Con este nuevo Decreto se procedió y resolvió el concurso de las nuevas 15 frecuencias que le correspondieron a la Comunidad Valenciana en la tercera tanda de ampliación de posibles concesiones, tras las de 1981 y 1989. De las quince nuevas licencias, 3 se otorgaron a Medipress Valencia, propiedad de Tabarca Media; 3 a Radio Popular; 2 a Canal Mundo Radio; 2 a Unión Ibérica de Radio; 1 a Prensa Española de Radio por Ondas; 1 a Luis del Olmo; 1 a Cadena Voz de Radiodifusión; 1 a Radiofonía Mediterránea; y, 1 a Radio LP (con frecuencia de ámbito autonómico).

Con estas nuevas adjudicaciones –que sumaban un total de 82 emisoras radiofónicas privadas autorizadas en frecuencia modulada, 78 comerciales y 4 culturales– y tras el proceso y compras y asociaciones habidos en el sector durante estos años, a finales de la primera década de este siglo, en el panorama de las emisiones analógicas en frecuencia modulada en la Comunidad Valenciana, puede constatarse que la mayor parte de estas concesiones emiten la programación de las cadenas de ámbito estatal con sus desconexiones territoriales y comerciales (Ser, 14; Onda Cero, 11; Cope, 8; Cadena 40, 8; Cadena Dial, 6; Cadena 100, 5; Kiss FM, 5; Europa FM, 4; M 80, 4; Dance FM, 3; Flaix FM, 2; Máxima FM, 1, y Radio Intereconomía, 1) y sólo 5 llenan su parrilla con programas de producción propia (la 97.7, Radio Aspe, Radio Villa-real, LP Radio y la 93.1). Por lo tanto podemos señalar que la radiodifusión en nuestra Comunidad está estructurado en torno a los grandes grupos radiofónicos nacionales, como son: Unión Radio con 32 emisoras; Onda Cero con 19 emisoras; COPE con 13 emisoras; o Kiss FM con 5 emisoras. Al tiempo que debe dejarse constancia

---

29. DOGV 6.4.1998, corrección de errores en DOGV 14.4.1998.

30. DOGV 7.10.1999.

que otras 200 emisoras ilegales, según se denuncia desde el sector, están emitiendo sin haber obtenido la concesión y, por tanto, irregularmente en la Comunidad Valenciana.

Por otra parte, también debe apuntarse que la Generalitat convocó un nuevo concurso para 31 licencias en febrero de 2007 que sigue sin adjudicarse y que, sin duda alguna, puede modificar el panorama descrito.

Así mismo y conforme a lo que marca la legislación estatal respecto a las emisiones en tecnología digital, especialmente en el Plan Técnico Nacional de Radiodifusión Sonora Digital y lo previsto en la Disposición Transitoria Decimoquinta de la Ley 7/2010, General de Comunicación Audiovisual, respecto de la digitalización del servicio de radiodifusión sonora terrestre, se están dando los pasos necesarios para la emisión de estos prestadores del servicio de comunicación radiofónico en tecnología digital.

### **B) Las concesiones de televisión local y autonómica en la Comunidad Valenciana**

Las actuaciones de la Generalitat en este ámbito competencial y las concesiones de televisión en la Comunidad Valenciana han sido uno de los aspectos que mayor polémica social han generado. Sin embargo, en este análisis no debemos entrar en dicho debate sino que debemos centrarnos en una breve descripción del desarrollo de este proceso de asunción y ejercicio de competencias.

Este proceso no ha sido ajeno a la evolución del marco regulatorio en torno a la televisión local –analógica y digital- y la televisión autonómica digital en gestión indirecta<sup>31</sup>, pero aplicado conforme a las decisiones y tiempos acordados por la propia Generalitat que, frente a lo que ha ocurrido en otras Comunidades Autónomas –como Madrid o la Rioja que desde 1999 ya otorgaron concesiones de televisión digital de ámbito autonómico y local- ha esperado hasta 2005 para convocar los correspondientes concursos.

Desde este recorrido histórico, así mismo, es necesario recordar como a principios de este siglo estaban emitiendo en emisión analógica en la Comunidad Valenciana más de 100 televisiones locales, públicas o privadas, muchas de ellas amparadas en la Disposición Transitoria Primera de la Ley 41/1995 de Televisión local terrestre y que en base a dicha autorización, o sin ella, saltaban a las ondas en muchas localidades de la Comunidad Valenciana y así lo siguieron haciendo

---

31. Al respecto puede consultarse LINDE, E., VIDAL, J. M. y MEDINA, S. Derecho Audiovisual. 4ª edición, Ed. Colex, Madrid, 2011. Pags. 331-351 y 366-371.

hasta el apagón analógico. No ocurría lo mismo con la televisión en gestión indirecta –privada– de ámbito autonómico, contemplada a partir de la Ley 66/1997 y el Real Decreto por el que se aprobó el Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Terrestre, pero solo en emisión digital y previa adjudicación por la Generalitat.

Con el Real Decreto 439/2004, modificado por el Real Decreto 2268/2004, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de Televisión Local, también se establece la nueva estructura para la emisión en televisión digital terrestre de ámbito local de la Comunidad Valenciana concretando las 18 demarcaciones en las que se divide su territorio. A su vez con la Ley 10/1995 de Medidas Urgentes para el impulso de la Televisión Digital Terrestre, se fija para enero de 2008 cese de las emisiones analógicas de la televisión local y se prevé que en los siguientes ocho meses las Comunidades Autónomas deben convocar los correspondientes concursos y adjudicar las concesiones que tienen asignadas conforme al Plan Técnico Nacional.

Sobre estas bases la Generalitat, mediante sendas Resoluciones de julio de 2005 del Conseller de Relaciones Institucionales y Comunicación<sup>32</sup>, previamente el President de la Generalitat le había delegado estas atribuciones<sup>33</sup>, convocó los concursos para la adjudicación de concesiones para la explotación de dos programas de servicio de televisión digital terrestre autonómica y para la adjudicación de tres programas<sup>34</sup> –frecuencias–, en cada una de las catorce demarcaciones<sup>35</sup>, para prestar el servicio de televisión digital terrestre con cobertura local.

Entre las condiciones más significativas impuestas para el concurso se especificaba que *"El concesionario deberá reservar el 20% de su tiempo de emisión anual a la difusión de obras audiovisuales y cinematográficas valencianas...En cada una de las franjas horarias de la programación, el uso del valenciano lo será, como mínimo, en el veinticinco por ciento del tiempo de emisión"* y también debería *"disponer de estudios de producción propia en el territorio de la Comunidad Valenciana"*.

---

32. DOGV 5.7.2005.

---

33. Mediante Resolución de 23 de junio de 2005. DOGV 1.7.2005.

---

34. El cuarto programa se reservaba para los operadores de instituciones públicas locales.

---

35. Para las otras cuatro el Ministerio de Industria aún no había asignado las frecuencias de emisión (Denia, Vall d'Uixó-Segorbe, Gandía y Utiel-Requena).

Mediante sendas Resoluciones de 30 de enero de 2006<sup>36</sup> del Conseller de Relaciones Institucionales y Comunicación se acordó la adjudicación de estas concesiones. En el concurso para los dos canales autonómicos privados resultaron adjudicatarios: Televisión Popular del Mediterráneo S.A. (COPE); y Las Provincias Televisión S.A. (Las Provincias/Vocento). Mientras que para las catorce demarcaciones locales con tres programas cada uno, se adjudicaron las 42 frecuencias conforme a la siguiente distribución entre los distintos grupos mediáticos: Mediamed con 13; Intereconomía con 4; Libertad digital con 4; El Mundo con 4; PILP con 3; EPI con 2; Tabarca con 2; Planeta/A3 TV con 1; Vocento con 1; Localia con 1; Otras con 7. Este proceso, en cuanto a las emisoras privadas, se completó con la convocatoria, mediante Resolución de la Secretaría Autonómica de Comunicación de la Generalitat Valenciana, en virtud de la delegación del Presidente de la Generalitat<sup>37</sup>, de la licitación pública para la adjudicación de concesiones para la explotación de programas –canales– del servicio de televisión digital terrestre con cobertura local, en régimen de gestión indirecta, en las otras cuatro demarcaciones pendientes (Denia, Vall d'Uixó-Segorbe, Gandía y Utiel-Requena), con tres frecuencias en cada uno de ellas, realizada en febrero de 2010<sup>38</sup>. Por otra parte, mediante la Resolución de 7 de marzo de 2006, del Conseller de Relaciones Institucionales y Comunicación<sup>39</sup>, se establecieron los criterios que rigen para el procedimiento de concesión de programas de televisión digital local a los municipios de la Generalitat. En base a dicha Resolución se han otorgado algunas concesiones, entre ellas al Ayuntamiento de Valencia para dicha demarcación en fecha 18 de septiembre de 2006.

Es evidente que las polémicas, tanto en lo relativo a las adjudicaciones realizadas en los concursos, como por los incumplimientos de las obligaciones de emitir y en los contenidos de la programación o en la cuota del valenciano, así como por los cierres, voluntarios o forzosos y las multas a determinadas emisiones que repetían una señal de televisión han generado un panorama algo sombrío respecto a las expectativas que

---

36. DOGV 8.2.2006.

---

37. Mediante Resolución de 2 de septiembre de 2009. DOGV 11.9.2009.

---

38. DOGV 5.2.2010.

---

39. DOGV 17.3.2006.

podían representar estas emisiones de televisión para el conjunto del sector, pero, conforme he apuntado antes, esta cuestión excede los objetivos del presente estudio.

## **2.4. La Ley 3/1984 por la que se crea y regula el Consejo Asesor de RTVE en la Comunidad Valenciana**

En base a lo establecido en la Constitución Española de 1978 y las competencias previstas en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, que establecía en su artículo 37 que *en el marco de las normas básicas del Estado corresponde a la Generalidad Valenciana el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de radiodifusión y televisión en los términos y casos establecidos en la Ley que regule el Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión*. Y conforme a lo previsto en el artículo 14 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y de la Televisión, que confería competencias a las Comunidades Autónomas en materia de radiodifusión y televisión en una doble vertiente, de una parte, al prever un *órgano representativo* que habrá de constituirse para ser oído con ocasión del nombramiento del Delegado territorial del Ente público RTVE en cada Comunidad Autónoma (apartado 1); de otra, al instituir en cada Comunidad Autónoma, junto al Delegado territorial, y para asistirle en su función, un Consejo Asesor *nombrado por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma y cuya composición se determinará por Ley territorial* (apartado 2); así como lo contemplado en el artículo 13 de dicha Ley 4/1980 que prevé que RTVE, a través de su organización territorial, deberá elaborar una propuesta de programación específica de radio y televisión que será emitida en el ámbito territorial de la nacionalidad o región que corresponda, salvaguardando el porcentaje y distribución de las horas establecidas para la programación regional que el Gobierno fijará anualmente a propuesta conjunta del Consejo de Administración y del Director general de RTVE, en la Comunidad Valenciana se aprobó una Ley para desarrollar estos mandatos, creando y regulando el Consejo Asesor de RTVE en esta Comunidad.

Esta Ley 3/1984, de 6 de junio, por la que se crea y regula el Consejo Asesor de RTVE en la Comunidad Valenciana<sup>40</sup> marca las pautas para que dicho Consejo pueda estudiar las necesidades y capacidades de la Comunidad Autónoma en orden a la adecuada descentralización de los servicios de radio y televisión

**Esta Ley 3/1984, de 6 de junio, por la que se crea y regula el Consejo Asesor de RTVE en la Comunidad Valenciana marca las pautas para que dicho Consejo pueda estudiar las necesidades y capacidades de la Comunidad Autónoma en orden a la adecuada descentralización de los servicios de radio y televisión de RTVE.**

40. BOE 20.7.1984 y DOGV 12.6.1984.

Ley 4/1980, del Estatuto de la Radio y Televisión que, en su artículo 2, afirmaba *“el Gobierno podrá conceder a las comunidades autónomas, previa autorización por Ley de las Cortes Generales, la gestión directa de un canal de televisión de titularidad estatal que se cree específicamente para el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma”*, así como en la Ley 46/1983 Reguladora del Tercer Canal de Televisión, que en su artículo 1 *“autoriza al Gobierno para que tome las medidas necesarias para la puesta en funcionamiento de un tercer canal de televisión de titularidad estatal y para otorgarlo, en régimen de concesión, en el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma ...”*

de RTVE y formular a través del Delegado territorial las recomendaciones que estime oportunas al Consejo de Administración de RTVE. Para ello se regulan sus funciones, financiación, composición y funcionamiento, aunque no procede entrar en el detalle de cada uno de estos aspectos, basta resaltar la importancia que ha tenido en la programación territorial que en Ente Público y la actual Corporación RTVE han emitido en la Comunidad Valenciana.

También debe reseñarse que esta Ley se completó con el Decreto 100/1988, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Asesor de RTVE en la Comunidad Valenciana<sup>41</sup> que detalló los procedimientos y mecanismos para su actuación.

## **2.5. La Ley 7/1984 de creación de la Entidad Pública RTVV y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalitat Valenciana**

De acuerdo con lo previsto en la Constitución Española y la Ley Orgánica 5/1982 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, cuyo artículo 37.2 establecía que *“la Generalitat Valenciana podrá regular, crear y mantener su propia televisión, radio...”*, y cuya Disposición adicional sexta, suprimida en 2006, concretaba *“...el Estado otorgará, en régimen de concesión a la Generalitat Valenciana, la utilización de un tercer canal de titularidad estatal, que deberá ser creado específicamente para la emisión en su territorio, en los términos que prevea la concesión citada”*; y en el marco de las normas básicas del régimen de la radio y la televisión, según lo previsto en la Ley 4/1980, del Estatuto de la Radio y Televisión que, en su artículo 2, afirmaba *“el Gobierno podrá conceder a las comunidades autónomas, previa autorización por Ley de las Cortes Generales, la gestión directa de un canal de televisión de titularidad estatal que se cree específicamente para el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma”*, así como en la Ley 46/1983 Reguladora del Tercer Canal de Televisión, que en su artículo 1 *“autoriza al Gobierno para que tome las medidas necesarias para la puesta en funcionamiento de un tercer canal de televisión de titularidad estatal y para otorgarlo, en régimen de concesión, en el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma, previa solicitud de los Órganos de Gobierno de estas, y en los términos previstos en los respectivos Estatutos de Autonomía, en el Estatuto de la Radio y la Televisión,*

41. DOGV 26.7.1988.

en sus disposiciones complementarias de orden técnico y en la presente Ley", se habían sentado las bases para la creación y desarrollo de unos medios de comunicación propios de la Comunidad Valenciana.

El siguiente paso fue la tramitación y aprobación por las Cortes Valencianas de la Ley 7/1984, de 4 de julio, de Creación de la Entidad Pública Radiotelevisión Valenciana y regulación de los Servicios de Radiodifusión y Televisión de la Comunidad Valenciana<sup>42</sup>. Dicha Ley regula la creación, organización y funcionamiento de los servicios de radio y televisión de la Generalitat Valenciana.

En esta Ley, en primer lugar, se establecen unos principios generales a los que deben ajustarse los medios de comunicación social dependientes de la Generalitat Valenciana que, no obstante, son calcados a los previstos en el artículo 4 de la Ley 4/1980 y en el artículo 5 de la Ley 46/1983, ambas citadas en párrafo anterior. También y conforme a lo establecido en la legislación básica estatal, prevé la constitución de un Ente Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, regido por un Consejo de Administración, un Consejo Asesor y un Director General. Esta estructura, similar a la que tenía el Ente Público RTVE y se contemplaban para los otros entes autonómicos<sup>43</sup>, solo difería en la estabilidad que se dotaba a la figura del Presidente del Consejo de Administración frente a la rotación en el desempeño de este cargo entre los otros miembros del consejo previsto en la ley estatal y las otras autonómicas. Así mismo se regula el modo de gestión y su régimen jurídico, especificando aquello que debe regirse por una gestión pública o por una gestión mercantil, los presupuestos, la financiación, su patrimonio y el personal. Igualmente, en el texto de la Ley se fijan los principios

**El siguiente paso fue la tramitación y aprobación por las Cortes Valencianas de la Ley 7/1984, de 4 de julio, de Creación de la Entidad Pública Radiotelevisión Valenciana y regulación de los Servicios de Radiodifusión y Televisión de la Comunidad Valenciana. Dicha Ley regula la creación, organización y funcionamiento de los servicios de radio y televisión de la Generalitat Valenciana.**

42. BOE 5.9.1984 y DOGV 9.7.1984. Modificada por Ley 1/1992 (BOE 24.4.1992; DOGV 18.3.1992), la Ley 9/1999 (BOE 1.2.2000; DOGV 31.12.1999), la Ley 11/2002 (BOE 4.2.2003; DOGV 31.12.2002), y la Ley 16/2003 (BOE 10.2.2004; DOGV 31.12.2003).

43. Estas leyes por orden cronológico de aprobación son: Ley 5/82, de 20 de mayo, de creación del Ente público «Radiotelevisión Vasca»; Ley 10/83, de 30 de mayo, de creación del ente público «Corporació Catalana de Ràdio i Televisió» y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalitat; Ley 13/84, de 30 de junio, de creación, organización y control parlamentario del Ente público Radio-Televisión Madrid; Ley 7/84, de 4 de julio, de creación de la Entidad Pública Radiotelevisión Valenciana; Ley 9/84, de 11 de julio, de creación de la Compañía de Radio-Televisión de Galicia; Ley 8/89, de 9 de diciembre, de creación de la Empresa pública de la Radio y Televisión de Andalucía y regulación de los Servicios de Radiodifusión y Televisión gestionados por la Junta de Andalucía, etc.

generales y directrices que deben orientar la programación, el pluralismo, el derecho de acceso, el derecho de rectificación, el control parlamentario, etc.

A pesar de la aprobación de esta Ley, la puesta en marcha del Ente Público Radiotelevisión Valenciana y el inicio de las emisiones tuvo que esperar hasta 1988, cuando mediante el Real Decreto 320/1988, de 8 de abril, por el que se concede a la Comunidad Autónoma Valenciana la gestión directa del Tercer Canal de Televisión<sup>44</sup>, se atribuyó "a la Comunidad Valenciana y para su ámbito territorial, la gestión directa del tercer canal de televisión de titularidad estatal, en los términos establecidos en la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de su Estatuto de Autonomía, en la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de Radiotelevisión, y en la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del tercer canal de televisión" (artículo 1). Casi al mismo tiempo se constituyó el primer Consejo de Administración, se nombró al Director General y se empezó el proceso de selección de personal y puesta en marcha de la radio y la televisión pública valenciana que inició sus emisiones regulares en octubre de 1989.

Son muchas las obras que se han escrito y los análisis que se han realizado sobre los aciertos y desaciertos en el modelo, la actuación y el devenir del Ente Público Radiotelevisión Valenciana y sus Sociedades<sup>45</sup>. Por otra parte, no puedo negar que por mi experiencia profesional e investigadora conozco y puedo aportar numerosos datos y argumentos a dicho debate, pero no es este el momento ni dicho objetivo se ajusta a las pretensiones de la presente análisis, por lo que me limitaré y exclusivamente desde la óptica jurídica, a resaltar varias cuestiones puntuales.

Ante todo debe señalarse que en el artículo 9 de la Ley 7/1984 prevé la existencia de un Consejo Asesor, su composición, la periodicidad de sus reuniones y sus funciones. Sin embargo, sin entrar en lo adecuado o inadecuado de su existencia y cometido, después de más de veinticinco años de aprobada la Ley y casi esta cifra de años desde la constitución de los otros

---

44. BOE 12.4.1988.

45. Entre esas obras, a modo de ejemplo: VIDAL BELTRÁN, J. M. "La televisión autonómica: un reto, una realidad, un tiempo de futuro incierto". En *La Comunicación en los 90. El mercado valenciano*. LAGUNA, A. (Coord.) Ed. Universidad Cardenal Herrera-CEU, Fundación Universitaria San Pablo-CEU. Valencia, 2000, pags. 177-188; ALCARAZ, M. *televisión Valenciana: la Ley, la práctica, la crítica*. Revista de Ciencias de la Información, nº 2, pags. 257-283; ESTEVE, J. y Otros. *La televisió (im)posible*. Edicions 3i4, Valencia, 2000.

órganos del Ente Público RTW, y a pesar de que en algunos momentos se han preparado algunos borradores de Decreto o Resolución del Presidente de la Generalitat para ponerlo en marcha, sigue sin completarse esta previsión de la Ley y sin constituirse el Consejo Asesor de RTW.

En cuanto a los documentos regulatorios, en el marco de las potestades del Ente Público RTW, que puedan afectar a su actividad y actuaciones deben destacarse: la aprobación de Normas de Publicidad del Ente Público RTW y sus Sociedades en 1993, aunque también debe apuntarse con todos los cambios normativos habidos desde esa fecha sería aconsejable una revisión en profundidad de las mismas; y, la aprobación del Estatuto de Redacción de RTW en el 2000, si bien constantemente se hacen públicas numerosas quejas sobre su falta de aplicación real. Entre los documentos que más se echan en falta pueden apuntarse: el desarrollo y aprobación de algún tipo de documento que articule el ejercicio del derecho de acceso por parte de los grupos políticos y sociales significativos, en la línea de lo establecido por la Corporación RTVE u otros organismos autonómicos públicos de radio y televisión; y, también sería aconsejable, un mejor detalle en el procedimiento para la resolución de los derechos de rectificación planteados, ya que el tiempo que marca la Ley Orgánica 2/1984, del Derecho de rectificación, no encaja con su remisión y la recepción del escrito por parte del Director General y la decisión sobre este derecho residenciada en el Consejo de Administración.

Sin embargo, la principal disonancia jurídica de esta Ley la podemos constatar en la derogación y falta de vigencia de la Ley 4/1980, del Estatuto de la radio y televisión, y la Ley 46/1983, reguladora del Tercer canal de televisión, sobre cuyo modelo se inspiró y redactó la Ley 7/1984 de la Generalitat Valenciana, y las modificaciones habidas en dicha legislación básica, especialmente con la Ley 7/2010 General de Comunicación Audiovisual. Es evidente que desde que se aprobó la Ley 17/2006, de 5 junio, de la radio y televisión de titularidad estatal y se cambió el modelo y organización previsto por la Ley 4/1980 para que la radiotelevisión pública estatal tuviese un mayor grado de transparencia, democracia y mejor gestión, el modelo de 1980 que ya había mostrado sobradamente sus deficiencias debía dar paso a otro más cercano a los nuevos postulados de la Ley de 2006 y así lo hicieron varias comunidades autónomas que modificaron las leyes de creación de sus entes públicos de radio y televisión. Pero, con la aprobación de la Ley 7/2010, que ha derogado expresamente la Ley 4/1980 y la Ley 46/1983,

**Resulta necesario adecuar, o más bien, modificar en su totalidad la Ley 7/1984 de creación de la Entidad Pública RTVV y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalitat Valenciana.**

**Era, por lo tanto, necesaria una Ley, en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, que abordase la regulación de estas cuestiones y que, finalmente, cuajo con la aprobación de la Ley 1/2006, de 19 de abril, de la Generalitat Valenciana, del Sector Audiovisual.**

además de otras leyes que también constituían la legislación básica en materia de medios de comunicación, y ha establecido un nuevo régimen jurídico para los servicios de comunicación audiovisual y especialmente para el servicio público de comunicación audiovisual<sup>46</sup>, al tiempo que ha fijado un nuevo marco regulatorio sobre los derechos del público y contenido de las emisiones audiovisuales<sup>47</sup>, resulta necesario adecuar, o más bien, modificar en su totalidad la Ley 7/1984 de creación de la Entidad Pública RTVV y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalitat Valenciana.

## **2.6. La Ley 1/2006 del Sector Audiovisual**

Con lo apuntado en los apartados precedentes hemos constatado como la Generalitat había asumido y ejercido ampliamente las competencias en materia de medios de comunicación social; aunque también ha podido constatarse como se habían utilizado formulas jurídicas distintas para la regulación y adjudicación de las licencias de radio y televisión en gestión indirecta, privados y municipales, o como faltaba un desarrollo regulatorio sobre las emisiones y contenidos de estos medios, etc... Por otra parte, también era necesario acometer una reforma y adecuación del marco regulatorio relativo al fomento de la actividad audiovisual, los incentivos públicos directos a la producción, distribución y exhibición audiovisual, el fomento de la investigación y coordinación en el sector audiovisual, etc. Era, por lo tanto, necesaria una Ley, en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, que abordase la regulación de estas cuestiones y que, finalmente, cuajo con la aprobación de la Ley 1/2006, de 19 de abril, de la Generalitat Valenciana, del Sector Audiovisual<sup>48</sup>.

Esta Ley se dicta en virtud de lo dispuesto en: los artículos 148.1.17 y 149.1.27, y 3 de la Constitución Española; el artículo 56 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana; en el Real Decreto 1126/1985, de 19 de junio, de traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunitat Valenciana en materia de medios de comunicación social; los programas europeos de desarrollo y apoyo a la industria

<sup>46</sup>. Sobre ello puede consultarse LINDE, E., VIDAL, J. M. y MEDINA, S. Op. Cit. Pags. 307-356.

<sup>47</sup>. Sobre ello puede consultarse LINDE, E., VIDAL, J. M. y MEDINA, S. Op. Cit. Pags. 425-524.

<sup>48</sup>. DOGV 21.4.2006; BOE 7.6.2006. Modificada por la Ley 10/2006; 16/2008; y 16/2010.

audiovisual; y, en el marco de la normativa básica estatal de aplicación en la materia –en especial, la Ley 25/1994, de 12 de julio, de incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva 89/552/CEE, modificada por la Ley 22/1999, de 7 de junio; la Ley 15/2001, de 9 de julio, que regula el fomento y promoción de la cinematografía y el sector audiovisual; el Real Decreto 2169/1998, de 9 de octubre, que aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrenal; y el Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, que aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Local–.

Ante todo debe apuntarse que en el Preámbulo la Ley 1/2006 considera que *"los medios de comunicación audiovisual, así como sus servicios adicionales, constituyen pilares fundamentales para el desarrollo de la sociedad actual ya que contribuyen a reforzar la cohesión económica y social del territorio, y permiten la aparición de nuevas formas de actividad productiva y la creación de empleos"*, para *"articular los mecanismos para que los ciudadanos puedan tener acceso a un sector audiovisual que favorezca el aumento y la mejora de sus capacidades y posibilidades de información y comunicación"*. Con ello ya se está marcando el objetivo sobre el que se va a centrar. Es una declaración de principios que procura una regulación integral del sector audiovisual en la Comunitat Valenciana, centrado en potenciar la formación, creación, producción, comercialización y difusión del sector, al tiempo que se acomete una regulación en profundidad de la organización administrativa valenciana en materia audiovisual y se procede a una ordenación del nuevo sector de la televisión digital en la Comunidad Autónoma. Sin embargo, en este intento se dejan muchas cosas en el tintero, no solo lo relativo al Consell Audiovisual de la Comunitat Valenciana, cuyo desarrollo decae durante la tramitación de la Ley para dejarlo a expensas del mandato estatutario, sino todo lo que tenga que ver con la radio<sup>49</sup>, con la cinematografía<sup>50</sup>,

**Sin embargo, en este intento se dejan muchas cosas en el tintero, no solo lo relativo al Consell Audiovisual de la Comunitat Valenciana, cuyo desarrollo decae durante la tramitación de la Ley para dejarlo a expensas del mandato estatutario, sino todo lo que tenga que ver con la radio, con la cinematografía ...**

49. Debe entenderse que se mantiene vigente el Decreto 38/1998, de 31 de marzo, por el que se establece el régimen de concesión de emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia, y de inscripción de las mismas en el Registro de Concesionarios (DOGV 6.4.1998, corrección de errores 14.4.1998). Modificado por Decreto 175/1999 (DOGV 7.10.1999). Aunque también resulta una incoherencia frente a la regulación por Ley autonómica de la televisión y sus contenidos, al tiempo que le afecta en cuanto al Registro y en otras cuestiones.

50. Así, se mantiene vigente y regula alguna cuestión similar, la Ley 5/1998, de 18 de junio, de creación del Instituto Valenciano de Cinematografía (DOGV 23.6.1998). Modificada por las Leyes 16/2008 y 12/2009.

*... con la publicidad, o el objetivo –que se recogía en el Preámbulo- de garantizar el acceso a una información plural, veraz e imparcial, a la educación y la cultura, y a un entretenimiento de calidad.*

con la publicidad<sup>51</sup>, o el objetivo –que se recogía en el Preámbulo- de *garantizar el acceso a una información plural, veraz e imparcial, a la educación y la cultura, y a un entretenimiento de calidad*. Todo ello, ligado a una regulación más integral donde también tenga cabida el Consejo Audiovisual y el conjunto de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, no se consiguió con el redactado definitivo de esta Ley. A pesar de estas deficiencias debe encomiarse el intento y el resultado final de regulación se esta Ley del sector audiovisual de la Comunidad Valenciana. Su contenido se estructura en seis títulos: El Título I, dedicado a las Disposiciones Generales, fija el objeto de la Ley, su ámbito de aplicación, los principios generales y líneas fundamentales de la acción institucional; El Título II tiene por objeto la organización administrativa del Sector Audiovisual, regulando las competencias de La Generalitat y el Registro General de Empresas Audiovisuales de la Comunitat Valenciana; El Título III, sobre la actividad de fomento del sector audiovisual, establece los objetivos a conseguir con las acciones de fomento y promoción, regula las ayudas públicas en que se traducen dichas acciones, el control del rendimiento de las obras cinematográficas, así como la coordinación y fomento de las actividades de investigación, formación y desarrollo de las prácticas profesionales en el campo de la actividad audiovisual; El Título IV fija los contenidos de la programación, los principios generales de ésta, el derecho a la información de la programación, las comunicaciones de interés público, así como la protección de los menores y la garantía de accesibilidad de las personas con discapacidad sensorial, tanto de carácter auditivo como visual; El Título V regula el sector de la televisión digital en la Comunitat Valenciana, articulando las competencias del Consell en la convocatoria y resolución de los concursos para la adjudicación de las correspondientes concesiones, la organización de la prestación del servicio, la gestión compartida de los canales múltiples tanto en el ámbito de la Televisión

51. Así, por ejemplo, en la coordinación con otras disposiciones como: el Decreto 257/1995, de 3 de agosto, por el que se regulan determinadas competencias relativas a la publicidad e información institucional, anuncios oficiales, ediciones y publicaciones, perteneciente al ámbito de la Generalitat Valenciana (DOGV 7.8.1995) y sus modificaciones posteriores; el Decreto 232/1997, de 2 de septiembre, por el que se crea el Observatorio de Publicidad no Sexista de la Comunidad Valenciana (DOGV 16.9.1997). Modificado por Decreto 5/1999 (DOGV 1.11.1999); o, la Ley 12/2008, de 3 de julio, de protección integral de la infancia y la adolescencia de la Comunidad Valenciana (BOE núm. 200, de 19.8.2008; DOCV núm. 5803, de 10.7.2008). (Especialmente arts. 71-76 referidos a medios de comunicación y publicidad).

Digital Autónoma como Local y establece la normativa para la transición de la tecnología analógica a la digital; Por último, el Título VI lo dedica al régimen sancionador a través del cual se pretende garantizar el cumplimiento de esta Ley, estableciendo un cuadro de infracciones y sanciones, así como el procedimiento para su imposición.

Con todo ello, la Ley 1/2006 supuso un avance importante para la regulación del sector y consiguió dar cierta uniformidad a la difusa regulación de una doble competencia de la Generalitat –de ejecución y desarrollo en materia de medios de comunicación y concurrente en materia de cinematografía/cultura- proyectándola sobre el conjunto del sector audiovisual<sup>52</sup>.

Sin embargo, en el contexto actual y tras los cambios en la regulación básica estatal sobre medios de comunicación audiovisuales, en los que se han derogado las leyes en las que se apoyaba esta Ley autonómica para articular el desarrollo y ejecución de dicha legislación –Ley 25/1994, Ley 22/1999-, al igual que se ha derogado el Real Decreto 2169/1998, o se ha modificado el Real Decreto 439/2004, a los que también hacía referencia la Ley 1/2006 de la Generalitat, parece aconsejable una completa modificación de esta Ley. Por otra parte, también debe apuntarse, aunque sea en el marco de competencias concurrentes sobre cinematografía, que también se ha derogado la otra ley citada, en concreto la Ley 15/2001 que regula el fomento y promoción de la cinematografía y sector audiovisual en España.

Pero, además, la actual Ley 7/2010 General de Comunicación Audiovisual sienta unas nuevas bases en la regulación sobre comunicación audiovisual, en la que el respeto y desarrollo de los derechos y libertades fundamentales de difundir y recibir información, la concreción de unos derechos del público en general o de determinados colectivos como menores, disca-

**En el contexto actual y tras los cambios en la regulación básica estatal sobre medios de comunicación audiovisuales, en los que se han derogado las leyes en las que se apoyaba esta Ley autonómica para articular el desarrollo y ejecución de dicha legislación -Ley 25/1994, Ley 22/1999-, al igual que se ha derogado el Real Decreto 2169/1998, o se ha modificado el Real Decreto 439/2004, a los que también hacía referencia la Ley 1/2006 de la Generalitat, parece aconsejable una completa modificación de esta Ley.**

52. Como ejemplo de esta proyección hacia el conjunto del sector pueden apuntarse: la Resolución de 10 de agosto de 2009, de la presidenta del Instituto Valenciano del Audiovisual, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones dirigidas a las Pequeñas y Medianas Empresas del sector audiovisual de la Comunitat Valenciana para el fomento de la producción audiovisual valenciana a través de la realización de películas para televisión y pilotos de serie de televisión y se convocan para el ejercicio 2009 (DOCV 02.09.09); o, la Resolución, de la Secretaría Autónoma de Comunicación de la Generalitat Valenciana, de la licitación pública para la adjudicación de concesiones para la explotación de programas –canales- del servicio de televisión digital terrestre con cobertura local, en régimen de gestión indirecta, en las demarcaciones de Denia, Vall d'Uixó-Segorbe, Gandía y Utiel-Requena (DOGV 5.2.2010).

pacitados, etc. adquieren una nueva dimensión, aunque mantengan muchos de los postulados de la legislación anterior. Al mismo tiempo que se regula el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, o se marcan un conjunto de ámbitos en los que puede desarrollarse y articularse la legislación autonómica. Por otra parte, tampoco debemos olvidar que esta Ley 1/2006 de la Generalidad adolece, por si misma, de numerosas lagunas que precisa modificar o completar, ya que está a caballo entre una ley sobre fomento y producción del sector audiovisual y otra sobre comunicación audiovisual, en cuyos contenidos se centra en la televisión terrestre digital y no entra a considerar los otros sistemas de difusión y recepción de televisión o de radio, por lo que se necesita una nueva regulación que aborde en profundidad la legislación de desarrollo en cuanto al régimen jurídico integral de los medios de comunicación de ámbito y competencias autonómicas.

### 3. Reforma estatutaria de 2006 y consejo audiovisual

Con 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 se modifica también el contenido y no solo la numeración del antiguo artículo 37 del Texto autonómico de 1982.

Con 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<sup>53</sup> se modifica también el contenido y no solo la numeración del antiguo artículo 37 del Texto autonómico de 1982.

El actual artículo 56 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, encuadrado en el Título IV relativo a las Competencias, establece que:

*"1. Corresponde a la Generalitat, en el marco de las normas básicas del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de radiodifusión y televisión y del resto de medios de comunicación en la Comunitat Valenciana.*

*2. En los términos establecidos en el apartado anterior de este artículo, la Generalitat podrá regular, crear y mantener televisión, radio y demás medios de comunicación social, de carácter público, para el cumplimiento de sus fines.*

*3. Por Ley de Les Corts, aprobada por mayoría de tres quintas partes, se creará el Consell del Audiovisual de la Comunitat Valenciana, que velará por el respeto de los derechos,*

53. BOE núm. 86, de 11 de abril de 2006.

*libertades y valores constitucionales y estatutarios en el ámbito de la comunicación y los medios audiovisuales en la Comunitat Valenciana.*

*En cuanto a su composición, nombramiento, funciones y estatuto de sus miembros, igualmente habrá que ajustarse a lo que disponga la Ley."*

### **3.1. La reforma estatutaria en materia de medios de comunicación**

Esta nueva redacción, que no conlleva una ampliación competencial y se ajusta perfectamente al marco constitucional, actualiza y mejora en técnica jurídica lo previsto en el artículo 37 del texto de 1982 y añade un nuevo apartado en el que se contempla la creación, con unos requisitos específicos, del *Consell del Audiovisual de la Comunitat Valenciana* que deberá desarrollarse por una ley posterior.

**A)** En la redacción del nuevo apartado 1º podemos constatar como se eliminan varios conceptos y se funden en un mismo redactado los apartados 1º y 2º del artículo reformado. Veamos con detalle estas modificaciones.

En primer lugar, debemos notar como se elimina la apelación a "*la Ley que regule el Estatuto jurídico de la radio y la televisión*" que se contemplaba en su apartado 1º. Este concepto, derivado de la ley 4/1980 del Estatuto de la Radio y Televisión que en su momento era la legislación estatal de referencia, conforme hemos constatado en el desarrollo legislativo, no se acuñó en la legislación de desarrollo en la Comunidad Valenciana que optó por otra denominación para la Ley 7/1984 o la Ley 1/2006 que han regulado, entre otras cosas, la radio y televisión en el ámbito autonómico y el sector audiovisual. Es por ello que resultaba adecuado suprimir esta referencia al "*Estatuto Jurídico de la radio y televisión*" que, por otra parte, también se había desechado como denominación de la legislación básica estatal con la Ley 17/2006 en todo lo relativo a la Corporación RTVE y que finalmente ha sido totalmente derogada por la Ley 7/2010 General de Comunicación Audiovisual.

Otra de las modificaciones a reseñar es la pretendida distinción que se hacía respecto al *desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de radiodifusión y televisión* que se concretaba en el apartado 1º del artículo 37 al *desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de prensa y, en general, de todos los medios de comunicación social* que se preveía en el apartado 2º. No procede entrar ahora en los motivos que, en su momen-

**Esta nueva redacción, que no conlleva una ampliación competencial y se ajusta perfectamente al marco constitucional, actualiza y mejora en técnica jurídica lo previsto en el artículo 37 del texto de 1982 y añade un nuevo apartado en el que se contempla la creación, con unos requisitos específicos, del *Consell del Audiovisual de la Comunitat Valenciana* que deberá desarrollarse por una ley posterior.**

**En la redacción del nuevo apartado 1º podemos constatar como se eliminan varios conceptos y se funden en un mismo redactado los apartados 1º y 2º del artículo reformado.**

to, llevaron a nuestros legisladores a separar en dos apartados –uno para la radio y la televisión y otro para la prensa y el resto de medios de comunicación– el desarrollo y ejecución del régimen jurídico de estos medios de comunicación, pero baste con apuntar como a principios de los años ochenta esta división podía resultar lógica, habida cuenta que la legislación básica estatal consideraba la radio y televisión como servicios públicos esenciales cuya titularidad correspondía al Estado, frente al ejercicio libre y descatalogado de la prensa u otros medios de comunicación social.

Con las modificaciones realizadas por la Ley 37/1995, reguladora de las Telecomunicaciones por Satélite, o la Ley 32/2003 General de Telecomunicaciones, respecto a la radio y televisión por cable, que permite la difusión en régimen de libre competencia mediante dichos sistemas, la catalogación de la radio y televisión como servicios públicos esenciales deja de tener un alcance general. A su vez, el desplazamiento de la titularidad de dicho servicio público desde el Estado a las Comunidades Autónomas que se recoge en la Ley 41/1995, respecto a la Televisión Local, y en la Ley 66/1997, respecto a la Radio y televisión Digital de ámbito autonómico y local, quiebran el sentido de la distinción que se mantenía entre el primer y segundo apartado del artículo 37 del texto de 1982. Resultaba, por tanto, coherente y más ajustado a la nueva realidad legislativa, unificar la referencia al *régimen de radio-difusión y televisión y del resto de medios de comunicación* en un único apartado, conforme se ha realizado en la reforma estatutaria de 2006.

Por otra parte, la eliminación de la referencia específica a "*la prensa*" que sí está detallada en el artículo 149.1.27 de la Constitución Española cuando establece la distribución competencial, puede razonarse apelando a la escasa necesidad de desarrollo de una legislación básica que se remota a algunos artículos vigentes de la Ley de 1966, como ya hemos comentado, y su inclusión en esa referencia genérica que se realiza sobre el "*resto de medios de comunicación*". No parece que su eliminación, como también ocurriría si se hubiese mantenido en el texto, tenga ningún tipo de proyecciones jurídicas distintas.

Por último, respecto al redactado de este primer apartado del artículo 56, debe apuntarse que conforme a la técnica legislativa seguida en buena parte del Texto estatutario de 2006, se inicia con la referencia a la competencia de "*la Generalitat*" que asume "*en el marco de las normas básicas del Estado*", el

*desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de radiodifusión y televisión y del resto de medios de comunicación en la Comunitat Valenciana, frente a la apelación al marco normativo general que se realizaba en el artículo reformado.*

**B)** El apartado 2º, cuyo contenido se asemeja a lo previsto en el apartado 3º del artículo 37 del texto de 1982, también ha sido objeto de algunas modificaciones en aras a adecuarlo a una realidad más actual y a precisar su contenido. En primer lugar podemos observar como se elimina la referencia a "*regular, crear y mantener su propia... prensa*". Al respecto, en la misma línea de lo comentado con anterioridad, vemos como se renuncia a una mención explícita de la prensa. Sin embargo, en este caso, la supresión obedece a la propia realidad de los medios de comunicación públicos creados por la Generalitat, ya que desde la aprobación del Estatuto de 1982 únicamente se ha regulado, creado y mantenido un Ente Público para gestionar una radio y una televisión pública (RTVM), en ningún momento ha creado un medio de comunicación de prensa periódica de carácter general –otra cosa pueden ser algunas revistas de carácter cultural o científico que no responden al patrón de este artículo y pueden encuadrarse en otros ámbitos competenciales- y tampoco parece que haya ningún tipo de interés de crear un medio impreso en un futuro.

Por otra parte, también debe notarse que en el marco y posibilidad para "*regular, crear y mantener... demás medios de comunicación social*" tienen cabida los medios impresos y cualquier otro formato que pueda incluirse dentro del ámbito de los medios de comunicación social o de masas, por lo que tampoco se excluye esta opción.

Así mismo, entre las modificaciones de este apartado, es necesario advertir que se ha incluido una matización específica que obliga a la Generalitat en la conformación de estos medios de comunicación social, se trata de la referencia al "*carácter público*" de los mismos. Con ello se obliga a que la regulación, creación y mantenimiento de estos medios se ajuste a un régimen público específico, frente a la que puedan tener los otros medios privados. A su vez esta obligación también puede suponer un impedimento ante la eventual participación de la Generalitat en aquellos otros medios que no revistan dicho carácter público.

En último término, debe apuntarse que se mantiene la obligación de asociar la regulación, creación o mantenimiento de estos medios públicos al "*cumplimiento de los fines*" que tiene

**El apartado 2º, cuyo contenido se asemeja a lo previsto en el apartado 3º del artículo 37 del texto de 1982, también ha sido objeto de algunas modificaciones en aras a adecuarlo a una realidad más actual y a precisar su contenido.**

La principal novedad de este artículo 56 se recoge en su apartado 3º, en el que se prevé la creación del *Consell del Audiovisual de la Comunitat Valenciana*.

La incidencia de los medios de comunicación audiovisuales en las sociedades actuales, con unos consumos de dichos medios diarios de varias horas por ciudadano, ha propiciado en la mayor parte de países europeos, atendiendo la especial función que cumplen estos medios de comunicación y el especial cuidado que deben tener los poderes públicos respecto a su independencia, la creación de unas autoridades independientes, de composición plural y no controladas por el Ejecutivo.

encomendados la Generalitat, para lo cual dichos medios deben ser un instrumento. Se trata de crear y mantener unos medios de comunicación que puedan servir, tanto en su contenido como en sus actuaciones, para propiciar un conjunto de objetivos culturales, lingüísticos, sociales, etc. que difícilmente podrían conseguirse sin la existencia de dichos medios.

