



revista valenciana  
**d'estudis autonòmics**

2012 | nº 57

**Redacción y administración:**

Dirección General de Coordinación del Desarrollo Estatutario.  
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:**

Llibreria de la Generalitat (LliG)  
C. Avellanas, 14. 46003 València  
Tl. 961 926 180  
lilig@gva.es

**Producción:**

La Gráfica

ISSN: 0213-2206

Depósito legal: V-1172-1996



Honorable Sr. D.  
Serafin Castellano Gómez  
**CONSELLER DE GOVERNACIÓ**

## Un balance positivo y un futuro prometedor después de tres décadas de autogobierno valenciano

En una época en la que casi todo parece efímero, cuando los acontecimientos se suceden de forma vertiginosa y resulta a veces harto difícil valorarlos con el necesario sosiego y la imprescindible distancia, los valencianos podemos afirmar con rotundidad y legítima satisfacción que nuestro Estatut d'Autonomia acaba de cumplir sus primeros treinta años de vigencia sin haber perdido un ápice de su significado y con una vitalidad reforzada.

Hacer memoria permite mirar hacia atrás con la perspectiva que otorga el tiempo transcurrido, sin pretensión alguna de revisar el pasado pero con la voluntad de aplicar en el futuro las lecciones aprendidas. Lo que en los años ochenta del pasado siglo era todavía una autonomía embrionaria, cuyos perfiles y contenidos se iban forjando y asentando día a día, se ha convertido en un modelo sólido, cimentado sobre bases estables e inspirado en un ejercicio leal y solidario de la autonomía política.

La Comunitat Valenciana cuenta hoy con un conjunto de instituciones estatutarias agrupadas en la Generalitat, con un marco competencial, con unos símbolos y unas señas de identidad que la singularizan dentro del conjunto de Comunidades Autónomas que vertebran la organización territorial del Estado. Esa singularidad ha demostrado ser perfectamente compatible con dos reglas esenciales que el Tribunal Constitucional ha reiterado en numerosas ocasiones desde su más temprana jurisprudencia: unidad no es uniformidad y autonomía política no es soberanía.

Si algo ha puesto de manifiesto la Comunitat Valenciana durante los últimos treinta años es que aspirar a las más altas cotas de autogobierno y reivindicar lo que en justicia le corresponde a un determinado territorio no es incompatible con mantener una permanente actitud de lealtad hacia el Estado

y respeto a las demás Comunidades Autónomas. La elaboración del Estatut de 1982 y la trascendental reforma de 2006 evidenciaron que los valencianos somos capaces de trabajar juntos y luchar por lo que ansiamos, pero sin crear diferencias injustificadas ni fomentar impropiedades agravios comparativos con otros territorios.

Todo ello se hace patente en este número monográfico de la Revista Valenciana d'Estudis Autònomic, que recoge una serie de estudios elaborados por profesionales de amplia trayectoria y reconocido prestigio en sus respectivos ámbitos de trabajo y especialización. Se abordan aspectos tan destacables como la lengua en los Estatuts de 1982 y 2006, las reformas estatutarias, la relevancia de una institución como el Consell Valencià de Cultura, la regulación de los decretos-leyes autonómicos, la experiencia histórico-jurídica valenciana entre Els Furs y el Estatut, la interpretación del artículo 149.1.8 de la Constitución vinculada con las competencias autonómicas en materia de Derecho Civil, y los rasgos que definen la identidad valenciana en nuestra norma institucional básica.

De la relación de colaboraciones que dan forma a este volumen se pueden extraer interesantes y valiosas conclusiones desde un punto de vista histórico, jurídico, económico, social y cultural, todas ellas de la máxima utilidad para configurar el camino por el que transitará el autogobierno valenciano a lo largo de los próximos años. La consistencia de ese futuro compartido dependerá, en gran medida, del grado de conocimiento que tengamos sobre nuestro propio pasado, tanto para aprender de él como para saber que las actuales dificultades pasarán y podremos resurgir con fuerza renovada.

La voracidad de la crisis económica y sus crueles consecuencias no nos pueden cegar, pues las contribuciones incluidas en este número monográfico demuestran que los valencianos hemos sabido superar situaciones históricas muy complicadas y multitud de momentos en los que no se vislumbraba, precisamente, un halagüeño futuro. La fortaleza de nuestras instituciones estatutarias, firmemente arraigadas en nuestra historia compartida, la amplitud de las competencias ejercidas desde la Generalitat y el conjunto de elementos que configuran los rasgos de nuestra identidad como Pueblo son, en su conjunto, componentes dotados de la suficiente poten-

cialidad como para poder afrontar los años venideros con razonables dosis de optimismo.