**C)** La principal novedad de este artículo 56 se recoge en su apartado 3º, en el que se prevé la creación del *Consell del Audiovisual de la Comunitat Valenciana*.

Con independencia de los entresijos que propiciaron la incorporación de este apartado, nada ajeno a las negociaciones de última hora del *Estatut* en las *Corts Valencianes* en aras a un consenso entre las fuerzas políticas mayoritarias y, curiosamente, ligado por fechas y contenido previsto a la Ley 1/2006 del Sector Audiovisual de la Generalitat Valenciana que se estaba tramitando también por aquellas fechas, pero cuyos comentarios pertenecen más al ámbito político que jurídico y por ello no considero adecuado detallar en el presente estudio, debemos destacar la importancia de recoger en el propio Estatuto la creación de un órgano de estas características. Precisamente, atendiendo la novedad e importancia de este mandato estatutario le dedicaremos a su análisis los siguientes subapartados a las Autoridades Audiovisuales en Derecho comparado y en España, al Consejo Estatal de Medios Audiovisuales y a los Consejos Audiovisuales en las Comunidades Autónomas<sup>54</sup>.

### **3.2. Los Consejos o Autoridades Audiovisuales en Derecho comparado**

La incidencia de los medios de comunicación audiovisuales en las sociedades actuales, con unos consumos de dichos medios diarios de varias horas por ciudadano, ha propiciado en la mayor parte de países europeos, atendiendo la especial función que cumplen estos medios de comunicación y el especial cuidado que deben tener los poderes públicos respecto a su independencia, la creación de unas autoridades independientes, de composición plural y no controladas por el Ejecutivo, con competencias que van desde la elaboración de informes previos, preceptivos en muchos casos, sobre las concesiones de licencias o sobre cualquier otro aspecto relacionado con los medios de comunicación, el análisis de la programación y

54. Al respecto puede consultarse LINDE, E., VIDAL, J. M. y MEDINA, S. Derecho Audiovisual. 4ª edición, Ed. Colex, Madrid, 2011. Capítulo V. Apartado 5.

los contenidos de las emisiones, el arbitraje en cuestiones que afectan a varios medios de comunicación o en conflictos que puedan surgir en sus relaciones con la administración o los usuarios, las propuestas sobre nuevas regulaciones e, incluso, las propuestas de nombramiento de los responsables de los medios públicos<sup>55</sup>.

Entre estos organismos nacionales pueden destacarse: Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (Francia); Conseil Supérieur de l'Audiovisuel de la Communauté Française (Bélgica); Office of Communications (Reino Unido); Entidade Reguladora para la Comunicação Social (Portugal); Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (Alemania), Autorità per le garanzie nelle comunicazione (Italia), etc. que se agrupan en la European Platform of Regulatory Authorities (EPRA). Aunque no procede entrar en el análisis detallado de sus competencias y funcionamiento, que solo realizaremos del organismo español, si cabe apuntar que difieren en cada país. Así, en algunos casos, estas autoridades reguladoras tienen un carácter convergente en el que asumen las competencias de las áreas de las telecomunicaciones, el audiovisual y los servicios interactivos asociados a internet (Reino Unido), en otros siguen dependiendo de alguna autoridad política o semipública, de ámbito estatal o regional, mientras que en otros son totalmente independientes y tienen unas amplias potestades en el ámbito audiovisual (Francia). No obstante, todos ellos tienen un objetivo común que podemos resumir en: *"garantizar y promover el respeto a los valores y principios constitucionales en los medios de comunicación audiovisual... En ese marco, tiene encomendada la misión de garantizar los derechos de los usuarios de la comunicación social, actuando como órgano mediador entre los intereses de la industria audiovisual y los socioculturales, y velando por el cumplimiento de las normas que regulan la producción, programación y publicidad del sector audiovisual"*<sup>56</sup>.

**Todos ellos tienen un objetivo común que podemos resumir en:**  
*"garantizar y promover el respeto a los valores y principios constitucionales en los medios de comunicación audiovisual... En ese marco, tiene encomendada la misión de garantizar los derechos de los usuarios de la comunicación social, actuando como órgano mediador entre los intereses de la industria audiovisual y los socioculturales, y velando por el cumplimiento de las normas que regulan la producción, programación y publicidad del sector audiovisual"*

55. Al respecto pueden consultarse numerosas publicaciones que analizan las características y régimen jurídico de estas autoridades independientes, entre las que podemos citar: Joaquín TORNOS, *Las autoridades de regulación de lo Audiovisual*, Ed. CAC-Marcial Pons, Madrid, 1999; Artemi RALLO, *Pluralismo informativo y Constitución*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000; PALACIO, Manuel, GARCÍA CASTILLEJO, Angel, TOMÁS, Ferrán, ZALLO, Ramón, BOURDON, Jérôme, SCHUMANN, Gernot, CAMPS, Victoria, DEL CORRAL, Jorge, BUSTAMANTE, Enrique. Cuaderno Central TELOS, nº 68, julio-septiembre, 2006.

56. En estos términos lo expresa, por ejemplo, en España el Consejo Audiovisual de Navarra.

En nuestro país, frente a lo ocurrido en otros países del entorno, la gestación de un órgano de estas características en el ámbito estatal ha sido un proceso bastante largo.

### 3.3. La creación de un Consejo o Autoridad Audiovisual en España

En nuestro país, frente a lo ocurrido en otros países del entorno, la gestación de un órgano de estas características en el ámbito estatal ha sido un proceso bastante largo.

Como primer antecedente legislativo podemos citar la creación, por un Acuerdo del Pleno del Senado de 17 de noviembre de 1993, de una Comisión Especial para el Estudio de los Contenidos Televisivos, que tenía entre sus objetivos fundamentales analizar y proponer soluciones en torno a la regulación y control de los contenidos audiovisuales. Esta Comisión, presidida por la senadora Victoria Camps, se desarrolló durante más de año y medio con numerosas comparecencias de representantes institucionales, de directivos de distintas cadenas de televisión, de representantes de asociaciones de usuarios de televisión, de expertos en diversos ámbitos de la producción, la investigación y emisión audiovisuales, etc. concluyendo sus trabajos con el Informe de 7 de abril de 1995 en el que se proponía un «reordenamiento jurídico del sector audiovisual», con la inclusión de reformas importantes en el Estatuto de la Radio y Televisión, y en la legislación general sobre emisiones audiovisuales; así como la creación de una *«autoridad independiente, unipersonal o colegiada, con las máximas competencias sobre todas las cadenas, si bien la ejecución de sus propuestas o recomendaciones, incluidas las de sanción, debería reservarse a la Administración. Las funciones de tal organismo serían similares a las de un defensor del pueblo, para servir de caja de resonancia del malestar de la sociedad y de cauce de sus propuestas. Asimismo podría unificar los criterios de calificación que las cadenas pueden aportar en su programación y la definición de los programas susceptibles de ser calificados. Esta autoridad debería estar obligada a elaborar un informe anual para conocimiento de la sociedad y a presentarlo ante el Parlamento. Se trata de una figura presente en diversos países de nuestro entorno»*<sup>57</sup>.

Sin embargo, esta la propuesta de creación de una «autoridad independiente», con funciones de vigilancia y mediación para todas las televisiones (proteger los derechos de los niños y las minorías, evitar la contraprogramación, controlar el cumplimiento de las normas y tiempos publicitarios, denunciar cualquier infracción de la Ley en materia de contenidos...) y especialmente atender la pluralidad y objetividad de la televisión pública, con competencias para recoger las demandas

57. Consejo de Europa. Comité de Ministros. REC 2000/23, de 20 de diciembre.

y quejas de los telespectadores, manteniendo una relación constante con la sociedad civil, aunque sin potestad sancionadora ni de atribución de frecuencias, que fue adoptada con un respaldo casi unánime del Senado, no ha tenido una plasmación efectiva en la posterior realidad legislativa española hasta muchos años más tarde.

En este lento proceso deben apuntarse: los intentos en 1997 y 1998 de englobar en el marco de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones estas funciones; la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa, adoptada el 20 de diciembre de 2000, sobre la independencia y funciones de las autoridades reguladoras del sector audiovisual<sup>58</sup>; las numerosas propuestas y las Propositiones de Ley presentadas<sup>59</sup>; las propuestas y recomendaciones del Informe encargado por el Gobierno al Comité de Sabios para la reforma de la televisión pública en 2005; y, sobre todo, con la necesaria transposición de la nueva Directiva, acordada en 2007, que reforma por segunda vez la Directiva de Televisión sin Fronteras, que contempla la obligación de cada Estado miembro de garantizar la independencia de la autoridad de reglamentación nacional encargada de poner en práctica las disposiciones de la Directiva. Con todo ello y ante la obligada transposición de la Directiva antes de finales de 2009, los numerosos informes y propuestas en torno a la creación de una autoridad audiovisual independiente y la necesaria adecuación del conjunto de la legislación audiovisual a una realidad digital que ya la había superado y necesitaba modificarse, se abordó el proyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual, que tuvo su plasmación definitiva con la Ley 7/2010 de 31 de marzo, que en su Título V prevé la creación y regula el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales.

También debe reseñarse, aunque después lo analizaremos con mayor profundidad, que algunas Comunidades Autónomas, en el marco de sus competencias sobre medios de comunicación, ya habían creado una «alta autoridad audiovisual». Así, en 1996, en la Ley de la Generalitat de Catalunya para la regulación de la programación audiovisual distribuida por cable,

**Algunas Comunidades Autónomas, en el marco de sus competencias sobre medios de comunicación, ya habían creado una «alta autoridad audiovisual».**

<sup>58</sup>. Entre ellos de la VII Legislatura podemos apuntar la Proposición de Ley de creación del Consejo Superior de los Medios Audiovisuales, presentado el 25 de abril de 2000 por el Grupo Parlamentario Socialista; la Proposición de Ley de creación del Consejo de la Comunicación, presentado el 8 de mayo de 2000 por el Grupo Mixto, etc.

<sup>59</sup>. Ley 8/1996, de 5 de julio, de la Generalitat de Catalunya, de regulación de la programación audiovisual distribuida por cable (BOE 12.8.1996).

**Con la Ley 7/2010,  
General de Comunicación  
Audiovisual se ha dado un  
paso adelante en la creación  
de un Consejo Audiovisual ...**

se incluyó la creación del Consejo Audiovisual de Cataluña<sup>60</sup>, cuya composición y funciones se modificaron en el año 2000 y posteriormente en el 2005 con una Ley específica sobre el propio CAC<sup>61</sup>. En la Comunidad de Madrid la Ley de Contenidos Audiovisuales y Servicios Adicionales<sup>62</sup>, también regulaba la creación de un Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid y la Comisión Técnica Audiovisual, aunque se han suprimido por la Ley 2/2006. La Comunidad Foral Navarra, con su Ley Foral 18/2001, regula la actividad audiovisual de Navarra y la creación del Consejo Audiovisual de Navarra<sup>63</sup>. Posteriormente se han ido sumando otras Comunidades Autónomas como Andalucía, Illes Balears, etc.<sup>64</sup>.

A su vez, también debemos apuntar que existen otro conjunto de órganos o autoridades, con mayor o menor grado de independencia respecto del poder político que, desde ámbitos cercanos, como las telecomunicaciones, u otros como la libre competencia pueden afectar e incidir en las actuaciones de los prestadores de los servicios de comunicación audiovisual. Al respecto, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones o la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones son dos organismos que debemos comentar, mientras que la incidencia de otros organismos relativos al mantenimiento de la competencia los analizaremos en el siguiente capítulo.

### **3.4. El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales**

Con la Ley 7/2010, General de Comunicación Audiovisual se ha dado un paso adelante en la creación de un Consejo Audiovisual

---

60. Ley 2/2000, de 4 de mayo, de la Generalitat de Cataluña, del Consejo Audiovisual de Cataluña (BOE 8.6.2000). El régimen jurídico del Consejo se completa con lo dispuesto en el capítulo II del Título VII de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña (BOE nº 38 de 14-2-2006).

---

61. Ley 2/2001, de 18 de abril, de la Comunidad de Madrid, de Contenidos Audiovisuales y Servicios Adicionales (BOE 22.6.2000), que ha sido derogada por la Ley 2/2006, de 21 de junio (BOE nº 189, de 9-8-2006).

---

62. Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, de la Comunidad Foral de Navarra, de regulación de la actividad audiovisual en Navarra y creación del Consejo Audiovisual de Navarra (BOE 10.8.2001).

---

63. Por ejemplo, Andalucía: Ley 11/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía. BO Junta de Andalucía de 30 de diciembre, nº 254.

---

64. La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, ha modificado la composición de dicho organismo y también contiene un conjunto de preceptos a los que deben ajustarse los organismos reguladores (BOE 6.3.2011).

que paliase la carencia democrática y el anacronismo que suponía, tanto desde el punto de vista de la defensa de los derechos y libertades de los usuarios de la comunicación, como en el funcionamiento y derechos de los propios medios de comunicación audiovisuales frente al posible intervencionismo de las autoridades ejecutivas, la inexistencia de esta alta autoridad independiente en la supervisión de su actividad, que seguía residenciada en el Gobierno, concretamente en el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Este organismo, además, puede ser una pieza clave en el proceso de dotar de una mayor transparencia y democratización al sistema audiovisual español que ya se había marcado en el ámbito de la radio y televisión pública estatal con la Ley 17/2006, aunque queda mucho camino por recorrer. Un camino en el que la independencia y actuaciones de este Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA) pueden validar o quebrar este proceso.

En el presente estudio y aunque sean muchos los análisis y comentarios que puedan realizarse sobre la configuración del CEMA y que pueden contrastarse con organismos similares de otros países europeos o con los que funcionan en las propias comunidades autónomas, nos limitaremos a exponer en unas breves líneas su régimen jurídico, composición y funciones, en la medida que pueden servir como referencia al desarrollo de lo previsto en la reforma estatutaria valenciana.

#### ***a) Régimen jurídico y objetivos***

El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales es un organismo público, con personalidad jurídica propia y adscrito orgánicamente al Ministerio de la Presidencia, aunque independiente de dicho Ministerio en cuanto a su organización, actuaciones y decisiones. Por lo tanto, su régimen jurídico, económico y de funcionamiento debe ajustarse a lo establecido en la propia Ley 7/2010, la Ley 2/2011 o en la legislación vigente.

El artículo 45 de la Ley 7/2010, establece que como autoridad independiente supervisora y reguladora de actividad de los medios de titularidad del Estado o que estén bajo su competencia, tiene por finalidad velar y garantizar el cumplimiento de "*los siguientes objetivos: a) El libre ejercicio de la comunicación audiovisual en materia de radio, televisión y servicios conexos e interactivos en las condiciones previstas en la presente Ley; b) La plena eficacia de los derechos y obligaciones establecidos en esta Ley: en especial todo lo*

**... que paliase la carencia democrática y el anacronismo que suponía, tanto desde el punto de vista de la defensa de los derechos y libertades de los usuarios de la comunicación, como en el funcionamiento y derechos de los propios medios de comunicación audiovisuales frente al posible intervencionismo de las autoridades ejecutivas, la inexistencia de esta alta autoridad independiente.**

referente al menor; c) La transparencia y el pluralismo del sector de los medios de comunicación audiovisual; d) La independencia e imparcialidad del sector público estatal de radio, televisión y servicios conexos e interactivos, y el cumplimiento de la misión de servicio público que le sea encomendada"

### **b) Funciones**

Las funciones que le corresponden al CEMA en el desarrollo de la actividad audiovisual de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, conforme se recogen en el artículo 47 de la Ley 7/2010, son:

*"a) Adoptar las medidas precisas para la plena eficacia de los derechos y obligaciones establecidos en esta Ley, así como de la normativa europea exigible al sector audiovisual.*

*b) Aprobar el Catálogo de acontecimientos de interés general para la sociedad, previa consulta a los prestadores del servicio de comunicación audiovisual y a los organizadores de las competiciones deportivas.*

*c) Recibir las comunicaciones de inicio de actividad de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual.*

*d) Informar el pliego de condiciones de los concursos de otorgamiento de licencias de comunicación audiovisual que convoque el órgano competente del Gobierno, y las distintas ofertas presentadas; igualmente, el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales es competente para decidir sobre la renovación de dichas licencias, según lo establecido en el artículo 28, autorizar la celebración de negocios jurídicos sobre ellas y declararlas extinguidas, de conformidad con el régimen establecido en esta Ley.*

*e) La llevanza del Registro estatal de prestadores de servicios de comunicación audiovisual.*

*f) Verificar las condiciones de los artículos 36 y 37 de la Ley en materia de limitación de adquisición de participaciones entre operadores del servicio de comunicación audiovisual e informar dichas operaciones cuando, por constituir operaciones de concentración, deban ser autorizadas por la Comisión Nacional de la Competencia.*

*g) Certificar la emisión en cadena por parte de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual*

*radiofónica que así lo comunicasen, e instar su inscripción, cuando proceda, en el Registro estatal de prestadores de servicios de comunicación audiovisual.*

*h) Velar por el mantenimiento de un mercado audiovisual competitivo, transparente y fiable en los sistemas de medición de audiencias, y plural.*

*i) Vigilar el cumplimiento de la misión de servicio de los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual y la adecuación de los recursos públicos asignados para ello.*

*j) Evaluar el efecto de nuevos entrantes tecnológicos en el mercado audiovisual, y de nuevos servicios significativos en relación con posibles modificaciones en la definición y ampliación de la encomienda de servicio público.*

*k) Arbitrar, cuando así se hubiera acordado previamente por las partes, en los conflictos que puedan surgir entre los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, así como en aquellos que se produzcan entre productores audiovisuales, proveedores de contenidos, titulares de canales y prestadores de servicios de comunicación audiovisual...*

*l) Ejercer las competencias que esta ley le confiere en relación con el cine.*

*m) El ejercicio de la potestad sancionadora en los términos previstos en esta ley.*

*n) Velar por el cumplimiento de todas las disposiciones de esta Ley y ejercer las facultades en ella previstas para garantizar el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones reconocidas en la misma.*

*o) Velar por la promoción de la alfabetización mediática en el ámbito audiovisual con la finalidad de fomentar la adquisición de la máxima competencia mediática por parte de la ciudadanía.*

*p) Ejercer cuantas atribuciones le atribuye esta Ley y cualesquiera otras que le sean encomendadas".*

Son, por lo tanto, muchas las funciones que se le asignan a este Consejo, desde la supervisión de la programación y los contenidos emitidos por los medios de comunicación audiovisuales, o el cumplimiento de la misión de servicio público encomendada a los prestadores públicos, pasando por aprobar el Catálogo de acontecimientos de interés general, informar el pliego de condiciones, la llevanza del Registro

**Son, por lo tanto, muchas las funciones que se le asignan a este Consejo, desde la supervisión de la programación y los contenidos emitidos por los medios de comunicación audiovisuales, o el cumplimiento de la misión de servicio público encomendada a los prestadores públicos, pasando por aprobar el Catálogo de acontecimientos de interés general, informar el pliego de condiciones, la llevanza del ...**

... Registro estatal, el control de inicio de la actividad, hasta las de decidir en la renovación de licencias, velar por que se cumpla la legislación sobre emisión en cadena, vigilar el mantenimiento de un mercado audiovisual competitivo, transparente y fiable, arbitrar los conflictos que puedan surgir en el sector ...

estatal, el control de inicio de la actividad, hasta las de decidir en la renovación de licencias, velar por que se cumpla la legislación sobre emisión en cadena, vigilar el mantenimiento de un mercado audiovisual competitivo, transparente y fiable, arbitrar los conflictos que puedan surgir en el sector, cuando así se hubiera acordado previamente por las partes, o la potestad sancionadora que se otorga para poder cumplir estas funciones, conforme después comentaremos. Con ello se aclara, en buena parte, el debate en nuestro país en torno a la capacidad de supervisión sobre los contenidos o los medios privados por este tipo de órganos, así como el alcance de su capacidad sancionadora, y ya será la jurisprudencia, sobre aspectos muy concretos, la que determine los límites exactos de estas competencias. Además, el CEMA deberá asesorar a las Cortes Generales, al Gobierno, a los organismos reguladores y, a petición de las mismas, a las autoridades audiovisuales autonómicas, en las materias relacionadas con el sector audiovisual. En particular podemos destacar las de emitir informes previos sobre los proyectos y disposiciones que puedan afectar al sector audiovisual, proponer al Gobierno la elaboración de disposiciones de carácter general relativas a la actividad audiovisual, o elaborar los estudios, informes, balances estadísticos y dictámenes sobre materias de su competencia a instancia propia o a iniciativa de las Cortes Generales o el Gobierno sobre cualquiera de las materias que afecten o puedan afectar al sector audiovisual.

### *c) Composición*

El CEMA esta formado por la Presidencia y seis consejerías cuyos titulares serán propuestos por el Congreso de los Diputados, por mayoría de tres quintos entre personas de reconocida competencia en materias relacionadas con el sector audiovisual, y serán nombrados por el Gobierno mediante Real Decreto<sup>65</sup>.

A la Presidencia del Consejo le corresponden las funciones propias de la representación legal del Organismo, la convocatoria de las sesiones del Consejo, la dirección y coordinación del personal y las actividades de todos los órganos directivos.

El mandato de los integrantes del Consejo tendrá una duración de seis años, con renovaciones parciales cada tres

65. Disposición final cuadragésima primera. Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (BOE 6.3.2011).

años. No pueden repetir mandato y si durante el período de duración de su mandato se produjera el cese, su sucesor solo podrá ser nombrado por el tiempo que reste.

Los miembros del Consejo ejercerán su cargo con dedicación exclusiva, absoluta independencia del Gobierno y de los operadores del sector, estando sujetos al régimen de incompatibilidades de los Altos Cargos de la Administración General del Estado y con el mantenimiento de intereses económicos, directos o indirectos, tanto en el sector de la comunicación audiovisual como en el de las telecomunicaciones o de servicios de sociedad de la información. Dichas incompatibilidades serán exigibles durante su mandato y hasta dos años después de la fecha de su cese.

Su estructura orgánica se determinará por el Consejo de Ministros, mediante Real Decreto, a propuesta del Ministerio de la Presidencia, previo informe del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales.

Además del CEMA, en el artículo 51 de la Ley 7/2010 está previsto la constitución de un *Comité Consultivo*, como el órgano de participación ciudadana que puede asesorar al Consejo Estatal de Medios Audiovisuales con carácter general sobre todas aquellas cuestiones de política audiovisual, situación del sector, oferta de programación que considere o le sean consultadas. Este Comité Consultivo esta presidido por el Presidente del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales y deben integrarlo los miembros que se determinen reglamentariamente en representación de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual de ámbito estatal, de las organizaciones representativas del sector de la producción audiovisual y de los anunciantes, de los sindicatos más representativos del sector a nivel estatal, de asociaciones de defensa de los usuarios de los servicios de comunicación audiovisual, con representación acreditada en ámbito estatal, así como del Consejo de Consumidores y Usuarios.

#### **d) Potestades y funcionamiento**

Para cumplir las funciones que tiene asignadas el CEMA, conforme a lo dispuesto en el artículo 48, podrá:

*"1. Dictar las disposiciones y actos precisos para el adecuado ejercicio de las competencias que le atribuye la presente Ley y para el desarrollo de aquellas normas que le habiliten expresamente al efecto. Las disposi-*

**Las Comunidades Autónomas, a las que encomienda el ejercicio de las competencias de supervisión, control y protección activa para garantizar el cumplimiento de lo previsto en la Ley 7/2010 y, *“en su caso, la potestad sancionadora en relación con los servicios de comunicación audiovisual cuyo ámbito de cobertura, ...***

*ciones adoptarán la denominación de «Instrucción» cuando tengan carácter vinculante, y de «Recomendación» en caso contrario.*

*2. Requerir a los prestadores del servicio de comunicación audiovisual los datos necesarios para comprobar el cumplimiento de sus obligaciones. La información obtenida será confidencial y no podrá ser utilizada para fines distintos a los previstos en la legislación audiovisual.*

*3. Realizar inspecciones, a cuyo efecto, el personal dependiente del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales tiene la condición de autoridad pública.*

*4. Requerir el cese de aquellas prácticas que contravengan las disposiciones establecidas en esta Ley y sus normas de desarrollo.*

*5. Adoptar las medidas provisionales necesarias para garantizar la eficacia de sus resoluciones en los términos previstos en el artículo 72 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.*

*6. Instruir y sancionar las conductas tipificadas como infracciones en esta Ley cuando se produzcan en el mercado audiovisual estatal”.*

En el ejercicio de estas potestades administrativas, según el artículo 54, las disposiciones y actos que dicte el CEMA pondrán fin a la vía administrativa y pueden ser recurridas en vía contencioso-administrativa. En concreto, en lo relativo a la potestad sancionadora, recogido en el Título VI de la Ley 7/2010, cuyos contenidos principales desarrollaremos en otros capítulos de esta obra, debemos apuntar que se detallan una amplia descripción de la infracciones muy graves, graves y leves, así como las sanciones y responsabilidad que llevan aparejadas, mientras que en el aspecto procedimental se rige por los principios generales previstos en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y su desarrollo reglamentario.

También se prevé y delimitan dichas potestades respecto a las competencias de las Comunidades Autónomas, a las que encomienda el ejercicio de las competencias de supervisión, control y protección activa para garantizar el cumplimiento de lo previsto en la Ley 7/2010 y, *“en su caso, la potestad sancionadora en relación con los servicios de comunicación audiovisual cuyo ámbito de cobertura,*

*cualquiera que sea el medio de transmisión empleado, no sobrepase sus respectivos límites territoriales. También serán competentes en relación con los servicios audiovisuales cuya prestación se realice directamente por ellas o por entidades a las que hayan conferido su gestión dentro del correspondiente ámbito autonómico" (artículo 56).*

En esta misma línea de delimitación competencial y cooperación con otros organismos para el cumplimiento de sus funciones, se contempla que el CEMA pueda coordinar su actividad con las autoridades audiovisuales europeas y autonómicas, con las que a tal fin puede suscribir convenios de colaboración, con especial atención al principio de eficiencia y economía administrativa.

Así mismo debe colaborar con las Administraciones responsables de las Telecomunicaciones y en particular con la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones y la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones.

En lo relativo a su funcionamiento podemos destacar que el Consejo adopta sus decisiones por mayoría simple y en caso de empate decide el voto de calidad de su Presidente. Así mismo, debe regirse por un Reglamento de Régimen Interior en el que se determine la distribución de competencias entre los distintos órganos; los procedimientos internos de funcionamiento; los procedimientos de ingreso del personal, así como aquellas otras cuestiones relativas al funcionamiento y régimen de actuación que se consideren oportunas.

Para el ejercicio de su actividad el CEMA, según lo previsto en el artículo 52, debe contar con patrimonio propio e independiente del patrimonio de la Administración General del Estado, cuyos recursos provengan de los bienes y valores que constituyen el patrimonio y los productos y rentas del mismo, así como de las tasas proporcionadas y equitativas que perciba por la realización de sus actividades o la prestación de sus servicios; así como de la partida o transferencias que, con cargo al Presupuesto del Estado, estén previstas.

El control económico y financiero del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales se llevará a cabo por la Intervención General de la Administración del Estado, sin perjuicio de las funciones que correspondan al Tribunal de Cuentas. Aunque, sin duda alguna, el control o dación de cuentas más importante, como se recoge en el artículo 53, es la que el CEMA debe realizarse anualmente ante las Cortes Gene-

*... cualquiera que sea el medio de transmisión empleado, no sobrepase sus respectivos límites territoriales. También serán competentes en relación con los servicios audiovisuales cuya prestación se realice directamente por ellas o por entidades a las que hayan conferido su gestión dentro del correspondiente ámbito autonómico".*

Las Comunidades Autónomas, en el marco de lo previsto en el artículo 149.1.27 de la Constitución Española, han asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía las competencias para el desarrollo y ejecución de las normas básicas en materia de medios de comunicación social e, incluso, en algunos casos se han recogido en dichos Estatutos la existencia o creación de unas Autoridades audiovisuales independientes como una de las instituciones de autogobierno de la propia comunidad.

rales, con la presentación de un Informe sobre el desarrollo de sus actividades y sobre la situación del panorama y mercado audiovisual español. A su vez, la Presidencia del Consejo debe exponer ante la Comisión parlamentaria competente dicho Informe y comparecer cuantas veces sea requerido para informar de todo aquello que se le requiera en relación a sus funciones y actividades.

### **3.5. Los Consejos Audiovisuales en las Comunidades Autónomas**

Las Comunidades Autónomas, en el marco de lo previsto en el artículo 149.1.27 de la Constitución Española, han asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía las competencias para el desarrollo y ejecución de las normas básicas en materia de medios de comunicación social e, incluso, en algunos casos se han recogido en dichos Estatutos la existencia o creación de unas Autoridades audiovisuales independientes como una de las instituciones de autogobierno de la propia comunidad (Andalucía, Cataluña, o Illes Balears) o en otras simplemente como un mandato y una obligación para la posterior regulación de esta figura (Comunidad Valenciana).

Así, conforme a su propio ámbito competencial y, en los casos citados, con unos mandatos estatutarios específicos, en muchas Comunidades ya se han aprobado leyes autonómicas que contemplan la creación de una autoridad audiovisual en su territorio.

Intentando seguir cierto orden cronológico debemos apuntar que el primer organismo de estas características fue *Consejo Audiovisual de Cataluña* (CAC), previsto en la Ley 8/1996, de 5 de julio, de la Generalitat de Catalunya, de regulación de la programación audiovisual distribuida por cable –completada por los reglamentos de organización y funcionamiento aprobados por los Decretos 3/1997 y 4/1997-. Aunque unos años más tarde se derogó y sustituyó por la Ley 2/2000, de 4 de mayo, del Consejo del Audiovisual de Cataluña, que después ha sido parcialmente modificada y completada por la ley marco del sector, la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la Comunicación Audiovisual de Cataluña. El CAC, por lo tanto, desde su creación, se ha convertido en la autoridad independiente de regulación de la comunicación audiovisual de Cataluña que tiene como finalidad velar por el cumplimiento de la normativa aplicable a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, tanto públicos como privados, y que según sus propios documentos tiene como principios de actuación

la defensa de la libertad de expresión y de información, del pluralismo, de la neutralidad y la honestidad informativas, así como de la libre concurrencia del sector<sup>66</sup>.

Así mismo debe mencionarse que el Estatuto de Cataluña, aprobado en 2006<sup>67</sup>, incorporó este Consejo como un órgano de autogobierno de la Comunidad Autónoma que en el artículo 82 describe como: *"El Consejo Audiovisual de Cataluña es la autoridad reguladora independiente en el ámbito de la comunicación audiovisual pública y privada. El Consejo actúa con plena independencia del Gobierno de la Generalitat en el ejercicio de sus funciones. Una Ley del Parlamento debe establecer los criterios de elección de sus miembros y sus ámbitos específicos de actuación."*

En esta relación cronológica, la siguiente Comunidad en crear un Consejo Audiovisual fue Navarra, a través de la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual en Navarra y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra, como un ente de derecho público, con personalidad jurídica propia, independiente de las Administraciones Públicas, encargado de garantizar y promover el respeto a los valores y principios constitucionales y, en especial, la protección del pluralismo, la juventud y la infancia. En este caso, aunque entra en el marco general de sus competencias, la creación de este Consejo no estaba prevista, ni tampoco se contempla de manera específica en el artículo 55, en su texto estatutario<sup>68</sup> que detalla las competencias generales sobre medios de comunicación. Este Consejo Audiovisual de Navarra (CoAN) es *"el órgano independiente que trabaja por el respeto de los derechos y libertades de los ciudadanos en las radios y televisiones regionales, regula y apoya el desarrollo de la industria audiovisual de Navarra y vela por el cumplimiento de la normativa audiovisual observando la adecuada relación de la Administración con los medios de comunicación audiovisuales y abierto a todos los sectores implicados en la actividad audiovisual: administración, empresas y ciudadanía"*<sup>69</sup>.

---

66. <http://www.cac.cat/web/informacio/index>

---

67. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE núm. 172, de 20.07.2006).

---

68. Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (BOE núm. 195, de 16.8.1982). Reformada por la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo (BOE núm. 75, de 21.3.2001).

---

69. <http://www.consejoaudiovisualdenavarra.es>

También Andalucía creó una alta autoridad audiovisual independiente, mediante la Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía que se puso en marcha al cabo de un tiempo, que conforme se define el propio Consejo, es: *"una autoridad independiente que regula la actividad de los medios audiovisuales en Andalucía según las funciones atribuidas en su Ley de Creación 1/2004. Su cometido es velar por el respeto de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución y el Estatuto de Andalucía, así como por el cumplimiento de la normativa vigente en materia audiovisual y de publicidad"*<sup>70</sup>.

Incluso en su reforma estatutaria de 2007 lo ha consolidado como órgano de autogobierno<sup>71</sup>, conforme se recoge en el artículo 131 de su Estatuto de Autonomía: *"1. El Consejo Audiovisual es la autoridad audiovisual independiente encargada de velar por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios en los medios audiovisuales, tanto públicos como privados, en Andalucía, así como por el cumplimiento de la normativa vigente en materia audiovisual y de publicidad. 2. El Consejo Audiovisual velará especialmente por la protección de la juventud y la infancia en relación con el contenido de la programación de los medios de comunicación, tanto públicos como privados, de Andalucía. 3. Una ley del Parlamento regulará su composición, competencia y funcionamiento"*.

En esta reseña de las Comunidades que contemplan la creación de una alta autoridad audiovisual independiente también debe citarse a las *Illes Balears* que incluyeron este organismo en el artículo 77 de su nuevo texto estatutario<sup>72</sup>: *"El Consejo Audiovisual de las Illes Balears se configura como una entidad pública independiente, cuya misión es velar en los medios de comunicación social de titularidad pública por el cumplimiento de los principios rectores del modelo audiovisual, concretamente: promover las condiciones para garantizar la información veraz, objetiva y neutral, y promover la sociedad de la información; garantizar el acceso de los grupos políticos y sociales representativos a los medios de comunicación so-*

---

70. <http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/>

71. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE núm. 68 de 20.3.2007).

72. Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, por la cual se aprueba el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. (BOE núm. 52 de 1.3.2007).

*cial; fomentar el pluralismo lingüístico en los medios de comunicación; que se cumplan los principios que inspiran el modelo lingüístico del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; garantizar y favorecer el acceso de las personas con discapacidad auditiva o visual a los medios de comunicación social y a las nuevas tecnologías. Los miembros del Consejo Audiovisual son nombrados por el Parlamento de las Illes Balears mediante el voto favorable de las tres quintas partes de sus miembros. La composición y las funciones concretas serán desarrolladas por una Ley del Parlamento".* Con posterioridad y conforme a dicho mandato, han aprobado la Ley 2/2010, de 7 de junio, del Consejo Audiovisual de las Illes Balears<sup>73</sup>, en cuyos 27 artículos se detallan el régimen jurídico, composición y potestades de este nuevo Consejo.

Este proceso, sin embargo, sigue abierto y completándose día a día, tanto para aquellas Comunidades Autónomas que ya han previsto en su Estatuto de Autonomía un órgano de estas características, como el caso de la Comunidad Valenciana, como en aquellas otras Comunidades que sin tenerlo contemplado de manera singular en su Estatuto, conforme ocurre en Castilla y León, Aragón o Canarias se están tramitando leyes específicas para la creación de estos Consejos, en el marco de su competencia general para el desarrollo y ejecución de la normativa básica en materia de medios de comunicación.

A *sensu* contrario también debe comentarse que en alguna Comunidad Autónoma se ha optado por otro tipo de soluciones. Así, en la Comunidad de Madrid, se aprobó la Ley 2/2001, de 18 de abril, de contenidos audiovisuales y servicios adicionales de la Comunidad de Madrid, contemplando la creación del Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid que, no obstante, no se puso en marcha y mediante la Ley 2/2006, con el objetivo de "*remover cualquier obstáculo a la libertad de expresión y de impedir la existencia de barreras...*" suprimió y eliminó la posibilidad de creación de un organismo de estas características. Por otra parte, en Galicia se creó, a través de la Ley 6/1999, de 1 de septiembre, el Consejo Asesor de las Telecomunicaciones, con unas funciones que en algunos aspectos se asemejan a las de los Consejos Audiovisuales, aunque no es un organismo independiente sino que se concibe como un órgano de integración y participación de las distintas instituciones que participan en el sector de las telecomunicaciones.

Son por lo tanto muchas las posibilidades y los desarrollos que se han dado de estas figuras, aunque salvo en los casos

**Este proceso, sin embargo, sigue abierto y completándose día a día, tanto para aquellas Comunidades Autónomas que ya han previsto en su Estatuto de Autonomía un órgano de estas características, como el caso de la Comunidad Valenciana, como en aquellas otras Comunidades que sin tenerlo contemplado de manera singular en su Estatuto, conforme ocurre en Castilla y León, Aragón o Canarias se están tramitando leyes específicas para la creación de estos Consejos.**

73. BOIB Núm. 92 de 19.6.2010 y BOE 5.7.2010.

Todo este proceso deberá acompañarse a lo previsto en la Ley 7/2010 General de Comunicación Audiovisual, que puede constituir un referente tanto en el ajuste del marco competencial sobre el que deben operar, como en el modelo para la organización y funcionamiento de dichas autoridades audiovisuales autonómicas.

de Madrid y Galicia, el resto de las autoridades audiovisuales autonómicas acostumbran a ser organismos independientes, con personalidad jurídica propia, con un ámbito competencial bastante amplio<sup>74</sup> que se extiende a todos los servicios de radio y televisión, públicos y privados, que no sobrepasen el ámbito de cobertura de la Comunidad Autónoma, con una composición plural y elegidos mayoritariamente por los Parlamentos Autonómicos.

No procede, en el presente análisis, entrar en el detalle de la regulación de cada una de estos consejos audiovisuales autonómicos, pero sí resulta necesario comentar que en todo este proceso deberá acompañarse a lo previsto en la Ley 7/2010 General de Comunicación Audiovisual, que puede constituir un referente tanto en el ajuste del marco competencial sobre el que deben operar, como en el modelo para la organización y funcionamiento de dichas autoridades audiovisuales autonómicas. Al tiempo que debe tenerse en cuenta que en la propia Ley 7/2010 se contempla la necesaria coordinación del CEMA con dichas Autoridades Autonómicas (art. 47.3), la potestad de las Comunidades Autónomas en cuanto a la supervisión, control, protección o sanción de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual conforme a su marco competencial (art. 56) e, incluso, la posible participación de estos órganos autonómicos en el arbitraje de las controversias que puedan surgir entre los distintos operadores del sector audiovisual (Disposición Adicional Tercera).

## 4. Presente y futuro

En el análisis realizado hasta el momento hemos podido constatar cual ha sido la concreción del marco jurídico competencial de la Comunitat Valenciana en materia de medios de comunicación, tanto en sus textos estatutarios como en el desarrollo a través de las diversas normativas que se han ido aprobando.

Además, en cada uno de los distintos ámbitos y normas, hemos detallado y analizado su adecuación tanto a la legislación básica estatal como en la relación con el resto de las normas autonómicas. En términos generales, no procede ahora repetir las consideraciones que hemos expuesto en cada caso, basta con apuntar que el Decreto 38/1998, de 31 de marzo, por

74. Así, por ejemplo, con la reforma, mediante la Ley 22/2005 de la Generalitat Catalana, se atribuye al Consejo Audiovisual de Cataluña la potestad para adjudicar las licencias para la emisión terrestre de radio y televisión.

el que se establece el régimen de concesión de emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia, y de inscripción de las mismas en el Registro de Concesionarios<sup>75</sup>, está totalmente desfasado y superado, tanto respecto a la legislación estatal que desarrollaba y que ha sido derogada y modificada por la Ley 7/2010, como por la legislación autonómica posterior.

Algo parecido ocurre con la Ley 7/1984, de 4 de julio, de Creación de la Entidad Pública Radiotelevisión Valenciana y regulación de los Servicios de Radiodifusión y Televisión de la Comunidad Valenciana<sup>76</sup>, en la que también debemos constatar la derogación y falta de vigencia de la Ley 4/1980, del Estatuto de la radio y televisión, y la Ley 46/1983, reguladora del Tercer canal de televisión, sobre cuyo modelo se inspiró y redactó esta Ley 7/1984 de la Generalitat Valenciana; al mismo tiempo que deben tenerse en cuenta las modificaciones contempladas en la Ley 17/2006, de 5 junio, de la radio y televisión de titularidad estatal, en cuyo nuevo modelo, con un mayor grado de democracia, transparencia y eficacia, ya se han inspirado otras comunidades autónomas que han modificado las respectivas leyes de creación de sus entes públicos de radio y televisión; pero, sobre todo, resulta necesaria la modificación de la Ley 7/1984 de la Generalitat Valenciana porque la Ley 7/2010, como legislación básica estatal, ha establecido un nuevo régimen jurídico para los prestadores del servicio de comunicación audiovisual y específicamente para los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual. En cuanto a la Ley 1/2006, de 19 de abril, de la Generalitat Valenciana, del Sector Audiovisual<sup>77</sup> que en su momento, conforme ya hemos constatado, a pesar de las numerosas lagunas, supuso un avance en la regulación del sector, y consiguió dar cierta uniformidad a la difusa regulación de una doble competencia de la Generalitat –de ejecución y desarrollo en materia de medios de comunicación y concurrente en materia de fomento y producción del sector audiovisual y la cinematografía/cultura- proyectándola sobre el conjunto del sector audiovisual; sin embargo, en

---

75. DOGV 6.4.1998, corrección de errores en DOGV 14.4.1998. Modificado por el Decreto 175/1999 DOGV 7.10.1999.

---

76. BOE 5.9.1984 y DOGV 9.7.1984. Modificada por Ley 1/1992 (BOE 24.4.1992; DOGV 18.3.1992), la Ley 9/1999 (BOE 1.2.2000; DOGV 31.12.1999), la Ley 11/2002 (BOE 4.2.2003; DOGV 31.12.2002), y la Ley 16/2003 (BOE 10.2.2004; DOGV 31.12.2003).

---

77. DOGV 24.4.2006; BOE 7.6.2006.

el contexto actual y tras los cambios en la regulación básica estatal sobre medios de comunicación audiovisuales, con la derogación de la Ley 25/1994, la Ley 22/1999, la Ley 15/2001, o el Real Decreto 2169/1998, sobre los que se apoyaba para el desarrollo y ejecución de las competencias autonómicas, y con la aprobación de la Ley 7/2010 que fija las nuevas bases en la regulación sobre comunicación audiovisual, en la que el respeto y desarrollo de los derechos y libertades fundamentales de difundir y recibir información, los derechos del público o de determinados colectivos como menores, discapacitados, etc. adquieren una nueva dimensión, aunque mantengan muchos de los postulados de la legislación anterior, por lo que se necesita una nueva regulación que aborde en profundidad la legislación de desarrollo en cuanto al régimen jurídico integral de todos los medios de comunicación audiovisuales en el ámbito y competencias autonómicas.

Así mismo, la previsión de esta Ley 1/2006, del sector audiovisual, que ya contemplaba en su artículo 5 la creación del Consejo Audiovisual de la Comunitat Valenciana, elevada a rango estatutario con el artículo 56.3 del actual texto, al establecer que *"Por Ley de Les Corts, aprobada por mayoría de tres quintas partes, se creará el Consell del Audiovisual de la Comunitat Valenciana, que velará por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios en el ámbito de la comunicación y los medios audiovisuales en la Comunitat Valenciana. En cuanto a su composición, nombramiento, funciones y estatuto de sus miembros, igualmente habrá que ajustarse a lo que disponga la Ley"*, obliga a aprobar otra nueva Ley específica, ya que por la obligación estatutaria en cuanto a las mayorías requeridas en su aprobación no parece adecuado unificarlo en un mismo texto jurídico que regule la comunicación o el sector audiovisual, para regular este Consejo Audiovisual. Para ello, además, deberán tenerse en cuenta las previsiones de la Ley 7/2010, General de Comunicación Audiovisual, que regula el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, y marca un conjunto de ámbitos en los que puede desarrollarse, coordinarse o articularse la legislación autonómica sobre esta materia.

Por otra parte, también debe considerarse que la evolución y características de los medios de comunicación audiovisuales obligan a una adecuación constante de su realidad legislativa ante las demandas sociales y los avances tecnológicos –baste como ejemplo recordar las tres amplias reformas, con texto consolidado incluido, que ya se han realizado de la Directiva

de Televisión sin fronteras que se aprobó en 1989, por cierto, cinco años después de aprobarse la Ley 7/1984 de la Generalitat Valenciana que aún sigue vigente-. Se trata de un sector muy dinámico y sujeto a constantes cambios en su marco jurídico<sup>78</sup>.

Con todo ello es evidente que nos espera un tiempo de presente y futuro con numerosos cambios normativos en la concreción y desarrollo estatutario del régimen jurídico de los medios de comunicación audiovisuales en la Comunidad Valenciana. Eso sí, sería importante y deseable, en un ámbito en el que están en juego unos derechos fundamentales tan importantes y ligados a la propia esencia de la democracia y del desarrollo personal de los propios ciudadanos, como son las libertades y derechos a expresarnos, dar información y recibir información, que esta regulación se abordase con todas las garantías y pensando exclusivamente en el interés de la Comunidad Valenciana y sus ciudadanos.

**Con todo ello es evidente que nos espera un tiempo de presente y futuro con numerosos cambios normativos en la concreción y desarrollo estatutario del régimen jurídico de los medios de comunicación audiovisuales en la Comunidad Valenciana.**

---

<sup>78</sup>. Una palpable demostración de este hecho podemos constatarla en: VIDAL, J. M. y LINDE, E. Código Básico de Derecho Audiovisual. Ed. Colex, Madrid, 2011 (4ª edición), en cuyo Índice sistemático de regulación se recoge el extraordinario volumen normativo que periódicamente ha ido necesitando este sector.





...a y su Estatuto de Autonomía El Tratado de Lisboa un año después: perspectivas europeas  
...: perspectivas europeas desde la Comunitat Valenciana y su Estatuto de Autonomía El Tra  
...o de Autonomía El Tratado de Lisboa un año después: perspectivas europeas desde la Co  
...s europeas desde la Comunitat Valenciana y su Estatuto de Autonomía El Tratado de Li  
...omía El Tratado de Lisboa un año después: perspectivas europeas desde la Comunitat Val  
...desde la Comunitat Valenciana y su Estatuto de Autonomía El Tratado de Lisboa un año c  
...do de Lisboa un año después: perspectivas europeas desde la Comunitat Valenciana y su

# Tratado de Lisboa

# El Tratado de Lisboa un año des

de Lisboa un año después: perspectivas europeas desde la Comunitat Valenciana y su Estatuto de  
o de Autonomía El Tratado de Lisboa un año después: perspectivas europeas desde la Comunitat V  
tat Valenciana y su Estatuto de Autonomía El Tratado de Lisboa un año después: perspectivas eur  
perspectivas europeas desde la Comunitat Valenciana y su Estatuto de Autonomía El Tratado de Lisboa un a  
Lisboa un año después: perspectivas europeas desde la Comunitat Valenciana y su Estatuto de Autonomía El  
Autonomía El Tratado de Lisboa un año después: perspectivas europeas desde la Comunitat Valenciana y su  
lenciana y su Estatuto de Autonomía El Tratado de Lisboa un año después: perspectivas europeas desde la C  
desde la Comunitat Valenciana y su Estatuto de Autonomía El Tratado de Lisboa un año después: perspectiv  
perspectivas europeas desde la Comunitat Valenciana y su Estatuto de Autonomía El Tratado de Lisboa un a  
Lisboa un año después: perspectivas europeas desde la Comunitat Valenciana y su Estatuto de Autonomía El  
Autonomía El Tratado de Lisboa un año después: perspectivas europeas desde la Comunitat Valenciana y su

# El Tratado de Lisboa un año después: perspectivas europeas desde la Comunitat Valenciana y su Estatuto de Autonomía

Texto de:  
Rafael Ripoll Navarro  
Juan Manuel Viesca Marqués

*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.<sup>1</sup>*

## Sumario

**I. ANTECEDENTES.** 1. Consagración de lo europeo y articulación de la acción exterior valenciana a lo largo del nuevo articulado del Estatuto. 2. Análisis de los títulos VI y VII del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana. **II. NUEVOS ÁMBITOS COMPETENCIALES: EL TURISMO.** 1. Aspectos generales de la regulación del turismo en el marco europeo. 2. El turismo, clave de la economía valenciana. **III. NUEVO ENTORNO DE RELACIONES: EL MEDITERRÁNEO** 1. Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa. 2. ENPI (Instrumento Financiero de la Política de Vecindad). 3. Foro Jávea de Vecindad. 4. Casa del Mediterráneo. **IV. CONCLUSIÓN**

## I. Antecedentes

En este artículo se pretende mostrar la importancia que supuso la última reforma del Estatuto de Autonomía respecto de la visibilidad de la Comunitat Valenciana en la Unión Europea y su aportación al proceso de construcción europea.

---

1. Artículo primero del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.

Los ciudadanos de la Unión Europea residentes en la Comunidad Valenciana, que no tengan la nacionalidad española, gozarán de los mismos derechos y obligaciones que los valencianos.

Las valencianas y valencianos, 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 jurídico de la Unión Europea.

En primer lugar, se expondrá a grandes rasgos, los preceptos del Estatuto que reflejan la voluntad por parte de nuestra región de volcarse hacia el exterior. En segundo lugar, nos detendremos con más detalles en los dos Títulos que pretenden demostrar la clara vocación europeísta de la Comunitat.

### **1. Consagración de lo europeo y articulación de la acción exterior valenciana a lo largo del nuevo articulado del Estatuto**

Como el Preámbulo del Estatuto expone, ya en el *Título I, "De la Comunidad Valenciana"*, el Estatuto asume los valores de la Unión Europea, comprometiéndose a velar por el cumplimiento de sus objetivos y por la defensa de los derechos de todos los ciudadanos europeos. Asimismo establece, como regla general, que los ciudadanos de la Unión Europea residentes en la Comunidad Valenciana, que no tengan la nacionalidad española, gozarán de los mismos derechos y obligaciones que los valencianos.

El *Título II, "De los derechos de los valencianos y valencianas"*, determina en sus artículos que las valencianas y valencianos, 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 jurídico de la Unión Europea, así como en los demás instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, en particular, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de Diciembre de 1948; en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Culturales y Sociales, ambos de 16 de Diciembre de 1966; en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 4 de Noviembre de 1950; y en la Carta Social Europea firmada en 1961 y entrada en vigor el 26 de Febrero de 1965.

La Comunitat Valenciana, según lo establecido en el *Título IV, "Las competencias"*, tiene competencia exclusiva en el desarrollo y ejecución de la legislación de la Unión Europea sobre aquellas materias que sean de su competencia como las siguientes: cultura, I+D+i, urbanismo y vivienda, espacios naturales protegidos, turismo, transportes, juventud y deporte. Asimismo, la Generalitat ejecuta la legislación del Estado sobre los fondos europeo y estatal de garantía agraria en la Comunidad Valenciana. En efecto, junto al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA<sup>2</sup>), existe el Fondo Español de

---

2. Antiguo FEOGA; su denominación cambió en 2007.

Garantía Agraria, dependiente del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Cuando el Estatuto se refiere, en su *Título V*, a las *relaciones de nuestra Comunidad con el Estado y otras Comunidades Autónomas*, consagra la especial relación de cooperación que la Comunidad Valenciana mantiene con las Comunidades Autónomas vecinas incluidas en el Arco Mediterráneo de la Unión Europea, fomentando de esta manera el modelo de cooperación descentralizada entre las regiones euromediterráneas como apuesta de futuro y de desarrollo. El Arco Mediterráneo es un claro ejemplo de cooperación interregional entre comunidades autónomas españolas, a saber, la Comunidad Valenciana, Baleares, Murcia, Cataluña y Andalucía, que pretende crear sinergias entre todas ellas trabajando en el mismo sentido sobre cuestiones de alto interés común como las infraestructuras, el transporte, el agua y la energía, de las que depende en gran parte el desarrollo de la zona geográfica de la que forman parte, el Mediterráneo. La región mediterránea posee pues un alto potencial tanto a nivel económico, como cultural o social. Sobre su importancia, se hablará en otro apartado con más detalle.

Por último, en su *Título IX, "Economía y Hacienda"*, el Estatuto recoge que la Hacienda de la Comunidad Valenciana se constituye, además de otras fuentes de ingresos especificados en el articulado, de los ingresos procedentes de los fondos de la Unión Europea, fondos que han apoyado el gran desarrollo que nuestra Comunidad está experimentando en estos últimos años gracias al buen uso y gestión de los mismos.

Como se puede comprobar con lo expuesto, la reforma de nuestro Estatuto se hizo eco, de forma especial, de la necesidad de consagrar la condición de nuestra Comunidad como región europea que, después de 25 años de pertenencia de España a Europa, ya forma parte de nuestra propia identidad. Tanto es así que la Comunidad Valenciana, a través de la reforma de su ley básica, asumió los valores y principios de la Unión Europea, consagrando así los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos valencianos como ciudadanos europeos; asimismo, estableció la potestad de la Generalitat de ejecutar y desarrollar la legislación europea que afecte a sus competencias; y, puso de relevancia nuestra pertenencia al Arco Mediterráneo y su debido impulso.

Para ello, no sólo se introdujo, a lo largo de su articulado, el carácter europeo e internacional de nuestra Comunidad, sino que incluso dedicó dos nuevos títulos, por primera vez, a esta realidad fáctica que no "estatutaria" hasta la aprobación de esta reforma.

**La Comunidad Valenciana, a través de la reforma de su ley básica, asumió los valores y principios de la Unión Europea.**

## 2. Análisis de los títulos VI y VII del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana

Pese a que en el Estatuto de Autonomía 5/1982, no aparecía consolidado ningún derecho o amparado ningún derecho en relación con la acción exterior de la Comunidad Valenciana y su participación en la Unión Europea, su presencia más allá de nuestro territorio y de las fronteras españolas hizo que se constituyera como una realidad con el paso del tiempo. Por otra parte, la Comunidad Valenciana se ha caracterizado históricamente por ser un pueblo emprendedor y abierto, por lo que siempre ha estado atento y ha mirado hacia el exterior. De ahí la necesaria reforma, que consolida derechos en relación con estos dos ámbitos anteriormente citados a través de dos títulos: Título VI "Relaciones con la Unión Europea" y Título VII "Relaciones con el Exterior". Destacar, de nuevo, el hecho de que existan dos títulos referentes a la acción y presencia exterior de la Comunidad Valenciana, lo que denota el trato diferenciado que se otorga a las relaciones de la Comunidad Valenciana con la Unión Europea respecto al resto de actuación exterior valenciana, y que es consecuencia, como hemos señalado anteriormente, de las características especiales del propio proyecto europeo.

El *Título VI, "Relaciones con la Unión Europea"*, se inspira en el principio de garantía, por un lado, de la participación efectiva de la Comunitat Valenciana en los asuntos europeos que le afecten y, por otro, de la presencia y defensa de sus intereses en aquellas actuaciones del proceso de construcción europea, en especial, en las políticas europeas, que directa o indirectamente puedan afectar a sus competencias y/o intereses. Otro aspecto destacable de este título, que se compone exclusivamente del artículo 61, es la institucionalización de la representación permanente de la Comunidad Valenciana en Europa a través de su delegación en Bruselas (ya existente desde el año 1989), reconociendo sus funciones principales, es decir, de representación de la Generalitat en Bruselas y de nexo entre la sociedad valenciana y la Unión Europea. Que el Estatuto, a través de esta reforma, reconozca y oficialice este órgano de representación regional es un hecho relevante, pues adapta nuestra ley básica a una realidad que ya había sido aceptada y aprobada por el propio Tribunal Constitucional a través de sentencias como la STC 165/1994<sup>3</sup>.

---

3. Según la STC 165/1994 la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquellas 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 inter o supranacionales.

Junto al reconocimiento expreso de la representación regional en Bruselas, la reforma del Estatuto contempla expresamente la creación de un nuevo organismo: el Comité Valenciano para los Asuntos Europeos (art.61.5), órgano de carácter consultivo que tiene como cometido principal impulsar nuestra ya importante presencia en la Unión Europea, a través del establecimiento de acciones estratégicas.

La mención al Comité Valenciano para los Asuntos Europeos no es baladí; se da cumplimiento así a lo establecido en el Estatuto y se refuerza la vocación europeísta de la Comunidad Valenciana. El ámbito de actuación del Comité se centra en todas aquellas materias que, perteneciendo al marco competencial de la Comunidad Valenciana, sean objeto de una actuación por parte de las instituciones comunitarias<sup>4</sup>. Respecto de las materias sobre las que asesorará el Comité podemos resaltar, entre otras, la política en el ámbito del agua, la utilización y reutilización de los recursos hídricos y la solidaridad entre regiones en materia de agua; la política regional europea y de cohesión económica y social; la promoción, fomento, desarrollo y fortalecimiento del turismo, a lo que se dedica un apartado específico en el presente trabajo, dada la importancia que ha adquirido esta materia con la última reforma de los Tratados; y las políticas europeas en materia de inmigración e integración de personas provenientes de Terceros estados y de la Unión Europea. Las funciones del Comité, además de la función consultiva, podrán consistir en la realización de jornadas y seminarios sobre temas de actualidad europea, la elaboración de estudios específicos sobre distintos aspectos relacionados con la Unión Europea y la formulación al Consell de las propuestas que se estimen oportunas y que sirvan para mejorar la participación de la Comunitat Valenciana en cuestiones de índole europea.

Además, se lleva a cabo el reconocimiento de la Comunidad Valenciana como región europea comprometida con el proceso de construcción comunitario, condición de la que derivan una serie de prerrogativas. A lo largo del proceso de construcción europea, se ha producido una consolidación paulatina del reconocimiento del importante papel que desempeñan las regiones europeas en dicho proceso de integración, pues son ellas las destinatarias de la mayor parte de las normas comunitarias dirigidas a los Estados miembros, y por tanto

**El Comité Valenciano para los Asuntos Europeos tiene como cometido principal impulsar nuestra ya importante presencia en la Unión Europea, a través del establecimiento de acciones estratégicas.**

**Se lleva a cabo el reconocimiento de la Comunidad Valenciana como región europea comprometida con el proceso de construcción comunitario.**

4. Ley 10/2009, de 20 de noviembre, de la Generalitat, de creación del Comité Valenciano para los Asuntos Europeos, art. 4. DOCV nº 6152 de 25 de noviembre de 2009.

las encargadas del desarrollo y aplicación directa del derecho comunitario que afecte a sus competencias, son las encargadas de realizar la "integración o unificación jurídica" de la normativa europea en la propia. En este sentido, debería establecerse un sistema de integración de la normativa europea al ordenamiento jurídico regional (en nuestro caso, autonómico) que coordinara lo que, actualmente, se traduce en la práctica en una "transposición por libre" y que deriva, en muchas ocasiones, en un desarrollo y aplicación dispar de la normativa europea. Por otro lado, de la misma forma que ocurre en los tratados fundacionales de la Unión Europea y en el resto de su ordenamiento jurídico, el Estatuto reconoce la potestad de la Generalitat de participar en los mecanismos de control de la correcta aplicación del principio de subsidiariedad. Según este principio, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión. De hecho, el Tratado de Lisboa traslada la referencia a este principio al Tratado de la Unión, y en concreto a su artículo 5.3<sup>5</sup>, como uno de los principios que rigen el ejercicio de sus competencias, lo que significa que ésta sólo actuará, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, cuando los objetivos de la acción pretendida no puedan llevarse a cabo de forma suficiente por los Estados miembros, referido ahora no sólo al nivel central, sino también regional y local. De esta forma, la Unión Europea está reconociendo plenamente la personalidad jurídica, administrativa y política, dentro del marco de sus competencias, de las entidades regionales y locales así como el papel que desempeñan diariamente como gestores de asuntos públicos.

5. "En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo".

Por otro lado, el Tratado ha introducido un control en fase legislativa; en primer lugar, toda propuesta normativa, además de la motivación, ha de contener una Ficha anexa con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento del principio de subsidiariedad y proporcionalidad. Esta ficha deberá contener elementos de apreciación de su impacto financiero. En el caso de las leyes marco, deberán incluirse además elementos de evaluación y apreciación sobre las normas de aplicación de la directiva, incluida la legislación regional. En relación con la carga financiera, la Comisión Europea se compromete a que ésta sea lo menos elevada posible, especialmente cuando recaiga en las autoridades regionales y locales. La Comisión deberá presentar al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Consejo y a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros un informe anual sobre la aplicación del principio de subsidiariedad. Este informe anual se remitirá asimismo al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social.

En segundo lugar, el Tratado establece un mecanismo de alerta temprana. El Protocolo establece que todo Parlamento nacional o toda cámara de uno de estos Parlamentos podrán dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. En este punto, el Protocolo contempla la posibilidad de que cada Parlamento nacional o cada cámara de un Parlamento nacional consulten esta cuestión a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas, lo que resulta completamente novedoso y aumenta el grado de participación de las instituciones regionales en la Unión Europea.

El nuevo Estatuto es fiel reflejo de la actualidad, al prever la participación de la Generalitat en el proceso interno de formación de la voluntad estatal en las negociaciones europeas. La reforma de nuestro Estatuto de Autonomía ha representado la ocasión perfecta para recoger las nuevas vías de representación y participación de la Comunidad Valenciana en el seno de la Unión, puestas en marcha tras la adopción de los Acuerdos de la CARCE (Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas) de 9 de diciembre de 2004, por los que se establece un mecanismo de participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de decisión europeo, a través de su representación en la Consejería Autónoma de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (REPER) y, sobretodo, en el Consejo de la Unión Europea.

**El nuevo Estatuto es fiel reflejo de la actualidad, al prever la participación de la Generalitat en el proceso interno de formación de la voluntad estatal en las negociaciones europeas.**

Una de las novedades, en relación al ámbito competencial, que se han producido tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, es la inclusión del turismo.

## II. Nuevos ámbitos competenciales: el turismo

### 1. Aspectos generales de la regulación del turismo en el marco europeo

Una de las novedades, en relación al ámbito competencial, que se han producido tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, es la inclusión del turismo. Esta puntualización podría resultar carente de interés, si bien no es así pues es la primera vez que la actividad turística consigue una base jurídica propia dentro de la Unión Europea. Esta novedad concede a la Unión Europea el poder para coordinar las políticas comunes a los veintisiete Estados miembros en el terreno de la promoción turística y el apoyo al turismo tanto sostenible como social.

El artículo 195 del Título XXII del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE, de ahora en adelante) establece lo siguiente:

**1.** *La Unión complementará la acción de los Estados miembros en el sector turístico, en particular promoviendo la competitividad de las empresas de la Unión en este sector.*

*Con este fin, la Unión tendrá por objetivo:*

- a) *fomentar la creación de un entorno favorable al desarrollo de las empresas en este sector;*
- b) *propiciar la cooperación entre Estados miembros, en particular mediante el intercambio de buenas prácticas.*

**2.** *El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, establecerán las medidas específicas destinadas a complementar las acciones llevadas a cabo en los Estados miembros para conseguir los objetivos mencionados en el presente artículo, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.*

Según lo establecido en el precepto mencionado, la Unión Europea puede:

- promover la competitividad de las empresas del sector, así como crear un entorno favorable para un desarrollo eficaz;

- promover la cooperación entre los Estados miembros, en particular mediante el intercambio de buenas prácticas;
- crear un enfoque integrado del turismo garantizando la toma en consideración de este sector en sus demás políticas.

Este nuevo marco jurídico se presenta como una verdadera oportunidad para realizar acciones de gran valor añadido europeo que tengan en cuenta la preocupación de reducir las cargas administrativas. Tales acciones están destinadas a beneficiar al conjunto de los países de la Unión Europea, cada uno de los cuales está interesado, aunque en diverso grado, en desarrollar su potencial turístico.

Puede decirse que el fruto de la inclusión en el TFUE del turismo se refleja en los datos recientes sobre la impresionante recuperación de la industria turística de Europa; según lo expresado por el Vicepresidente de la Comisión Europea Antonio Tajani, este hecho puede concebirse como un signo de la recuperación económica de Europa. Las últimas cifras de Eurostat con respecto a las llegadas internacionales en 2010 indican que la recuperación del sector turístico está en marcha, a pesar de tener problemas, como la erupción del volcán de Islandia o la difícil crisis económica que actualmente se atraviesa. Una comparación de los seis primeros meses de 2009 y 2010 demuestran un aumento en las llegadas de 9% de América del Norte, el 8% de Japón, el 18% de la Federación de Rusia, el 19% de China y un impresionante 46% de Brasil; a ello se añade que las tasas de ocupación en Europa han subido un 5,4%.

Otro de los aspectos que han influido en el desarrollo de las políticas relacionadas con el turismo, es la puesta en marcha de la Estrategia Europa 2020<sup>6</sup>. De conformidad con dicha estrategia económica, se deberá desarrollar el marco de acción turística a nivel de la UE en torno a estas **cuatro prioridades**:

- *Fomentar la competitividad del sector turístico europeo*
- *Promover el desarrollo de un turismo sostenible, responsable y de alta calidad*
- *Consolidar la imagen y la visibilidad de Europa como conjunto de destinos sostenibles y de calidad*

6. El núcleo de la estrategia se centra en tres prioridades que son las siguientes: **Crecimiento inteligente**: desarrollar una economía basada en el conocimiento y la innovación.

**Crecimiento sostenible**: dicha economía debe tomar más en consideración el medio ambiente, sin dejar de lado la competitividad y la eficacia.

**Crecimiento integrador**: conseguir un alto nivel de empleo lo que redundará en una mejora de la cohesión social, económica y territorial.

El turismo constituye la tercera actividad socioeconómica más importante de la UE y se calcula que genera más del 10% del PIB de la Unión y aporta un 12% del empleo total.

La Comunitat desea aprovechar los retos que el nuevo marco jurídico comunitario del Turismo plantea.

- Maximizar el potencial de las políticas y los instrumentos financieros de la UE para el desarrollo del turismo

De las prioridades de la Estrategia 2020 en materia de turismo, se hace eco la Comunicación sobre *Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para turismo europeo*<sup>7</sup>. Según dicho documento, el turismo constituye la tercera actividad socioeconómica más importante de la UE y se calcula que genera más del 10% del PIB de la Unión y aporta un 12% del empleo total, siendo en estos diez últimos años el de mayor crecimiento respecto del resto de sectores económicos. A pesar de ello, y como cualquier otro sector económico, el turismo también debe adaptarse a los nuevos retos que la propia evolución del sector demanda. La Comunicación, retomando los cuatro ejes previstos en la Estrategia 2020 en materia turística, propone, entre otras, diversas acciones tales como facilitar un mecanismo de intercambios turísticos voluntarios entre Estados miembros, que permita viajar durante la temporada baja algunos grupos claves, tales como jóvenes, mayores o personas con movilidad reducida, para así prolongar la temporada turística; otra de las acciones que resulta de gran interés es la de crear, en colaboración con otros Estados miembros, una "Marca Europa", para así completar los esfuerzos de promoción a escala nacional y regional de sus destinos, y poder resaltarlos frente a otros destinos internacionales. Estas son, a grandes rasgos, las principales novedades que ha aportado el Tratado de Lisboa en relación con el turismo. Veamos ahora que supone este avance para la Comunitat Valenciana.

## 2. El turismo, clave de la economía valenciana

La Comunitat Valenciana conoce perfectamente la importancia del sector turístico, pieza clave de la economía y el empleo. En el mes de enero, la Comunitat Valenciana ha recibido aproximadamente unos 257.000 turistas extranjeros, lo que supone un destacado incremento del 20% interanual, una cifra muy por encima de la media de España, estimada en el 4,7%. Estas cifras demuestran que el Turismo y todo lo que rodea a este sector es uno de los pilares de la economía valenciana.

La Comunitat desea aprovechar los retos que el nuevo marco jurídico comunitario del Turismo plantea. Y por ello los hace

7. Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para turismo europeo. COM (2010), 352 final.

suyos. Muestra de ello, fue la efectiva participación activa de la Comunitat en el desarrollo del primer Plan de Acción sobre Turismo que elabora la Unión Europea.

Otra de las acciones llevadas a cabo desde la Comunitat, fue la de solicitar a la Comisión Europea la puesta en marcha de un programa europeo específico de turismo que recoja fondos de otros programas europeos y que se centre en los siguientes temas: formación, innovación y competitividad, investigación, desarrollo regional, turismo cultural, etc., siempre teniendo en cuenta un enfoque regional y, desde luego, de acuerdo con lo desarrollado en la Estrategia 2020.

Por último, resaltar que desde la Comunitat existe el convencimiento de la necesidad de crear una Agencia Europea de Turismo con sede en la Comunitat Valenciana. La Agencia Europea de Turismo tendría el objetivo de coordinar políticas comunes europeas en turismo relacionadas con el turismo sostenible, respetuoso con el Medio Ambiente, la promoción turística de las regiones más desfavorecidas o la dinamización del empleo.

### III. Nuevo entorno de relaciones: el mediterráneo

La historia, la geografía y la voluntad política han hecho del Mediterráneo una prioridad natural de la política exterior española, por lo que el acercamiento a todos los países de la cuenca mediterránea es también la prioridad de la Comunitat Valenciana, sobre todo teniendo en cuenta su situación geográfica.

Como no podía ser de otra forma, la reforma de nuestro Estatuto recoge la prioridad que representa la “cuestión Mediterránea” para nuestra Comunidad. La Comunidad Valenciana como región euromediterránea por naturaleza no podía dejar pasar la oportunidad de reflejar, con esta reforma, que uno de los pilares centrales de su acción exterior es su relación histórica con los países vecinos mediterráneos. Aunque la fórmula elegida para la redacción de esta parte del artículo 61<sup>8</sup>, podría parecer general e imprecisa, cabe pensar que la voluntad del legislador es la de otorgar el mayor margen posible de actua-

**La reforma de nuestro Estatuto recoge la prioridad que representa la “cuestión Mediterránea” para nuestra Comunidad.**

8. “Podrá participar, de forma especial, en el marco de la Asociación Euro-mediterránea”.

La Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa es una asociación constituida de regiones de naciones europeas creada con la intención de revalorizar la dimensión marítima europea frente a las grandes concentraciones socio-económicas del centro de Europa.

ción a nuestra Comunidad en el espacio del que forma parte, el Mediterráneo.

El hecho de que se refleje la importancia de lo Mediterráneo en el Estatuto señala la clara voluntad de la Generalitat de afianzar sus actuaciones y su política hacia el mediterráneo. Desde hace años la Comunidad Valenciana forma parte y es miembro de algunas organizaciones europeas de carácter regional (Asamblea de las Regiones de Europa, Conferencia para las Regiones Periféricas y Marítimas, etc.), cuestión que ahora ya queda amparada en el Estatuto con forma de derecho en el apartado cinco del artículo 61.

La aproximación teórica ya planteada, veamos ahora algunas de las realizaciones prácticas que la Comunitat Valenciana.

### **1. Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa**

La Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa es una asociación constituida de regiones de naciones europeas creada con la intención de revalorizar la dimensión marítima europea frente a las grandes concentraciones socio-económicas del centro de Europa; su finalidad es, entre otras, que las autoridades europeas tomen conciencia de la necesidad de luchar contra las disparidades en materia de competitividad existentes entre la parte central y sus periferias. Su **Comisión Intermediterránea** asocia hoy 49 regiones: 43 regiones de siete países de la UE -España, Francia, Grecia, Italia, Malta, Chipre y Portugal- a los que se le han unido las regiones de Tanger-Tetuán, Chaquia Ouardigha y Rabat-Sale-Semmour-Zäer (Marruecos), Saïda (Líbano), y Sousse y Monastir (Túnez). La Generalitat es miembro fundador de la **Comisión Intermediterránea** de la **Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa** (CRPM), habiendo sido designada en 2007 miembro de su Buró Político y participando activamente en sus Grupos de Trabajo. Así, en 2008 la Comunitat Valenciana fue designada líder del Grupo de Trabajo Agua, cuya Declaración fue llevada a la Cumbre del Agua de Estambul de marzo de 2009.

### **2. ENPI (Instrumento Financiero de la Política de Vecindad)**

La reconocida experiencia de la Comunitat en **gestión de fondos europeos**, le ha valido tanto para ser designada colaboradora de la Comisión en la gestión de algunos programas con financiación europea, como para desarrollar un sinfín de proyectos con socios mediterráneos.

La Generalitat, tras su experiencia reciente como Autoridad de Gestión del Programa de cooperación interregional para la zona Sur de Europa, alberga **una de las oficinas para la gestión del nuevo instrumento de la política de vecindad de la Unión Europea en el Mediterráneo (ENPI)**, referido al área de la Cuenca Mediterránea.

Esta nueva oficina del Programa ENPI está encargada de informar de las posibilidades de financiación y desarrollo de proyectos estratégicos en países del mediterráneo occidental de ambas orillas del Mediterráneo. De esta manera, se fomentará la cooperación transfronteriza entre más de 100 regiones, **con el objetivo principal de crear una zona de paz, estabilidad, prosperidad y buena vecindad.**

Los proyectos financiados versan sobre los ejes temáticos del programa (promoción del desarrollo socioeconómico y territorial, mediante el apoyo a la I+D; promoción del desarrollo sostenible y la eficiencia energética en toda la cuenca mediterránea; promoción de mejores condiciones y modalidades de circulación de personas, bienes y capitales; y promoción del dialogo cultural, la gobernanza local, la movilidad y la formación) y la Unión Europea financia como máximo el 90% de su presupuesto total.

Dicha antena se complementa con una **Oficina de Enlace entre este instrumento y el programa MED**, que financia proyectos entre socios mediterráneos de la Unión Europea. En líneas generales, estos programas de financiación europea promueven las siguientes acciones:

- Promoción del desarrollo socio-económico y la mejora de los territorios.
- Promoción del desarrollo sostenible.
- Promoción de la mejora de condiciones y modalidades para asegurar la movilidad de personas, bienes y capitales.
- Promoción de un dialogo cultural y de los gobiernos regionales.

El objetivo de la Política Europea de Vecindad se resume en la eliminación de cualquier nueva línea divisoria entre la UE ampliada y sus países vecinos y en fortalecer la prosperidad, estabilidad y seguridad de toda el área. Se trata de ofrecer a los países-vecinos una relación privilegiada con la UE, basada en un compromiso mutuo de valores comunes: **democracia y derechos humanos**, un marco legislativo que garantice un buen gobierno y los principios de economía de mercado y desarrollo sostenible.

**El objetivo de la Política Europea de Vecindad se resume en la eliminación de cualquier nueva línea divisoria entre la UE ampliada y sus países vecinos.**

Asimismo, la Comunitat Valenciana cuenta con una **oficina de apoyo del programa MED de Cooperación Territorial Transnacional** que comenzó su andadura en 2007 y funcionará hasta el 2013; dicha oficina está cofinanciada por el Fondo Europeo para el Desarrollo Regional (FEDER). EL programa MED tiene su ámbito geográfico en los nueve Estados miembros con regiones costeras mediterráneas (Chipre, España, Francia, Grecia, Italia, Malta, Portugal, Reino Unido y Eslovenia) y los dos países mediterráneos candidatos a la adhesión (Montenegro y Croacia). Estos últimos dos países participan con el apoyo del Instrumento de Preadhesión.

El programa MED financia proyectos de cooperación transnacional. Para alcanzar sus objetivos, el programa cuenta con los siguientes ejes prioritarios:

1. Refuerzo de las capacidades de innovación.
2. Protección del medio ambiente y promoción del desarrollo territorial sostenible.
3. Mejora de la movilidad y de la accesibilidad a los territorios.
4. Promoción de un desarrollo policéntrico e integrado del espacio Med.

### 3. Foro Jávea de Vecindad

Esta Fundación privada nació en 2006 con el objetivo principal de fomentar el acercamiento, diálogo y entendimiento entre los hombres y mujeres jóvenes del área Mediterránea y de Oriente Medio. Dicho organismo es fiel reflejo de la vocación europeísta de la sociedad civil valenciana así como del espíritu surgido de la Cumbre Euromediterránea de Barcelona<sup>9</sup>, celebrada en 2005. Su creación se vio además respaldada por el apoyo de Benita Ferrero-Waldner, que en aquellos momentos ostentaba el cargo de Comisaria Europea de Relaciones Exteriores y Política de Vecindad.

Asimismo, el Foro Jávea pretende ser un instrumento al servicio de la difusión de los valores y principios de la Unión

**El Foro Jávea pretende ser un instrumento al servicio de la difusión de los valores y principios de la Unión ...**

---

9. La Cumbre de Barcelona, se celebró los días 27 y 28 de noviembre de 2005, teniendo como objetivo el fortalecimiento político de un Proceso único de cooperación regional, iniciado en 1995 bajo la Presidencia española de la Unión Europea. Desde su creación, se han producido cambios importantes en la situación internacional y en el seno de la Unión Europea, que requerían su revisión y actualización. Por ello, se hizo necesaria una cooperación más estrecha en diversas materias, como el tratamiento conjunto de la cuestión de las migraciones y el de la seguridad para afrontar los nuevos riesgos y amenazas comunes.

Europea, tanto en el ámbito de la Comunitat Valenciana, como en el ámbito nacional y en toda la región euromediterránea y de Oriente medio.

Su objetivo principal, de acuerdo con el texto de la Declaración de Jávea, es el intercambio de opiniones, ideas, de cualquier aportación en todos los campos del conocimiento o de la actividad profesional, entre jóvenes del área euromediterránea y de Oriente Medio para así fomentar el respeto de los Derechos humanos y la dignidad de las personas. Este diálogo se sitúa por encima de ideologías, creencias o culturas, para así garantizar un espacio neutro de comunicación, libre de cualquier carga de tipo "personal" que pudiera viciar la objetividad de dicho diálogo.

Entre sus actividades podemos destacar los encuentros sectoriales y profesionales entre los jóvenes del área euromediterránea y Oriente Medio, cuyo propósito es el intercambio de conocimientos, experiencias y buenas prácticas que puedan así enriquecer su labor diaria<sup>10</sup>. Otra de las actividades realizadas en el marco del Foro Jávea de Vecindad son las reuniones anuales de representantes políticos, económicos, culturales o sociales, encaminadas a establecer las futuras líneas de trabajo para alcanzar los objetivos de la Fundación. Todo ello se complementa con la organización de debates, con la participación de personalidades de reconocido prestigio, sobre temas de actualidad que puedan interesar a las nuevas generaciones.

#### 4. Casa del Mediterráneo

Otro de los ejemplos que muestran la vocación europeísta de la Comunitat Valenciana es la creación de la Casa del Mediterráneo, fruto de un proyecto conjunto de la Generalitat, a través de la entonces Conselleria de Presidencia, el Ministerio de Asuntos exteriores y los Ayuntamientos de Benidorm, Alicante y Jávea. Con la creación de esta institución se pretende aunar esfuerzos para impulsar actuaciones y proyectos que contribuyan al mejor conocimiento y al desarrollo de relaciones internacionales que faciliten el camino hacia el encuentro de culturas y el fomento de la paz, la solidaridad y el diálogo entre los pueblos.

Esta institución, que se autocalifica como institución de *diplo-*  
*macia pública*, trabaja en cuatro áreas: cultura y patrimonio,

... Europea en toda la región euromediterránea y de Oriente medio.

10. En 2007 se celebró el Encuentro Mediterráneo de Jóvenes Juristas, cuyo objetivo fue el de reactivar el debate sobre la justicia global y sus retos. Durante el encuentro, se trataron distintos aspectos no exentos de polémica, como el papel de la mujer en los países árabes o las ingerencias del poder ejecutivo en el ámbito de la justicia.

gobernanza y cooperación, medio ambiente y turismo sostenible, y economía y desarrollo.

2010 ha sido el año de consolidación de Casa Mediterráneo a través de la convocatoria de diferentes eventos que se han convertido en argumentos prioritarios de la Institución y que han permitido transmitir a la sociedad civil los valores compartidos con la identidad común mediterránea. Se trata de iniciativas que favorecen la participación de los ciudadanos de manera que se mejore el conocimiento de todo ese bagaje que forma un todo y une a los países vecinos del Mediterráneo, en un marco de amistad y confianza mutua.

Los objetivos de Casa del Mediterráneo para este año son el estrechar lazos con Argelia, pues la Comunitat Valenciana posee una gran carga histórica con ese país, y aproximarse a la región de los Balcanes, área que ha sufrido numerosos cambios y que es en la actualidad una realidad a tener en cuenta en la zona del Mediterráneo.

## IV. Conclusión

La Comunitat Valenciana, tal y como se deduce por todo lo expuesto hasta aquí, ha sabido recoger el testigo de los nuevos desafíos que ha supuesto la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Tanto la reforma del Estatuto de autonomía, adecuándose así nuestra norma a la propia evolución del proceso de construcción europea, como las nuevas oportunidades, turismo o cooperación interregional, que la Comunitat ha sabido aprovechar al máximo, son el reflejo de la vocación europeísta de nuestra región. Si bien, todo ello se ha realizado dentro de la más absoluta lealtad hacia nuestra norma fundamental, nuestra Constitución, y siendo conocedores de los límites que esta impone respecto de la acción de las regiones a nivel comunitario.





La proyección internacional de la Comunidad Valenciana: balance de cinco años de desarrollo estatutario La proyección internacional de la Comunidad Valenciana: balance de cinco años de desarrollo estatutario La proyección internacional de la Comunidad Valenciana: balance de cinco años de desarrollo estatutario La proyección internacional de la Comunidad Valenciana: balance de cinco años de desarrollo estatutario La proyección internacional de la Comunidad Valenciana: balance de cinco años de desarrollo estatutario La proyección internacional de la Comunidad Valenciana: balance de cinco años de desarrollo estatutario La proyección internacional de la Comunidad Valenciana: balance de cinco años de desarrollo estatutario La proyección internacional de la Comunidad Valenciana: balance de cinco años de desarrollo estatutario La proyección internacional de la Comunidad Valenciana: balance de cinco años de desarrollo estatutario La proyección internacional de la Comunidad Valenciana: balance de cinco años de desarrollo estatutario

# La pro



rollo estatutario La proyección internacional de la Comunidad Valenciana: balance de cinco  
de cinco años de desarrollo estatutario La proyección internacional de la Comunidad Val  
dad Valenciana: balance de cinco años de desarrollo estatutario La proyección internacio  
rnacional de la Comunidad Valenciana: balance de cinco años de desarrollo estatutario La  
ario La proyección internacional de la Comunidad Valenciana: balance de cinco años de de  
os de desarrollo estatutario La proyección internacional de la Comunidad Valenciana: ba  
na: balance de cinco años de desarrollo estatutario La proyección internacional de la Con

# Proyección internacional



# La proyección internacional de la Comunidad Valenciana: balance de cinco años de desarrollo estatutario

Texto de:  
Alberto Arrufat Cárdua  
Jorge Cardona Llorens

## Sumario

**1.** El ámbito exterior en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. **2.** Consideraciones previas a la valoración del nivel de desarrollo de los preceptos estatutarios relativos a la proyección internacional de la Comunidad Valenciana. **3.** El desarrollo de los preceptos estatutarios relativos a la proyección internacional de la Comunidad Valenciana: **A)** Las relaciones de la Comunidad Valenciana con la Unión Europea; **B)** La acción exterior propia de la Comunidad Valenciana; **C)** La participación de la Comunidad Valenciana en las relaciones internacionales del Estado. **4.** Cuestiones pendientes. **5.** Conclusiones finales.

## 1. El ámbito exterior en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana

En su redacción original, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana era, junto al de la Rioja, el único que no contenía ningún precepto que hiciera referencia a las relaciones internacionales<sup>1</sup>. Esta falta de interés de los redactores del Estatu-

---

1. Los legisladores autonómicos incorporaron en los primeros Estatutos de Autonomía las denominadas cláusulas internacionales que permitían unas li-

to por el ámbito exterior no impidió a la Comunitat iniciar, en la década de los ochenta, una incipiente actividad en este ámbito, cuya intensidad y amplitud fue progresivamente incrementándose. La sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994 de 15 de mayo<sup>2</sup> dotó la base jurídica para confirmar esa actividad y, a partir de ella, se inició la institucionalización plena de la acción exterior valenciana; durante la década siguiente, la Comunidad fue testigo de la consolidación definitiva de su organigrama exterior a través de diversas leyes valencianas y sus normas de desarrollo<sup>3</sup>.

Por este motivo, el proceso de reforma estatutaria abierto en 2004 se presentaba como una oportunidad inmejorable para suplir el silencio estatutario y resolver cuatro cuestiones fundamentales señaladas ante la Comisión Especial para el estudio de una posible reforma del Estatuto valenciano<sup>4</sup>:

mitadas posibilidades de incidencia autonómica en la conclusión de Tratados por parte del Estado: en primer lugar, un derecho de instancia, petición o iniciativa (Art. 6.5 EA País Vasco, art. 27.4 EA Cataluña 1979, Art. 35.3 EA Galicia, Art. 72.5 EA Andalucía 1982, Art. 8 EA Asturias, Art. 6 EA Cantabria, Art. 3 EA Extremadura, Art. 8 EA Baleares y Art. 6 EA Castilla-León) en virtud del cual, la Autonomía podía solicitar del Gobierno la celebración de Tratados en razón de sus intereses (Vid. Pérez González, M., "La acción exterior del Estado y las Autonomías: desarrollo de la práctica estatutaria" en AAVV., *Cursos de derecho internacional de Vitoria Gasteiz*, Vitoria: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1986, pp. 257-362, pp. 302-303); en segundo lugar, su derecho a ser informadas (Art. 20.5 EA País Vasco, Artículo 16.3.1 EA Comunidad de Madrid) con carácter previo a la celebración de Tratados que afecten a sus competencias. Sostuvo Mangas Martín que se trata de un deber del Estado por lo que el Tratado no sólo no puede estar concluido, sino que la información a las Comunidades que puedan verse afectadas por ese interés específico se hará antes de la manifestación del consentimiento y, a ser posible durante la negociación porque entonces el Estado podría tener en cuenta esos intereses específicos e incorporarlos a la posición nacional (Mangas Martín, A., *Derecho comunitario europeo y derecho español*, Madrid: Tecnos, 1986, p. 242; Finalmente, un derecho de audiencia (Art. 37.1 EA Canarias y subsiguiente en el resto (a favor Mangas Martín, A., *Derecho comunitario...*, *ob.cit.*, pp. 243 y 246; en contra Pérez Calvo, A., *Estado Autonómico y...*, *ob.cit.*, p. 127) que establece la facultad del ejecutivo autonómico de emitir y trasladar al Gobierno su parecer acerca de la celebración de un determinado Tratado.

---

2. STC 165/1994 de 26 de mayo (BOE núm. 151, 25 de junio de 1994).

3. Dirección General de Relaciones Externas de la Generalitat. Decreto 3/2001 de 20 febrero, del Presidente de la Generalitat Valenciana, por el que se desarrolla parcialmente el Decreto 109/2000, de 18 de julio, del Gobierno Valenciano, por el que aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Presidencia de la Generalitat Valenciana y el de la Conselleria del Portavoz del Gobierno (DOGV núm. 3958, 13 de marzo de 2001).