Sólo me resta agradecer a los autores su inestimable colaboración e invitarles a Vds. a que profundicen en la lectura de sus trabajos. Confío en que puedan resultar del máximo interés para quienes deseen conocer mejor nuestra idiosincrasia y lo que nos ha llevado a ser lo que hoy somos.

Quedan muchas ambiciones por colmar y lo peor que podríamos hacer es contentarnos con lo ya conseguido y dejarnos llevar por los acontecimientos. Nuestros anhelos deben ser más fuertes que nuestros temores.

Al fin y al cabo, sólo han transcurrido los primeros treinta años de autogobierno



## Monográfico

"La llengua als Estatuts d'Autonomia de la Comunitat Valenciana de 1982 y 2006". <b>Casanova Herrero, Emili</b>	10
"El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y sus reformas". <b>Garrido Mayol, Vicente</b>	54
"El Consell Valencià de Cultura en l'Estatut". <b>Grisolía García, Santiago, y Huguet Pascual, Jesús</b>	100
"Los decretos-leyes en el Estatuto de Autonomía: innovación y recepción". <b>Martínez Sospedra, Manuel</b>	112
"El sistema autonómico en la encrucijada. Análisis crítico de las propuestas de reforma". <b>Morote Sarrión, José Vicente</b>	140
"La Abogacía General de la Generalitat Valenciana". <b>Muñoz Gil, Carlos</b>	178
"Entre Furs y Estatut. Notas sobre la experiencia histórico-jurídica valenciana y su recepción tras la Constitución de 1978". <b>Palao Gil, Francisco Javier</b>	206
"Puntualizaciones sobre la expresión 'allí donde existan' (art. 149.1.8 de la Constitución)". <b>Sánchez Ferriz, Remedio</b>	250
"La identidad valenciana en el Estatut d'Autonomia". <b>Simó Santonja, Vicent Ll.</b>	278

fico: 30 anys de l'Estatut d'Autonomia Monogràfico: 30 anys de l'Estatut d'Autonomia Mon  
Estatut d'Autonomia Monogràfico: 30 anys de l'Estatut d'Autonomia Monogràfico: 30 anys  
nomia Monogràfico: 30 anys de l'Estatut d'Autonomia Monogràfico: 30 anys de l'Estatut d  
fico: 30 anys de l'Estatut d'Autonomia Monogràfico: 30 anys de l'Estatut d'Autonomia Mon  
Estatut d'Autonomia Monogràfico: 30 anys de l'Estatut d'Autonomia Monogràfico: 30 anys  
nomia Monogràfico: 30 anys de l'Estatut d'Autonomia Monogràfico: 30 anys de l'Estatut d

[Mo

30 anys de l'Esta

[ Monogràfico ]  
30 anys de l'Estatut  
d'Autonomia

Monogràfico: 30 anys de l'Estatut d'Autonomia Monogràfico: 30 anys de l'Estatut d'Autonomia  
s de l'Estatut d'Autonomia Monogràfico: 30 anys de l'Estatut d'Autonomia Monogràfico: 30  
l'Autonomia Monogràfico: 30 anys de l'Estatut d'Autonomia Monogràfico: 30 anys de l'Est  
Monogràfico: 30 anys de l'Estatut d'Autonomia Monogràfico: 30 anys de l'Estatut d'Autonomia  
s de l'Estatut d'Autonomia Monogràfico: 30 anys de l'Estatut d'Autonomia Monogràfico: 30  
l'Autonomia Monogràfico: 30 anys de l'Estatut d'Autonomia Monogràfico: 30 anys de l'Est

Monogràfico  
Estatut d'Autonomia

DICCIONARI  
ORTOGRÀFIC I  
DE PRONUNCIACIÓ  
DEL VALENCIÀ

A C A

M T A

T

T

T



# 04

Documents: Dictamen

Sobre els principis i criteris per a

la defensa de la denominació i l'entitat  
de la llengua valenciana

ua als Estatuts d'Autonomia de la Comunitat Valenciana de 1982 i 2006 La llengua als  
ia de la Comunitat Valenciana de 1982 i 2006 La llengua als Estatuts d'Autonomia de la Co  
de 1982 i 2006 La llengua als Estatuts d'Autonomia de la Comunitat Valenciana de 1982 i  
statuts d'Autonomia de la Comunitat Valenciana de 1982 i 2006 La llengua als Estatuts d'Aut  
unitat Valenciana de 1982 i 2006 La llengua als Estatuts d'Autonomia de la Comunitat Val  
2006 La llengua als Estatuts d'Autonomia de la Comunitat Valenciana de 1982 i 2006 La lle  
Autonomia de la Comunitat Valenciana de 1982 i 2006 La llengua als Estatuts d'Autonon