4. La Comisión Especial no permanente para estudio de una posible reforma

- En primer lugar, la reforma debía permitir igualar a la Comunidad Valenciana con aquellas otras Autonomías cuyos Estatutos sí incluyeron referencias a su proyección exterior y cuyas disposiciones serían ampliadas durante las reformas que se iniciaban.
- En segundo lugar, debía servir para incorporar disposiciones específicas que propiciaran un desarrollo pleno de la actividad exterior y europea.
- En tercer lugar, la reforma debía facilitar a los valencianos reconocer en su Estatuto esta vertiente exterior a la que la Generalitat llevaba años destinando importantes esfuerzos económicos y humanos.
- Finalmente, la incorporación de preceptos dedicados a la proyección internacional autonómica en el Estatuto serviría para impedir retrocesos en la doctrina del Tribunal Constitucional hacia posiciones globalizantes de las relaciones internacionales<sup>5</sup>.

La discusión en torno a la conveniencia y oportunidad de las reformas estatutarias que se generalizaron en la primera mitad de la primera década del siglo XXI, encontró en el proceso valenciano un importante aliado. La reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana fue la primera en ser aprobada y su tramitación, tanto en sede autonómica como parlamentaria, se produjo sin levantar las polémica y encarnizados debates territoriales que han acontecido con cuantas le han sucedido<sup>6</sup>.

En conclusión, al margen de otras consideraciones materiales y políticas, la reforma del Estatuto en los aspectos relativos a la proyección exterior de la Comunitat no sólo era necesaria sino también, deseable.

El Estatuto publicado el martes 11 de abril de 2006 en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Generalitat

del Estatuto y la consolidación del autogobierno fue creada consecuencia de una propuesta de todos los grupos parlamentarios a comienzos de la VI Legislatura. BOCV núm. 19, de 21 de noviembre de 2003, p. 1412.

5. Cardona Llorens, J.: "Comparecencia ante la Comisión Especial para el estudio de una posible reforma del Estatuto y la consolidación del autogobierno", núm. 10, *REEI* (2005), pp. 6.

6. 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 fue objeto de sendos recursos de inconstitucionalidad, en concreto, el artículo 20 de la Ley 1/2006, relativo al agua y el aprovechamiento de sobrantes, que han sido resueltos en diciembre de 2007, confirmando la constitucionalidad del citado artículo (STC 247/2007).

**Al margen de otras consideraciones materiales y políticas, la reforma del Estatuto en los aspectos relativos a la proyección exterior de la Comunitat no sólo era necesaria sino también, deseable.**

Los artículos 61 y 62 del Estatuto reformado resultan funcionalmente incompletos, sistemáticamente deficientes, proponen enigmas y contienen errores de incoherencia impropios de una norma de este rango.

Valenciana<sup>7</sup> es consciente del carácter europeo y de la dimensión internacional de la Comunidad Valenciana. Hace referencia a la Unión Europea en cuarenta y tres ocasiones; en diez se menciona el "ámbito exterior"; en ocho la palabra "Tratado" y, en catorce, el término "internacional". Tanto en su Preámbulo como en su parte dispositiva se hacen referencias a instrumentos internacionales de orden convencional y la Comunitat se reconoce como "región europea", asume los valores de la Unión Europea y su disposición a velar por el cumplimiento de sus objetivos, así como, la defensa de los derechos de todos los ciudadanos europeos<sup>8</sup>.

Lamentablemente este "fervor" por lo exterior no vino acompañado de una buena redacción de los preceptos específicos ni de su adecuada sistematización. La inclusión de las relaciones con la Unión Europea en el Título VI y de la Acción exterior en el Título VII, debería haberse materializado en una clasificación de las herramientas disponibles en cada ámbito. La ausencia de un Título específicamente dedicado a la participación de la Generalitat en las relaciones exteriores del Estado no responde a una elección consciente del legislador sino más bien a una solución habilitada por las urgencias del tiempo<sup>9</sup>. En su lugar, los artículos 61 y 62 del Estatuto reformado resultan funcionalmente incompletos, sistemáticamente deficientes, proponen enigmas y contienen errores de incoherencia impropios de una norma de este rango<sup>10</sup>.

Afortunadamente, sus fallos no empañaron el valor objetivo de la inclusión de estas disposiciones y, aunque en líneas ge-

---

7. 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 (BOE núm. 86, 11 de abril de 2006).

---

8. Art. 1.4 EACV.

---

9. En comentarios esgrimidos por el PSPV en los sucesivos borradores presentados durante la fase preparatoria se expone al respecto de los artículos citados que "existe un problema con la ubicación de las nuevas normas sobre la acción exterior de la Comunidad y su articulado con el Estado en relación a la Unión Europea. La solución ideal consistiría en reconstruir de nueva planta todo el articulado del Estatuto, pero es obvio que esta solución genera en la práctica graves problemas de correlación. Forzar la inclusión en el articulado actual tampoco parece buena solución porque quebrantaría la sistemática del articulado. Por todas estas razones, parece como más plausible dar entrada a las nuevas disposiciones al final del articulado actual con la adición de un nuevo Título sobre Acción Exterior y Unión Europea".

---

10. Arrufat Cárdua, A.: *La proyección internacional de las Comunidades Autónomas: La Comunidad Valenciana*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2010, en prensa.

nerales el alcance de los preceptos incorporados se circunscribe a lo aceptado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 1994 es cierto que, en algunos aspectos, llegó un poco más allá. La reforma valenciana marcó, en materia de proyección exterior autonómica, las líneas generales de las reformas estatutarias posteriores y, aunque en algunos aspectos pagó su condición pionera, situó a la Comunitat ante un nuevo escenario de potencialidades que podrían ser exploradas en los años siguientes.

## 2. Consideraciones previas a la valoración del nivel de desarrollo de los preceptos estatutarios relativos a la proyección internacional

Transcurridos cinco años desde la aprobación de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana<sup>11</sup> puede afirmarse que el impulso con que se incluyeron los preceptos relativos a su proyección internacional ha tenido desigual continuidad en lo relativo a su aplicación y desarrollo.

Resulta habitual culpar a los niveles políticos de la falta de desarrollo de las normas estatutarias. En el caso de los preceptos referidos nos gustaría destacar que, al margen de voluntad política –o de la falta de ella–, existen diversas consideraciones que deben hacerse a la hora de valorar su desarrollo cinco años después:

- a) En primer lugar, las cuestiones relativas a la proyección internacional de las Comunidades Autónomas suelen abordarse de forma conjunta y, frecuentemente, se olvida que incluye dimensiones de naturaleza distinta cuyos fundamentos, condiciones y actores divergen sustancialmente. En el caso de la acción exterior propia –teóricamente contenida en el Título VII EACV– es consecuencia de la aplicación del

**La reforma valenciana marcó, en materia de proyección exterior autonómica, las líneas generales de las reformas estatutarias posteriores. En algunos aspectos pagó su condición pionera pero situó a la Comunitat ante un nuevo escenario de potencialidades que podrían ser exploradas en los años siguientes.**

**Transcurridos cinco años, el impulso con que se incluyeron los preceptos relativos a su proyección internacional ha tenido desigual continuidad en lo relativo a su aplicación y desarrollo.**

11. 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 (BOE núm. 86, 11 de abril de 2006).

principio de *la proyección exterior de las competencias internas* y, por tanto, compete exclusivamente a los poderes autonómicos su aplicación; son ellos quienes determinarán la amplitud, diversidad e intensidad de su ejercicio, sin más límite que la reserva estatal sobre las relaciones internacionales (149.1.3 CE). Por el contrario, en el caso de la participación valenciana en las relaciones internacionales del Estado, el desarrollo de las disposiciones estatutarias –art. 62.1 EACV– encuentra la dificultad añadida de tener que contar, de una parte, con la aquiescencia del Estado y, de otra, con la impredecible respuesta del resto de Comunidades Autónomas, lo que complica la negociación. Finalmente en las relaciones con la Unión Europea –art. 61 EACV–, el desarrollo estatutario se ve encorsetado por el Tratado de la Unión Europea y limitado a la negociación Estado-Comunidad Autónoma en aras a una participación más directa ante las Instituciones, puesto que las regiones tienen un peso reducido en el proceso de toma de decisiones.

**b)** En segundo lugar, la mayor parte de los mecanismos destinados a la defensa de los intereses valencianos en el exterior quedaron concebidos como facultades, no como derechos exigibles ante el Estado y, en la mayoría de los casos, ni siquiera como obligaciones de los poderes autonómicos ante los ciudadanos. La ausencia de obligaciones *self-executing* en los artículos 61 y 62 EACV limita la intensidad de las reivindicaciones de desarrollo de los preceptos señalados.

**c)** En tercer lugar debe recordarse que la proyección internacional de las Comunidades Autónomas se enmarca en las relaciones inter-territoriales. Los fracasados intentos de coordinación por parte del Estado dieron paso a la aplicación de técnicas de concertación multilaterales que, si bien han dado buenos resultados, no colmaban las reivindicaciones de algunas Comunidades Autónomas. La nueva hornada de Estatutos ha incorporado, sin perjuicio de la multilateralidad, las Comisiones bilaterales mixtas Estado-Autonomía como marco general y estable de relación en ámbitos como la política exterior, los asuntos europeos y la acción exterior. El Estatuto valenciano no ha previsto tal Comisión lo que, en cierto modo, complica el diálogo en los ámbitos señalados pues no se dispone de un foro estable y periódico.

**d)** En cuarto lugar, debe mencionarse que tras las reformas estatutarias asistimos a un panorama normativo heterogéneo en lo relativo a la proyección internacional autonómica. Mientras once Autonomías todavía sostienen

su proyección exterior en la STC 165/1994<sup>12</sup>, otras seis han incorporado estatutariamente preceptos específicamente dedicados a estas cuestiones<sup>13</sup>. Esta asimetría normativa y las previsibles reformas estatutarias pendientes complican el desarrollo de las disposiciones estatutarias.

e) Finalmente debe señalarse que los artículos 61 y 62 no están referidos a competencias de la Comunidad Valenciana sino a instrumentos para el ejercicio de competencias fuera del territorio español y sobre mecanismos de participación de la Comunidad Valenciana en la competencia exclusiva del Estado sobre las relaciones internacionales. Esto provoca que no quepa esperar un desarrollo similar al experimentado tras la primera hornada de Estatutos -centrados esencialmente en la descentralización y la transferencia de competencias a las Autonomías-, incluso que no deba hablarse tanto de desarrollo como de aplicación y profundización en dichos instrumentos y mecanismos.

### 3. El desarrollo de los preceptos estatutarios relativos a la proyección internacional de la Comunidad Valenciana

Los artículos 61 y 62 del Estatuto no establecen una adecuada sistematización del conjunto de instrumentos dis-

12. STC 165/1994 de 26 de mayo (BOE núm. 151, 25 de junio de 1994).

13. Las Autonomías que han reformado sus Estatutos son: Comunidad Valenciana (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 (BOE núm. 86, 11 de abril de 2006), Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. (BOE núm. 172, 20 de julio de 2006); Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE núm. 68, 20 de marzo de 2007); Islas Baleares (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (BOE núm. 52, de 1 de marzo de 2007); Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE núm. 97, 23 de abril de 2007); Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (BOE núm. 288, 1 de diciembre de 2007).

La mayor parte de los preceptos ya estaban siendo aplicados incluso antes de su inserción estatutaria.

ponibles para la proyección internacional de la Comunidad Valenciana. Por ello, el presente epígrafe se ha ordenado en tres áreas distintas –acción exterior propia, relaciones con la Unión Europea y participación de la Comunitat en las relaciones exteriores del Estado–, en cada una de ellas se indican los pasos dados, así como aquellos mecanismos cuya inclusión estatutaria no ha supuesto una modificación de la práctica previa.

### **a) Las relaciones de la Comunidad Valenciana con la Unión Europea**

La mayor parte de los preceptos relativos a las relaciones de la Comunidad Valenciana con la Unión Europea fueron redactados siguiendo la práctica existente en el momento de la reforma, por lo que, en cierto modo, puede decirse que ya estaban siendo aplicados incluso antes de su inserción estatutaria. En este sentido, la Comunidad Valenciana viene participando a través de la Conferencia de Asuntos relacionados con la Unión Europea (CARUE)<sup>14</sup> en la configuración de la posición española ante las Instituciones europeas en aquellas cuestiones relativas a sus competencias y en aquellas que le afectan directa o indirectamente (Art. 61.3b EACV), está presente ante las Instituciones de la Unión Europea<sup>15</sup> y tiene al Presidente de la Generalitat como representante ante el Comité de las Regiones (Art. 61.3c EACV). Asimismo, la Comunidad Valenciana forma parte de diversas asociaciones europeas de carácter regional (Art. 61.4 EACV).

No obstante, deben señalarse dos aspectos donde las previsiones estatutarias han sido objeto de un notable desarrollo posterior:

14. La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) acordó en su reunión de 15 de abril de 2010 el cambio de su denominación por la de Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE).

15. El 9 de diciembre de 2004, la CARUE adopta el Acuerdo que permite la presencia de las Autonomías en la representación del Estado en 4 formaciones del Consejo de la Unión Europea: a) Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; b) Agricultura y Pesca; c) Medio Ambiente; y d) Educación, Juventud y Cultura. El 2 de julio de 2009 se amplía la participación autonómica a la formación del Consejo relativa a Competitividad-temas de Consumo, y el 15 de abril de 2010, se extiende su participación en el ámbito de las reuniones relativas a ordenación del juego y apuestas del Grupo de Trabajo afectado de la citada formación de Competitividad. El sistema de representación autonómica se lleva a cabo mediante la incorporación a la Delegación española de un miembro, con rango de Consejero, o miembro de un Consejo de un Gobierno autonómico, que representa a todas las Comunidades en los asuntos que afectan a sus competencias.

**1.** Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa<sup>16</sup>, el artículo 5 TUE encarga a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros la labor de velar por el respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad conforme a lo establecido en el Protocolo anexo<sup>17</sup>. Dicho protocolo establece que la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo transmitirán, salvo procedimiento de urgencia, sus proyectos de actos legislativos a los Parlamentos nacionales. Éstos podrán, en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión, enviar un dictamen motivado a la Instituciones donde se expongan las razones por las que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. En caso de resultar rechazado por, al menos, un tercio del total de votos emitidos por los Parlamentos nacionales – cada Parlamento nacional tiene dos votos, uno por Cámara en los sistemas bicamerales- el proyecto deberá volver a ser estudiado teniendo en cuenta los dictámenes enviados. En el marco del procedimiento legislativo ordinario, cuando los dictámenes contrarios representen al menos la mayoría simple de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales, la propuesta deberá volverse a estudiar. Tras su estudio, la Comisión podrá mantener, modificar, o retirar la propuesta pero, en el primer caso, deberá justificar por qué considera que respeta el principio de subsidiariedad. Dicho dictamen, junto a los enviados por los Parlamentos nacionales, se transmitirán al legislador de la Unión para que los tenga en cuenta durante el procedimiento legislativo. El artículo 5 TUE establece que incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas. La Comunidad Valenciana se reservó la facultad de participar, sin perjuicio de la legislación del Estado, en los mecanismos de control

---

**16.** Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 (DOUE 2007/C 306/01, 17 de diciembre de 2007). Ratificado por España el 30 de julio de 2008 (Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (BOE núm. 184, 31 de julio de 2008).

---

**17.** Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Anexo al Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 (DOUE 2007/C 306/01, 17 de diciembre de 2007).

del principio de subsidiariedad (art. 61.3 a EACV) pero no concretó exactamente como debía producirse dicha participación<sup>18</sup>. Finalmente ha sido en el Reglamento de Les Corts<sup>19</sup>, donde, de una parte, se ha establecido su derecho de petición ante el Parlamento Europeo<sup>20</sup> y, de otra parte, se ha concretado dicho procedimiento en sede autonómica en su artículo 181. El sistema prevé que una vez recibida la consulta en relación a algún proyecto legislativo comunitario, la Mesa, oída la Junta de Síndics, ordene su publicación y su remisión a la comisión competente en razón de la materia para su tramitación –*a priori* la Comisión de Asuntos Europeos pero no necesariamente-. Los grupos parlamentarios dispondrán de un plazo de 15 días desde la publicación para formular observaciones por escrito. La comisión elaborará en el plazo máximo de 15 días el correspondiente dictamen que será aprobado en la Comisión o por el Pleno. Dicho dictamen será enviado al Senado para su consideración en el tiempo restante hasta las ocho semanas de plazo fijado en el Protocolo<sup>21</sup>. El procedimiento establecido resulta ágil por cuanto no todas las consultas enviadas desde el Senado son objeto de estudio, pero también vulnerable pues corresponde a la Cámara Alta determinar el traslado de la propuesta legislativa europea a las asambleas autonómicas<sup>22</sup> y excesiva-

---

18. Arrufat Cárdua, A.: *Asambleas autonómicas y acción exterior*, Valencia: Corts Valencianes, 2009, p. 116.

---

19. Reglamento de les Corts Valencianes, aprobado por el Pleno de les Corts el 18 de diciembre de 2006 (BOCV núm. 248, de 29 de diciembre de 2006.

---

20. Art. 180 Reglamento de les Corts Valencianes, aprobado por el Pleno de les Corts el 18 de diciembre de 2006 (BOCV núm. 248, de 29 de diciembre de 2006)

---

21. Art. 6 Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Anexo al Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 (DOUE 2007/C 306/01, 17 de diciembre de 2007).

---

22. Cardona Llorens en su ponencia ante la Comisión Especial para el estudio de una posible reforma del Estatuto Valenciano propuso que se incluyera en el precepto relativo al control de subsidiariedad la obligación del Senado de transmitir a Les Corts todas las propuestas que le llegaran de la Comisión Europea para su informe previo en sede autonómica y la obligación de tomarla en cuenta, especialmente si resultaba coincidente con la posición de otras Autonomías. De este modo se aseguraba la recepción de información por parte del destinatario natural de los envíos de la Comisión. Por otro lado, Les Corts podían pronunciarse o no hacerlo sin que ello alterara el proceso establecido en el Senado. (Cardona Llorens, J: "Comparecencia en...*op.cit.*, p. 23).

mente dependiente de la posición de los grupos políticos pues son ellos quienes inician el procedimiento en sede autonómica. Finalmente cabe recordar que el dictamen emitido debe ser considerado por el Senado pero no es vinculante.

**2.** El artículo 61.5 EACV preveía la creación del Comité para los asuntos europeos como órgano consultivo encargado de asesorar y realizar estudios y propuestas sobre cuestiones europeas y acciones estratégicas. Mediante Ley 10/2009, de 20 de noviembre<sup>23</sup> se creó el Comité Valenciano para los Asuntos Europeos como un órgano colegiado, con sede en el ciudad de Valencia<sup>24</sup>, otorgándole naturaleza administrativa y carácter consultivo, encargado de asesorar al Consell y realizar estudios y propuestas encaminadas a mejorar la participación en las cuestiones europeas<sup>25</sup>. La Ley ha rebasado las previsiones del propio Estatuto al establecer su competencia consultiva tanto sobre las cuestiones comunitarias como sobre otras materias netamente internacionales como el desarrollo sostenible, la protección del medioambiente o la lucha contra el cambio climático<sup>26</sup>.

Debe advertirse, sin embargo, que su composición puede anular su función consultiva por cuanto serán los altos funcionarios de la Generalitat, elegidos para el Comité, quienes asesorarán al President del Consell<sup>27</sup>. Por otro lado, el Comité tampoco dispone de medios propios, sino que le son suministrados por la Consellería donde quede adscrito. Para ello se ha creado el Observatorio de Políticas

## El control de subsidiariedad y el Comité Valenciano de Asuntos Europeos son los principales desarrollos en materia de relaciones con la UE.

**23.** Ley 10/2009, de 20 de noviembre, de creación del Comité Valenciano para los Asuntos Europeos (DOCV núm. 6.152, 25.11. 2009).

**24.** Art. 2 Ley de la Comunidad Autónoma de Valencia 10/2009, de 20 de noviembre, de creación del Comité Valenciano para los Asuntos Europeos (DOCV núm. 6.152, 25.11. 2009).

**25.** Art. 1 Ley de la Comunidad Autónoma de Valencia 10/2009, de 20 de noviembre, de creación del Comité Valenciano para los Asuntos Europeos (DOCV núm. 6.152, 25.11. 2009).

**26.** Arrufat Cárdua, A.: *La proyección internacional de las Comunidades Autónomas: la Comunidad Valenciana*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2010, en prensa.

**27.** Alberto Arrufat afirma que "genera inquietud en su composición la inclusión de "profesionales de reconocido prestigio dentro del ámbito político", del "ámbito parlamentario" y la omisión de profesionales del ámbito económico, jurídico, etc." (Arrufat Cárdua, A.: *La proyección...*, *op.cit.* en prensa).

Europeas cuyo Director será el Secretario de Asuntos Europeos que será también Vicepresidente del Comité<sup>28</sup>. Dicho Observatorio estará formado por "personal técnico de los departamentos, organismos o entidades dependientes del Consell, designado por el Secretario de Asuntos Europeos en función de su competencia en asuntos europeos y otros requisitos establecidos reglamentariamente". En otras palabras que un Comité formado, fundamentalmente por miembros de la Administración y la Política va a asesorar al President de la Generalitat a partir de la información elaborada desde un Observatorio dirigido por los mismos responsables políticos y administrativos que ya se encuentran a las órdenes del President. Más que un órgano de naturaleza consultiva formado por personas de reconocido prestigio en ámbitos profesionales diversos e independientes al poder político, el Comité parece un órgano de coordinación interadministrativa.

## **B) La acción exterior propia de la Comunidad Valenciana**

Como lo hacía antes de que la acción exterior quedara recogida en el Título VII del Estatuto de Autonomía, la Generalitat ha seguido ejecutando un amplísimo abanico de actividades exteriores –presencia en ferias internacionales, apertura de oficinas, promoción comercial (art. 62.2 EACV)- y firmando acuerdos con entidades extranjeras<sup>29</sup> (art. 62.5 EACV) ya sea directamente o a través de los organismos público-privados que integran su estructura informal. El objetivo de su acción exterior es ejecutar *ad extra* las competencias estatutaria-

---

28. Art. 11 Ley 10/2009, de 20 de noviembre, de creación del Comité Valenciano para los Asuntos Europeos (DOCV núm. 6.152, 25.11. 2009).

29. Durante 2009 se firmaron los siguientes acuerdos exteriores: Declaración conjunta de colaboración entre la Generalitat de la Comunitat Valenciana y el Estado de Sajonia Anhalt (Estado de Sajonia, 3/12/2009); Acuerdo Marco de colaboración entre el Institut Valencià de la música, el Ministerio de cultura de Colombia y la Federación de sociedades musicales de la Comunidad Valenciana, para la realización de actividades (Ministerio de Cultura de Colombia, 23/02/2009); Articulación de redes territoriales y temáticas de cooperación al desarrollo humano para la gobernabilidad y el desarrollo económico local de Senegal (PNUD/Senegal, 13/07/09); Protección de los derechos de la población desplazada en medianas y grandes ciudades de Colombia, desde un enfoque institucional y comunitario (ACNUR/Colombia, 29/06/09); Buen Gobierno y Garantías de los niños en Pichincha, Ecuador (UNICEF/Ecuador, 20/06/2009); Programa de educación básica y habilitación laboral de jóvenes y adultos en los departamentos de Carazo, Granada, Masaya, Rivas y Managua (OEI/Nicaragua, 11/09/2009).

mente asumidas y defender los intereses valencianos en ámbitos tan diversos como la cultura, el turismo, el comercio, etc., sin que dicha actuación suponga una injerencia en las relaciones internacionales del Estado y sin comprometerlo jurídicamente.

No obstante, destacan dos ámbitos que se ha producido un intenso desarrollo normativo tras la reforma estatutaria:

**1.** Los valencianos residentes en el exterior: Contrariamente a lo ocurrido en otras Comunidades Autónomas, el contacto con los emigrados no había sido un eje fundamental de la proyección internacional valenciana<sup>30</sup>. Nunca ha existido una presión social fuerte para mantener dichos contactos institucionalizados. Sin embargo, el incremento notable de residentes valencianos en el extranjero, la proyección exterior de la cultura y las tradiciones como reclamo turístico, sin olvidar, el valor y el impacto electoral de sus votos han renovado el interés por esta relación. La reforma estatutaria ha dado un importante impulso a este ámbito de la acción exterior: introdujo el reconocimiento de la valencianidad a personas asentadas fuera de la Comunidad y exigió que mediante Ley se asegurara su derecho a participar, colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo valenciano<sup>31</sup>.

Las condiciones de acceso a la valencianidad y la constitución de Centros de valencianos en el exterior ha sido regulada mediante Ley 11/2007, de 20 de marzo, de la Generalitat, de Comunidades de Valencianos en el Exterior<sup>32</sup>. Desde entonces se ha creado un censo informatizado de valencianos

**Los derechos de los valencianos en el exterior y la cooperación al desarrollo han experimentado un particular desarrollo.**

<sup>30</sup>. En opinión de Blanco González, el despliegue inicial de la acción exterior autonómica tuvo mucho que ver con condicionantes tradicionales de sus habitantes: en el caso gallego, la emigración y el intento de establecer un nexo de conexión (Blanco González, J. M., Molíns de la Fuente, A., Rodríguez Pardo, X., Pérez-Barreiro Nolla, F. y Ríos Paredes, X., Libro Branco da acción exterior da Galicia, [www.igadi.org](http://www.igadi.org), p. 17).

<sup>31</sup>. Art. 3.3 EACV: Las comunidades de valencianos asentadas fuera de la Comunitat Valenciana tendrán derecho a solicitar, como 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 Les Corts regulará el alcance y contenido de este reconocimiento a estas comunidades.

<sup>32</sup>. Ley 11/2007, de 20 de marzo, de la Generalitat, de Comunidades de Valencianos en el Exterior (DOCV núm. 5748, 23 de abril de 2007).

residentes en el extranjero<sup>33</sup>, se ha establecido un Consejo regulador de Casas regionales<sup>34</sup> y un Registro de centros valencianos en el exterior<sup>35</sup>. En la actualidad la Red de centros (CEVEX) engloba a 34 centros de valencianos y a 18 casas regionales que la Comunidad tiene en el resto del territorio español<sup>36</sup>. La Generalitat ha incrementado su implicación asumiendo parte del mantenimiento económico de los mismos<sup>37</sup>, promoviendo su interrelación<sup>38</sup> y sosteniendo el retorno de sus miembros a la Comunidad Valenciana. Pese a los avances operativos queda pendiente el objetivo principal: asegurar a los valencianos residentes en el extranjero el derecho a participar, colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo valenciano. Para ello, el Estatuto ha previsto la facultad de la Generalitat de instar al gobierno la celebración de Tratados con aquellos Estados donde existan centros de valencianos<sup>39</sup>, así como,

---

33. Orden de 5 de febrero de 2008, de la Conselleria de Inmigración y Ciudadanía, por la que se crea el fichero informatizado Censo de Valencianos Residentes en el Extranjero. (DOCV nº 5707 de 20 de febrero de 2008)

---

34. Decreto 172/2008, de 14 de noviembre, del Consell, por el que se crea el Consejo de Casas Regionales de la Comunitat Valenciana (DOCV Num.5895 / 18.11.2008)

---

35. Orden de 28 de enero de 2009, de la Conselleria de Inmigración y Ciudadanía, por la que se crea el Registro de Centros Valencianos en el Exterior (DOCV de 3 de febrero de 2009)

---

36. Los 34 centros de valencianos se distribuyen de la siguiente forma: veintiséis en el continente americano (Brasil (1), Chile (1), Ecuador (1), EEUU (4), Guatemala (1), Perú (1), Argentina (13), República Dominicana (1), Panamá (1), Uruguay (1) y Venezuela (1)); siete en Europa (Andorra (1), Alemania (1) y Francia (5)); y, finalmente, uno en Asia (China).

---

37. Durante el periodo 1998-2003 el presupuesto destinado a esta partida pasó de 270.455 euros a 432.700 euros. En 2008 se destinó del presupuesto de la Generalitat un millón de euros a ayudas a los centros en el exterior. Fte: Conselleria de ciudadanía e inmigración.

---

38. Entre las actividades de promoción destacan las siguientes: a) "Encuentros de Centros Valencianos en el exterior", cuyo objetivo es fomentar e impulsar la presencia valenciana en el exterior, incrementar la coordinación de los centros valencianos con la Generalitat, fomentar el acercamiento y el desarrollo de proyectos comunes entre los centros y conocer por parte de los ciudadanos de la Comunidad Valenciana la realidad y problema de los residentes en el exterior; b) "Conferencias de Centros Valencianos de América del Sur"; c) El desarrollo de viajes culturales en los Centros valencianos.

---

39. Art. 3.3 EACV (*in fine*): La Generalitat podrá solicitar del Estado la celebración de los correspondientes tratados o convenios en los Estados donde

la posibilidad de suscribir acuerdos exteriores en el marco de su acción exterior propia<sup>40</sup>.

**2.** La cooperación internacional al desarrollo: El origen de la cooperación al desarrollo de la Comunidad Valenciana puede situarse a finales de la década de los ochenta con las movilizaciones por el 0,7%. Sin embargo, la reforma estatutaria de 2006 asentó las bases sobre las que dicha cooperación era desplegada. La Ley 6/2007, de 9 de febrero, de la Generalitat, de la Cooperación al Desarrollo de la Comunitat Valenciana<sup>41</sup>, ha permitido la consolidación definitiva de la cooperación al desarrollo como política pública permanente del Gobierno valenciano, regulando sus objetivos, organización y vías para la ejecución de la cooperación al desarrollo. La Ley 6/2007 ha propiciado la evolución de la cooperación valenciana desde una posición de mera financiación de acciones de ONGD's hacia una implicación más directa del personal de las administraciones públicas valencianas.

En 2010 se aprobó la Ley 11/2010, 16 de julio, de la Generalitat, reguladora del estatuto de las personas cooperantes valencianas<sup>42</sup> donde se recogen los derechos, deberes y prestaciones de los cooperantes, misioneros y voluntarios valencianos. Por otro lado, su artículo 13 establece la creación de un registro de cooperantes valencianos que ha sido desarrollado mediante el Decreto 10/2011, de 4 de febrero, del Consell, por el que se regula el registro autonómico de las personas cooperantes valencianas<sup>43</sup>.

existan dichas Comunidades, con la finalidad de que pueda cumplirse lo establecido en el presente artículo.

---

**40.** El Estatuto valenciano no prevé expresamente la posibilidad de suscribir acuerdos exteriores con los países donde se existan colectividades valencianas, sin embargo dicha facultad se desprende de: en primer lugar, la competencia exclusiva en materia de cultura; en segundo lugar, del apartado segundo del artículo tercero relativo al derecho de los valencianos en el exterior a compartir, participar y colaborar en la vida social y cultural del pueblo valenciano, y, por último, de la facultad de suscribir acuerdos exteriores reconocido en el apartado quinto del artículo 62.

---

**41.** Ley 6/2007, de 9 de febrero, de la Generalitat, de la Cooperación al Desarrollo de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 5450, 14 de febrero de 2007).

---

**42.** Ley 11/2010, 16 de julio, de la Generalitat, reguladora del estatuto de las personas cooperantes valencianas (DOCV núm. 6315, 21 de julio de 2010)

---

**43.** Decreto 10/2011, de 4 de febrero, del Consell, por el que se regula el Registro Autonómico de las Personas Cooperantes Valencianas (DOCV de 8 de febrero de 2011).

**Pobre balance en lo relativo al desarrollo y aplicación de la participación en las relaciones exteriores del Estado.**

### **C) La participación de la Comunidad Valenciana en las relaciones internacionales del Estado**

Las disposiciones relativas a la participación de la Comunidad Valenciana en las relaciones exteriores del Estado no fueron objeto de un Título específico sino incluidos en el Título VII relativo a la acción exterior, concretamente en el artículo 62.1 EACV. Los distintos apartados contenidos en el precepto contienen: en primer lugar, las cláusulas internacionales relativas al derecho de la Comunidad Valenciana de instar, ser informada y emitir su parecer acerca de los Tratados concluidos por el Estado (arts. 62.1 a y d); en segundo lugar, la facultad de participar dentro de la delegación española para la firma de Tratados y de la representación españolas ante Organizaciones Internacionales cuando incidan en sus competencias o intereses específicos, en la forma en que determine la legislación del Estado (art. 62.1 b y c); y finalmente, el derecho de ejecución de los Tratados y convenios que afecten a las competencias de la Comunidad en su ámbito territorial (art. 62.1 e).

Hasta donde se dispone de información, nada se ha comunicado a la Autonomía por parte del Estado en relación a los Tratados en negociación por España –al margen de las negociaciones del Tratado de Lisboa cuya comunicación se produce en el marco de la CARUE-. Por su parte, la Comunidad tampoco ha trasladado al Gobierno opinión alguna al respecto de algún Tratado en negociación, ni se ha instado al Estado la conclusión de algún Convenio internacional con terceros Estados; tampoco ha sido solicitada por parte del Gobierno la presencia de ningún representante valenciano en las delegaciones para la negociación de Tratados ni para integrarlo en las delegaciones españolas ante Organizaciones Internacionales.

Pobre balance en lo relativo al desarrollo y aplicación de la participación en las relaciones exteriores del Estado. Sin duda, la dimensión exterior menos explorada desde la reforma del Estatuto de Autonomía.

## **4. Cuestiones pendientes**

**R**esulta conveniente señalar algunos de aquellos aspectos contenidos en los preceptos estatutarios cuyo desarrollo legislativo se encuentra todavía pendiente.

Respecto a las relaciones con la Unión Europea debe recordarse que, en su artículo 61.1, el Estatuto recoge el derecho de la Co-

munidad Valenciana a disponer de una Delegación en Bruselas como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses ante las Instituciones de la Unión Europea. Como es sabido, la Generalitat ya disponía de una Oficina de la Generalitat abierta en Bruselas desde 1996<sup>44</sup>. En este sentido, la reforma estatutaria no introdujo un instrumento *ex novo* pero sí debía suponer la reconceptualización de uno ya existente. Sin embargo, la Delegación de la Comunidad Valenciana en Bruselas ha perdido su espacio físico, humano y funcional a favor de la Fundación Comunidad Valenciana-Región europea. Posiblemente las ventajas presupuestarias y operativas de la Fundación para la gestión de fondos procedentes de programas europeos justifiquen esta duplicidad, sin embargo, no debe olvidarse que la naturaleza pública de la Delegación mejoran su representatividad y acceso, al tiempo que facilitan su control presupuestario y político. Por otro lado, debe abordarse el *status* de las personas que trabajan en nombre de la Comunidad Valenciana en Bruselas, cuestión que fue omitida en la redacción estatutaria<sup>45</sup> y comienza a ser desarrollada en otras Autonomías<sup>46</sup>.

En relación a la acción exterior debe señalarse que sigue pendiente la creación del Organismo de promoción de la Comunidad Valenciana previsto en el artículo 61.2 EACV pero, sin duda, la cuestión de mayor envergadura es la relativa al control por parte de Les Corts de la acción exterior del ejecutivo. Si bien es cierto que la reforma estatutaria ha servido para revitalizar el debate y la actividad tanto en las Comisiones (Comisión de asuntos europeos y Comisión de Derechos Humanos y Tercer

---

44. Decreto 125/1996, de 4 de julio, del Gobierno Valenciano, por el que creaba la Delegación de la Comunidad Valenciana en Bruselas. La "Oficina" quedaba configurada como un órgano administrativo de representación, defensa y promoción de los intereses multisectoriales ante las instituciones y los órganos de la Unión Europea. La Oficina estaba adscrita a la Dirección General de Relaciones Externas de la Consejería de Presidencia de la Generalitat Valenciana y disponía de un Director nombrado por el Gobierno Valenciano. De este modo se institucionalizaba una entidad consorcial creada en 1989 para promover la venta de cítricos y el fomento del comercio con los países miembros de la Unión (Serra Cristóbal, R., "Relaciones externas de la Comunidad Valenciana en el marco de la Unión Europea", núm. 19, Revista valenciana de estudios autonómicos (1997), pp. 203-224, p. 208).

---

45. Durante el proceso de elaboración del Estatuto se planteó regular el *status* jurídico de estas Oficinas "sin menoscabo de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales y de la necesaria unidad en la acción exterior" a partir del cual derivar las consideraciones hacia su personal (Cardona Llorens, J., "Comparecencia en...*op.cit.*", pp. 18-19).

---

46. La Generalitat de Cataluña ha solicitado a través de la Comisión bilateral que el Estado otorgue a los jefes de Delegación la condición de agregado a la embajada española puesto que éstas no tienen limitación de credenciales.

### Quedan aspectos importantes por desarrollar que deberán ser afrontados en años venideros.

Mundo) como en el Pleno sobre las actuaciones exteriores del ejecutivo, debe señalarse la inaplicación sistemática de los apartados 4 y 5 el artículo 62 EACV. Tal vez el indeterminado jurídico que suponen los "acuerdos exteriores de colaboración y gestión de servicios" sirva para eludir el requisito de autorización previa –excesivo por otro lado–, pero no debe derivar en la evasión al control de cámara sobre cualquier acuerdo exterior suscrito. Por ese motivo debe establecerse un procedimiento para garantizar a Les Corts la información, al menos periódica, sobre los acuerdos exteriores suscritos. Más aún cuando no existe todavía un registro específico de acuerdos exteriores suscritos, lo que dificulta el acceso al contenido, su debida publicidad y la evaluación de su eficacia<sup>47</sup>.

Finalmente debe valorarse en qué medida la ausencia de un instrumento de cooperación bilateral entre el Estado y la Comunidad Valenciana no supone un perjuicio para la participación autonómica en las relaciones exteriores del Estado. Cabe preguntarse si la comprensible reticencia ideológica inicial<sup>48</sup> a establecer una Comisión Bilateral Estado-Comunidad Valenciana puede terminar convirtiéndose, ahora que se han generalizado en el resto de Estatutos reformados<sup>49</sup> y la catalana ha obtenido el beneplácito del Tribunal Constitucional<sup>50</sup>, en un serio escollo para el seguimiento de la política exterior del Estado en

47. A nivel autonómico se carece de un registro específico que recoja estos acuerdos exteriores. Pueden ser publicados en el Registro General de Convenios de la Comunidad Valenciana, pero contrastando los acuerdos firmados y los publicados, no parece ser esa la práctica seguida. A nivel estatal, el Real Decreto 1317/1997 de 1 de agosto, establece el requisito de la comunicación previa a la Administración General del Estado y la publicación oficial de los convenios suscritos con entidades extranjeras. Sin embargo, el Real Decreto se refiere a los acuerdos de cooperación transfronteriza por lo que no resulta aplicable a los acuerdos exteriores suscritos por la Comunidad Valenciana.

48. Durante el proceso de aprobación del proyecto de Estatuto de la Comunidad Valenciana en sede parlamentaria, el grupo parlamentario ERPV introdujo una enmienda de adición consistente en la incorporación de un nuevo precepto que estableciera una Comisión Bilateral Estado-Comunidad Valenciana encargada, entre otras cuestiones, del seguimiento de la política exterior y europea desarrollada desde el Gobierno [Enmienda 54, 8/11/2005, Agustí Cerdà i Argent, 16 de noviembre de 2005.–Serie B. Núm. 196-7]. La enmienda fue rechazada. En ese momento, la inclusión de una Comisión bilateral se interpretó que como una equiparación de dos entes de distinta categoría.

49. Con matices individuales acerca de sus competencias, las normas estatutarias prevén la creación de Comisiones Bilaterales Estado-Autonomía: Art. 183 EA Cataluña, art. 220 EA Andalucía, art. 90 EA Aragón.

50. STC 31/2010, de 28 de junio de 2010 (BOE núm. 172, 16 de julio de 2010).

aquellas materias que afecten directamente a la Comunidad Valenciana. Su falta de previsión estatutaria no supone un escollo puesto que el artículo 5 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común<sup>51</sup> ya incluyó esta posibilidad.

## 5. Conclusiones finales

Transcurridos cinco años desde la aprobación de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana puede afirmarse que el impulso con que se incluyeron los preceptos relativos a su proyección internacional han tenido un desarrollo posterior desigual. Mientras las disposiciones relativas a las relaciones con la Unión Europea y a la Acción exterior experimentaban un innegable desarrollo, las correspondientes a la participación autonómica en las relaciones exteriores del Estado apenas resultaron exploradas.

Salvando excepciones puntuales, como la Ley de creación del Comité Valenciano de Asuntos Europeos, el desarrollo legislativo está permitiendo una aplicación adecuada de los preceptos estatutarios. En áreas como el disfrute de los derechos por lo valencianos domiciliados en el exterior se han abordado los aspectos más operativos y autónomos del objetivo estatutario, quedando pendiente, tal vez, la parte más compleja, la relativa a la conclusión de acuerdos exteriores y la instancia al Gobierno para la conclusión de Tratados Internacionales con los Estados de residencia. Como suele ocurrir en estos casos, el balance no puede ser ni optimista ni pesimista. La Comunidad Valenciana había conseguido realizar actividades de proyección exterior sin una base jurídica explícita en el Estatuto. El nuevo texto le ha proporcionado base jurídica explícita para seguir ejerciendo esas competencias y le ha abierto nuevos caminos para profundizar su condición de región europea abierta al mundo.

Aunque sin duda, el desarrollo completo de esas potencialidades está impregnado de voluntad política y depende, por tanto, de la voluntad de los poderes públicos llevarlas a cabo, también es cierto que tener un marco normativo que permita el ejercicio estable y coherente de dichas potencialidades es más que conveniente, necesario. El camino está iniciado y esperamos que se siga desarrollando en la próxima legislatura.

**Mientras las disposiciones relativas a las relaciones con la Unión Europea y a la Acción exterior experimentaban un innegable desarrollo, las correspondientes a la participación autonómica en las relaciones exteriores del Estado apenas resultaron exploradas.**

51. Art. 5 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE núm. 285, 27 de noviembre de 1992).







# Del Estatut al Fondo de Cooperación Municipal

Texto de:  
Elena Bastidas Bono

**E**l día 19 de abril de 1979, fecha en la que se constituyeron los primeros Ayuntamientos elegidos democráticamente, es la fecha clave para entender el nuevo papel que han venido desempeñando los Ayuntamientos en nuestro país.

Nuestra Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, establece las competencias de los Municipios. Competencias que han logrado facilitar la prestación de servicios, en muchas ocasiones con carencias presupuestarias, llegando incluso a verse obligados a ocuparse de aquellos que propiamente no les correspondían, aquellos denominados "impropios", dada la necesidad de adaptarse a las nuevas demandas, originadas por la evolución tanto demográfica como industrial, tecnológica, laboral, social y cultural. Todo ello, insistimos, sin la necesaria cobertura presupuestaria. En esta sociedad del bienestar, la ciudadanía ve a la Administración Local como su principal proveedor de servicios.

No se puede negar el hecho de que los Ayuntamientos han sido relegados a un segundo plano; no obstante y afortunadamente, ahora nos encontramos con una realidad diferente: el desarrollo y crecimiento en el que nos vemos inmersos, al que debemos añadir el contenido de nuestro "nuevo" Estatuto de Autonomía, en el que en su artículo 64.3 obliga a la creación del Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana.

Cierto es que el sistema de financiación local, hasta su creación, se basa principalmente en los tributos propios, en las transferencias del Fondo de Participación Estatal y, en menor

**En esta sociedad del bienestar, la ciudadanía ve a la Administración Local como su principal proveedor de servicios.**

**Es necesario fijar un sistema de participación en los ingresos de la Comunitat Autònoma, que garantice la suficiencia financiera y la distribución de los recursos. Por ello, la necesidad de impulsar el proceso descentralizador a favor de nuestros Entes Locales.**

**Corresponde a la Generalitat Valenciana la articulación de los medios necesarios para llevar a cabo la Segunda Descentralización, a través del Pacto Local Valenciano. Constituye el objeto del Fondo de Cooperación Municipal, contribuir al equilibrio económico y de cohesión territorial de los municipios de nuestra Comunitat y la realización interna del principio de solidaridad, así como la consecución de los principios de autonomía y suficiencia financiera que emanan de nuestra Constitución.**

medida, en una financiación ocasional y escasa de los presupuestos económicos.