llengua  
ts d'Autonomia





# La llengua als Estatuts d'Autonomia de la Comunitat Valenciana de 1982 i 2006

Texto de:  
Emili Casanova Herrero

**E**l tractament de la llengua en els estatuts d'autonomia valencians és un bon reflex del pensament lingüístic valencià, almenys del dels partits polítics majoritaris, des de la transició democràtica de 1978 fins a l'actualitat. A partir dels textos estatutaris podrem analitzar les possibilitats de normalització lingüística de la normativa legal dels nostres estatuts com també conèixer l'evolució del model lingüístic valencià. Del primer tema ja comptem amb una rica bibliografia interpretativa i valorativa, que resumiré ací amb comentaris personals; del segon, en canvi, no tenim cap estudi a hores d'ara.

## 1. Anàlisi de la normativa legal i doctrina lingüística de l'Estatut de 2006, comparada amb l'Estatut de 1982

### 1.1.

Articles de l'EACV2006 que tracten sobre la llengua: La Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril (DOGV núm. 5238, d'11 d'abril), del cap de l'Estat, de reforma de la Llei orgànica 5/1982, d'1

de juliol, d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, consta dels articles lingüístics següents:

"Preàmbul: /.../ També es definix la llengua valenciana com a pròpia de la Comunitat Valenciana i l'idioma valencià, junt amb el castellà, els dos idiomes oficials. S'incorporen a l'Estatut les institucions creades després de la promulgació de la Llei Orgànica 5/1982 i al mateix temps es ressenya en l'idioma valencià el nom de totes les institucions valencianes perquè siguen utilitzades així, tant quan s'escriga, o es parle, en valencià com en castellà /.../ Pretén també esta reforma l'impuls i desenrotllament del dret Civil Foral Valencià aplicable, del coneixement i l'ús de la llengua valenciana, de la cultura pròpia i singular del nostre poble, i dels seus costums i tradicions /.../ S'incorporen a l'Estatut totes aquelles institucions de la Generalitat que es van crear després de la seua aprovació. Es denominen en valencià totes elles, i s'elimina el gentilici Valenciana després de Generalitat".

#### Article sext

1. La llengua pròpia de la Comunitat Valenciana és el valencià.
2. L'idioma valencià és l'oficial a la Comunitat Valenciana, igual que ho és el castellà, que és l'idioma oficial de l'Estat. Tots tenen dret a conèixer-los i a usar-los i a rebre l'ensenyament del, i en, idioma valencià.
3. La Generalitat garantirà l'ús normal i oficial de les dos llengües, i adoptarà les mesures necessàries per tal d'assegurar-ne el seu coneixement.
4. Ningú no podrà ser discriminat per raó de la seua llengua.
5. S'atorgarà especial protecció i respecte a la recuperació del valencià.
6. La llei establirà els criteris d'aplicació de la llengua pròpia en l'Administració i l'ensenyament.
7. Es delimitaran per llei els territoris en els quals predomine l'ús d'una llengua o de l'altra, així com els que puguen ser

exceptuats de l'ensenyament i de l'ús de la llengua pròpia de la Comunitat Valenciana.

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

#### Article setètim

1. El desenrotllament legislatiu de les competències de La Generalitat procurarà la recuperació dels continguts corresponents dels Furs de l'històric Regne de València en plena harmonia amb la Constitució i amb les exigències de la realitat social i econòmica valenciana. Esta reintegració s'aplicarà, en especial, a l'entramat institucional de l'històric Regne de València i la seua pròpia onomàstica en el marc de la Constitució espanyola i d'este Estatut d'Autonomia.

#### Article 9

2. Tots els ciutadans tenen dret que les administracions públiques de La Generalitat tracten els seus assumptes de forma equitativa i imparcial i en un termini raonable i a gaudir dels servicis públics de qualitat.

3. Així mateix, els ciutadans valencians tindran dret a dirigir-se a l'Administració de la Comunitat Valenciana en qualsevol de les seues dos llengües oficials i rebre resposta en la mateixa llengua utilitzada.

#### Article 12

La Generalitat vetlarà per la protecció i defensa de la identitat i els valors i interessos del Poble Valencià i el respecte a la diversitat cultural de la Comunitat Valenciana i el seu patrimoni històric. La Generalitat procurarà, així mateix, la protecció i defensa de la creativitat artística, científica i tècnica, en la forma que determine la Llei competent.