De ahí la necesidad de fijar un sistema de participación en los ingresos de la Comunitat Autònoma, que garantice la suficiencia financiera y la distribución de los recursos, de acuerdo con los principio de autonomía, eficiencia, equidad y responsabilidad fiscal.

Por ello, la necesidad de impulsar el proceso descentralizador a favor de nuestros Entes Locales.

Para una correcta visión de esta situación, creo necesario, establecer el marco normativo en el que se ha originado:

El Municipio constituye el nivel básico de la Administración por ser la Administración más cercana al ciudadano. La autonomía local, reconocida en la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, en sus artículos 2, 28 y 25; nuestro Estatut (art 64); Ley Reguladora de las Haciendas Locales; Carta Europea de la Autonomía Local, en su artículo 3, supone que para su plena efectividad es necesario dotar a las entidades locales de la capacidad de gestión de suficiencia financiera, con el fin de atender su ámbito competencial.

Nuestro Estatut d'Autonomia, en su artículo 49.1.8, otorga competencia exclusiva a la Generalitat Valenciana, sobre la materia de régimen local. Correspondiéndole la articulación de los medios necesarios para llevar a cabo la Segunda Descentralización, a través del Pacto Local Valenciano: Ley de Régimen Local Valenciana, descentralización de competencias; creación del Fondo de Cooperación Local.

Constituye el objeto del Fondo de Cooperación Municipal, contribuir al equilibrio económico y de cohesión territorial de los municipios de nuestra Comunitat y la realización interna del principio de solidaridad, así como la consecución de los principios de autonomía y suficiencia financiera que emanan de nuestra Constitución.

La distribución de la financiación local deberá basarse en todo caso, en los principios de objetividad, transparencia, publicidad y equidad para garantizar iguales condiciones de acceso a los servicios y bienes públicas de todas las Entidades Locales que integran la Comunitat Valenciana, con el fin de mejorar su sistema de financiación, obteniendo una compensación equitativa por la prestación de las competencias ejercidas por las Entidades Locales, reivindicación permanente de nuestros municipios.

Dado lo anterior, cabe establecer cronológicamente, las diversas actuaciones llevadas a cabo por la FVMP:

### **A. 27 febrero de 1999**

Debemos acudir al día 27 de febrero de 1999, fecha en que tuvo lugar la VII Asamblea General Extraordinaria, en la ciudad de Castellón, en la que se aprobó por unanimidad de todos los grupos políticos, el Documento del Pacto Local Valenciano, entre cuyos apartados se contemplaba la elaboración de la Ley Valenciana de Régimen local así como la creación del Fondo Autónomo de Cooperación Municipal.

### **B. 19 de septiembre de 2003**

Se acordó, en esta IX Asamblea General Ordinaria de la FVMP, como reto, conseguir un marco normativo propio de las Entidades Locales a través de la regulación de la Ley de Régimen Local Valenciana.

### **C. Octubre de 2004**

En la X Asamblea General Extraordinaria de la FVMP, por parte de la FVMP se procedió a la elaboración de diversas propuestas de contenido. Al mismo tiempo que, en coordinación con la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas, se comenzaba a establecer las líneas que impulsarían la creación de una Comisión Mixta Paritaria, con el fin de iniciar la redacción de la citada Ley.

Se procedió a la constitución de una Comisión Técnica, que debatió las diversas propuestas sobre la estructura y contenido de la futura Ley de Régimen Local Valenciana, con el fin de que, en el momento de procederse a la elaboración de la citada Ley, fueran incluidas o, cuanto menos, tenidas en cuenta.

Se presentó el Borrador de estructura de la futura Ley Valenciana de Régimen Local, de conformidad con los Acuerdos de la Comisión Ejecutiva y del Consejo de la FVMP, a la Junta de Portavoces y posteriormente a los órganos anteriormente citados.

Se aprobó el documento que contenía los principios básicos que desde la Corporaciones Locales se consideraba que debían ser tenidos en cuenta por el Legislador en la Ley Valenciana de Régimen Local para llevar a cabo la segunda descentralización, y se elaboraron los documentos: "Reforma del Estatuto de Autonomía", "Fondo de Cohesión Territorial y "Pacto Local Valenciano".

**El 27 de febrero de 1999 tuvo lugar la VII Asamblea General Extraordinaria en la que se aprobó por unanimidad, el Documento del Pacto Local Valenciano, entre cuyos apartados se contemplaba la elaboración de la Ley Valenciana de Régimen local así como la creación del Fondo Autónomo de Cooperación Municipal.**

**En la IX Asamblea General ordinaria de la FVMP se acordó como reto, conseguir un marco normativo propio de las Entidades Locales a través de la regulación de la Ley de Régimen Local Valenciana.**

**En la X Asamblea General Extraordinaria de la FVMP, se procedió a la elaboración de diversas propuestas de contenido y se comenzaba a establecer las líneas que impulsarían la creación de una Comisión Mixta Paritaria, con el fin de iniciar la redacción de la citada Ley.**

La Comisión para la Reforma del Estatuto de Autonomía tuvo sus frutos en la actual regulación de Título VIII del Estatuto de Autonomía y el mandato estatutario de La Ley de Régimen Local y del Fondo de Cooperación, así como en la creación de una Comisión Mixta entre la Generalitat y la FVMP.

En definitiva, la nueva Ley, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, integra la normativa básica estatal de régimen local, junto a las legítimas opciones seguidas en relación con todas aquellas materias que no son básicas, y cuya regulación corresponde a la Comunidad Autónoma.

#### **D. Noviembre de 2005. Reforma del Estatuto de Autonomía**

También debo referirme a la Comisión para la Reforma del Estatuto de Autonomía, que tuvo sus frutos en la actual regulación de Título VIII del Estatuto de Autonomía y el mandato estatutario de La Ley de Régimen Local y del Fondo de Cooperación, así como en la creación de una Comisión Mixta entre la Generalitat y la FVMP, contemplada en el artículo 64.5 de nuestro Estatut como órgano deliberante y consultivo para determinar las bases y métodos que favorezcan las bases de participación entre dichas Instituciones.

La Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas, entre otras causas, como respuesta a las reivindicaciones de esta Federación, elaboró el Anteproyecto de Ley de la Generalitat Valenciana de Régimen Local, remitido a la FVMP el 4 de Noviembre de 2005, proponiendo en la formulación de sus artículos " El Fondo de Cooperación Local."

#### **E. Octubre de 2008 . Creación de la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la FVMP**

Posteriormente, con la publicación del Decreto 81/2008, de 6 de junio, del Consell, se creó la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la FVMP, manteniendo diversas reuniones entre la Consellería de Presidencia y la Dirección General de Cohesión Territorial, acaecidas desde el 21 de Octubre de 2008, en las que, la Comisión Técnica Paritaria, tras un arduo y exhaustivo estudio del texto del "Borrador de la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana", aprobó el texto, una vez realizadas las previas consultas a todos los organismos implicados, entre las que debemos citar a las diferentes Consellerías, Diputaciones Provinciales, Dictamen 736/2006, emitido por el Consejo Jurídico Consultivo, así como a la normativa comparada y a las nuevas necesidades planteadas en el ámbito municipal.

El 22 de diciembre de 2009, se procedió al estudio del último documento elaborado por la Comisión Mixta entre la Generalitat y la FVMP, que incorporaba las observaciones realizadas desde el ámbito municipal.

En definitiva, la nueva Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, integra la normativa básica estatal de régimen local, junto a las legítimas opciones seguidas en relación con todas aquellas materias que no son básicas, y cuya regulación corresponde a la Comunidad Autónoma, en el ejercicio de su libre poder de configuración, atendiendo a la realidad y singularidad de la Administración Lo-

cal Valenciana. Adaptándolo a la realidad y a las características propias del régimen local valenciano, cubriendo de esta forma los vacíos legales existentes hasta la fecha en el ámbito normativo. Recordemos que la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana nace en el marco del artículo 49.1.8ª del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, que atribuye a la Generalitat competencias en materia de "Régimen local". La citada modificación estatutaria ha supuesto la creación de un Título, el VIII, dedicado íntegramente a la Administración Local, estableciendo su artículo 64.1 la obligación de aprobar una Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana en el ejercicio de la iniciativa legislativa recogida en el artículo 26 del Estatut d'Autonomia de nuestra Comunitat.

Desde la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, se ha defendido una Ley que refuerce la Autonomía Local, en este sentido la Ley deja un amplio margen de actuación a la potestad de autoorganización de los entes locales de la Comunitat Valenciana.

El principio de autonomía, consagrado en el artículo 137 de nuestra Constitución y en el artículo 63 de nuestro Estatut constituye el eje en torno al cual se configura el régimen local valenciano. Más tarde volveremos a incidir en este tema de tanta transcendencia para nuestras Entidades Locales.

En cuanto a los aspectos más novedosos de la Ley, cabe resaltar en relación a la organización municipal, que la presente Ley 8/2010, de 23 de Junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, prevé un régimen de mínimos mediante la regulación de una serie de órganos como el Consejo Social Municipal, el Consejo Territorial de Participación o el Defensor del Vecino, permitiendo un amplio margen de actuación en la configuración de su organización complementaria a la capacidad autoorganizativa de cada municipio.

Además, contempla la posibilidad de establecer medidas de fomento de las agrupaciones municipales y la existencia de regímenes especiales, destacando como principal novedad en este ámbito la figura del régimen de gestión compartida, que dispensa a los pequeños municipios acogidos al mismo de la prestación de determinados servicios públicos y configura un modelo simplificado de organización y funcionamiento.

Por otra parte, la ley dedica uno de sus títulos a la regulación pormenorizada de las entidades locales menores, reconociéndoles su categoría de entidad local con personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, para lo que la ley regula cuáles son las competencias de las mismas y

**La citada modificación estatutaria ha supuesto la creación de un Título dedicado íntegramente a la Administración Local, estableciendo la obligación de aprobar una Ley de Régimen Local de la C.V. en el ejercicio de la iniciativa legislativa recogida en el artículo 26 del Estatut. Desde la FVMP, se ha defendido una Ley que refuerce la Autonomía Local.**

**En cuanto a los aspectos más novedosos la Ley prevé un régimen de mínimos mediante la regulación de una serie de órganos como el Consejo Social Municipal, el Consejo Territorial de Participación o el Defensor del Vecino. También regula el régimen de gestión compartida.**

**La ley dedica uno de sus títulos a la regulación pormenorizada de las Entidades Locales menores.**

Otro de los aspectos más relevantes y novedosos de la Ley es el fomento de las figuras asociativas municipales.

Dentro del marco europeo, una de las cuestiones en las que todavía queda mucho por hacer es la participación ciudadana, y las Entidades Locales como administración más cercana a los ciudadanos, han de ser las primeras en dar muestra de ello.

Los principios fundamentales en los que se basa la Ley son: el principio de autonomía, el principio de subsidiariedad, y, dada la diversa realidad del mapa local de la CV, el principio de la diferenciación, basado en la existencia de entidades locales de muy distinta naturaleza, tamaño y capacidad económica y de gestión.

aquellas otras que pueden asumir por delegación del municipio del que dependen.

Cabe considerar, como uno de los aspectos más relevantes y novedosos de la Ley, el fomento de las figuras asociativas municipales, pues se considera que las mismas contribuyen de forma muy efectiva a la mejora en la prestación de los servicios públicos por parte de los entes locales, lo que redundará en una mejora singular de la calidad de vida de los ciudadanos: regulación de las Mancomunidades de Municipios, así como a las Mancomunidades de interés preferente destinadas a la reactivación económica y demográfica de los municipios que así lo precisen.

Dentro del marco europeo, una de las cuestiones en las que todavía queda mucho por hacer es la participación ciudadana, y las Entidades Locales como administración más cercana a los ciudadanos, creemos que tenemos que ser las primeras en dar muestra de ello. Debo destacar la regulación del derecho de los vecinos para potenciar la participación de los mismos en la vida pública local.

Los principios fundamentales en los que se basa la Ley 8/2010 de 23 de Junio, de la Generalitat, de Régimen Local, de la Comunitat Valenciana son, en primer lugar, el principio de autonomía, este principio se potencia a lo largo del texto legal dando un amplio margen de actuación a la potestad de auto-organización de los entes locales de la Comunitat Valenciana. Otros principios que inspiran esta norma, y que tienen por objeto garantizar la mejor prestación de los servicios a los ciudadanos, son, por un lado, el principio de subsidiariedad, y por otro, dada la diversa realidad del mapa local de la Comunitat Valenciana, el principio de la diferenciación, basado en la existencia de entidades locales de muy distinta naturaleza, tamaño y capacidad económica y de gestión.

En nuestra Comunitat existen un total de 542 Ayuntamientos, 3 Diputaciones Provinciales y 7 Entidades Locales Menores, la gran diversidad poblacional no es la única que diferencia a los Municipios Valencianos, ya que además existen entre ellos importantes diferencias derivadas de la superficie, situación geográfica, turística, económica, social, etc, conviene decir que 392 municipios de la Comunitat cuentan con menos de 5.000 habitantes, y 222 municipios con menos de 1.000 habitantes. Sólo 13 municipios cuentan con más de 50.000.

Esta disparidad y la voluntad de mejorar la gestión que la Administración ofrece a los ciudadanos, han sido por tanto uno de los principales referentes durante el proceso de elaboración de la nueva Ley.

Con el fin de adecuarse al carácter multiforme del mapa local valenciano, la Ley contempla la posibilidad de establecer medidas de Fomento de las Agrupaciones Municipales.

El Título VI, regula las Mancomunidades, los consorcios y los convenios interadministrativos, como fórmulas de agrupación municipal más importantes. El art 88, recoge las disposiciones comunes a estas asociaciones municipales.

Las asociaciones municipales están dirigidas a la creación y gestión común de actividades económicas en el ámbito local, surgen para tratar y/o ejecutar planes, realizar proyectos y obras o prestar servicios que afecten a varios municipios, en general tratan de dar respuesta a intereses comunes, y se conciben como un factor clave para la reactivación económica y demográfica en determinadas zonas.

No debemos obviar el contenido de los artículos 106 y 107, que establecen medidas específicas de fomento. Así establece que las inversiones propuestas por las Mancomunidades que supongan ejecución de obras y servicios en beneficio de varios municipios tendrán carácter prioritario en los planes provinciales de obras y servicios, así como dentro de los programas y planes de inversiones de los distintos departamentos de la Generalitat.

El artículo 107.1 por su parte y como novedad, regula las Mancomunidades de interés preferente, disponiendo que: "Las mancomunidades que se constituyen con el objetivo prioritario de la reactivación económica y demográfica de los municipios que la integran pueden solicitar la declaración de mancomunidad de interés preferente."

Estableciendo en su párrafo tercero que: "una vez constituida la mancomunidad de interés preferente, la Generalitat, en coordinación con la diputación provincial correspondiente, adoptará un Plan de Fomento Especial para la consecución de los fines que dieron lugar a su creación."

Con este fomento del asociacionismo municipal se pretende contribuir de forma muy efectiva a la mejora en la prestación de los servicios públicos por parte de los entes locales, lo que redundará en una mejora singular de la calidad de vida de los ciudadanos y en un estímulo de la actividad económica.

Se contemplan asimismo, los Regímenes Municipales Especiales de Organización y Funcionamiento para aquellos municipios en que concurran determinadas circunstancias vinculadas a la actividad económica, su historia, patrimonio artístico o cultural, recursos o conflictos medioambientales, de magnitud suficiente como para condicionar e interferir el

**El Título VI regula las Mancomunidades, los consorcios y los convenios interadministrativos, como fórmulas de agrupación municipal más importantes.**

**Con este fomento del asociacionismo municipal se pretende contribuir de forma muy efectiva a la mejora en la prestación de los servicios públicos por parte de los entes locales. Se contemplan asimismo, los Regímenes Municipales Especiales de Organización y Funcionamiento para aquellos municipios en que concurran determinadas circunstancias vinculadas a la actividad económica, su historia, patrimonio artístico o cultural, recursos o conflictos medioambientales, de magnitud suficiente como para condicionar e interferir el ...**

... normal funcionamiento de la organización municipal o de la prestación de los servicios municipales.

Destaca la figura del Régimen de Gestión Compartida y el hecho de que dedique uno de sus títulos, el IV, a la regulación pormenorizada de las entidades locales menores.

Se trata de potenciar el concepto de proximidad que caracteriza a la Administración local, concediendo competencias a estas entidades para mejorar la gestión municipal cuando se considere más oportuno y conveniente.

La Ley regula también un catálogo de derechos de los vecinos ante las administraciones locales.

El Consejo Territorial de Participación se creará en los municipios en los que existan núcleos de población distintos del principal que agrupen a más del veinte por ciento de la población municipal.

normal funcionamiento de la organización municipal o de la prestación de los servicios municipales.

Estos regímenes municipales especiales sin duda permitirán una mejor satisfacción de las necesidades específicas de sus habitantes al permitir gestionar de manera más óptima sus intereses u otras circunstancias, cuando resulte conveniente. Destaca como principal novedad en este ámbito de regímenes municipales especiales la figura del Régimen de Gestión Compartida, que dispensa a los pequeños municipios acogidos al mismo de la prestación de determinados servicios públicos y configura un modelo simplificado de organización y funcionamiento.

Otra de las novedades de la Ley Valenciana de Régimen local, es el hecho de que dedique uno de sus títulos, el IV, a la regulación pormenorizada de las Entidades Locales Menores, entendiéndose por tales, aquellos núcleos de población separados territorialmente del municipio al que pertenecen y que, teniendo características peculiares, se constituyan como tales de acuerdo con lo previsto en la presente ley, siempre y cuando aquellos núcleos de población no ostenten la capitalidad del municipio.

La regulación de las entidades locales menores que se lleva a cabo, persigue mejorar la calidad de vida de los vecinos, optimizar la gestión administrativa de los servicios públicos municipales, promover o intensificar la participación ciudadana y proteger determinadas singularidades culturales e históricas existentes en nuestro territorio. Se trata de potenciar el concepto de proximidad que caracteriza a la Administración local, concediendo competencias a estas entidades para mejorar la gestión municipal cuando se considere más oportuno y conveniente.

La Ley de Régimen Local regula también un catálogo de derechos de los vecinos ante las administraciones locales, en su art 25, e incorpora en su articulado figuras jurídicas tendentes a potenciar la participación de los vecinos en la vida pública local, en este sentido, cabe resaltar la regulación de una serie de órganos como el Consejo Territorial de Participación y Consejo Social Municipal.

El Consejo Territorial de Participación se creará en los municipios en los que existan núcleos de población distintos del principal que agrupen a más del veinte por ciento de la población municipal, y estará integrado por un representante de cada uno de los núcleos existentes. En el resto de los casos, la creación de este órgano será potestativa. Constituyendo su

función principal la de asesoramiento y elaboración de propuestas sobre las necesidades de estos núcleos.

Por lo que respecta al Consejo Social Municipal, podrá crearse en municipios de más de 5000 habitantes, y estará integrado por representantes de las organizaciones ciudadanas más representativas de los sectores económicos, sociales, culturales y medioambientales. Entre otras funciones el Consejo Social Municipal se ocupará principalmente de la emisión de informes, estudios y propuestas en materia presupuestaria, urbanística y medioambiental.

Otros órganos que, como novedad recoge la Ley, son el Defensor de los Vecinos y la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, órganos estos que pueden crear los municipios para garantizar la defensa de los derechos de los vecinos ante la administración municipal, y la comprobación de las quejas y de las deficiencias observadas en el funcionamiento de los servicios municipales.

Asimismo, como Presidenta de la FVMP, no puedo sino manifestar mi satisfacción por el hecho de que la Ley dedica un artículo completo, concretamente el 151, a la regulación de la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias ya prevista en el Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana. Esta Comisión actuará tal y como se desprende del referido artículo, como órgano deliberante y consultivo, de naturaleza paritaria, para hacer efectiva de forma institucional y estable la relación de cooperación entre la Generalitat y la representación de las entidades locales de la Comunitat Valenciana.

Un aspecto de crucial importancia para los Ayuntamientos Valencianos es la creación del Fondo de Cooperación Municipal, en cumplimiento de la obligación estatutaria del artículo 64.3, en el que se establece que "para potenciar la autonomía local sobre la base del principio de subsidiariedad, por Ley de Les Corts, se creará el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana con los mismos criterios que el fondo estatal", con cuya dotación se pretende potenciar la autonomía local sobre la base del principio de subsidiariedad destinado a todos los municipios de la Comunitat.

El Fondo recoge la garantía de que los entes locales dispongan de los recursos financieros necesarios para ofrecer los mejores servicios a la ciudadanía.

A través del Fondo se financiarán servicios, infraestructuras y equipamientos básicos de los municipios de la Comunitat Valenciana, estableciéndose sus dotaciones en cada Ley de

**El Consejo Social Municipal, podrá crearse en municipios de más de 5000 habitantes, y estará integrado por representantes de las organizaciones ciudadanas más representativas de los sectores económicos, sociales, culturales y medioambientales.**

**Otros órganos que, como novedad recoge la Ley, son el Defensor de los Vecinos y la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones.**

**La Ley dedica el artículo 151 a la regulación de la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la FVMP ya prevista en el Estatut.**

**Un aspecto de crucial importancia para los Ayuntamientos Valencianos es la creación del Fondo de Cooperación Municipal, en cumplimiento de la obligación estatutaria del artículo 64.3.**

**Considero que la eficacia del desarrollo competencial sólo será posible con una financiación adecuada y proporcional a las exigencias planteadas por la Administración Local.**

Presupuestos de la Generalitat y cuya cuantía se podrá incrementar en la medida que mejore la financiación por parte del Gobierno de España.

Considero que la eficacia del desarrollo competencial sólo será posible con una **financiación** adecuada y proporcional a las exigencias planteadas por la Administración Local.

Estoy convencida de que con un marco normativo propio, como es la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, que regula de forma sistemática y amplia el conjunto de aspectos que nos preocupan a los Ayuntamientos, se les dota de una herramienta imprescindible para poder seguir trabajando por el municipalismo valenciano.





Determinación del alcance que puede tener la STC 31/2010, de 28 de junio, en relación con  
que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por el abogado de la Generalitat  
de reforma del EA de Cataluña Determinación del alcance que puede tener la STC 31/2010, de  
septiembre de 2010, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por  
Ley 6/2006, de 19 de julio, de reforma del EA de Cataluña Determinación del alcance que p  
ña y de la reciente STC de 9 de septiembre de 2010, por la que se resuelve el recurso de inc  
contra diversos preceptos de la Ley 6/2006, de 19 de julio, de reforma del EA de Cataluña D

# Determ



el resto de Estatutos de Autonomía y de la reciente STC de 9 de septiembre de 2010, por el  
at de la Comunitat Valenciana, contra diversos preceptos de la Ley 6/2006, de 19 de julio, de  
28 de junio, en relación con el resto de Estatutos de Autonomía y de la reciente STC de 9 de  
por el abogado de la Generalitat de la Comunitat Valenciana, contra diversos preceptos de  
uede tener la STC 31/2010, de 28 de junio, en relación con el resto de Estatutos de Autonomía  
constitucionalidad presentado por el abogado de la Generalitat de la Comunitat Valenciana  
eterminación del alcance que puede tener la STC 31/2010, de 28 de junio, en relación con

# Limitación del alcance



# Determinación del alcance que puede tener la STC 31/2010, de 28 de junio, en relación con el resto de Estatutos de Autonomía y de la reciente STC de 9 de septiembre de 2010, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por el abogado de la Generalitat de la Comunitat Valenciana, contra diversos preceptos de la Ley 6/2006, de 19 de julio, de reforma del EA de Cataluña

Texto de:  
Juan Martín Queralt

**E**l presente informe debe ser estructurado en dos partes. Una dedicada a la determinación de las consecuencias que cabe deducir de la STC 31/2010, de 28 de junio, por la que se analizó la adecuación constitucional del EAC alcanzándose una serie de conclusiones. Y una segunda, destinada a comprobar que la Sentencia de 9 de septiembre de 2010, por la que se resuelve la impugnación de ese mismo EAC por la Generalitat Valenciana, no ha venido a añadir nada que no hubiera concluido ya el Tribunal Constitucional en la anterior STC 31/2010.

Cada una de dichas partes va a exponerse por separado, en la forma en que, a continuación, aparece.

## 1. Consecuencias de la STC 31/2010, de 28 de junio

**E**n el recurso analizado en la STC 31/2010, se había impugnado parte del Título VI del Estatuto de Autonomía de Cataluña, "De la financiación de la Generalitat", dirigiéndose, en particular, contra diversos preceptos de los capítulos I (La hacienda de la Generalitat) y III (Las haciendas de los gobiernos locales). Del análisis realizado por el Tribunal Constitucional sobre estas materias, se pueden subrayar una serie de consideraciones que deben tenerse presente no sólo en relación con el EAC, sino también para el resto de Estatutos de Autonomía

**Título VI del Estatuto de Autonomía de Cataluña, "De la financiación de la Generalitat", capítulos I (La hacienda de la Generalitat) y III (Las haciendas de los gobiernos locales).**

(EA) y, en particular, para el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EACV).

Dichas consideraciones pueden enumerarse de la siguiente forma:

**1º. La competencia exclusiva del Estado en materia financiera se canaliza, necesariamente, a través de un órgano multilateral como es el CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA, sin perjuicio de que los Estatutos puedan prever COMISIONES MIXTAS ESTADO-CC.AA DE CARÁCTER BILATERAL**

Como cuestión preliminar al pronunciamiento particular sobre cada uno de los preceptos impugnados, el TC recuerda la función de **garante exclusivo** que cumple el Estado en el diseño de la **financiación autonómica**. Función que no puede ser modulada o reducida por lo dispuesto en ningún EA que, a la postre, es una norma que debe integrarse y, lógicamente, respetar la misma CE:

*"(...) el Estado tiene atribuida la competencia exclusiva en materia de "Hacienda general" (art. 149.1.14 CE), así como la potestad originaria para establecer tributos mediante ley (art. 133.1 CE), lo que, unido a que también corresponde al legislador orgánico la regulación del ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, (art. 157.3 CE), determina que aquél sea competente para regular no sólo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas respecto de las del propio Estado" (STC 72/2003, de 10 de abril, FJ 5)."*

De dicha función se desprende que **las decisiones tendentes a garantizar la suficiencia financiera** deban adoptarse con **carácter general y de forma homogénea** para todo el sistema y, en consecuencia, **por el Estado** y en el ámbito estatal de actuación, "no siendo posibles "decisiones unilaterales que ... tendrían repercusiones en el conjunto ... y condicionarían las decisiones de otras Administraciones Autonómicas y de la propia Administración del Estado" (STC 104/1988, de 8 de junio, FJ 4; en igual sentido, STC 14/2004, de 12 de febrero, FJ 7). Ese carácter garantista que ostenta en exclusiva el Estado frente a todas y cada una de las CC.AA se traduce en que: **"Resulta, por tanto, necesario que este tipo de decisiones,** cuya determinación final corresponde a las Cortes Generales, **se adopten**

El TC recuerda la función de garante exclusivo que cumple el Estado en el diseño de la financiación autonómica.

Las decisiones tendentes a garantizar la suficiencia financiera deban adoptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema y, en consecuencia, por el Estado.

en el órgano multilateral (en este caso, el Consejo de Política Fiscal y Financiera) en el que el Estado ejercita funciones de cooperación y coordinación ex art. 149.1.14 CE"

Y si es preceptiva la existencia de ese órgano multilateral, ¿cuál es la función que pueden cumplir las Comisiones Mixtas de carácter bilateral que, en su caso, prevean algunos EA? – una función de colaboración para la discusión en el seno de ese organismo multilateral, pero, desde luego, nunca podrá suplantar la formación de la voluntad de ese último. Lo resuelve así la STC 31/2010:

*"Estas actuaciones en el marco multilateral deben integrarse con las funciones que las Comisiones Mixtas de carácter bilateral tengan, en su caso, atribuidas en las normas estatutarias "en cuanto órganos bilaterales específicamente previstos para concretar la aplicación a cada Comunidad Autónoma de los criterios acordados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera" (STC 13/2007, FJ 8), permitiendo, bien con carácter previo a la intervención del órgano multilateral, "acercar posiciones, bien a posteriori, ... concretar la aplicación a cada Comunidad Autónoma de los recursos previstos en el sistema de financiación que, a la vista de las recomendaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera, pudieran establecer las Cortes Generales" (STC 13/2007, FJ 8)."*

Dichas Comisiones mixtas de carácter bilateral podrán tener pues, únicamente, un carácter auxiliar, de ejecución material o de preparación de las decisiones que necesariamente han de tomarse en el seno de un órgano multilateral, como actualmente es la Comisión de Política Fiscal y financiera.

En consecuencia, el TC respalda la existencia de este tipo de comisiones bilaterales, si bien les reduce la inicial importancia que podían tener para sustraerse de las discusiones multilaterales que tiene lugar en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Con estas limitaciones, cualquier Estatuto podría incluir la creación de una comisión bilateral, cuya función queda indudablemente descafeinada.

Si la intención de incluir dicha Comisión bilateral en el EA fue la de "huir" de la discusión con el resto de CC.AA en la Comisión multilateral de Política Fiscal y financiera, evidentemente, a juicio del TC, no se ha conseguido.

Como afirma el TC (punto 135), "las funciones de cooperación de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat no excluyen ni limitan la capacidad de las instituciones y organismos de carácter multilateral en materia de financiación autonómica."

**Resulta necesario que este tipo de decisiones se adopten en el órgano multilateral Consejo de Política Fiscal y Financiera.**

**Dichas Comisiones mixtas de carácter bilateral podrán tener pues, únicamente, un carácter auxiliar de las decisiones que necesariamente han de tomarse en el seno de un órgano multilateral la Comisión de Política Fiscal y financiera.**

La labor de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat no puede entenderse independientemente sino como preparatoria o instrumental de los Acuerdos que se adopten en el seno del CPPF.

## **2º. La Comisión mixta de carácter bilateral no puede tener como cometido desarrollar la financiación autonómica al margen de la competencia exclusiva del Estado**

Como lógico corolario de lo dicho en el apartado anterior, el precepto 201.3 EAC no puede entenderse, desde luego, como un cambio de la exclusividad de la competencia estatal.

Dicho precepto establecía que "el desarrollo del presente Título (Financiación de la Generalitat) corresponde a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat." Según se subrayaba con carácter preliminar, dicha Comisión *deben entenderse como un instrumento para propiciar la integración de las posiciones del Estado y de la Comunidad Autónoma correspondiente*, que en nada prejuzga ni condiciona los acuerdos que deben tomarse en el seno de un organismo de carácter multilateral. Y por ello, **su labor no puede entenderse independientemente sino como preparatoria o instrumental de los Acuerdos que se adopten en el seno del CPPF.**

En esta línea va la redacción de los dos primeros apartados del 201 EAC:

*"los apartados 1 y 2 del art. 201 EAC contienen una proclamación expresa de los principios que la demanda considera ignorados por el art. 201.3 EAC. Además, este último precepto tampoco puede quedar desconectado de lo dispuesto con carácter general en el Estatuto respecto del marco de colaboración de la Generalitat con el Estado y con las restantes Comunidades Autónomas, en concreto con el art. 175.2 EAC, que no ha sido impugnado y que dispone que "la Generalitat también colabora con el Estado mediante los órganos y procedimientos multilaterales en los ámbitos y los asuntos de interés común".*

Si la existencia de la Comisión bilateral en nada debe condicionar a la de la multilateral, las funciones que aquélla cumpla tampoco pueden interferir, condicionar o limitar las funciones que incumben a ésta última. Así queda subrayada la función instrumental que tendrá respecto de la discusión y adopción de los auténticos acuerdos del actualmente existente Consejo de Política Fiscal y Financiera.

## **3º. La financiación de la Generalitat no debe implicar efectos discriminatorios para Cataluña respecto de las restantes CC.AA., ni respecto de ninguna otra, como es lógico**

El art. 201.4 EAC establece que:

*"De acuerdo con el art. 138.2 de la Constitución, la financia-*

*ción de la Generalitat no debe implicar efectos discriminatorios para Cataluña respecto de las restantes Comunidades Autónomas. Este principio deberá respetar plenamente los criterios de solidaridad enunciados en el art. 206 del Estatuto. Este precepto, que, en principio, parecía incluir una discriminación positiva a favor de la Generalitat, se "desactiva" simplemente interpretándolo como una reiteración de lo dispuesto en el art. 138 CE:*

*"El art. 138.2 CE cuando proclama que las diferencias entre los Estatutos de Autonomía "no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales" no está imponiendo una homogeneidad absoluta en dichos ámbitos, pues ello iría contra el criterio del apartado 1 del mismo artículo, que configura al principio de solidaridad como instrumento para alcanzar un "equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español". Por tanto, lo que la Constitución proscribía son las diferencias que carezcan de justificación objetiva y razonable, conllevando beneficios que otras Comunidades Autónomas, en las mismas circunstancias, no podrían obtener. Pues bien, apreciando que el Estatuto somete la financiación de la Generalitat entre otros, a los principios de coordinación, solidaridad, equidad y lealtad entre las Administraciones públicas (art. 201.2 EAC, no impugnado), no es ilegítimo que el primer inciso del art. 201.4 EAC enuncie el principio de que la financiación de la Generalitat no suponga efectos discriminatorios para Cataluña, puesto que el mismo responde directamente, a contrario, a lo establecido en el art. 138.2 CE que, como hemos visto, rechaza los privilegios económicos o sociales entre Comunidades Autónomas."*

Y, por si cupiera alguna duda, se afirma, recordando la función de garante del Estado, lo siguiente:

*"art. 201.4 EAC en el hecho de que en su segundo inciso vincula la no discriminación de Cataluña en materia financiera con los criterios que, acerca de la solidaridad, deberán respetarse "plenamente", criterios que se contienen en el art. 206 del mismo Estatuto y que serían, a su vez, inconstitucionales. Como hemos indicado, al Estado le corresponde garantizar el principio de solidaridad (art. 138.1 CE), por lo que un Estatuto de Autonomía no puede contener criterios que desvirtúen o limiten dicha competencia estatal."*

**El art. 201.4 EAC que, en principio, parecía incluir una discriminación positiva a favor de la Generalitat, se "desactiva" simplemente interpretándolo como una reiteración de lo dispuesto en el art. 138 CE.**

**Recordando la función de garante del Estado: al Estado le corresponde garantizar el principio de solidaridad (art. 138.1 CE), por lo que un Estatuto de Autonomía no puede contener criterios que desvirtúen o limiten dicha competencia estatal.**

El EAC puede no ser el único que desvirtúe o limite la competencia estatal de garantizar el principio de solidaridad, ex art. 138.1.

Art. 68 de la Ley Orgánica 1/2006, contiene una previsión que no puede verse sino como un auténtico límite del poder tributario del Estado.

Art. 68, no sólo no sirve para “congelar” la norma, sino que no puede tener ninguna eficacia jurídica, pues el legislador estatal, modificando la LOFCA, puede suprimirla, a pesar de lo que establezca el EACV.

Esta norma estatutaria –art. 68 EACV- desde luego no puede cumplir la función garantista del volumen de ingresos que tiene reconocido en la actualidad la Comunidad Valenciana.

Interesa destacar esta última afirmación, pues el Estatuto catalán puede no ser el único que desvirtúe o limite la competencia estatal de garantizar el principio de solidaridad, ex art. 138.1 CE. Piénsese, por ejemplo, en el art. 68 de la Ley Orgánica 1/2006, por la que se aprueba la reforma del EACV, que contiene una previsión que no puede verse sino como un auténtico límite del poder tributario del Estado: “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 Comunidad 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.”

Esta previsión, que reitera otra idéntica reconocida por el Estado a favor de las Entidades Locales, guarda sin embargo una gran diferencia. En el caso de las Entidades Locales, la garantía la establece el Estado a su favor, cuando las CC.AA influyan de alguna manera en sus sistemas financieros. Por el contrario, este art. 68 introduce una limitación que debería haber arbitrado el Estado, no un Estatuto. Es, pues, más propia de la LOFCA. Puede suponer, pues, una invasión del ejercicio de la competencia estatal de diseñar el marco de financiación de todas las Administraciones territoriales que, según el título competencial exclusivo sobre la Hacienda general le corresponde, como de hecho establece el art. 6.4 LOFCA. Si al aprobarse el EACV se criticaba en ese art. 68 la reiteración de una cláusula prevista en la LOFCA, ahora queda claro que *no sólo no sirve para “congelar” la norma, sino que no puede tener ninguna eficacia jurídica, pues el legislador estatal, modificando la LOFCA, puede suprimirla, a pesar de lo que establezca el EACV*, quedando pues en auténtico papel mojado.

*Esta norma estatutaria –art. 68 EACV- desde luego no puede cumplir la función garantista del volumen de ingresos que tiene reconocido en la actualidad la Comunidad Valenciana.*

**4º. Es perfectamente lícita la creación de una Agencia Tributaria autonómica para la aplicación de los tributos cedidos, siempre que exista delegación estatal**

El TC ha decidido que la creación de una Agencia Tributaria catalana es perfectamente constitucional pues entra de lle-

no dentro de las facultades autoorganizatorias de sus propias competencias.

El **art. 204.1 EAC** establecía que "[l]a gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los tributos propios de la Generalitat de Cataluña, así como, *por delegación del Estado*, de los **tributos cedidos totalmente a la Generalitat**, corresponde a la Agencia Tributaria de Cataluña."

Desde luego, no existe ningún problema de constitucionalidad con el ejercicio de las potestades autonómicas de gestión tributaria enunciadas en el art. 204.1 EAC (de gestión, recaudación, liquidación e inspección) cuando se proyectan sobre los tributos propios de la Generalitat. Pero **tampoco, según entiende el TC, cuando se proyectan sobre los tributos totalmente cedidos a las CC.AA.**

Y no existen dudas, como bien dice el TC, porque **ese ejercicio no es independiente del poder del Estado**. Bien al contrario, dicho ejercicio debe provenir de una delegación estatal. Por tanto, es el Estado quien delegará en la **CC.AA catalana** el ejercicio de las potestades de gestión, recaudación, liquidación e inspección en la Generalitat, obviamente en los términos en que el Estado lo establezca. Por ello, nada puede oponerse a dicha delegación. Y no es contrario al sistema de coordinación estatal pues la delegación, en cualquier momento, puede ser modificada, ya que es el Estado quien retiene la titularidad de la competencia que delega.

*Esta apreciación, que salva la constitucionalidad de la Agencia Tributaria catalana, podría extrapolarse a cualquier CC.AA, sin que ni siquiera lo establezcan los Estatutos de Autonomía. Pues la cesión de potestades por delegación está prevista en la Constitución con independencia de que se establezca o no en el texto de los correspondientes Estatutos.*

*El EAV sí que podría incluir, en lugar del referente al término de Servicio Tributario, una auténtica Agencia Tributaria Valenciana. Eso sí, siempre que, por delegación del Estado, se acuerde que, en materia de impuestos totalmente cedidos, las facultades de gestión, recaudación, inspección y liquidación se ejerzan por tal organismo.*

*El hecho de que se haya salvado su validez en el EAC no significa que, mediante la cláusula Camps, haya de entenderse perfectamente aplicable al ámbito valenciano. En el EACV, por el contrario, se alude a un organismo autónomo como es el Servicio Tributario, y no a una Agencia Tributaria valenciana.*

**No existe ningún problema de constitucionalidad con el ejercicio de las potestades autonómicas de gestión tributaria enunciadas en el art. 204.1 EAC, cuando se proyectan sobre los tributos propios de la Generalitat. Pero tampoco, según entiende el TC, cuando se proyectan sobre los tributos totalmente cedidos a las CC.AA. Ese ejercicio debe provenir de una delegación estatal.**

**Esta apreciación, que salva la constitucionalidad de la Agencia Tributaria catalana, podría extrapolarse a cualquier CC.AA, sin que ni siquiera lo establezcan los Estatutos de Autonomía. Pues la cesión de potestades por delegación está prevista en la Constitución.**

**El EAV sí que podría incluir una auténtica Agencia Tributaria Valenciana. El hecho de que se haya salvado su validez en el EAC no significa que, mediante la cláusula Camps, haya de entenderse perfectamente aplicable al ámbito valenciano.**

Puede entenderse también perfectamente constitucional ejercer por delegación las competencias en materia de revisión de los tributos cedidos, por los órganos económico-administrativos autonómicos. Posibilidad que, por otra parte, ya se incluye en la reforma de la LOFCA, aprobada en diciembre de 2009.

Sólo una Ley estatal puede delegar el ejercicio de la revisión económico-administrativa de los tributos cedidos.

En virtud de la cláusula del 149.1.14 CE en su conexión con los arts. 138.1 y 157.3 CE, pues es...

### **5°. Del mismo modo, también puede delegarse la revisión económico-administrativa de los tributos parcialmente cedidos**

Siguiendo la argumentación sobre la validez de la creación de una Agencia Tributaria catalana, *puede entenderse también perfectamente constitucional ejercer por delegación las competencias en materia de revisión de los tributos cedidos, por los órganos económico-administrativos autonómicos. Posibilidad que, por otra parte, ya se incluye en la reforma de la LOFCA, aprobada en diciembre de 2009.*

Así lo entiende el TC:

*"En lo relativo a la revisión en vía administrativa de las reclamaciones relativas a los tributos cedidos por el Estado, el precepto tampoco incurre en inconstitucionalidad, pues no pone en cuestión el régimen jurídico de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas."*

En consecuencia, *sólo una Ley estatal puede delegar el ejercicio de la revisión económico-administrativa de los tributos cedidos.* No desde luego un Estatuto de Autonomía:

*"la referencia a "sus propios órganos económico-administrativos" tiene una dimensión exclusivamente autoorganizadora, sin que dicho nomen atraiga hacia la Generalitat cualquier competencia revisora en la vía económico-administrativa, competencia que sólo puede establecer la ley estatal; en suma, la disposición estatutaria no afecta a la competencia del Estado en el establecimiento del alcance de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo establecido en los arts. 156 y 157 CE (SSTC 192/2000, FJ 10; y 156/2004, FJ 6), puesto que, como se acaba de señalar, dicha competencia estatal puede ejercerse de manera plena."*

Esta vía también supone que existirán presiones para que el Estado "delegue" a favor de algunas CC.AA –quizá todas-, la revisión de los tributos cedidos a favor de órganos económico-administrativos de carácter autonómico.

### **6°. Los EA no pueden someter la solidaridad interterritorial a límites como el "esfuerzo fiscal similar" efectuado por otras CC.AA**

El art. 206.3 EAC establece una limitación a la aportación a la solidaridad que realice la Generalitat que es inconstitucional, en la medida en que invade competencias que son exclusivas del Estado en virtud de la cláusula del 149.1.14 CE en su conexión con los arts. 138.1 y 157.3 CE, pues es

al Estado a quien corresponde regular el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas y fijar los niveles de su contribución a la nivelación y a la solidaridad.

El hecho de que el EAC establezca que "la aportación de la Generalitat a la solidaridad y a la nivelación de servicios se realizará "siempre y cuando [las Comunidades Autónomas] lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar", vulnera la competencia exclusiva del Estado, aunque no se concrete qué contenido y alcance deba tener la expresión "esfuerzo fiscal". En consecuencia, debe declararse inconstitucional y expulsarse del ordenamiento.

De lo contrario, esta previsión del EAC se impondría al resto de CC.AA, al margen de la función que, en todo caso, ha de desempeñar el Estado, quien es el que debe garantizar esa solidaridad interterritorial al margen de las posiciones singulares.

## **7º. Inconstitucionalidad de la garantía del statu quo de la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per capita**

Establece el art. 206.5 EAC que "el Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación."

No puede entenderse el precepto como un límite –que es lo que supone, en realidad–, pues sería inconstitucional, en la medida en que una CCAA no puede limitar su solidaridad, imponiendo su voluntad, unilateralmente, a las restantes.