#### Article 20

Són també institucions de La Generalitat la Sindicatura de Comptes, el Síndic de Greuges, el Consell Valencià de Cultura, l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, el Consell Jurídic Consultiu i el Comitè Econòmic i Social.

#### Article 35

1. A instància de La Generalitat, l'òrgan competent convocarà els concursos i oposicions per a cobrir les places vacants de Magistrats, Judges, Secretaris Judicials i la resta de personal al servici de l'Administració de Justícia, d'acord amb allò que disposa la llei Orgànica del Poder Judicial. En esta resolució es tindrà en compte la seua especialització en el Dret Civil Foral Valencià i el coneixement de l'idioma valencià.

#### Art 41

L'Acadèmia Valenciana de la Llengua.

L'Acadèmia Valenciana de la Llengua, institució de La Generalitat de caràcter públic, té per funció determinar i elaborar, en el seu cas, la normativa lingüística de l'idioma valencià.

La normativa lingüística de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua és d'aplicació obligatòria a totes les administracions públiques de la Comunitat Valenciana.

Quant al procediment del nomenament dels seus membres, funcions, facultats, estatut i duració del mandat, caldrà ajustar-se al que disposa la Llei de les Corts que ho regule.

#### Article 58

2. Per a la provisió de Notaries, els candidats seran admesos en igualtat de drets, tant si exercixen al territori de la Comunitat Valenciana com si ho fan a la resta d'Espanya. En cap cas no podrà establir-se l'excepció de naturalesa o de residència. 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 d'este estatut. Igualment garantiran l'aplicació del dret Civil Foral Valencià, que hauran de conèixer.

Disposicions addicionals: ./../ Quarta: Les institucions i administracions de la Generalitat evitaran utilitzar en les seues expressions públiques un llenguatge que supose menyscabament o minusvaloració per a cap grup o persona per raó del seu sexe o qualsevol altra condició social el tractament

diferenciat del qual estiga vetat pel nostre ordenament constitucional.

## 1.2.

L'EACV2006 ha significat un avanç respecte a l'EACV1982, com ha assenyalat M. Alcaraz, 2008, p.243, perquè "S'hi han simplificat estructures i conceptes jurídics; hi ha més concisió i claredat en l'al·lusió al valencià com a llengua pròpia; s'inclou la referència a l'AVL i se'n blinden les funcions". També perquè no posa entrebancs a la normalització a pesar de mantindre tots els recels lingüístics existents ja en la transició, per l'existència de la Llei i Ús del Valencià 1983 i pels acords normatius i pel Dictamen del 2005 de l'AVL que facilita la seua interpretació en tots els aspectes, encara que resulta encara insuficient per a enfrontar els problemes que té una llengua sense estat i minoritzada en els inicis del segle XXI, on el valencià, sociolingüísticament, encara no ha arribat a l'estatus del castellà.

Al meu parer, a més de mantindre els avanços en esta matèria de l'EACV1982, la majoria desplegats per la LUEV1983<sup>1</sup>, les virtuts lingüístiques del nou estatut són les següents:

- a) Considerar el valencià com a llengua pròpia de la CV, sintagma que ja figurava en l'EACV1982, art 7.6, i estava desplegat en la LUEV.
- b) El dret a rebre ensenyament en valencià i del valencià, dret ja emparat en la LUEV.
- c) El dret a adreçar-se a l'Administració de la CV en valencià i a rebre'n resposta en la mateixa llengua, que en l'EA1982 no estava especificat. Este dret és ampliat a l'hora de dirigir-se als notaris, i en conseqüència es pot entendre que a la resta de funcionaris públics com els jutges, els registradors de la propietat, delegat del govern, etc.
- d) Creació de l'AVL, com a institució i autoritat encarregada de vetlar per la llengua i sancionar la normativa oficial, la qual haurà de ser d'ús obligatori per l'administració pública, arreglant el contingut de la Llei 7/1998 de 16 de setembre de 1998. L'AVL deu guanyar-se l'autoritat de tots els valencians, deu ser el punt de llançament de la recuperació de l'autoestima i de l'ús del valencià ja sense excuses de conflictes d'identitat lingüística, ni de seguir una nor-

mativa feta o imposada des de fora de la CV, tot acabant així amb el conflicte lingüístic.

e) La instauració del nom de les institucions d'autogovern valencià només en la llengua pròpia, encara que s'use l'altra llengua oficial, el castellà.