Sin embargo, cabe todavía salvar su validez si se le concede un ámbito de eficacia muy reducido. Y así, si se entiende como concreción del art. 138. CE. Y así si se entiende que es el Estado quien viene obligado a procurar un equilibrio económico, adecuado y justo entre las CC.AA que no perjudique a las más prósperas más allá de lo razonablemente necesario para el fin de la promoción de las menos favorecidas, sería constitucional.

## **8º. Inclusión de los tributos cedidos en un proyecto de Ley**

Las dudas que suscitaba la inclusión en la disposición adicional séptima de una lista de tributos cedidos han sido resueltas por el TC, al rechazar que con ello se esté introduciendo un sistema bilateral paccionado. Y ello, fundamentalmente,

... al Estado a quien corresponde regular el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas y fijar los niveles de su contribución a la nivelación y a la solidaridad.

Es el Estado quien viene obligado a procurar un equilibrio económico, adecuado y justo entre las CC.AA.

Las dudas que suscitaba la inclusión en la disposición adicional séptima de una lista de tributos cedidos han sido resueltas por el TC, al rechazar que con ello se esté introduciendo un sistema bilateral paccionado.

Las auténticas decisiones sobre la cesión de los tributos, necesariamente, se habrán de tomar en el seno de un órgano multilateral como el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Con sujeción a lo dispuesto en el marco de la cooperación multilateral y al ejercicio de las facultades de coordinación que competen al Estado en materia financiera.

porque las auténticas decisiones sobre la cesión de los tributos, necesariamente, se habrán de tomar en el seno de un órgano multilateral como el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Que, como preparación del proceso de toma de decisiones en ese organismo multilateral, Estado y una CC.AA vayan discutiendo cuáles pueden ser los tributos cedidos, no vulnera lo previsto en la CE.

Por lo demás, el hecho de que se remita a la obligación de inclusión en un proyecto de Ley, no hurta a la competencia del legislador estatal para discutir y, en su caso, aprobar lo que entienda que corresponda a su función de coordinación.

Se alude en el EAC a que el primer Proyecto de Ley de cesión de impuestos que se apruebe a partir de la entrada en vigor del Estatuto contendrá, en aplicación" de la disposición adicional séptima, determinados porcentajes de cesión de su respectivo rendimiento."

Pues bien, este precepto tiene una eficacia muy limitada que nada hurta a la competencia estatal para aprobar las Leyes. En términos del TC, "únicamente puede traducirse en el compromiso de la Generalitat y el Gobierno a acordar en Comisión Mixta —con sujeción a lo dispuesto en el marco de la cooperación multilateral y al ejercicio de las facultades de coordinación que competen al Estado en materia financiera— la elaboración y el contenido de un proyecto de ley ordinaria cuya sustanciación como expresión de la voluntad legislativa depende de la plena libertad de las Cortes Generales."

### **9º. No existe compromiso de realizar inversión en Cataluña, ni en el territorio de ninguna otra CC.AA. No son válidos los compromisos de gasto**

La disposición adicional tercera establece en su apartado 1 que "la inversión del Estado en Cataluña en infraestructuras, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, se equipará a la participación relativa del producto interior bruto de Cataluña con relación al producto interior bruto del Estado para un período de siete años. Dichas inversiones podrán también utilizarse para la liberación de peajes o construcción de autovías alternativas.

Esta norma no puede entenderse como expresiva de un privilegio económico, no sólo porque para la realización efectiva del principio de solidaridad, no puede atenderse únicamente a una sola de entre las numerosas variables que, como la ahora

examinada, concurren a la formación de un sistema de financiación autonómica del que han de predicarse, en su conjunto y por su resultado, los principios constitucionales invocados por los recurrentes, sino, sobre todo, porque **tal disposición no puede tener, en modo alguno, como ahora se dirá, efectos directamente vinculantes para el Estado.**

En la medida en que **es al Estado a quien corresponde en exclusiva**, atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las Comunidades Autónomas, a las necesidades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, **decidir si procede dotar, en su caso, y en qué cuantía aquellas asignaciones en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14 CE (hacienda general)**, no puede autovincularse para el futuro a no ejercer la función que la CE le otorga: conseguir de la mejor forma posible la solidaridad interterritorial (esta última frase es nuestra).

**No tiene pues ninguna eficacia la inclusión de ese compromiso de inversión futura en el EAC.**

*“La disposición adicional tercera, apartado 1, debe, pues, interpretarse en el sentido de que no vincula al Estado en la definición de su política de inversiones, ni menoscaba la plena libertad de las Cortes Generales para decidir sobre la existencia y cuantía de dichas inversiones”.*

### **10°. No hay competencia genérica autonómica en materia local, si no lo dispone así la normativa del Estado**

Aunque el primer inciso del **art. 218.2 EAC** atribuye a la Generalitat una genérica competencia en materia de financiación local, lo hace “en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado”. Por lo que, en realidad, no hay más atribución que la que, en su caso, pueda introducir la normativa del Estado.

Queda la norma en una cierta tautología, pues no establece más efecto jurídico que su eventual previsión en la normativa del Estado.

### **11°. Tampoco tiene competencia la CC.AA para establecer y regular los tributos propios de las Entidades Locales, si no lo establece así el legislador estatal**

El segundo inciso del **art. 218.2 EAC** recoge la posibilidad de que la competencia autonómica en materia de financiación

**La disposición adicional tercera no puede tener, en modo alguno, como ahora se dirá, efectos directamente vinculantes para el Estado.**

**Es al Estado a quien corresponde en exclusiva, decidir si procede dotar, en su caso, y en qué cuantía aquellas asignaciones en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14 CE (hacienda general).**

**No tiene pues ninguna eficacia la inclusión de ese compromiso de inversión futura en el EAC.**

**No hay más atribución que la que, en su caso, pueda introducir la normativa del Estado.**

**No establece más efecto jurídico que su eventual previsión en la normativa del Estado.**

No atribuye a la Comunidad Autónoma una competencia legislativa plena sobre la materia, ya que se limita a contemplar una posibilidad condicionada a que así lo disponga el legislador estatal.

La competencia autonómica queda circunscrita, exclusivamente, a la fijación de los criterios de distribución de las participaciones de los entes locales en los ingresos propios de la Generalitat, así como de las subvenciones incondicionadas que ésta decida otorgar.

local incluya la capacidad para establecer y regular los tributos propios de las entidades locales.

Entiende el TC que este inciso **no atribuye a la Comunidad Autónoma una competencia legislativa plena sobre la materia, ya que se limita a contemplar una posibilidad condicionada a que así lo disponga el legislador estatal.** Y ello, fundamentalmente, porque:

*"la creación de los tributos locales ha de operarse a través del legislador estatal, "cuya intervención reclaman los apartados 1 y 2 del artículo 133 de la Constitución", potestad normativa que tiene su anclaje constitucional "en la competencia exclusiva sobre Hacienda General (art. 149.1.14 CE), debiendo entenderse vedada, por ello, la intervención de las Comunidades Autónomas en este concreto ámbito normativo" (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22). Se trata, en suma, de una potestad exclusiva y excluyente del Estado que no permite intervención autonómica en la creación y regulación de los tributos propios de las entidades locales. Cuestión distinta, ajena además a la norma cuestionada, es que la Comunidad Autónoma pueda ceder sus tributos propios a las corporaciones locales de su territorio, como tiene reconocido nuestra doctrina (STC 233/1999, FJ 22). En conclusión, el segundo inciso del art. 218.2 EAC ("Esta competencia puede incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales") resulta inconstitucional."*

## **12º. La Generalitat no tiene capacidad para fijar los criterios de distribución de las participaciones de los entes locales en los tributos del Estado**

La competencia autonómica queda circunscrita, exclusivamente, a la fijación de los criterios de distribución de las participaciones de los entes locales en los ingresos propios de la Generalitat, así como de las subvenciones incondicionadas que ésta decida otorgar, **respetando necesariamente las competencias del Estado para fijar los criterios homogéneos de distribución de los ingresos de los entes locales consistentes en participaciones en ingresos estatales** [STC 331/1993, FJ 2.B)]. Este criterio se ve avalado, además, por lo dispuesto en el art. 219.2 EAC, que ordena que la distribución de los ingresos locales consistentes en participaciones en tributos y subvenciones incondicionadas estatales se haga

por la Generalitat "respetando los criterios establecidos por la legislación del Estado en la materia" lo que permite descartar también el reproche de que por esta vía se establecería una suerte de indebida tutela financiera de la Generalitat sobre los entes locales.

### **13°. Sí que puede la Generalitat ejercer la tutela financiera de los entes locales, pero sin desconocer las competencias del Estado**

El apartado 5 del art. 218 EAC, que atribuye a la Generalitat la tutela financiera sobre los gobiernos locales.

Este apartado tiene un contenido similar al de otros preceptos incluidos en algunos de los primeros Estatutos de Autonomía, (como el art. 48.1 EAC de 1979) y no incurre en inconstitucionalidad, puesto que hemos calificado de **inegable "que Cataluña ha asumido la competencia de tutela financiera sobre los entes locales, con el límite de la autonomía local y el respeto a las bases que dice el art. 149.1.18"** [SSTC 57/1983, de 28 de junio, FJ 5, y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4 c), entre otras muchas]. En otro plano, la omisión de la referencia a la ley estatal en el art. 218.5 EAC no puede entenderse como un desconocimiento de las competencias del Estado del art. 149.1.18 CE, dada la previsión del apartado 2 del propio artículo que, según se ha señalado, atribuye a la Generalitat competencia en materia de financiación local "en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado", previsión a la que queda también sometida, como es obvio, la tutela financiera sobre los gobiernos locales a que se refiere este apartado 5.

El segundo inciso del art. 219.2 EAC prevé, respecto de las subvenciones incondicionadas estatales, que los criterios que fije el Estado para su distribución "deberán permitir que el Parlamento pueda incidir en la distribución de los recursos con el fin de atender a la singularidad del sistema institucional de Cataluña a que se refiere el artículo 5 de este Estatuto". Hemos de reiterar que **al Estado ex art. 149.1.14 CE le compete asegurar la suficiencia financiera de los entes locales, competencia que incluye el establecimiento de los criterios de reparto de los fondos destinados a tal fin, tanto si provienen de la participación de aquéllos en tributos del Estado como si se derivan de subvenciones incondicionadas, de manera que las Comunidades Autónomas deberán respetar dichos criterios "sin alterarlos ni desarrollarlos"** (STC 171/1996, FJ 5). En concreto, al propio Estado le corresponde establecer, ex art.

**Hemos calificado de innegable "que Cataluña ha asumido la competencia de tutela financiera sobre los entes locales, con el límite de la autonomía local y el respeto a las bases que dice el art. 149.1.18"** [SSTC 57/1983, de 28 de junio, FJ 5, y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4 c).

**Al Estado ex art. 149.1.14 CE le compete asegurar la suficiencia financiera de los entes locales, competencia que incluye el establecimiento de los criterios de reparto de los fondos destinados a tal fin, tanto si provienen de la participación de aquéllos en tributos del Estado como si se derivan de subvenciones incondicionadas, de manera que las Comunidades Autónomas deberán respetar dichos criterios "sin alterarlos ni desarrollarlos"**

“Peculiaridad catalana” hemos reconocido en la STC 109/1998, de 21 de mayo el Parlamento de Cataluña puede aprobar un plan de apoyo a los municipios de Cataluña que integre en su seno legítimamente una parte de los recursos que las Diputaciones provinciales destinan a obras y servicios municipales, si bien, para garantizar la autonomía de las Provincias, sus Diputaciones han de participar en la elaboración de dicho plan (FJ 7).

Se abren perspectivas para que la C.A. catalana “reciba” competencias cuya inclusión sin más en el EA ha sido declarada inconstitucional.

Los términos del debate dejan de ser si las competencias son autonómicas o no, para ser una cuestión puramente relacionada con la perspectiva de que el Estado atribuya su ejercicio, directamente, a la CC.AA.

149.1.18 CE, en garantía de la autonomía que la Constitución reconoce a los entes locales, el régimen básico a través del cual las provincias realizan su función institucional de cooperación económica con los municipios de su territorio a fin de que éstos puedan realizar las obras y servicios de su competencia. Cabe desechar los problemas de inconstitucionalidad planteados por los recurrentes respecto del segundo inciso del art. 219.2 EAC. En efecto, una vez apreciado que el primer inciso antes examinado expresa el respeto a los criterios de distribución de los ingresos de los gobiernos locales establecidos en la legislación estatal, la prescripción de que el Parlamento debe poder “incidir en la distribución de los recursos” de dichos gobiernos locales “con el fin de atender a la singularidad del sistema institucional de Cataluña a que se refiere el artículo 5 de este Estatuto”, hay que vincularla, al menos, a la “peculiaridad catalana”, que hemos reconocido en la STC 109/1998, de 21 de mayo, en virtud de la cual el Parlamento de Cataluña puede aprobar un plan de apoyo a los municipios de Cataluña que integre en su seno legítimamente una parte de los recursos que las Diputaciones provinciales destinan a obras y servicios municipales, si bien, para garantizar la autonomía de las Provincias, sus Diputaciones han de participar en la elaboración de dicho plan (FJ 7). Por tanto, la incidencia a que se refiere el precepto ha de entenderse circunscrita en su alcance a la fijación de esa planificación, en la que las Diputaciones catalanas han de integrar una parte de la financiación recibida, sin que pueda alterar los criterios fijados por el Estado para la distribución de las subvenciones incondicionadas entre las Provincias de Cataluña

#### **14º. Posibilidades de un desarrollo estatutario singular al margen del Estatuto y realizado por la normativa del Estado. Perspectivas futuras**

En no pocos apartados hemos ido viendo que el ejercicio de determinadas competencias depende, más que de su inclusión en el EA, de que sea el Estado quien, por delegación, o por simple regulación, atribuya a la CC.AA su ejercicio. Con ello se abren perspectivas para que la C.A. catalana “reciba” competencias cuya inclusión sin más en el EA ha sido declarada inconstitucional.

En estos momentos, los términos del debate dejan de ser si las competencias son autonómicas o no, para ser una cuestión puramente relacionada con la perspectiva de que el Estado atribuya su ejercicio, directamente, a la CC.AA.

## 2. Proyección que puede tener la STC de 9 de septiembre en el sistema de financiación autonómica

La STC de 9 de septiembre de 2010 ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto de Autonomía catalán, suscitado por la Generalitat Valenciana.

En dicha sentencia del Tribunal Constitucional se ha insistido en todas las conclusiones presentadas ya en la STC 31/2010, hasta el punto de declarar en algunos puntos que el recurso ha quedado sin objeto. No obstante, procede formular las siguientes consideraciones al respecto:

### **2.1. La atribución de competencias en materia de procedimientos de aplicación de los tributos estatales totalmente cedidos a la Agencia Tributaria de Cataluña debe entenderse como hizo el TC en el FJ 132 de la STC 31/2010**

Sin perjuicio de que una Ley estatal pueda atribuir competencias a las CC.AA –a una o a varias-, un Estatuto no puede “irrogarse” la competencia exclusiva sobre ninguna materia que no le venga atribuida por la CE. Y la financiación autonómica es una competencia estatal. No autonómica.

En esta línea, como decíamos, es de imaginar que el Estado apruebe una Ley para atribuir a las CC.AA que así lo dispongan el ejercicio de este tipo de competencias, si bien otra Ley de la misma naturaleza –estatal- también podría suprimirlas en un futuro.

### **2.2. No se pueden introducir condicionamientos a la aportación solidaria**

El art 206.3 EAC vulnera el orden constitucional de distribución de competencias y los principios de solidaridad, ya que “no se pueden incluir condicionamientos a la aportación a la solidaridad de la Generalitat con el resto de CC.AA. y, en la misma medida, no se puede aceptar que se introduzcan restricciones tales como la “realización de un esfuerzo fiscal similar” (art. 206.3 ECA), declarado ya inconstitucional. Hasta el mismo art. 206.5 EAC vulnera el orden constitucional al incluir

un condicionante: "no alterar la posición de Cataluña en la ordenación de la renta per cápita entre las distintas CC.AA".

### **2.3 Es constitucional la creación de una Comisión-Mixta, pero su labor y resultados están limitados a la aceptación general**

La Comisión mixta no es inconstitucional porque cumple una función auxiliar, no decisoria, es decir, no excluye que las decisiones que afecten al sistema de financiación en su conjunto no hayan de adoptarse en el seno de una Comisión multilateral.

### **2.4. Los compromisos de realización de inversiones no son tan vinculantes como parecen**

También la Disposición Adicional 3 EAC en la medida en que se establece un compromiso de realización de inversiones del Estado en el territorio de una CC.AA no es vinculante. Y, por ello, su previsión, no debe considerarse inconstitucional sin más, basta con negarle una eficacia que inicialmente pretendía, pero que por los motivos explicados en la STC 31/2010 no tiene.







# Las entidades de carácter no te

es de carácter no territorial del sector público valenciano. Tipología y régimen jurídico Las entida  
el sector público valenciano. Tipología y régimen jurídico Las entidades de carácter no territorial  
Tipología y régimen jurídico Las entidades de carácter no territorial del sector público valencian  
jurídico Las entidades de carácter no territorial del sector público valenciano. Tipología y régimen jurídico L  
ter no territorial del sector público valenciano. Tipología y régimen jurídico Las entidades de carácter no ter  
blico valenciano. Tipología y régimen jurídico Las entidades de carácter no territorial del sector público vale  
gimen jurídico Las entidades de carácter no territorial del sector público valenciano. Tipología y régimen jur  
carácter no territorial del sector público valenciano. Tipología y régimen jurídico Las entidades de carácter n  
público valenciano. Tipología y régimen jurídico Las entidades de carácter no territorial del sector público va  
régimen jurídico Las entidades de carácter no territorial del sector público valenciano. Tipología y régimen j  
de carácter no territorial del sector público valenciano. Tipología y régimen jurídico Las entidades de caracte

# Las entidades de carácter no territorial del sector público valenciano. Tipología y régimen jurídico

Texto de:  
Jorge LLavona Arango

1. INTRODUCCIÓN.
2. CLASES DE ENTES DE CARÁCTER NO TERRITORIAL DEL SECTOR PÚBLICO VALENCIANO.
3. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LOS DISTINTOS ENTES DE CARÁCTER NO TERRITORIAL DEL SECTOR PÚBLICO VALENCIANO. 3.1. Creación. 3.2. Régimen jurídico y posibilidad de ejercer potestades administrativas. 3.3. Régimen patrimonial. 3.4. Régimen de personal. 3.5. Régimen presupuestario y financiero. 3.6. Subvenciones. 3.7. Contratación.
4. CONCLUSIONES.

## 1. Introducción

La proliferación de entes instrumentales al servicio de las distintas Administraciones Públicas es un fenómeno que se ha generalizado en los últimos años. Ello ha provocado la formación de un nuevo modelo organizativo de gestión de las actividades públicas que, partiendo de la experiencia empresarial privada, pretende dar una respuesta más eficaz a las nuevas obligaciones que tiene que afrontar la Administración.

Se habla en este sentido de la “*administración institucional*” o, más recientemente y de un modo más apropiado, de los distintos entes que forman parte del sector público, en un intento de someter al control de la Administración (en mayor o en menor medida) a todos aquellos entes en los que la participación pública sea mayoritaria, siguiendo las exigencias del derecho comunitario.

La proliferación de entes instrumentales al servicio de las distintas Administraciones Públicas es un fenómeno que se ha generalizado en los últimos años. Ello ha provocado la formación de un nuevo modelo organizativo de gestión de las actividades públicas que, partiendo de la experiencia empresarial privada, pretende dar una respuesta más eficaz a las nuevas obligaciones que tiene que afrontar la Administración.

Se habla en este sentido de la “*administración institucional*” o, más recientemente y de un modo más apropiado, de los distintos entes que forman parte del sector público.

Lo cierto es que el nuevo modelo se caracteriza por una falta de homogeneización de las tipologías de entes del sector público existentes en cada Administración, lo que a su vez genera una indefinición a la hora de determinar su régimen jurídico. Por tanto, mediante el presente estudio, y centrándonos exclusivamente en el ámbito autonómico de la Generalitat, se pretende aclarar dos cuestiones: en primer lugar, qué tipos de entes de carácter no territorial forman parte del sector público valenciano; y una vez delimitadas las distintas opciones existentes, concretar su régimen jurídico referente a: forma de creación, ejercicio de potestades administrativas, función pública, patrimonio, gestión financiera, subvenciones y contratación.

No obstante, la generalización de este tipo de entidades ha suscitado al mismo tiempo una amplia polémica, planteándose, entre otras cuestiones, si resulta conveniente trasladar a personas jurídico-privadas la prestación de una serie de servicios que hasta el momento estaban en manos de entes públicos o, si por el contrario, debe continuar la Administración territorial gestionando directamente esos servicios públicos. Dejando al margen dicho debate, lo cierto es que el nuevo modelo se caracteriza por una falta de homogeneización de las tipologías de entes del sector público existentes en cada Administración, lo que a su vez genera una indefinición a la hora de determinar su régimen jurídico.

Por tanto, mediante el presente estudio, y centrándonos exclusivamente en el ámbito autonómico de la Generalitat, se pretende aclarar dos cuestiones: en primer lugar, qué tipos de entes de carácter no territorial forman parte del sector público valenciano; y una vez delimitadas las distintas opciones existentes, concretar su régimen jurídico referente a: forma de creación, ejercicio de potestades administrativas, función pública, patrimonio, gestión financiera, subvenciones y contratación.

## 2. Clases de entes de carácter no territorial del sector público valenciano

Como se ha indicado previamente, no existe en España una tipología homogénea de las distintas clases de entes que forman parte del sector público, sino que cada Comunidad Autónoma ha regulado de forma diferente esta cuestión, conviviendo dicha normativa con la estatal. Ello, por una parte, garantiza el respeto al principio de autonomía de las Comunidades Autónomas (y, en particular, a la competencia para organizar sus instituciones de autogobierno, recogida en el artículo 148.1.1 de la Constitución), pero al mismo tiempo supone una dificultad extra, debido a la necesidad de adaptar las categorías que existen a nivel autonómico a la normativa comunitaria y a la legislación básica estatal (como ocurre, por ejemplo, en materia de contratación administrativa).

Por ello, antes de entrar en el estudio detallado del sector público valenciano, conviene hacer una breve referencia al ámbito estatal.

## 2.1. Administración General del Estado

La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), regula en el Título III los **Organismos Públicos** que, de conformidad con el artículo 43.1 y concordantes, se clasifican en:

- En primer lugar, **organismos autónomos**, a los que la LOFAGE define como organismos públicos que se rigen por el Derecho administrativo y a los que se les encomienda, en régimen de descentralización funcional y en ejecución de programas específicos de la actividad de un Ministerio, la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos. Debe tenerse en cuenta que hasta la entrada en vigor de la LOFAGE, los organismos autónomos se clasificaban en dos: los que tenían carácter administrativo y los que tenían carácter comercial, industrial, financiero o análogo. Con la LOFAGE desapareció dicha distinción, al entenderse que únicamente tenía repercusiones presupuestarias y financieras, y que resultaba necesario simplificar la tipología de entes existentes. No obstante, algunos ordenamientos jurídicos autonómicos (como el nuestro) mantienen dicha diferenciación. En todo caso, debe destacarse que pueden ejercer potestades administrativas.
- En segundo lugar, **entidades públicas empresariales**, que son aquellos organismos públicos a los que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación. Son también entes públicos que, como regla general, se rigen por el Derecho privado, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 53.3 de la LOFAGE, en el artículo 2.2 de la Ley 30/1992, y en la restante normativa de Derecho administrativo de aplicación, pudiendo ejercer potestades administrativas.
- Por último, **Agencias Estatales**, que son entidades de Derecho público que se rigen por la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, dotadas de personalidad jurídica pública, patrimonio propio y autonomía en su gestión, facultadas para ejercer potestades administrativas, que son creadas por el Gobierno para el cumplimiento de los programas

**La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), regula en el Título III los Organismos Públicos.**

Además de los Organismos Públicos anteriormente enumerados, en el ámbito estatal existen otros entes de carácter no territorial que conforman el sector público, entre los que destacan las sociedades mercantiles públicas (reguladas en la disposición adicional 12ª LOFAGE) y las fundaciones del sector público (reguladas en la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones).

Por lo que respecta a la Administración Institucional autonómica, hay que remitirse al artículo 5 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat (TRLHPG), aprobado por Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991.

correspondientes a las políticas públicas que desarrolle la Administración General del Estado en el ámbito de sus competencias. Este tipo de entidades se crea en el año 2006 como reacción frente a la gran diversidad de organismos públicos que cuentan con un régimen propio, de modo que se pretende simplificar la estructura organizativa existente, pasando a ser las Agencias Estatales la forma habitual de creación de nuevas organizaciones y transformándose, en la medida de lo posible, los restantes organismos públicos en Agencias.

Además de los Organismos Públicos anteriormente enumerados, en el ámbito estatal existen otros entes de carácter no territorial que conforman el sector público, entre los que destacan las **sociedades mercantiles públicas** (reguladas en la disposición adicional 12ª LOFAGE) y las **fundaciones del sector público** (reguladas en la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones). Dichas entidades están sometidas al Derecho privado, sin perjuicio de que, en algunos supuestos particulares, les sean de aplicación determinadas normas de Derecho público, esencialmente en materia contractual, financiera y presupuestaria.

Incluso se puede hablar de otra categoría de entes que, si bien no está regulada directamente por la LOFAGE, se deduce claramente su existencia de la enumeración realizada en sus disposiciones adicionales 9ª y 10ª, que recogen una serie de organismos con un estatuto propio: estas entidades constituyen la llamada "**administración independiente**", que se rige por su legislación específica y supletoriamente por la propia LOFAGE.

## 2.2. En la administración de la Generalitat

Por lo que respecta a la Administración Institucional autonómica, hay que remitirse al artículo 5 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat (TRLHPG), aprobado por Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, que efectúa la siguiente clasificación:

*" 1. Las Entidades Autónomas de la Generalitat pueden ser de carácter administrativo o de carácter mercantil, industrial, financiero o análogo.*

*Las Entidades Autónomas de la Generalitat se regirán por su legislación específica, y por las normas de Derecho mercantil, civil o laboral, excepto en aquellas materias en que sea de aplicación la presente Ley.*

2. A los efectos previstos en la presente Ley, se consideran **Empresas de la Generalitat las Sociedades Mercantiles** en las que exista participación mayoritaria de la Generalitat o de sus Entidades Autónomas.

Igualmente, tienen tal consideración aquellas **Entidades de Derecho Público** sujetas a la Generalitat, con personalidad jurídica propia y cuyas actividades se rijan por el ordenamiento jurídico privado.

Las Sociedades de la Generalitat se regirán por las normas de Derecho mercantil, civil o laboral, excepto en aquellas materias en que sea de aplicación la presente Ley.

3. Tendrán la consideración de **Fundaciones Públicas de la Generalitat**, a los efectos de esta Ley, las Fundaciones en cuya dotación participen mayoritariamente, directa o indirectamente, la Generalitat, sus Entidades Autónomas, o demás entidades que conforman el sector público".

Por tanto, según el artículo 5 del TRLHPG, hay que distinguir entre **entidades autónomas** (que pueden tener carácter administrativo, o bien mercantil, industrial, financiero o análogo, siguiendo la clasificación vigente a nivel estatal hasta la entrada en vigor de la LOFAGE), **empresas públicas** (dentro de las que se integran las demás **entidades de derecho público** y las **sociedades mercantiles**) y **fundaciones del sector público** (reguladas en la Ley 8/1998, de 9 de diciembre, de Fundaciones de la Comunidad Valenciana –artículos 33 a 35- y su Reglamento aprobado mediante Decreto 139/2001). El artículo 2 de la Ley 17/2010, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2011, realiza una enumeración de estas entidades (salvo las fundaciones).

Además, la disposición transitoria 2ª del TRLHPG considera **empresas vinculadas a la Generalitat** a las entidades en las que la Generalitat o sus entidades autónomas participen directa o indirectamente en más de un 25% del capital social, tengan la posibilidad de designar los órganos de dirección o, tratándose de empresas que prestan servicios públicos, tengan participación superior a un 10% de su capital social. No obstante, debe señalarse que esta categoría carece de trascendencia a efectos prácticos.

Según el artículo 5 del TRLHPG, hay que distinguir entre entidades autónomas (que pueden tener carácter administrativo, o bien mercantil, industrial, financiero o análogo, siguiendo la clasificación vigente a nivel estatal hasta la entrada en vigor de la LOFAGE), empresas públicas (dentro de las que se integran las demás entidades de derecho público y las sociedades mercantiles) y fundaciones del sector público.

Se van a analizar distintos aspectos referentes a su creación y funcionamiento, que nos van a aportar una serie de elementos de juicio para saber qué tipo de ente es más conveniente que se cree en cada caso (en función del objetivo que quiera cumplir) y cómo va a operar en el tráfico jurídico.

### 3. Régimen jurídico aplicable a los distintos entes de carácter no territorial del sector público valenciano

Una vez enumerados los distintos tipos de entes de carácter no territorial a que puede recurrir la administración de la Generalitat para el cumplimiento de sus funciones, procede entrar en el estudio del régimen jurídico aplicable a cada uno de ellos. A tal efecto, se van a analizar distintos aspectos referentes a su creación y funcionamiento, que nos van a aportar una serie de elementos de juicio para saber qué tipo de ente es más conveniente que se cree en cada caso (en función del objetivo que quiera cumplir) y cómo va a operar en el tráfico jurídico.

#### 3.1. Creación

La primera cuestión que debemos plantearnos es la forma de creación de cada uno de los entes. Para ello, debemos partir del artículo 79.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, según el cual:

*"La Generalitat está facultada para constituir, mediante Ley de Les Corts, un sector público propio que se coordinará con el estatal.*

*Las empresas públicas de la Generalitat habrán de crearse mediante una Ley de Les Corts."*

Dejando al margen de momento las fundaciones del sector público (a las que luego haremos referencia), lo cierto es que el citado artículo, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, constituye una novedad importante en relación con la anterior regulación, si bien puede plantear una serie de dudas. En primer lugar, sólo se refiere a las empresas públicas (que ya sabemos que engloban a las entidades de derecho público y a las sociedades mercantiles), pero no hace referencia a las **entidades autónomas**, no existiendo en nuestro ordenamiento jurídico autonómico una previsión sobre cómo deben crearse este tipo de entidades. En todo caso, tanto la lógica como la experiencia práctica de los últimos

años nos lleva a concluir que si para las empresas públicas se requiere una ley para su creación, deberá mantenerse esa exigencia para las entidades autónomas, al ser los entes sobre los que el nivel de control y sumisión al derecho administrativo es mayor.

Por otra parte, el artículo 52 de la Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat, exige acuerdo del Consell para la constitución y disolución de sociedades mercantiles pertenecientes al sector público. No obstante, debe entenderse que dicha previsión ha sido derogada tácitamente por el artículo 79.2 del Estatuto de Autonomía.

En cuanto a las **fundaciones del sector público**, el artículo 5.3 del **TRLHPG** establece que su creación requerirá en todo caso autorización previa del Consell. En el mismo sentido, el artículo 34.1 de la Ley 8/1998, de Fundaciones de la Comunidad Valenciana, dispone que la autorización para la constitución de fundaciones del sector público de la Generalitat (así como su transformación, fusión y extinción) deberá efectuarse mediante Acuerdo del Consell.

De este modo, parece oportuno concluir que la creación de entidades autónomas (tengan carácter administrativo o no), entidades de derecho público y sociedades mercantiles requiere Ley de Les Corts, mientras que las fundaciones del sector público sólo precisan de acuerdo del Consell.

### **3.2. Régimen jurídico y posibilidad de ejercer potestades administrativas**

Una vez analizada la forma de creación de cada una de las entidades, procede entrar a estudiar su régimen jurídico, siendo necesario determinar con carácter previo el conjunto de normas que les resultan de aplicación y si pueden ejercer potestades administrativas.

En cuanto a las **entidades autónomas**, se rigen por su legislación específica, y por las normas de derecho mercantil, civil o laboral, excepto en aquellas materias en que sea de aplicación el **TRLHPG** (artículo 5.1 del **TRLHPG**). Si ejercen potestades administrativas se sujetarán al derecho administrativo (artículo 2.2 Ley 30/1992), sometiéndose en el resto de su actividad a lo que disponga su norma de creación.

Las **entidades de derecho público** se rigen por el ordenamiento jurídico privado. No obstante, cuando ejerzan potestades administrativas se sujetarán al derecho administrativo (artículo 2.2 Ley 30/1992), sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación.

**Parece oportuno concluir que la creación de entidades autónomas (tengan carácter administrativo o no), entidades de derecho público y sociedades mercantiles requiere Ley de Les Corts, mientras que las fundaciones del sector público sólo precisan de acuerdo del Consell.**

La decisión de optar por la creación de uno u otro tipo de ente condiciona el régimen jurídico aplicable, implicando una mayor sujeción al derecho administrativo o al ordenamiento jurídico privado. Igualmente, es muy importante destacar que sólo las entidades autónomas y las entidades de derecho público pueden ejercer potestades administrativas, facultad que no ostentan las sociedades mercantiles ni las fundaciones del sector público.

Las **sociedades mercantiles del sector público** se rigen por las normas de derecho mercantil, civil o laboral, así como por el TRLHPG (artículo 5.2 TRLHPG). Ello implica que se someten al derecho privado, sin perjuicio de que en supuestos particulares les sean de aplicación determinadas normas de derecho público (sobre todo en materia de contratación, gestión financiera y presupuestaria). No pueden ejercer potestades administrativas, ya que no son entidades de derecho público (artículo 2.2 Ley 30/1992).

Por último, las **fundaciones del sector público** se rigen por la Ley 8/1998, de Fundaciones de la Comunitat Valenciana, así como por su Reglamento. En ningún caso pueden ejercer potestades administrativas, ya que tampoco tienen la consideración de entidades de derecho público (artículo 2.2 de la Ley 30/1992).

En consecuencia, desde un primer momento podemos comprobar cómo la decisión de optar por la creación de uno u otro tipo de ente condiciona el régimen jurídico aplicable, implicando una mayor sujeción al derecho administrativo o al ordenamiento jurídico privado. Igualmente, es muy importante destacar que **sólo las entidades autónomas y las entidades de derecho público pueden ejercer potestades administrativas**, facultad que no ostentan las sociedades mercantiles ni las fundaciones del sector público.

### 3.3. Régimen patrimonial

El régimen jurídico de los bienes y derechos que integran el patrimonio de la Generalitat está recogido en la Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat. Igualmente, también resultan de aplicación aquellos artículos de la Ley 33/2003, de 3 noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, que según su disposición final 2ª tienen carácter básico o son de aplicación general.

En todo caso, lo que nos interesa en estos momentos es comprobar qué previsiones contiene la Ley de Patrimonio de la Generalitat en relación con los entes de carácter no territorial pertenecientes al sector público.

En primer lugar, su artículo 2.3 prevé que *"el régimen jurídico de los bienes y derechos de los organismos públicos vinculados o dependientes de la Generalitat está constituido por sus leyes de creación, por las disposiciones específicas que le sean aplicables y por la Ley de Patrimonio de la Generalitat."* A estos efectos, la disposición adicional 2ª define los organismos públicos como las *"... entidades de derecho público con*

*personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de la Generalitat, esto es, los organismos o **entidades autónomas**, que realizan actividades fundamentalmente administrativas y se someten plenamente al derecho público, y las **entidades de derecho público** empresariales, que realizan actividades de prestación de servicios o producción de bienes susceptibles de contraprestación económica, y aun cuando están regidas por el derecho privado, les resulta aplicable el régimen público en relación con el ejercicio de funciones públicas y determinados aspectos de su funcionamiento.*" Por tanto, poniendo en relación este precepto con el artículo 5 del TRLHPG, debe concluirse que dentro del concepto de organismos públicos se integran tanto las entidades autónomas como las entidades de derecho público, entidades a las que la Ley de Patrimonio de la Generalitat dedica además de forma específica su Título VIII (artículos 94 a 97, en los que se adapta el régimen general a sus especialidades).

En segundo lugar, el artículo 2.4 establece claramente que *"los bienes y derechos de las **sociedades mercantiles** y de las **fundaciones públicas** de la Generalitat no están sujetos a las disposiciones de la Ley de Patrimonio".* Ello ha supuesto un cambio importante en relación con la normativa anterior, al ser la primera vez que se excluye de su ámbito de aplicación tanto a sociedades mercantiles como a fundaciones del sector público.

Por todo lo anteriormente expuesto, en esta materia se puede **concluir** que la Ley de Patrimonio de la Generalitat resulta de aplicación a las entidades autónomas y a las entidades de derecho público, estando excluidas de su ámbito tanto las sociedades mercantiles como las fundaciones del sector público.

### **3.4. Régimen de personal**

Para conocer la normativa aplicable en materia de función pública a este tipo de entidades, hay que acudir tanto a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), como a la reciente Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana.

El ámbito de aplicación del **EBEP** está determinado con carácter básico en su artículo 2.1, en los siguientes términos:

*"Este Estatuto se aplica al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral al servicio de las siguientes Administraciones Públicas:*

**Se puede concluir que la Ley de Patrimonio de la Generalitat resulta de aplicación a las entidades autónomas y a las entidades de derecho público, estando excluidas de su ámbito tanto las sociedades mercantiles como las fundaciones del sector público.**

- *La Administración General del Estado.*
- *Las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.*
- *Las Administraciones de las Entidades Locales.*
- *Los Organismos Públicos, Agencias y demás Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas.*
- *Las Universidades Públicas”.*

Además, la disposición adicional 1ª del EBEP dispone que *“los principios contenidos en los artículos 52, 53, 54, 55 y 59 serán de aplicación en las entidades del sector público estatal, autonómico y local, que no estén incluidas en el artículo 2 del presente Estatuto y que estén definidas así en su normativa específica”.* Ello conlleva que se hace extensivo a los trabajadores de dichos entes un régimen mínimo común compartido con los empleados públicos, en los términos que se expondrán a continuación.

Por su parte, la **Ley de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana** regula esta cuestión en sus artículos 3 y 4. El primero de dichos preceptos señala en su apartado 1.a) que la ley se aplica al personal funcionario que preste sus servicios en la administración de la Generalitat, disponiendo el artículo 4.1 que por administración de la Generalitat *“... debe entenderse el conjunto de órganos y unidades administrativas en los que se estructuran los servicios centrales y periféricos de la Presidencia de la Generalitat y de cada una de las consejerías, así como las entidades autónomas y empresas de la Generalitat a que se refiere el artículo 5.2 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública Valenciana en los términos establecidos en los apartados siguientes de este artículo.”*

Al respecto, debe ponerse de manifiesto que no parece acertado el uso del término *“empresas”* en este precepto, ya que este concepto incluye también a las **sociedades mercantiles**, en relación con las cuales el artículo 3.3 prevé que *“el personal laboral de las empresas públicas que adopten la forma de sociedad mercantil se registrará por su normativa específica, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 4, apartado 4, de la presente ley.”* En este sentido, el referido artículo 4.4 establece que *“las previsiones de esta ley referentes al código de conducta, los principios de selección y el acceso al empleo público de las personas con discapacidad, serán de aplicación, en cualquier caso, al personal de las entidades del sector público autonó-*

mico y local que no estén incluidas en el artículo 3" (como las **fundaciones del sector público**).

En consecuencia, deberá interpretarse que la referencia del artículo 4.1 de la ley a las empresas públicas sólo incluye a las entidades de derecho público, y no a las sociedades mercantiles, ya que claramente el legislador parece querer fijar un distinto nivel de sujeción a la norma de ambos tipos de entes (siguiendo la regulación fijada a nivel estatal con carácter básico).

Así, de la lectura conjunta del EBEP y de la normativa autonómica, se puede concluir lo siguiente en relación con la Administración Institucional valenciana:

- El EBEP y la Ley de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana son de aplicación al personal laboral y funcionario al servicio de: las **entidades autónomas** de la Generalitat (tanto de carácter administrativo como de carácter mercantil, industrial, financiero y análogo) y las **entidades de derecho público** sujetas a la Generalitat, con personalidad jurídica propia y cuyas actividades se rijan por el ordenamiento jurídico privado. No obstante, el personal laboral se regirá por la legislación laboral y las demás normas convencionalmente aplicables, aplicándose únicamente los preceptos del EBEP y de la Ley 10/2010 que así lo dispongan expresamente. En este sentido, debe recordarse que el **II Convenio colectivo del Personal Laboral al servicio de la Administración Autonómica** extiende su ámbito de aplicación al personal que, bajo cualquier tipo de relación jurídico laboral, preste sus servicios a la Generalitat, así como también al personal laboral "... dependiente de organismos, instituciones y empresas públicas dependientes de la Generalitat que soliciten su adhesión de acuerdo con el artículo 92 del Estatuto de los Trabajadores" (artículo 2.1 del citado II convenio colectivo). Por tanto, en relación con la administración institucional, ello implica que dicho convenio resultará de aplicación al personal laboral de todas aquellas entidades que se hayan adherido voluntariamente al mismo.
- Sin perjuicio de lo expuesto anteriormente, las **sociedades mercantiles** y las **fundaciones del sector público** dependientes de la Generalitat, únicamente vendrán sujetas, en materia de personal, a los siguientes principios señalados en la disposición adicional primera de la Ley 7/2007 y en el artículo 4.4 de la Ley 10/2010:
  - *Principios de conducta*: los artículos 52 a 54 del EBEP establecen el deber de los empleados del sector pú-

El EBEP y la Ley de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana son de aplicación al personal laboral y funcionario al servicio de: las entidades autónomas de la Generalitat (tanto de carácter administrativo como de carácter mercantil, industrial, financiero y análogo) y las entidades de derecho público sujetas a la Generalitat, con personalidad jurídica propia y cuyas actividades se rijan por el ordenamiento jurídico privado. No obstante, el personal laboral se regirá por la legislación laboral y las demás normas convencionalmente aplicables, aplicándose únicamente los preceptos del EBEP y de la Ley 10/2010 que así lo dispongan expresamente.

Las sociedades mercantiles y las fundaciones del sector público dependientes de la Generalitat, únicamente vendrán sujetas, en materia de personal, a los siguientes principios señalados en la disposición adicional primera de la Ley 7/2007 y en el artículo 4.4 de la Ley 10/2010.

blico de desempeñar las tareas que tengan asignadas de acuerdo con determinados principios éticos y de conducta. Así, el artículo 52 enumera estos principios, que son desarrollados en los dos siguientes artículos: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres.

En parecidos términos, estos principios se recogen en los artículos 86 y 87 de la Ley 10/2010, al regular el código de conducta aplicable a los empleados públicos, que deberán velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución, del Estatut d'Autonomia y del resto del ordenamiento jurídico, desempeñando sus tareas de conformidad con los principios y fundamentos de actuación previstos en el artículo 2 de dicha Ley.

- *Principios rectores del acceso al empleo.* El artículo 55 del EBEP establece que este acceso se realizará de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, debiéndose seleccionar al personal mediante procedimientos en los que se garanticen, asimismo, los siguientes principios: publicidad de las convocatorias y de sus bases, transparencia, imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección, independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección, adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las tareas a desarrollar, así como agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección.

Por su parte, el artículo 51 de la Ley 10/2010 enumera los principios que rigen la selección de personal en la función pública valenciana, añadiendo a los ya citados los principios de eficacia, eficiencia e igualdad de oportunidades entre ambos sexos.

- *Principio de reserva a favor de personas con discapacidad:* de acuerdo con el artículo 59 del EBEP, deberá tenerse en cuenta dicha circunstancia para el acceso al empleo, siempre que los candidatos superen los procesos selectivos y acrediten su discapacidad y la compatibilidad con el desempeño de sus tareas.

Asimismo, deberán efectuarse las adaptaciones en el puesto de trabajo a las necesidades de las personas con discapacidad.

La Ley 10/2010 ha desarrollado dichas previsiones, exigiendo que en las ofertas de empleo público se reserve un cupo no inferior al 7% de las vacantes para ser cubiertas entre personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33%.

### 3.5. Régimen presupuestario y financiero

La normativa aplicable en esta materia a los distintos entes del sector público valenciano de carácter no territorial está contenida en el TRLHPG. Con el fin de aclarar dicha regulación, vamos a distinguir los siguientes apartados: régimen presupuestario, control de la gestión económico-financiera, contabilidad, tesorería y deuda pública.

#### A) Régimen presupuestario.

El artículo 22 del TRLHPG establece, en relación con el presupuesto de la Generalitat que:

*“1. El presupuesto será único e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la Generalitat Valenciana, así como de las entidades autónomas y empresas públicas.*

*2. El presupuesto contendrá:*

*a) Los estados de gastos de la Generalitat Valenciana y de sus entidades autónomas de carácter administrativo, 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 Valenciana 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...”*

De conformidad con lo señalado en dicho artículo, el presupuesto de la Generalitat incluye, además de los propios presupuestos de la Administración Territorial, los correspondientes a las entidades que forman parte de la Administración Institucional

**La normativa aplicable en esta materia a los distintos entes del sector público valenciano de carácter no territorial está contenida en el TRLHPG. Con el fin de aclarar dicha regulación, vamos a distinguir los siguientes apartados: régimen presupuestario, control de la gestión económico-financiera, contabilidad, tesorería y deuda pública.**

valenciana, con excepción de las fundaciones del sector público. Dentro de este presupuesto único debe distinguirse entre:

- Los denominados "*presupuestos administrativos*": estados de ingresos y gastos tanto de la Generalitat como de las **entidades autónomas de carácter administrativo**.
- Los estados de recursos y dotaciones de las **entidades autónomas de carácter mercantil, industrial, financiero o análogo** y de las **empresas públicas** (tanto entidades de derecho público como sociedades mercantiles).

El régimen jurídico aplicable a ambos es diferente, y está regulado, respectivamente, en la Sección II del Capítulo Único del Título II ("*régimen de los créditos presupuestarios de la Generalitat Valenciana y de las entidades autónomas de carácter administrativo*", artículos 28 a 39) y en la Sección IV del mismo Capítulo y Título ("*régimen de las entidades autónomas de carácter mercantil, industrial, financiero o análogo y empresas públicas*", artículos 49 a 54).

### **B) Control de la gestión económico-financiera.**

El artículo 55 del TRLHPG atribuye a la Intervención General el **control interno** de la gestión económico-financiera de la Generalitat, con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle.

De acuerdo con el apartado 3 de dicho precepto, "*dicho control será ejercido sobre la totalidad de los órganos de la Administración de la Generalitat, así como sobre las entidades a que se refiere el artículo 5 de esta Ley, mediante el ejercicio de la fiscalización o intervención previa, el control financiero permanente y la auditoría pública, en la forma prevista en los Capítulos II, III y III.bis de este Título*".

Esto implica que todos los entes del sector público valenciano están sometidos al control interno de la Intervención General, aunque debe tenerse en cuenta el ámbito subjetivo de cada una de las modalidades de control citadas en el artículo que se ha transcrito:

- **Fiscalización o intervención previa:** de conformidad con el artículo 57.2 del TRLHPG, la misma se realizará "*sobre los actos realizados por la Administración de la Generalitat y las Entidades Autónomas de carácter administrativo de ellas dependientes*". Es decir, este control previo se ejercerá únicamente en relación con las entidades que cuentan con "*presupuestos administrativos*".

Todos los entes del sector público valenciano están sometidos al control interno de la Intervención General, aunque debe tenerse en cuenta el ámbito subjetivo de cada una de las modalidades de control.

- **Control financiero permanente:** tal y como señala el artículo 60.2 del TRLHPGV, el control simultáneo se ejercerá sobre:
  - La Administración de la Generalitat.
  - Las **entidades autónomas** dependientes de la Administración de la Generalitat, **tanto las de carácter administrativo como las de naturaleza mercantil, industrial, financiera o análoga.**
  - Las **entidades de derecho público** sujetas a la Generalitat, con personalidad jurídica propia y cuyas actividades se rijan por el ordenamiento jurídico privado.
- **Auditoría pública:** es la modalidad de control más reciente, que se ha establecido precisamente ante la proliferación de entes pertenecientes al sector público que no se encontraban sujetos a ninguna supervisión interna. De acuerdo con el artículo 61 bis, apartado 2, del TRLHPG, esta modalidad de control a posteriori se ejercerá: ***“sobre todos los órganos de la Administración de la Generalitat y entidades a que se refiere el artículo 5 de esta Ley...”***. Por tanto, la auditoría pública se extiende a toda la Administración Institucional (incluidas sociedades mercantiles y fundaciones del sector público).

Por último, hay que tener en cuenta que también existe un **control externo** de la actividad económico-financiera del sector público valenciano, que se ejerce por la Sindicatura de Comptes y el Tribunal de Cuentas.

Así, la Ley 6/1985, de Sindicatura de Comptes, establece en el artículo 2 que ejercerá el control sobre *“la Generalitat Valenciana, sus entidades autónomas, cualquiera que sea su naturaleza, las empresas públicas de ella dependientes y cuantas entidades estén participadas mayoritariamente por la misma”*. Se incluyen, por tanto, **todas las entidades enumeradas en el artículo 5 del TRLHPG.**

### **C) Régimen de contabilidad.**

El artículo 65 del TRLHPG establece que *“la Generalitat Valenciana, las entidades autónomas, las empresas públicas y las fundaciones públicas de la Generalitat Valenciana, se sujetarán al régimen de contabilidad en los términos previstos por esta Ley”*.

A estos efectos, el artículo 75 del TRLHPG establece que *“la Cuenta General de la Generalitat incluirá todas las operaciones presupuestarias, patrimoniales y de tesorería reali-*

**La Ley 6/1985, de Sindicatura de Comptes, establece en el artículo 2 que ejercerá el control sobre “la Generalitat Valenciana, sus entidades autónomas, cualquiera que sea su naturaleza, las empresas públicas de ella dependientes y cuantas entidades estén participadas mayoritariamente por la misma”. Se incluyen, por tanto, todas las entidades enumeradas en el artículo 5 del TRLHPG.**

- La Administración de la Generalitat y sus entidades autónomas (tanto de carácter administrativo como de carácter mercantil, industrial, financiero y análogo) se sujetarán al Plan General de Contabilidad Pública de la Generalitat Valenciana, aprobado mediante Orden de 16 de julio de 2001, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo.
- Las empresas públicas (tanto sociedades mercantiles como entidades de derecho público) formarán y rendirán sus cuentas de acuerdo con el Plan General de Contabilidad vigente para las empresas.
- Las fundaciones del sector público se someterán al Plan General de Contabilidad aplicable a las entidades sin fines lucrativos (que en la actualidad es el mismo Plan de las empresas, con algunas adaptaciones).

*zadas durante el ejercicio por la Generalitat Valenciana, las entidades autónomas, fundaciones públicas de la Generalitat y empresas públicas”.*

Esta Cuenta General, que es elaborada por la Intervención General, incluye los siguientes documentos:

- Cuenta de la Administración de la Generalitat.
- Cuentas rendidas por las entidades autónomas de carácter administrativo.
- Cuentas rendidas por las entidades autónomas de carácter mercantil, industrial, financiero y análogo.
- Cuentas rendidas por las empresas públicas.
- Cuentas rendidas por las fundaciones del sector público.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el régimen de contabilidad de estas entidades no es uniforme, sin perjuicio de que sus cuentas se presenten agregadas en la Cuenta General.

Así, y de conformidad con la Resolución de 30 de noviembre de 2001, de la Intervención General:

- La Administración de la Generalitat y sus **entidades autónomas (tanto de carácter administrativo como de carácter mercantil, industrial, financiero y análogo)** se sujetarán al Plan General de Contabilidad Pública de la Generalitat Valenciana, aprobado mediante Orden de 16 de julio de 2001, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo.
- Las **empresas públicas (tanto sociedades mercantiles como entidades de derecho público)** formarán y rendirán sus cuentas de acuerdo con el Plan General de Contabilidad vigente para las empresas.
- Las **fundaciones del sector público** se someterán al Plan General de Contabilidad aplicable a las entidades sin fines lucrativos (que en la actualidad es el mismo Plan de las empresas, con algunas adaptaciones).

Para completar el régimen expuesto, la disposición adicional 7ª de la Ley 17/2010, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2011, con el fin de lograr un eficaz seguimiento y control del gasto público en el área de la administración institucional, regula la información a suministrar por las entidades autónomas de carácter industrial, comercial, financiero o análogo, así como por las empresas públicas dependientes de la Generalitat.

#### D) Tesorería.

El artículo 76 del TRLHPG señala que *"constituye la Tesorería todos los recursos financieros, sean dinero, valores o créditos de la Generalitat y sus entidades autónomas, tanto por operaciones presupuestarias como no presupuestarias"*.

De este modo, la Tesorería de la Generalitat integra no sólo los fondos de la Administración Territorial sino también los de las entidades autónomas (tanto de carácter administrativo como de carácter mercantil, industrial, financiero o análogo). No obstante, el artículo 79 del TRLHPG permite que los fondos de las Entidades Autónomas, aún formando parte de la Tesorería de la Generalitat, puedan ser depositados en cuentas específicas de intermediarios financieros, distintas a la cuenta bancaria de la Generalitat.

El resto de entes públicos (**entidades de derecho público, sociedades mercantiles y fundaciones del sector público**) cuentan con su propia Tesorería.

Por otra parte, la Orden 2/2010, de 29 de enero, de la Generalitat, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se regula la gestión de tesorería del sector público de la Generalitat, ha centralizado el control en dicha conselleria, recogiendo la obligación de comunicar a Hacienda las cuentas que tenga cada entidad del sector público. Con ello se pretende llevar a cabo una reducción de los costes financieros, lograr una mejora en el control y la planificación, así como simplificar el mapa bancario, de forma que sea posible conocer en tiempo real de forma integrada la situación de los fondos públicos y su control inmediato.

#### E) Deuda Pública.

El artículo 87 del TRLHPG establece que *"el endeudamiento en sus distintas modalidades podrá ser concertado por la Generalitat Valenciana y sus entidades autónomas..."*.

Así pues, el TRLHPG únicamente restringe el endeudamiento de las entidades autónomas (de cualquier carácter), estableciendo numerosas limitaciones y requisitos al respecto, si bien no hace mención alguna al endeudamiento de los restantes entes pertenecientes al sector público (entidades de derecho público, sociedades mercantiles y fundaciones del sector público).

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la Ley de Presupuestos para el año 2009 estableció, por primera vez, una limitación en cuanto a las facultades de endeudamiento de algunos de estos entes. Siguiendo dicha previsión, el artículo 36.2 de la

**La Tesorería de la Generalitat integra no sólo los fondos de la Administración Territorial sino también los de las entidades autónomas (tanto de carácter administrativo como de carácter mercantil, industrial, financiero o análogo). No obstante, el artículo 79 del TRLHPG permite que los fondos de las Entidades Autónomas, aún formando parte de la Tesorería de la Generalitat, puedan ser depositados en cuentas específicas de intermediarios financieros, distintas a la cuenta bancaria de la Generalitat.**

**El resto de entes públicos (entidades de derecho público, sociedades mercantiles y fundaciones del sector público) cuentan con su propia Tesorería.**

Desde el año 2009, las operaciones de endeudamiento de las Tesorerías correspondientes a las entidades de derecho público y sociedades mercantiles, deben ser supervisadas por el órgano competente de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, cuyo informe tendrá naturaleza vinculante. Todo ello en aras del principio de “equilibrio presupuestario” impuesto por la normativa europea y estatal, que no es conciliable con un alto endeudamiento del sector público.

Básicos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (desarrollada mediante Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba su Reglamento), así como por los artículos 45 a 47 bis del TRLHPG, si bien esta última norma no contiene previsión alguna en relación con el régimen aplicable a la administración institucional.

Ley 17/2010, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2011, dispone que: *“para poder proceder a la contratación de operaciones de crédito que se concierten y cancelen por un plazo igual o inferior a un año, por parte de cualquier persona jurídica integrante del sector público valenciano en los términos establecidos en el artículo 5.2 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana, será requisito necesario que con carácter previo se emita el correspondiente informe, de carácter preceptivo y vinculante, por parte del órgano de nivel directivo que tenga asignadas las competencias en materia de Tesorería”*.

En consecuencia, y desde el año 2009, las operaciones de endeudamiento de las Tesorerías correspondientes a las **entidades de derecho público** y **sociedades mercantiles**, deben ser supervisadas por el órgano competente de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, cuyo informe tendrá naturaleza vinculante. Todo ello en aras del principio de “equilibrio presupuestario” impuesto por la normativa europea y estatal, que no es conciliable con un alto endeudamiento del sector público.

### 3.6. Subvenciones

La normativa aplicable en nuestro territorio en materia de subvenciones viene constituida por los artículos básicos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (desarrollada mediante Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba su Reglamento), así como por los artículos 45 a 47 bis del TRLHPG, si bien esta última norma no contiene previsión alguna en relación con el régimen aplicable a la administración institucional.

Por tanto, procede centrarse en el estudio de la Ley General de Subvenciones, cuyo artículo 3 fija con carácter básico su ámbito subjetivo de aplicación en los siguientes términos:

*“Las subvenciones otorgadas por las Administraciones Públicas se ajustarán a las prescripciones de esta ley.*

1. Se entiende por Administraciones Públicas a los efectos de esta ley:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las entidades que integran la Administración local.
- c) La Administración de las Comunidades Autónomas.

2. Deberán asimismo ajustarse a esta ley las subvenciones otorgadas por los **organismos y demás entidades de derecho público** con personalidad jurídica propia vinculadas

*o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas en la medida en que las subvenciones que otorguen sean consecuencia del ejercicio de potestades administrativas. Serán de aplicación los principios de gestión contenidos en esta ley y los de información a que se hace referencia en el artículo 20 al resto de las entregas dinerarias sin contraprestación, que realicen los entes del párrafo anterior que se rijan por derecho privado. En todo caso, las aportaciones gratuitas habrán de tener relación directa con el objeto de la actividad contenido en la norma de creación o en sus estatutos”.*

Además, la disposición adicional decimosexta de la Ley General de Subvenciones, en relación con las **fundaciones del sector público**, establece igualmente con carácter básico que:

*“1. Las entregas dinerarias sin contraprestación que realicen las fundaciones del sector público se regirán por el derecho privado, si bien les serán de aplicación los principios de gestión contenidos en esta ley y los de información a los que se hace referencia en el artículo 20. En todo caso, las aportaciones gratuitas que realicen habrán de tener relación directa con el objeto de la actividad contenido en la norma de creación o en sus estatutos.*

*2. A los efectos de esta ley, se consideran fundaciones del sector público aquellas fundaciones en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias:*

*a) Que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de las Administraciones Públicas, sus organismos públicos o demás entidades del sector público.*

*b) Que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades”.*

De acuerdo con los artículos transcritos, y trasladando su contenido a nuestra estructura organizativa, pueden extraerse las siguientes **conclusiones**:

- Según lo previsto en el artículo 3.2, primer párrafo, de la Ley General de Subvenciones, la misma será de aplicación íntegramente a las **entidades autónomas de la Generalitat** (tanto de carácter administrativo como de carácter mercantil, industrial, financiero y análogo) y a las **entidades de derecho público** sujetas a la Generalitat, con personalidad

- Según lo previsto en el artículo 3.2, primer párrafo, de la Ley General de Subvenciones, la misma será de aplicación íntegramente a las entidades autónomas de la Generalitat (tanto de carácter administrativo como de carácter mercantil, industrial, financiero y análogo) y a las entidades de derecho público sujetas a la Generalitat, con personalidad ...

... jurídica propia y cuyas actividades se rijan por el ordenamiento jurídico privado. Todo ello teniendo en cuenta que las convocatorias de subvenciones efectuadas por estas entidades podrán tener su origen en el ejercicio de potestades administrativas.

• Por lo que respecta a las **Sociedades Mercantiles** (que no pueden ejercer potestades públicas) y a las **Fundaciones del Sector Público**, habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 3.2, segundo párrafo, y a la disposición adicional 16ª de la **Ley General de Subvenciones**, respectivamente.

Partiendo de la regulación que se contiene en el artículo 3 de la 30/2007, de 30 de octubre, de **Contratos del Sector Público**, tres son los tipos de entes, organismos y entidades que a estos efectos conforman el sector público.

jurídica propia y cuyas actividades se rijan por el ordenamiento jurídico privado. Todo ello teniendo en cuenta que las convocatorias de subvenciones efectuadas por estas entidades podrán tener su origen en el ejercicio de potestades administrativas.

• Por lo que respecta a las **Sociedades Mercantiles** (que no pueden ejercer potestades públicas) y a las **Fundaciones del Sector Público**, habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 3.2, segundo párrafo, y a la disposición adicional 16ª de la **Ley General de Subvenciones**, respectivamente. En ambos casos, las aportaciones gratuitas de dichas entidades deberán cumplir los siguientes requisitos:

- Se aplicarán los principios de gestión establecidos en el artículo 8.3 de la **Ley General de Subvenciones**:
  - Publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación.
  - Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la entidad otorgante.
  - Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos.
- Se someterán al deber de información establecido en el artículo 20 de la **Ley General de Subvenciones**: dichas entidades deberán facilitar a la **Intervención General de la Administración del Estado**, a efectos meramente estadísticos e informativos, información sobre las ayudas por ellos gestionadas, al objeto de formar una base de datos nacional, cuya finalidad es mejorar la eficacia, controlar la acumulación y concurrencia de subvenciones y facilitar la planificación, seguimiento y actuaciones de control.

### 3.7. Contratación

Partiendo de la regulación que se contiene en el artículo 3 de la 30/2007, de 30 de octubre, de **Contratos del Sector Público**, tres son los tipos de entes, organismos y entidades que a estos efectos conforman el sector público:

#### A) **Administraciones Públicas:**

son las que aparecen exhaustivamente enumeradas en el apartado 2 de este artículo 3. Poniendo este precepto en relación con el artículo 5 del **TRLHPG**, cabe afirmar que dentro de esta categoría incluiremos a:

- La **Administración Territorial de la Generalitat**. Las entidades de carácter no territorial del sector público valenciano.

- Las **entidades autónomas**, tengan o no carácter administrativo.
- Las universidades públicas de la Comunitat.
- Las **entidades de derecho público** que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.
- Las **entidades de derecho público** vinculadas o dependientes de la Generalitat que cumplan alguna de las dos siguientes características:
  - a) Que su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, o que efectúen operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional, en todo caso sin ánimo de lucro.
  - b) Que no se financien mayoritariamente con ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida a la entrega de bienes o a la prestación de servicios.

Conviene precisar que, si estas entidades de derecho público no cumplen ninguno de los requisitos expuestos, tendrán entonces la consideración de poderes adjudicadores (cuando no obstante reúnan las condiciones exigidas en el artículo 3.b de la LCSP) o de otros entes del sector público (en caso contrario).

## **B) Poderes adjudicadores que no ostenten la condición de Administraciones Públicas y que podrán ser de dos clases:**

**1.** Demás entes, organismos o entidades en los que concurren dos circunstancias acumulativas (artículo 3.3.b LCSP):

- Que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil.
- Que uno o varios poderes adjudicadores financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia (bastará con la presencia de cualquiera de estos tres condicionantes).

**2.** Asociaciones constituidas por poderes adjudicadores (artículo 3.3.c) LCSP).

Trasladando dicho concepto al ámbito de la administración de la Generalitat, puede concluirse que serán poderes adjudicadores

- Las entidades autónomas siempre tendrán la consideración de Administración Pública.
- Las entidades de derecho público, en función de sus circunstancias (tanto jurídicas como fácticas) podrán ser Administraciones Públicas, Poderes Adjudicadores u otros entes.
- Las sociedades mercantiles podrán ser Poderes Adjudicadores u otros entes.
- Por último, las fundaciones del sector público siempre tendrán la consideración de Poderes Adjudicadores.

cadore las entidades de derecho público y las sociedades mercantiles en las que concurren los requisitos señalados, así como las fundaciones del sector público en todo caso (ya que siempre tendrán la condición de poder adjudicador, al reunir por definición los requisitos del artículo 3.3.b de la LCSP).

### **C) Entes, organismos y entidades que no tienen la consideración de Administraciones Públicas ni poderes adjudicadores.**

Dentro de esta categoría residual, en el sector público valenciano ostentarán esta condición las entidades de derecho público que no reúnan los requisitos citados en los dos apartados anteriores, así como aquellas sociedades mercantiles que perteneciendo al sector público valenciano no puedan ser calificadas como poderes adjudicadores.

Así pues, a efectos de la aplicación de la LCSP a los entes del sector público valenciano, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- Las entidades autónomas siempre tendrán la consideración de Administración Pública.
- Las entidades de derecho público, en función de sus circunstancias (tanto jurídicas como fácticas) podrán ser Administraciones Públicas, Poderes Adjudicadores u otros entes.
- Las sociedades mercantiles podrán ser Poderes Adjudicadores u otros entes.
- Por último, las fundaciones del sector público siempre tendrán la consideración de Poderes Adjudicadores.

## **4. Conclusiones**

El recurso por parte de las Administraciones Públicas a la creación y puesta en funcionamiento de distintos entes de carácter instrumental ha experimentado en los últimos años un importante crecimiento tanto en el ámbito estatal, como en el autonómico y el local.

No obstante, dicha situación no se ha traducido en una homogeneización de la tipología de entes que forman parte del sector público, sino que, por el contrario, cada Administración ha regulado de forma diferente esta cuestión, lo que ha generado ciertas dificultades a la hora de concretar el régimen jurídico aplicable a los mismos.

En el ámbito de la Generalitat, es el artículo 5 del TRLHPG el que efectúa una clasificación de los distintos entes de carácter no territorial que forman parte del sector público valenciano, diferenciando entre entidades autónomas (que pueden tener carácter administrativo, o bien mercantil, industrial, financiero o análogo), empresas públicas (categoría que engloba a las entidades de derecho público y a las sociedades mercantiles) y fundaciones del sector público.

La opción de crear uno u otro tipo de ente es una decisión esencialmente política, que debe tomarse atendiendo a los objetivos que motiven la creación de cada entidad y a las funciones que vayan a desempeñar en la práctica. Además, hemos podido comprobar cómo dicha elección condiciona totalmente el régimen jurídico aplicable en distintas materias como su forma de creación, posibilidad de ejercer potestades administrativas, régimen de personal, patrimonio, concesión de subvenciones, gestión financiera o contratación, conllevando una mayor sujeción al derecho administrativo (en el caso de las entidades autónomas de carácter administrativo) o al derecho privado (en los demás supuestos).

En todo caso, si tal y como prevé el artículo 79.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, se optara por dictar una Ley que regule el sector público valenciano, debería aprovecharse dicha oportunidad para establecer una regulación completa que aclare el régimen jurídico aplicable a cada una de las entidades que ha sido objeto de análisis en el presente artículo.

**La opción de crear uno u otro tipo de ente es una decisión esencialmente política, que debe tomarse atendiendo a los objetivos que motiven la creación de cada entidad y a las funciones que vayan a desempeñar en la práctica. Además, hemos podido comprobar cómo dicha elección condiciona totalmente el régimen jurídico aplicable en distintas materias.**

**En todo caso, si tal y como prevé el artículo 79.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, se optara por dictar una Ley que regule el sector público valenciano, debería aprovecharse dicha oportunidad para establecer una regulación completa que aclare el régimen jurídico aplicable a cada una de las entidades que ha sido objeto de análisis en el presente artículo.**

No es país para intérpretes: el Estatuto de Autonomía de Cataluña y la hermenéutica constitucional  
No es país para intérpretes: el Estatuto de Autonomía de Cataluña y la hermenéutica  
constitucional No es país para intérpretes: el Estatuto de Autonomía de Cataluña y la herm  
enéutica constitucional No es país para intérpretes: el Estatuto de Autonomía de Cataluña  
y la hermenéutica constitucional No es país para intérpretes: el Estatuto de Autonomía de  
Cataluña y la hermenéutica constitucional No es país para intérpretes: el Estatuto de Aut  
onomía de Cataluña y la hermenéutica constitucional No es país para intérpretes: el Estatuto

N  
p



No es país  
para intér  
pretes: el E

térpretes: el Estatuto de Autonomía de Cataluña y la hermenéutica constitucional No es pa  
de Autonomía de Cataluña y la hermenéutica constitucional No es país para intérpretes: e  
de Cataluña y la hermenéutica constitucional No es país para intérpretes: el Estatuto de Autonor  
y la hermenéutica constitucional No es país para intérpretes: el Estatuto de Autonomía de Cataluña y la hern  
tucional No es país para intérpretes: el Estatuto de Autonomía de Cataluña y la hermenéutica constitucional  
intérpretes: el Estatuto de Autonomía de Cataluña y la hermenéutica constitucional No es país para intérpre  
Autonomía de Cataluña y la hermenéutica constitucional No es país para intérpretes: el Estatuto de Autonor  
y la hermenéutica constitucional No es país para intérpretes: el Estatuto de Autonomía de Cataluña y la hern  
tucional No es país para intérpretes: el Estatuto de Autonomía de Cataluña y la hermenéutica constitucional  
intérpretes: el Estatuto de Autonomía de Cataluña y la hermenéutica constitucional No es país para intérpre  
Autonomía de Cataluña y la hermenéutica constitucional No es país para intérpretes: el Estatuto de Autonor

# No es país para intérpretes: el Estatuto de Autonomía de Cataluña y la hermenéutica constitucional<sup>1</sup>

Texto de:  
Manuel Moreno Vázquez

## Sumario

I. Introducción: interpreta, que no es poco. II. La matizada libertad de quien puede decir la última palabra. III. La atracción de los polos opuestos: autocontención y desactivación normativa en las relaciones entre el legislador y el Tribunal Constitucional. IV. El ejercicio de la taxidermia a través de una sentencia manipulativa. V. Las exigencias interpretativas de un Estatuto poliédrico de segunda generación: un Tribunal Constitucional desbordado ante la nueva formulación de los derechos, las competencias y las relaciones entre el Estado y la Generalitat. VI. Como piedra lanzada al agua: reforma constitucional, Estatutos de Autonomía, legislación estatal y legislación catalana tras los efectos producidos por la sentencia. VII. El aplazamiento del problema y la ocasión perdida. VIII. Valoración final: el intérprete supremo no tiene quien le escriba.

## I. Introducción: interpreta, que no es poco

Según el Diccionario de la Real Academia Española, la primera acepción de la palabra *interpretar* es "explicar o de-

---

1. A propósito del libro de Rosario TUR AUSINA y Enrique ÁLVAREZ CONDE: *Las consecuencias jurídicas de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Cataluña. La sentencia de la perfecta libertad*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010, 345 páginas.

clarar el sentido de algo, y principalmente de un texto". Parece evidente que, para interpretar un texto, es preciso advertir las sutilezas que encierra, captar los matices que puedan esconderse entre sus líneas, percibir, en suma, la extensa gama de grises que puede haber tras una aparente, pero no del todo cierta, disyuntiva entre el blanco y el negro.

Si el texto es una obra de ficción, sea cual sea el género al que pertenezca, las interpretaciones erróneas pueden tener como única consecuencia ofrecer una imagen distorsionada o incompleta de aquello que quiso transmitir el autor; pero si el objeto de la interpretación es una norma jurídica, entonces la mayor o menor capacidad de percepción del intérprete puede repercutir sobre los ciudadanos y sobre la sociedad cuya convivencia se rige, en mayor o menor medida, por la norma interpretada.

Cuando la norma interpretada es la propia Constitución, esas repercusiones son, si cabe, más notables, pues afectan a las reglas básicas del sistema, a los pilares sobre los que se asientan el régimen democrático y el complejo entramado del Estado de Derecho. Del sentido y la evolución de la interpretación constitucional pueden depender, sin ir más lejos, la configuración de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la protección de los derechos fundamentales y los límites que habrán de respetar los poderes públicos en el ejercicio de las funciones que tengan atribuidas<sup>2</sup>.

En el terreno específico de la organización territorial del Estado, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sido una pieza clave para configurar los elementos esenciales del modelo autonómico, a través de aportaciones decisivas como la delimitación del concepto de legislación básica, las restricciones aplicables a los títulos competenciales horizontales que la Constitución le atribuye al Estado, la interacción entre los principios de jerarquía y competencia a la hora de resolver los conflictos, la modulación de los conceptos de competencia exclusiva, competencia compartida y competencia ejecutiva o, por poner un último ejemplo, la sutil distinción entre el contenido mínimo o necesario, el

---

2. Para comprender, en toda su complejidad, la relevancia de la hermenéutica constitucional y los parámetros que la configuran sigue siendo una obra de referencia el libro de Enrique ALONSO GARCÍA: *La interpretación de la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984. Y para valorar el papel del Tribunal Constitucional como garante, también desde el punto de vista interpretativo, de la Norma Suprema, resulta preciso consultar la ya clásica monografía del profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1991.

contenido adicional y el contenido posible de los Estatutos de Autonomía<sup>3</sup>.

Una clara muestra de la innegable trascendencia de la jurisprudencia constitucional es, sin duda, la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional, recaída en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por noventa y nueve diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Su mera lectura ya obliga a pensar en las incalculables consecuencias que puede tener cada una de las decisiones adoptadas por el máximo intérprete de la Norma Suprema. Pero cuando después se rememoran esas decisiones a la luz del libro de los profesores Rosario TUR AUSINA y Enrique ÁLVAREZ CONDE que constituye el objeto de comentario en estas páginas, las consecuencias de la sentencia aludida pasan de ser incalculables a ser impactantes.

Es cierto, y así lo advierten los autores en la primera nota a pie de página, que, en el momento de publicarse el libro, el Tribunal Constitucional sólo había resuelto cinco de los siete recursos de inconstitucionalidad formulados contra el Estatuto catalán –el ya citado y los interpuestos por la Comunitat Valenciana, Aragón, Illes Balears y la Región de Murcia–. Pero aunque con posterioridad se resolvieron los dos recursos pendientes –el planteado por el Gobierno de La Rioja y el promovido por el Defensor del Pueblo–, esto no resta un ápice de interés a la obra, pues, en esencia, las valoraciones y apreciaciones de los autores no se ven cuestionadas por la fundamentación o por el fallo de estas dos últimas sentencias<sup>4</sup>.

---

3. Sobre la verdadera dimensión de lo que ha supuesto la jurisprudencia constitucional para la evolución y consolidación del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, véase, con carácter específico, el libro de Germán FERNÁNDEZ FARRERES: *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005.

---

4. En ese sentido, a las SSTC 46/2010, de 8 de septiembre (recurso del Gobierno de Aragón), 47/2010, de 8 de septiembre (recurso del Gobierno de Illes Balears), 48/2010, de 9 de septiembre (recurso del Consell de la Generalitat de la Comunitat Valenciana), y 49/2010, de 29 de septiembre (recurso del Gobierno de la Región de Murcia), todas ellas tenidas en cuenta por los autores del libro, habría que añadir las SSTC 137/2010 (recurso del Defensor del Pueblo) y 138/2010 (recurso del Gobierno de La Rioja), ambas de 16 de diciembre. Ninguna de estas dos últimas ha declarado la inconstitucionalidad de nuevos preceptos del Estatuto catalán, aunque sí se han establecido, sobre todo en la sentencia dictada para resolver el recurso del Defensor del Pueblo, interpretaciones conformes de artículos o incisos sobre los que el TC no se había pronunciado en las ocasiones anteriores.

Debe decirse, desde ya, que *Las consecuencias jurídicas de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Cataluña. La sentencia de la perfecta libertad*, es un libro altamente recomendable, no sólo por el enorme trabajo de sistematización y análisis que contiene, sino sobre todo porque es una obra en la que los autores se implican, opinan, dan su parecer con respecto a cada uno de los temas que van abordando y lo hacen a partir de una gran cantidad de fuentes bibliográficas y jurisprudenciales, de Derecho español y comparado, todo ello aderezado con una muy interesante recopilación de hemeroteca que permite tener acceso a lo que se publicó en diversos medios de comunicación durante la fase de elaboración del Estatuto catalán y a lo largo de los casi cuatro años que tardó el Tribunal Constitucional en pronunciarse.

Esto no significa que se compartan todas las opiniones expresadas por los autores, o que el libro agote el tema tratado en su totalidad. Como se tendrá ocasión de señalar en su momento, tal vez se eche en falta una mayor profundización en determinados aspectos, o evitar cierta reiteración a la hora de recalcar algunas de las ideas expresadas, pero nada de esto es óbice para que el libro suponga un instrumento de estudio de sumo interés. La monografía no elude abordar la gran mayoría de los temas polémicos que la sentencia plantea y los autores entran de lleno en sus antecedentes inmediatos y en las posibles consecuencias que puede tener la resolución judicial dictada.

Del libro se infiere que el papel del Tribunal Constitucional en un caso como éste no era nada sencillo de *interpretar* –entendida aquí la acción como sinónima de ejecutar o representar, como si de una obra de teatro se tratase-. Se asume que el papel protagonista no era fácil de llevar a escena. Pero lo que los autores critican es que el Tribunal Constitucional improvisó demasiado y se vio obligado a acudir, en exceso, a un apuntador un tanto díscolo, para acabar creando en el público una sensación de incredulidad y cierto desasosiego.

Los autores se muestran como espectadores exigentes, que argumentan sus discrepancias y evitan las opiniones complacientes. No regalan su aplauso y, precisamente por eso, su crítica merece ser atendida y entendida.

## II. La matizada libertad de quien puede decir la última palabra

Desde el primero de los siete grandes bloques que componen el libro, la "Introducción", los profesores TUR AUSINA Y ÁLVAREZ CONDE dejan claro que disienten de buena parte de la sentencia y lo hacen sobre la base de algunas ideas y conceptos que, a lo largo de los capítulos posteriores, se irán desgranando con detalle:

a) El Tribunal ha actuado, en gran medida, por motivos políticos y no jurídicos, debido a las tensiones internas existentes entre sus magistrados y a las presiones recibidas desde el exterior por parte de quienes estaban interesados en que se dictase una sentencia cercana a sus respectivos postulados.

b) El TC no ha seguido una línea argumental uniforme con arreglo a unos postulados doctrinales claros, de forma que, en lugar de contribuir a reducir o minimizar la inseguridad jurídica, la ha acrecentado, dando pie a que en el futuro los operadores jurídicos tengan que proceder a una constante "interpretación de la interpretación" para dilucidar los auténticos efectos de la sentencia.

c) La Sentencia 31/2010, de 28 de junio, acude a la figura de las sentencias interpretativas, pero no para tratar de respetar el principio de conservación de la norma que es tan característico de la justicia constitucional, sino para salvar la letra de muchos preceptos del Estatuto catalán y evitar declararlos inconstitucionales, a costa de desactivar su contenido y dejarlos reducidos a enunciados sin excesiva virtualidad práctica<sup>5</sup>.

d) La resolución judicial adolece de falta de congruencia entre los fundamentos jurídicos y el fallo, ya que hay numerosas interpretaciones de conformidad que no se llevan al fallo y algunas de las decisiones incluidas en éste que

**El Tribunal ha actuado, en gran medida, por motivos políticos y no jurídicos.**

**El TC no ha seguido una línea argumental uniforme con arreglo a unos postulados doctrinales claros.**

**Se acude a la figura de las sentencias interpretativas para salvar la letra de muchos preceptos del Estatuto y evitar declararlos inconstitucionales, a costa de desactivar su contenido y dejarlos reducidos a enunciados sin excesiva virtualidad práctica.**

**La resolución judicial adolece de falta de congruencia entre los fundamentos jurídicos y el fallo.**

5. Sobre los límites de la labor interpretativa del Tribunal Constitucional y los riesgos de la creación judicial de Derecho, pueden consultarse los trabajos de Luis LÓPEZ GUERRA: "Tribunal Constitucional y creación judicial de Derecho"; Francisco BALAGUER CALLEJÓN: "Tribunal Constitucional y creación del Derecho"; y Antonio TRONCOSO REIGADA: "Métodos jurídicos, interpretación constitucional y principio democrático", todo ellos integrados en Eduardo ESPÍN TEMPLADO y Francisco Javier DÍAZ REVORIO (coords.): *La Justicia Constitucional en el Estado democrático*, Cortes de Castilla-La Mancha y Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, págs. 349 a 379, 381 a 395 y 399 a 454, respectivamente.

El deber de motivación, la obligación de llevar a cabo un razonamiento lógico y bien argumentado y la necesidad de evitar al máximo los elementos de incertidumbre, deberían haber conducido al Tribunal a pronunciarse con mayores dosis de responsabilidad y prudencia, así como con un cierto sentido de pedagogía jurídica.

Queriendo dejar inalterados los enunciados normativos para respetar al legislador estatutario, el TC ha acabado dotando a los preceptos de un contenido que no es el que el propio legislador quiso para ellos, o incluso vaciándolos.

no encuentran su adecuada argumentación justificativa en la motivación de la sentencia. Este hecho complica, de modo considerable, la lectura de la resolución y puede inducir a obtener una imagen distorsionada de su alcance. En apariencia, el escaso número de preceptos declarados inconstitucionales puede hacer pensar que el Estatuto salió indemne, pero cuando se observa el alto número de incisos y artículos sometidos a una interpretación conforme –figuren o no en el fallo–, la impresión que queda es muy distinta y se concluye que el grado de afectación ha sido mucho mayor.

Todo ello puede sintetizarse en dos ideas que los autores exponen con brillantez:

a) "El tener la competencia para decir la última palabra se traduce en un deber de exquisito respeto con el principio de seguridad jurídica, impidiendo, a toda costa, la interpretación de la interpretación" (pág. 12).

Frente a las reiteradas alusiones que el TC realiza a la plena libertad de la que dispone para interpretar los enunciados constitucionales –de ahí procede el subtítulo del libro *"La sentencia de la perfecta libertad"*–, los autores apuntan, y sobre ello volverán con profusión más tarde, que el deber de motivación, la obligación de llevar a cabo un razonamiento lógico y bien argumentado y la necesidad de evitar al máximo los elementos de incertidumbre, deberían haber conducido al Tribunal a pronunciarse con mayores dosis de responsabilidad y prudencia, así como con un cierto sentido de pedagogía jurídica.

b) "Parece que, por un lado, (el Tribunal) ha querido ser deferente con el legislador orgánico estatutario, y, por otro, para hacerlo y para no proceder a la declaración de inconstitucionalidad clara de algunos preceptos, ha tenido que forzar la técnica de las sentencias interpretativas manipulativas, contrariando su propia posición como intérprete supremo. En suma, lo que hace es reconstruir todo el mandato normativo, alterando la literalidad de los preceptos y haciendo decir a los mismos lo que realmente no dicen y contradiciendo la voluntad del legislador democrático" (pág. 18).

Dicho en otros términos: queriendo dejar inalterados los enunciados normativos para respetar al legislador estatutario, el TC ha acabado dotando a los preceptos de un contenido que no es el que el propio legislador quiso para ellos,

o incluso vaciándolos, convirtiéndose en cualquier caso en un cirujano que no ha extirpado la causa de la enfermedad y ha abierto heridas innecesarias.

### III. La atracción de los polos opuestos: autocontención y desactivación normativa en las relaciones entre el legislador y el Tribunal Constitucional

El segundo capítulo del libro lleva por título *"El Estado jurisprudencial autonómico"* y en él, partiendo del carácter indefinido y abierto del modelo de Estado derivado de la Constitución de 1978, los profesores TUR AUSINA y ÁLVAREZ CONDE ponen de relieve cómo, siempre desde su punto de vista, a lo largo de los últimos años, con el proceso de reformas estatutarias abierto a partir de 2006, se han invertido los términos de lo que debería haber sido una forma lógica de proceder. Si se habían detectado ciertas insuficiencias o aspectos que tenían que ser reformados en la Norma Suprema, lo suyo sería haber procedido a esa modificación para tratar de cerrar el modelo autonómico desde arriba, mediante pautas y parámetros dotados de validez y aplicabilidad general, más allá de los particularismos propios de cada Estatuto de Autonomía.

En cambio, ante la imposibilidad de lograr el imprescindible consenso entre las fuerzas políticas, se ha intentado superar esas insuficiencias constitucionales mediante la aprobación de Estatutos de Autonomía "de segunda generación" con contenidos de máximos, pretendiendo que fuera después el Tribunal Constitucional el que depurara esas nuevas normas institucionales básicas mediante sentencias capaces de solventar lo que los actores políticos no habían conseguido resolver.

Y desde este razonamiento se llega a la que, tal vez, sea una de las ideas principales de este capítulo, expresada así por los autores: la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, permite constatar

**La Sentencia 31/2010, de 28 de junio, permite constatar ...**

... “cómo una mayor tendencia a la normativización por parte del legislador puede generar, al tiempo, una mayor tendencia de la jurisprudencia a intervenir e innovar, en una mecánica en la producción del derecho convertida en una especie de círculo vicioso”.

“cómo una mayor tendencia a la normativización por parte del legislador puede generar, al tiempo, una mayor tendencia de la jurisprudencia a intervenir e innovar, en una mecánica en la producción del derecho convertida en una especie de círculo vicioso” (págs. 57-58).

El legislador debe poder elegir, entre las diversas opciones constitucionalmente admisibles, aquella que estime más adecuada, como lógica consecuencia de la aplicación del principio democrático, y el Tribunal Constitucional ha de establecer qué interpretaciones de los preceptos de la Norma Suprema son acordes con ésta y cuáles se exceden y resultan inaceptables. Pero si el legislador convierte la norma infraconstitucional en un camino para la reforma encubierta de la Carta Magna y el máximo garante de ésta se transforma en legislador encubierto que reconstruye los preceptos legales para dotarlos de un sentido y de un significado que no tenían, en tal caso los mecanismos lógicos de funcionamiento se pervierten<sup>6</sup>.

A esto se añade un factor de la máxima relevancia: la petrificación de la jurisprudencia a través de los enunciados normativos estatutarios, en un intento de garantizar que lo legislado no se pueda tocar. Ante una jurisprudencia constitucional que venía siendo entendida como escasamente favorable al desarrollo del modelo autonómico y tendente a preservar en exceso las potestades estatales, los autores consideran que “la opción seguida por el legislador estatutario catalán ha sido la de responder a toda esta doctrina constitucional operando una especie de compilación, prontuario y sistematización, no siempre exactamente fiel, de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional con un doble objetivo: de un lado, para forzar el cambio de dicha jurisprudencia con el argumento de que, en tanto las interpretaciones que subyacían a aquélla se basaban en el Estatuto aprobado en 1979, sería por ello suficiente con modificar éste para así ‘renovar’ la jurisprudencia misma; y en segundo lugar, se pretendía, en la lógica que venimos apuntando, ‘normativizar’ dicha jurisprudencia para, de este modo, proceder a su petrificación e integrarla en el denominado bloque de la constitucionalidad a través del Estatuto, con los consecuentes efectos vinculantes para el Tribunal mismo” (pág. 61).

6. Un interesante trabajo sobre la aplicación, con demasiada frecuencia algo errática, que el Tribunal Constitucional realiza, en el ámbito de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de los criterios hermenéuticos clásicos previstos en el artículo 3.1 del Código Civil, es el de la profesora Claudia STORINI: *La interpretación constitucional y el Estado de las Autonomías*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

Como puede observarse, los autores inciden aquí en el tanto de culpa que le corresponde al legislador ante la situación provocada por la Sentencia 31/2010. Es éste otro aspecto destacable y muy significativo dentro del libro: no se efectúa un estudio estrictamente jurisprudencial de la sentencia, relacionándola con resoluciones anteriores del propio Tribunal para valorar la modificación operada en su doctrina, sino que se apuntan también otros elementos que ayudan a contextualizar el caso del Estatuto catalán para entender mejor la decisión adoptada. Se aprecia, así, cómo, a juicio de los autores, el legislador quiso convertir el Estatuto en una especie de recopilación de la jurisprudencia constitucional para obligar al Tribunal, si no quería caer en la incoherencia, a pronunciarse en el sentido previsto por la propia norma institucional básica catalana.

Este planteamiento lleva a los autores a apuntar dos ideas que resultan concluyentes, por su contenido y por las implicaciones que de ambas se derivan:

1. "El Estatuto va dirigido contra el legislador estatal y contra el Tribunal Constitucional. Frente al primero se opone la naturaleza de la norma estatutaria, su función constitucional, su condición de Constitución material, etc., y su especial fuerza pasiva. Frente al Tribunal se lleva a cabo una doble operación: a) por un lado se dice que se ha recogido toda su jurisprudencia (...), poniendo de manifiesto su acatamiento y respeto por la misma; y b) por otro se le pretende obligar, sin decirlo expresamente, a que cambie la jurisprudencia en función de la nueva redacción estatutaria (...)" (pág. 62).
2. "(...) no parece muy lógico, ya no sólo que el Tribunal alegue una perfecta libertad para configurar los mandatos estatutarios, sino tampoco que la mayoría parlamentaria, como representante de la soberanía nacional, imponga sus decisiones, o al menos influya en las decisiones de otros órganos constituidos que, además, son elegidos por esa misma mayoría parlamentaria" (pág. 64).

En la dinámica creada, legislador estatutario y Tribunal Constitucional se alimentan recíprocamente. Mientras el segundo debería actuar desde la autocontención *-self-restraint-* propia de un órgano que a lo sumo deviene legislador negativo cuando expulsa del ordenamiento las normas con rango de ley que son contrarias a la Norma Suprema, el legislador no debería usurpar la función del máximo intérprete constitucional, llevando al texto de la norma unos enunciados extraídos directamente de su jurisprudencia.

**A juicio de los autores, el legislador quiso convertir el Estatuto en una especie de recopilación de la jurisprudencia constitucional para obligar al Tribunal, si no quería caer en la incoherencia, a pronunciarse en el sentido previsto por la propia norma institucional básica catalana.**

Si el TC abandona la autocontención que debería caracterizar sus pronunciamientos y el legislador intenta convertir el Estatuto en una recopilación encubierta de la jurisprudencia constitucional para evitar que ésta avance en el futuro por caminos “no deseados”, el resultado que se obtiene es una situación jurídica llena de incertidumbres y escasamente recomendable para los operadores jurídicos.

cia, como si de este modo pudiera obligar al TC a pronunciarse en el sentido por él deseado. Este modo de actuar conduce al Tribunal, en la Sentencia 31/2010, a desactivar numerosos preceptos del Estatuto catalán, haciéndoles decir lo que no dicen y reinterpretao la voluntad del legislador en un sentido que difícilmente puede conciliarse con el tenor literal de los artículos. Si el TC abandona la autocontención que debería caracterizar sus pronunciamientos y el legislador intenta convertir el Estatuto en una recopilación encubierta de la jurisprudencia constitucional para evitar que ésta avance en el futuro por caminos “no deseados”, el resultado que se obtiene es una situación jurídica llena de incertidumbres y escasamente recomendable para los operadores jurídicos.

## IV. El ejercicio de la taxidermia a través de una sentencia manipulativa

Legado a este punto, el libro comentado se adentra en su tercer capítulo, que quizás resulte el de mayor calado crítico: “*El valor jurídico de las sentencias del Tribunal Constitucional*”. Los profesores TUR AUSINA y ÁLVAREZ CONDE parten de una realidad que reconocen y asumen: el TC tenía ante sí un caso especialmente complejo, tanto por el cariz de la norma a enjuiciar –era la primera vez que se sometía a examen de constitucionalidad gran parte del texto de un Estatuto de Autonomía–, como por las trascendentes repercusiones que a buen seguro tendría la decisión que se adoptase, y todo ello hacía pensar, sin connotaciones peyorativas, en una sentencia con pronunciamientos interpretativos para salvar la constitucionalidad de algunos preceptos y actuar conforme al principio de conservación de la norma<sup>7</sup>.

Pero una vez aceptada esa realidad, los autores ponen el acento en el exceso cometido por el Tribunal. No estiman que

7. El empleo de las sentencias interpretativas en sede constitucional para resolver casos especialmente complejos o provistos de aristas políticas o cuasi-políticas no es nuevo, ni tan siquiera reciente. Un buen estudio sobre la evolución experimentada por el uso de este tipo de resoluciones puede encontrarse en Héctor LÓPEZ BOFILL: *Decisiones interpretativas en el control de constitucionalidad de la ley*, Instituto Vasco de Administración Pública y Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

las sentencias interpretativas sean, por sí mismas y sin matices, rechazables; el problema se plantea cuando el intérprete deja de serlo y se convierte en redactor encubierto de normas. Dicho en otros términos: no existe inconveniente en que el TC busque una interpretación que permita salvar la constitucionalidad de un precepto normativo y armonizar su contenido en el contexto del ordenamiento jurídico, pero lo que no resulta admisible para los autores es que el supremo intérprete constitucional acabe manipulando la norma para adicionar contenidos en los que el legislador no pensó o suprimir aquellos que el legislador quiso precisamente incluir en el precepto sometido a enjuiciamiento.

Se diría que, para los autores, el TC ha actuado en la Sentencia 31/2010 cual taxidermista normativo que, para lograr el resultado final –un precepto conforme con la Constitución, pero diseado–, antes vacía el texto, lo limpia, lo trata con los productos adecuados –los criterios interpretativos–, lo rellena para darle forma y lo embellece para satisfacer al cliente que hizo el encargo.

Y ahí reside, precisamente, uno de los graves defectos que los autores imputan a la sentencia: la mayoría de esas funciones no le corresponden al Tribunal, que actúa con una mezcla de falsa prudencia y activismo encubierto. Parece ser prudente porque son pocos los preceptos que figuran en el fallo de la sentencia como inconstitucionales y nulos, pero pone en práctica un activismo encubierto, e indebido, cuando lleva a cabo una interpretación conforme en supuestos en los que, en buena lógica, sólo cabía la declaración de inconstitucionalidad, y cuando, además, realiza otras muchas interpretaciones conformes que se quedan en los fundamentos jurídicos y ni siquiera son llevadas al fallo, lo cual convierte la resolución en un gigantesco puzzle jurídico de cuyas piezas resulta imposible obtener una diáfana imagen de conjunto.

Al desbordar el concepto de sentencia interpretativa y adentrarse en el terreno de las sentencias manipulativas, los profesores TUR AUSINA y ÁLVAREZ CONDE entienden que, además, el Tribunal Constitucional ocasiona un enorme problema *pro futuro*: como numerosos preceptos estatutarios siguen vigentes aunque interpretados en un determinado sentido, nada impide que, dentro de algún tiempo, cuando se produzca un cambio en la composición del propio TC, puedan ser reinterpretados de forma sustancialmente distinta.

Los autores del libro ven detrás de este modo de proceder una causa evidente: la sentencia parece haber sido elaborada con

**No existe inconveniente en que el TC busque una interpretación que permita salvar la constitucionalidad de un precepto normativo y armonizar su contenido en el contexto del ordenamiento jurídico, pero lo que no resulta admisible para los autores es que el supremo intérprete constitucional acabe manipulando la norma para adicionar contenidos en los que el legislador no pensó o suprimir aquellos que el legislador quiso precisamente incluir en el precepto sometido a enjuiciamiento.**

**“La consecuencia es que se genera una situación extraña cuanto menos, pues si la norma no es lo que dice, ¿para que se supone que sirve dejarla incólume en su tenor literal? Ello supone, sin más, una contradicción en sus propios términos: se sustituye algo que sigue estando aunque no existe como tal”.**

la clara finalidad política de contentar al legislador y, al mismo tiempo, fraguar un acuerdo entre los magistrados de manera que cada uno pudiera defender sus postulados sin que ello fuera en detrimento de alcanzar las necesarias mayorías para sacar adelante la resolución<sup>8</sup>.

¿Cuál ha sido la consecuencia de todo ello? Que el Tribunal ha sacrificado la contundencia, la claridad y la seguridad jurídica –y con ello su propia *auctoritas* frente al resto de operadores jurídicos–, a cambio de respetar, en la forma pero no en el fondo, la mayoría de los preceptos del Estatuto catalán, norma ésta que resulta manipulada y tergiversada pues parece decir lo que en realidad no dice y, sin embargo, para saber lo que realmente sí dice hay que acudir a una resolución judicial –la Sentencia 31/2010, de 28 de junio– que convierte a la norma institucional básica de referencia en lo que su autor no quiso que fuera.

Expresado en palabras obtenidas del libro que se está comentando:

“La consecuencia es que se genera una situación extraña cuanto menos, pues si la norma no es lo que dice, ¿para que se supone que sirve dejarla incólume en su tenor literal? Ello supone, sin más, una contradicción en sus propios términos: se sustituye algo que sigue estando aunque no existe como tal” (pág. 91).

El TC habría unido, en una misma resolución, tres elementos que, sumados, darían como resultado un panorama desolador: en primer lugar, se interpreta la Constitución con plena y perfecta libertad, con un grado de discrecionalidad cuanto menos excesivo; en segundo lugar, se distorsiona y desautoriza la norma enjuiciada, que pasa a ser otra completamente distinta de la que fue –bien con otro contenido, bien incluso vaciada–; y, en última instancia, se engendra una especie de “sentencia oculta”, que se vislumbra no a la luz del fallo sino cuando se leen sus fundamentos jurídicos y se descubre que contienen tantas interpretaciones conformes o más que las recogidas en el propio fallo.

<sup>8</sup>. Al hilo de esta alusión a la necesidad de fraguar un acuerdo en el Pleno del TC, es preciso poner de relieve el excelente uso que los autores del libro realizan de los votos particulares discrepantes formulados a la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, por los Magistrados D. Javier Delgado Barrio, D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, D. Ramón Rodríguez Arribas y D. Vicente Conde Martín de Hijas. Los extractos de cada uno de estos votos que se van intercalando a lo largo de todo el libro lo enriquecen y aportan matices del mayor interés.

Tal vez los clientes a satisfacer eran demasiados –y demasiado exigentes– y el taxidermista, apurado por los plazos, no pudo conseguir que el resultado final de su trabajo contentase a todos. Era inevitable que algunas costuras quedasen al descubierto.

## V. Las exigencias interpretativas de un Estatuto poliédrico de segunda generación: un Tribunal Constitucional desbordado ante la nueva formulación de los derechos, las competencias y las relaciones entre el Estado y la Generalitat

Cuando en el capítulo IV se abordan los “*ámbitos materiales afectados*”, el libro llega a una zona abisal. La complejidad y extensión de la Sentencia 31/2010 se hacen más evidentes cuando se desciende al terreno de lo concreto, de las diversas materias sobre las que el Tribunal Constitucional se va pronunciando. Y es aquí donde quizás la obra comentada muestra ciertas carencias, bien por no abordar algunas de esas materias, bien por hacerlo con una cierta superficialidad. Es innegable que un estudio minucioso de todas y cada una de las cuestiones suscitadas por la resolución judicial hubiera requerido una monografía de mucha más extensión pero, sin llegar a ese extremo ni pretender, bajo ningún concepto, enmendar la plana a los autores, sí hubiese sido deseable profundizar más en ciertas cuestiones que después se reseñarán.

En la primera parte del capítulo, los profesores TUR AUSINA y ÁLVAREZ CONDE recopilan interesantes pronunciamientos anteriores del TC sobre la naturaleza jurídica de los Estatutos

de Autonomía y su encuadre dentro del bloque de la constitucionalidad para, acto seguido, hacerse eco de lo que el propio Tribunal dice en la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, en relación con la función constitucional de los Estatutos, la consideración de éstos como normas delimitadoras de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, su valoración como normas de remisión a otras normas jurídicas, el problema de la congelación de rango o petrificación de los contenidos estatutarios, la posibilidad de que los Estatutos constituyan normas meramente interpretativas y su dimensión como auténticas normas jurídicas.

A partir de estas premisas, se realiza una interesante y detallada exposición sobre la extensión del principio de reserva estatutaria derivado del artículo 147.2 de la Constitución y se analizan los diversos contenidos que debe o puede tener un Estatuto de Autonomía, desde el contenido mínimo, necesario e imprescindible hasta el contenido de tipo adicional. Después de esto y de una breve referencia a la reforma de los Estatutos de Autonomía, el capítulo entra ya en los diferentes bloques de materias sobre los que quieren centrarse los autores y que son, en síntesis, los siguientes:

**a)** Los *aspectos identitarios*, incluyendo el polémico uso del término "nación" –sin eficacia jurídica interpretativa, según la sentencia– en el Preámbulo de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, los símbolos nacionales, los derechos históricos y la lengua.

Todos estos aspectos son abordados con el suficiente grado de detalle, incidiendo de forma particular sobre el valor que cabe otorgar a los preámbulos y a las exposiciones de motivos, así como sobre el carácter polisémico del término "nación" y las diversas vertientes jurídicas desde las que es posible reflexionar en torno al tema de la lengua.

**b)** Un segundo gran bloque lo constituye la *previsión de un catálogo de derechos dentro del Estatuto*, y también en esta oportunidad se realiza una exposición amplia y digna de ser resaltada, pues se aborda desde la relación "leyes orgánicas-leyes ordinarias-Estatuto" hasta las similitudes y diferencias entre el Tribunal Constitucional y el Consejo de Garantías Estatutarias, pasando por la disyuntiva entre derechos fundamentales y aquellos que no lo son –los primeros no podrían ser incluidos en las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas mientras que los segundos sí– y la institución de la Sindicatura de

Greuges. En este sentido, los autores se posicionan a favor de la posible inclusión de catálogos de derechos –no fundamentales– en los Estatutos de Autonomía, siempre que se respeten las previsiones constitucionales y que estén relacionados con aquellos ámbitos materiales sobre los que la Comunidad Autónoma interesada ostente competencias.

Llama la atención que, en el caso del Consejo de Garantías Estatutarias, sea el Tribunal Constitucional el que se haya decantado por declarar inconstitucional el precepto que regulaba la institución y que, en cambio, sean los autores los que consideren que el artículo de referencia era perfectamente salvable desde una perspectiva constitucional pues en nada interferían las funciones atribuidas al citado Consejo en el terreno de las competencias asumidas por el TC.

Y también merece ser puesta de manifiesto la interesante comparación que se lleva a cabo en el libro entre lo que el TC dijo, en materia de derechos, en su Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre, en el caso del artículo 17.1 del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, y lo que luego manifestó en la Sentencia 31/2010, de 28 de junio:

“Así pues, la STC 31/2010 avala la constitucionalidad de las declaraciones estatutarias de derechos, siempre que estén materialmente ligadas a las competencias autonómicas, que vinculen sólo al legislador autonómico y que no entrañen un menoscabo de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales. Unos tienen la condición de derechos subjetivos y otros son mandatos dirigidos al legislador autonómico. Pero, a diferencia de la STC 247/2007, donde se señalaba expresamente que ‘los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos dirigidos a los poderes públicos’, ahora admite esta posibilidad y amplía el número de derechos subjetivos” (pág. 180).

c) El tercer ámbito material afectado por la STC 31/2010, de 28 de junio, que abordan los autores es *el régimen local*. Aquí la obra resulta excesivamente parca, no tanto en lo que se refiere al breve estudio introductorio sobre el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades

**Los autores se posicionan a favor de la posible inclusión de catálogos de derechos –no fundamentales– en los Estatutos de Autonomía, siempre que se respeten las previsiones constitucionales y que estén relacionados con aquellos ámbitos materiales sobre los que la Comunidad Autónoma interesada ostente competencias.**

Las consecuencias de futuro que puede tener la modificación de la organización territorial local en Cataluña y su incidencia sobre las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma tal vez requerían un análisis algo más detallado para sopesar cómo pueden convivir, si es que lo hacen, provincias y veguerías, además de lo que puede suponer que los consejos de veguerías reemplacen a las diputaciones provinciales, más allá de los meros nominalismos.

Autónomas y al papel que juega al respecto la Ley 7/1985, de 21 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, sino, de manera muy relevante, en lo que respecta a la relación entre veguerías y provincias, por un lado, y consejos de veguerías y diputaciones provinciales, por otro.

Es verdad que los autores se muestran claramente en contra de la interpretación conforme realizada por el TC para salvar los preceptos en cuestión pero puede que el tema mereciese una mayor dedicación para relacionar los artículos del Estatuto catalán con la Ley 30/2010, de veguerías, que se cita muy someramente en un capítulo posterior del libro pero aquí ni tan siquiera se menciona. Las consecuencias de futuro que puede tener la modificación de la organización territorial local en Cataluña y su incidencia sobre las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma tal vez requerían un análisis algo más detallado para sopesar cómo pueden convivir, si es que lo hacen, provincias y veguerías, además de lo que puede suponer que los consejos de veguerías reemplacen a las diputaciones provinciales, más allá de los meros nominalismos. Es tal el margen de discrecionalidad con el que se mueve el TC en este ámbito y la superficialidad de los argumentos que emplea para considerar que no se ven vulneradas las competencias del Estado en materia de régimen local, sin pronunciarse con la exigible nitidez sobre las cuestiones que le fueron planteadas en torno a la configuración constitucional y legal de la provincia, que hubiese sido deseable una cierta reflexión de mayor calado en el libro.

**d)** El cuarto ámbito es *el Poder Judicial en las Comunidades Autónomas*, partiendo de la distinción que ya es clásica en la jurisprudencia constitucional española entre "Administración de Justicia" y "administración de la Administración de Justicia". Aquí, sin duda, la atención se centra en la novedad que supuso la regulación, en el Estatuto catalán, del Consejo de Justicia, una regulación que, en gran parte, es declarada inconstitucional en la Sentencia 31/2010, de 28 de junio.

De nuevo en esta parcela, los autores se muestran especialmente críticos con el contenido de la resolución judicial. La causa de su discrepancia hay que buscarla en el criterio adoptado por el Tribunal: si bien declara inconstitucional el Consejo de Justicia como órgano autonómico carente de cobertura en la Ley Orgánica del Poder Judicial

y contrario a la unidad de gobierno que corresponde ejercer al Consejo General de Poder Judicial, al mismo tiempo lleva a cabo interpretaciones de conformidad en relación con diversos preceptos vinculados con la regulación en el Estatuto catalán del propio Consejo de Justicia. Y este hecho, consentir la pervivencia de un órgano declarado formalmente inconstitucional mediante la salvación de algunas de las funciones que tiene atribuidas y sugerir al legislador estatal que proceda en el futuro a reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial para regularizar su situación, es lo que los profesores TUR AUSINA y ÁLVAREZ CONDE consideran de difícil aceptación:

“Por ello, la lógica jurídica debería haber llevado a declarar inconstitucional toda la regulación estatutaria, pero el Tribunal hace interpretaciones concretas que permiten la existencia del órgano y alguna de sus competencias. Así, en realidad, el Tribunal Constitucional ‘opera en él una mutación mediante declaraciones de inconstitucionalidad concretas (una suerte de voladura controlada del órgano) para dejar en pie un órgano distinto e inesperado’, que se parece más a los de los Estatutos aragones, valenciano, balear o castellano-leonés” (pág. 208).

e) Por lo que respecta a las *competencias*, los autores ponen de relieve cómo los Estatutos de Autonomía de segunda generación han tratado de escalar varios peldaños más en el proceso de asimilación de las normas institucionales básicas como “pseudo-Constituciones”, a cuyo efecto han pretendido convertirse en normas delimitadoras de las competencias estatales y han procedido al blindaje, por definición o por descripción, de las competencias autonómicas para procurar que no se vean afectadas *a la baja* por los cambios que pueda experimentar en el futuro la jurisprudencia constitucional.

Con este intento de “cerrar el modelo” mediante la petrificación de un sistema competencial basado en la profusa enumeración de materias y submaterias y de todas aquellas competencias y funciones que asume la Comunidad Autónoma en relación con cada una de ellas, el legislador estatutario habría excedido su margen de actuación, asumiendo un rol para el que no está habilitado –delimitar, en negativo, las competencias estatales– porque sólo le puede corresponder a la Constitución y al Tribunal Constitucional como su máximo intérprete.

Con este intento de “cerrar el modelo” mediante la petrificación de un sistema competencial basado en la profusa enumeración de materias y submaterias y de todas aquellas competencias y funciones que asume la Comunidad Autónoma en relación con cada una de ellas, el legislador estatutario habría excedido su margen de actuación, asumiendo un rol para el que no está habilitado –delimitar, en negativo, las competencias estatales– porque sólo le puede corresponder a la Constitución y al Tribunal Constitucional como su máximo intérprete.

Pues bien, el TC no declara la inconstitucionalidad de la técnica del blindaje competencial, al entender que se trata de una enumeración meramente indicativa y descriptiva, que en ningún caso excluye la confluencia de títulos competenciales del Estado. Y en este punto el libro comentado adquiere una especial brillantez al reproducir buena parte del fundamento jurídico 57 de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, en el que el Tribunal realiza algunas de las que, probablemente, sean las reflexiones más importantes de toda la resolución.

Si en la Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre, ya citada con anterioridad, el TC había admitido que los Estatutos de Autonomía pueden, aun de forma indirecta, delimitar en cierta medida las competencias estatales al precisar las que corresponden a cada Comunidad Autónoma, en el pronunciamiento dictado para enjuiciar la constitucionalidad del Estatuto catalán se produce un giro considerable. En efecto, no se declara inconstitucional la técnica del blindaje competencial pero el Tribunal procede a una interpretación de conformidad de buena parte de los preceptos estatutarios para dejar sentado que, digan éstos lo que digan, deberán entenderse siempre sin perjuicio de las competencias reservadas por la Constitución al Estado y de conformidad con la doctrina establecida por el propio Tribunal.

En este sentido, la resolución judicial de referencia niega al legislador estatutario la posibilidad de reproducir en una norma institucional básica los contenidos de la jurisprudencia constitucional, pues con ello estaría usurpando la función jurisdiccional del TC y petrificando una doctrina que puede evolucionar en el futuro en otro sentido distinto.

En la práctica, los autores estiman que este cambio de orientación jurisprudencial lleva a la desactivación efectiva de casi todas las novedades introducidas, en el ámbito competencial, por el Estatuto catalán. Lo cual resulta, a su juicio, un notable contrasentido: desde un punto de vista formal, se declara la inconstitucionalidad de muy pocos preceptos pero, desde una perspectiva material, se desactiva el contenido de muchos de ellos al interpretarlos de tal modo que los enunciados normativos se alejan considerablemente de lo que el legislador estatutario quiso decir a través suyo.

Sobre la base de estas premisas, los autores analizan el pronunciamiento del TC en relación con los artículos 110,

111 y 112 del Estatuto catalán, que son los encargados de definir qué entiende el legislador por competencias exclusivas, competencias compartidas y competencias de ejecución, y discrepan de la declaración de inconstitucionalidad recaída sobre la definición de las bases estatales por motivos similares a los que habían explicado cuando disintieron de la declaración de inconstitucionalidad del Consejo de Garantías Estatutarias: tratándose de un precepto que sí admitía una interpretación conforme más fácil de argumentar, en cambio aquí se opta por expulsarlo del ordenamiento, cuando en otras ocasiones se llevan a cabo interpretaciones de conformidad mucho más difíciles de defender y con efectos más perniciosos sobre el principio de seguridad jurídica.

Son esclarecedoras del parecer de los autores estas palabras:

“El Tribunal, por un lado, utiliza una misma línea argumental: las competencias autonómicas no impiden la acción de los títulos competenciales del Estado, acudiendo reiteradamente a su jurisprudencia. Por otro lado, acepta la constitucionalidad, aunque vaciando aquellas de contenido, de casi todas las materias enumeradas, unas veces llevándola al fallo y otras no, cuando casi siempre realiza una interpretación conforme con la Constitución. Es decir, con tan sólo tres declaraciones de inconstitucionalidad, y referidas a un mismo tema y a aspectos parciales de tres preceptos estatutarios, el Tribunal, a través de su interpretación conforme, parece haber establecido un límite infranqueable a la asunción competencial por parte de los Estatutos de Autonomía, vaciando de contenido, pero sin ser declarado formalmente inconstitucional, el nuevo sistema de distribución competencial establecido por el Estatuto de Cataluña” (pág. 244).

f) En el *ámbito de las relaciones institucionales*, el libro resulta demasiado escueto y deja únicamente apuntados algunos aspectos que hubieran merecido mayor atención. La tensión entre bilateralidad y multilateralidad, la participación de la Generalitat catalana en la composición de determinados órganos constitucionales y otros organismos estatales, o las relaciones con la Unión Europea y la acción exterior, son todos ellos asuntos en los que los autores sólo apuntan la decisión adoptada por el Tribunal Constitucio-

nal al hilo de los preceptos involucrados –de nuevo numerosas interpretaciones conformes– y su discrepancia, pero tal vez se eche en falta una consideración más detallada sobre la virtualidad de los mecanismos bilaterales de cooperación entre el Estado y la Generalitat y sobre las repercusiones en el ámbito de las relaciones multilaterales entre el Estado y el conjunto de Comunidades Autónomas.

**g)** Se adentran entonces los autores en el último ámbito de los que han merecido su atención singularizada: *la financiación*. Y de nuevo en este terreno el libro resulta sucinto en exceso, por cuanto se apuntan diversas cuestiones que, en buena lógica, quizás deberían haber sido analizadas con mayores pormenores. Se alude, en efecto, a la relación entre los Estatutos de Autonomía y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, así como a la declaración de inconstitucionalidad del precepto estatutario catalán que otorgaba a la Generalitat la capacidad legislativa para crear tributos locales y al caso de la Disposición Adicional Tercera, a la que se priva de naturaleza jurídica para rebajar cualquier atisbo de compromiso de un determinado volumen de inversiones a través de los Presupuestos Generales del Estado.

Todos estos aspectos, y otros vinculados con el tema de la financiación que los autores ni tan siquiera mencionan, son de la suficiente trascendencia y tienen una repercusión directa de tal calado en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas que hubiera sido deseable que el libro los abordase con mayor detenimiento, pues los autores se limitan prácticamente a reincidir en el uso, por parte del Tribunal, de la técnica de la interpretación conforme para salvar la constitucionalidad de numerosos preceptos de dudosa compatibilidad con el texto de la Norma Suprema<sup>9</sup>.

---

9. Buena prueba de la importancia que tenían todos los aspectos reseñados en materia de financiación y de las repercusiones que cabía esperar sobre el resto de Comunidades Autónomas es que, como consecuencia directa de la interpretación conforme de la Disposición Adicional Tercera del Estatuto catalán, el Pleno de Les Corts Valencianes acaba de aprobar, en su sesión de 9 de marzo de 2011, la *Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Disposición Adicional Primera del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana*, que será remitida a las Cortes Generales para continuar su tramitación. La modificación de la Disposición Adicional Primera del Estatut valenciano pretende garantizar que la inversión del Estado en la Comunitat Valenciana, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, sea equivalente al peso de la población de la Comunitat Valenciana sobre el conjunto del Estado por un periodo de siete años, con una redacción muy similar a la de la Disposición Adicional Tercera del Estatuto andaluz.

Concluido de este modo el capítulo que se dedica a los *ámbitos materiales afectados* por la Sentencia 31/2010, se observa, por una parte, cómo el Tribunal Constitucional se vio un tanto desbordado por la magnitud de la tarea que tenía que afrontar, lo que le llevó a forzar la interpretación de conformidad para evitar la declaración de inconstitucionalidad de numerosos preceptos cuyo tenor literal, sin embargo, era difícil de armonizar con la Carta Magna; y se aprecia, por otro lado, cómo los autores realizan un tratamiento un tanto irregular de los aspectos estudiados, con notables aportaciones y un encuadre muy completo en el ámbito de los derechos y las competencias y, en cambio, con planteamientos excesivamente reducidos en materia de régimen local, relaciones institucionales y financiación.

## VI. Como piedra lanzada al agua: reforma constitucional, Estatutos de Autonomía, legislación estatal y legislación catalana tras los efectos producidos por la sentencia

Los dos capítulos restantes del libro son, comparados con los anteriores, notablemente más breves. El quinto está dedicado a "*la incidencia de la sentencia sobre otras normas*" y aborda cuatro cuestiones esenciales:

a) Para los autores, la situación creada por el Estatuto catalán, primero, y por la Sentencia 31/2010, después, sólo podría solventarse a través de una reforma constitucional que llevase, incluso, a redactar un nuevo Título VIII para fijar *desde arriba* las líneas maestras del modelo de organización territorial, sin dejarlo, como hasta ahora lo ha estado, al albur de nuevos procesos de reformas estatutarias o de cambios en la orientación de la jurisprudencia constitu-

**Se observa, por una parte, cómo el Tribunal Constitucional se vio un tanto desbordado por la magnitud de la tarea que tenía que afrontar, lo que le llevó a forzar la interpretación de conformidad para evitar la declaración de inconstitucionalidad de numerosos preceptos cuyo tenor literal, sin embargo, era difícil de armonizar con la Carta Magna; y se aprecia, por otro lado, cómo los autores realizan un tratamiento un tanto irregular de los aspectos estudiados, con notables aportaciones y un encuadre muy completo en el ámbito de los derechos y las competencias y, en cambio, con planteamientos excesivamente reducidos en materia de régimen local, relaciones institucionales y financiación.**

La viabilidad de la reforma de la legislación estatal para recoger aquellos aspectos que se han visto cuestionados en el Estatuto catalán dependerá, como sucede en otros muchos ámbitos, de su dimensión cuantitativa y cualitativa, es decir, de cuántas normas se vean afectadas y del grado y profundidad de las modificaciones que se pretenda llevar a cabo.

cional que conduzcan a modificaciones encubiertas de los enunciados de la Norma Suprema.

**b)** El pronunciamiento del TC sobre la norma institucional básica catalana ha tenido y tendrá indudables consecuencias sobre otros procesos de reformas estatutarias. En primer lugar, porque parece inevitable un cierto proceso de emulación desde aquellas Comunidades Autónomas que aspiren a contar, en sus respectivos Estatutos, con las mismas previsiones que el Tribunal ha legitimado para Cataluña. Y, en segunda instancia, porque en muchas Comunidades Autónomas se había adoptado una actitud expectante ante lo que pudiera decidir el TC en ese supuesto y, una vez adoptada la resolución, es fácil imaginar que a lo largo de la próxima legislatura de los Parlamentos autonómicos, es decir, después del 22 de mayo de 2011, se reactivarán procesos de reforma que se habían paralizado o que apenas habían dado sus primeros pasos a la espera de lo que pudiera acaecer en el caso catalán.

A todo ello se añade la incógnita de saber qué sucederá con el propio Estatuto de Cataluña. Los autores no parecen albergar muchas esperanzas sobre su posible reforma para adecuarlo a las consecuencias derivadas de la Sentencia 31/2010, e incluso se muestran escépticos sobre los efectos supuestamente beneficiosos que pueda deparar la resolución aludida. Más bien parecen aventurar que sentencia y Estatuto tendrán que convivir, por muy difícil que resulte determinar cómo lo harán y hasta cuándo.

**c)** En cuanto a la legislación estatal, y teniendo en cuenta que el TC ya dejaba en su resolución una puerta abierta a la conveniencia de reformar algunas normas estatales para encauzar por esa vía ciertos contenidos estatutarios –de manera especialmente significativa la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial a fin de regular los Consejos Autonómicos de Justicia–, los autores aluden a un cierto proceso de “rescate estatutario”, que ya se habría iniciado a través de las oportunas negociaciones entre el Gobierno y el Ejecutivo de la Generalitat. En todo caso, la viabilidad de la reforma de la legislación estatal para recoger aquellos aspectos que se han visto cuestionados en el Estatuto catalán dependerá, como sucede en otros muchos ámbitos, de su dimensión cuantitativa y cualitativa, es decir, de cuántas normas se vean afectadas y del grado y profundidad de las modificaciones que se pretenda llevar a cabo.

d) Finalmente, otra vertiente del problema que los autores no olvidan es lo que pueda suceder con la legislación catalana. Durante los cuatro años que el Estatuto estuvo vigente con su redacción original, desde la Comunidad Autónoma se llevó a cabo una ingente labor normativa que se tradujo en la aprobación y entrada en vigor de numerosas leyes que desarrollaron cuantiosos preceptos estatutarios. Ahora, como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad o de la interpretación conforme aplicadas a preceptos que sirvieron como títulos habilitantes de esas leyes, se ha de plantear en qué situación quedan éstas. ¿Procede modificarlas para adecuarlas a las exigencias derivadas de la Sentencia 31/2010 o basta interpretar sus contenidos a la luz de dicha resolución? Ciertamente hay supuestos en los que esa alternativa ni siquiera parece viable y sólo resultaría lógica la reforma del texto legal, pero tampoco en este terreno los autores son demasiado optimistas y ven perfectamente posible que lo ilógico se haga realidad.

A través de los cuatro aspectos reseñados, los profesores TUR AUSINA y ÁLVAREZ CONDE hacen hincapié en el efecto que puede tener la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre multitud de ámbitos normativos. La resolución actuaría cual piedra lanzada sobre una superficie de agua estancada, cuyas ondas se amplían hasta difuminarse en la lejanía.

## VII. El aplazamiento del problema y la ocasión perdida

Dicho todo lo anterior, el capítulo VI, “*A modo de conclusión*”, no es más que el corolario evidente del planteamiento que los autores han defendido durante el resto de la obra.

Tanto el legislador estatutario como el Tribunal Constitucional se han extralimitado en el ejercicio de sus respectivas funciones y han generado, mediante una suma imperfecta de factores, una situación innecesariamente compleja. Si las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas requieren de lealtad institucional, colaboración y cooperación entre las distintas Administraciones Públicas implicadas, lo que en cambio...

**Tanto el legislador estatutario como el Tribunal Constitucional se han extralimitado en el ejercicio de sus respectivas funciones y han generado, mediante una suma imperfecta de factores, una situación innecesariamente compleja. Si las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas requieren de lealtad institucional, colaboración y cooperación entre las distintas Administraciones Públicas implicadas, lo que en cambio...**

... se ha acabado produciendo es una creciente incertidumbre jurídica, un cuestionamiento continuo de las bases del sistema y una permanente lucha por consolidar posiciones para evitar que se vean afectadas por futuros cambios legislativos o jurisprudenciales.

“Lo único que se puede constatar es que la STC 31/2010, por culpa de unos y de otros, debe ser considerada como una ocasión perdida de consolidación definitiva de nuestro modelo de Estado. Analicemos la misma para extraer todas sus consecuencias jurídicas y políticas, pero hagamos un debate serio y sosegado que nos abra nuevas puertas de profundización democrática, con unos planteamientos totalmente diferentes a los hasta ahora realizados. Si ello es así, a lo mejor la sentencia del Tribunal Constitucional puede producir efectos políticos por ella no previstos”

se ha acabado produciendo es una creciente incertidumbre jurídica, un cuestionamiento continuo de las bases del sistema y una permanente lucha por consolidar posiciones para evitar que se vean afectadas por futuros cambios legislativos o jurisprudenciales.

El TC, en opinión de los autores, se ha creído que era el poder constituyente y se ha atribuido a sí mismo un papel que no le corresponde. Y el legislador ha tratado de petrificar la jurisprudencia constitucional anclándola en el texto del Estatuto, convirtiéndose en intérprete cualificado de la Norma Suprema con la supuesta capacidad de pronunciarse sobre aspectos que excedían de su ámbito competencial.

La Sentencia 31/2010 no ha resuelto, en suma, el problema del Estatuto catalán sino que lo ha aplazado, abriendo además otros contenciosos nuevos y quedándose, precisamente por todo ello, en lo que los autores califican como ocasión perdida:

“Lo único que se puede constatar es que la STC 31/2010, por culpa de unos y de otros, debe ser considerada como una ocasión perdida de consolidación definitiva de nuestro modelo de Estado. Analicemos la misma para extraer todas sus consecuencias jurídicas y políticas, pero hagamos un debate serio y sosegado que nos abra nuevas puertas de profundización democrática, con unos planteamientos totalmente diferentes a los hasta ahora realizados. Si ello es así, a lo mejor la sentencia del Tribunal Constitucional puede producir efectos políticos por ella no previstos” (pág. 272).

El libro concluye con un capítulo VII integrado por numerosos *anexos* –de gran utilidad– que, en forma de cuadros sinópticos y tablas comparativas, analizan numerosos aspectos relacionados con la Sentencia 31/2010, de 28 de junio: desde la votación por bloques en el Pleno del Tribunal Constitucional, hasta los artículos recurridos y afectados por los distintos pronunciamientos que contiene la resolución, pasando por la relación entre el Estatuto catalán y los Estatutos de Andalucía, Aragón, Castilla y León, la Comunitat Valenciana e Illes Balears, es decir, todos aquellos que fueron reformados entre 2006 y 2007<sup>10</sup>.

10. Para un acercamiento en profundidad al proceso de reforma de todos esos Estatutos de Autonomía, con una perspectiva comparada, puede consultarse Francisco BALAGUER CALLEJÓN (dir.): *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007.

## VIII. Valoración final: el intérprete supremo no tiene quien le escriba

Cuando se finaliza la lectura de *Las consecuencias jurídicas de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Cataluña. La sentencia de la perfecta libertad*, queda en la mente una sensación contradictoria, fruto del placer que supone haber disfrutado de un ejercicio de crítica doctrinal valiente y bien fundamentado y, a la vez, haber adquirido conciencia renovada de las notables incertidumbres que se ciernen sobre el futuro del modelo autonómico derivado de la Constitución de 1978.

Como aquel famoso coronel que en la novela de Gabriel García Márquez pasaba su tiempo esperando recibir cartas que raramente llegaban, el Tribunal Constitucional ha tenido que hacer frente, en el caso del Estatuto de Autonomía de Cataluña, a su propia soledad en una situación muy complicada, con escasa colaboración institucional por parte de los restantes poderes públicos y menos cooperación, si cabe, de parte de los principales actores políticos implicados.

Quienes, como los magistrados integrantes del Pleno que dictó la Sentencia 31/2010, tienen en su mano la facultad de tomar la decisión última sobre asunto tan enrevesado, han de asumir con ello que su labor va a ser examinada con una lente de muchos aumentos y que cualquier error, exceso o decisión sin la debida y adecuada motivación va a tener unas repercusiones a menudo impredecibles.

Que esto suceda forma parte del funcionamiento del sistema, y monografías como la que aquí se ha comentado demuestran que la crítica doctrinal argumentada puede contribuir también a la mejora significativa de los engranajes de nuestro Estado social y democrático de Derecho. Aunque, parafraseando el título de la novela del gran escritor estadounidense Cormac McCarthy, este no sea un país para intérpretes.

# Colaboran en este número:

**Vicente Garrido Mayol:** Presidente del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valènciana. Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universitat de València.

**Remedio Sánchez Ferriz:** Catedrática de Derecho Constitucional de la Universitat de València.

**Fco. Javier Orduña Moreno:** Catedrático de Derecho Civil. Director del Departamento de Derecho Civil de la Universitat de València.

**Manuel Martínez Sospedra:** Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Cardenal Herrera-CEU.

**Lluís Aguiló i Lúcia:** Professor Titular de Dret Constitucional de la Universitat de València. Lletrat de les Corts Valencianes.

**José María Vidal Beltrán:** Profesor de Derecho Constitucional de la Universitat de València. Ha sido Director General de Cooperación Autónoma en el Ministerio de Administraciones Públicas. Jefe del Área Jurídica del Consejo de Administración de RTVV.

**Rafael Ripoll Navarro:** Secretario Autonómico de Relaciones con el Estado y con la Unión Europea, Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas, Generalitat Valenciana.

**Juan Manuel Viesca Marqués:** Asesor Coordinador de la Secretaría Autónoma de Relaciones con el Estado y con la Unión Europea, Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas, Generalitat Valenciana.

**Jorge Cardona Llorens:** Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universitat de València. Fue el experto en materia de relaciones exteriores llamado a comparecer ante la Comisión de Les Corts encargada de preparar la reforma estatutaria.

**Alberto Arrufat Cárdua:** Profesor de Derecho Internacional Público de la Universitat de València. Premio Corts Valencianes del año 2009 por su monografía sobre *Asambleas Autonómicas y Acción Exterior*.

**Elena Bastidas Bono:** Alcaldesa de Alzira y Presidenta de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias.

**Juan Martín Queral:** Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universitat de València. Abogado.

**Jorge Llavona Arango:** Abogado de La Generalitat. Abogacía General de la Generalitat, Conselleria de Industria, Comercio e Innovación, Generalitat Valenciana.

**Manuel Moreno Vázquez:** Jefe de Servicio de Derecho Foral y Seguimiento Legislativo, Dirección General de Coordinación del Desarrollo Estatutario y Promoción del Autogobierno, Conselleria de Gobernación, Generalitat Valenciana.

# Consejo Asesor

## Presidente:

Serafín Castellano Gómez

## Vocales:

Enrique Álvarez Conde

Gaspar Ariño Ortiz

Mariano Ayuso Ruiz - Toledo

Sol Bacharach de Varela

Elena Bastidas Bono

Rafael Blasco Castany

Aldo Bonomi

Vicente Caballer Mellado

Bernardí Cabrer Borrás

Santiago Calatrava Valls

Carlos Cervantes Lozano

José Manuel Canales Aliende

José Casas Pardo

Rafael Cerdá Ferrer

Adela Cortina Orts

Ana Encabo Balbín

Ignacio Fernández de Lucio

Ascensión Figueres Górriz

Alejandro Font de Mora Turón

Emilio Fontela Montes

Juana María Forés Villanueva

Vicent Franch i Ferrer

José Manuel García Margallo

Federico García Moliner

Vicente Garrido Mayol

Alonso Gil Irún

Pedro Grimalt Ivars

Santiago Grisolia García

José Honrubia López

Ignacio Jiménez Raneda

Juan Francisco Juliá Igual

Massimo Latorre

Marco Antonio López Cerdá

Lourdes López Nieto

Manuel López Pellicer

Milagrosa Martínez Navarro

José María Lozano Velasco

Ramón Martín Mateo

Juan Martín Queralt

Íñigo Méndez de Vigo

Enrique de Miguel Fernández

Trinidad Miró Mira

J. Damià Mollà i Beneyto

José Manuel Morán Criado

Carlos Morenilla Jiménez

Vicente L. Navarro de Luján

José Alberto Parejo Gámiz

José Alfredo Peris Cancio

Riccardo Petrella

Rafael Ripoll Navarro

Ramón Rizo Aldeguer

Jesús Rodríguez Marín

Göran Rollnert Liern

José Luis Rubio Delgado

Manuel Ángel Rueda Pérez

Juan Luis de la Rúa Moreno

Carolina Salvador Moliner

José Sanmartín Esplugues

Cristina Santamaría Siurana

Vicente Sifre Martínez

Francisco Toledo Lobo

Francisco Tomás Vert

José María Tortosa Blasco

Rafael Vicente Queralt

José Vidal Beneyto

José Luis Villacañas Berlanga

## Directora

Carolina Salvador Moliner

# Consejo de Redacción

José Desfilis López

Vicente Domínguez Calatayud

Federico Fernández Roldán

Javier Guillem Carrau

Mauro Guillen Grech

Pilar Herrero Gil

Ana María Matamales Sanchis

Rosa Moliner Navarro

María José Morales Godos

Manuel Moreno Vázquez

Remedio Sánchez Férriz

Jesús Emilio Torrejón Puchol

**Nota de redacción:** La revista no se hace responsable ni comparte necesariamente las opiniones expresadas por los autores, que las formulan bajo su exclusiva responsabilidad.











## COLABORAN

Vicente Garrido Mayol  
Remedio Sánchez Ferriz  
Fco. Javier Orduña Moreno  
Manuel Martínez Sospedra  
Lluís Aguiló i Lúcia  
José María Vidal Beltrán  
Rafael Ripoll Navarro  
Juan Manuel Viesca Marqués  
Jorge Cardona Llorens  
Alberto Arrufat Cárdua  
Elena Bastidas Bono  
Juan Martín Queralt  
Jorge Llavona Arango  
Manuel Moreno Vázquez