En la resta de temes, es manté el mateix redactat i esperit que en l'EACV1982, fins i tot el 7,6 de 1982, que ja està resolt pels articles 35 i 36 de la LUEV<sup>2</sup>.

Tanmateix, el nou estatut, fruit de la situació política i sociolingüística valenciana amb un enfrontament en la filiació de la llengua, en el grau de normalització lingüística –és ben significatiu que no conste aquest mot tècnic que apareix en la resta d'estatuts i no en el nostre–, amb desunió civil entre els valencians, amb un estat diglòssic o meninfotiste d'una part dels valencians, s'ha quedat molt curt pel que fa a donar instruments de defensa i protecció de la llengua per a complir els mateixos objectius que l'estatut afirma buscar. Al meu parer hi falten temes claus com els següents:

**Dret i deure són dos cares de la mateixa moneda, perquè si tots tenim els drets perquè estos puguen complir-se amb eficàcia es necessita que la gent tinga el deure, almenys el passiu, de comprendre als valencianoparlants en qualsevol situació particular o col·lectiva i evitar així la frase repetida “puede hablar en castellano que no lo entiendo?”**

**Fet que haguera llançat un missatge clar que la CV vol viure en valencià, vol vehicular el valencià a tots els àmbits i situacions, sense menyscapte del castellà.**

a) Deure de conèixer les dos llengües oficials. En efecte, l'EACV2006 només sanciona el dret a conèixer, usar i rebre ensenyament de la llengua, però no al deure respectiu, tenint present que dret i deure són dos cares de la mateixa moneda, perquè si tots tenim els drets perquè estos puguen complir-se amb eficàcia es necessita que la gent tinga el deure, almenys el passiu, de comprendre als valencianoparlants en qualsevol situació particular o col·lectiva i evitar així la frase repetida “¿puede hablar en castellano que no lo entiendo?”. I en especial els funcionaris de tot tipus, autònoms i de l'estat radicats a València, deuen conèixer-lo per a evitar despeses de traducció i de retard, de manera que tot funcione millor i la llengua siga un instrument de convivència i integració.

b) Fixació del valencià com a llengua preferent i vehicular en l'Administració valenciana, fet que haguera llançat un missatge clar que la CV vol viure en valencià, vol vehicular el valencià a tots els àmbits i situacions, sense menyscapte del castellà i sense deixar de respectar les minories lingüístiques i usar el castellà per a relacionar-se amb Es-

panya. I haver establert el requisit lingüístic per a funcionaris, amb terminis d'adquisició flexibles.

**c)** Extensió del dret a ser atés i per tant entés en valencià a les empreses i establiments oberts al públic com porta l'EACatalunya, art 34, almenys en les grans empreses, amb la idea de fer comprendre a molta gent que el valencià és una llengua que servix per a tot. I haver deixat establert que al·legar desconeixement no invalida l'eficàcia de l'acte jurídic. En lloc d'este dret s'ha optat per la bona voluntat entre les persones i això està bé, però per a la relació entre empreses o institucions i l'individu, calia un signe més explícit.

**d)** Fixació d'unes quotes mínimes d'ús del valencià en els MMCC valencians i estatals radicats a València, en el cinema, etc. I sobretot una potenciació decidida de RTVV com a televisió en valencià de tots els valencians, amb l'objectiu de prioritzar i acabar amb les desigualtats comunicatives amb el castellà i crear una potent indústria audiovisual.

**e)** Una invitació específica a tots els valencians que no usen el valencià i que encara els seus pares i avis el parlen o el coneixen, a recuperar la seua llengua, dins de l'article 6.3, a aprofitar els seus avis per a recuperar-la.

**f)** Una proposta efectiva als valencians de les terres no valencianoparlants a integrar-se en el valencià, sense perdre ni la seua llengua ni la seua cultura, proposant-los el valencià com a la resta dels valencians –si es vol amb un ensenyament més flexible–, per dos motius: perquè en cas contrari tindran majors dificultats el dia de demà, a la universitat, al treball, si la llengua recupera un ús preferent en l'altra zona com esperem, i com a símbol d'unió entre tots els valencians, ja que els altres aprenem el castellà necessàriament com a llengua oficial que és. La protecció dels seus drets individuals i territorials, curiosament, ací és un mal per al seu futur.

**g)** Fixació de la toponímia oficial únicament amb el nom del territori, tradicional i genuí, com han fet altres comunitats.

**h)** Presència dins l'àmbit espanyol i internacional del valencià i de la seua cultura literària, musical i artística, i de

**Potenciació decidida de RTVV com a televisió en valencià de tots els valencians, amb l'objectiu de prioritzar i acabar amb les desigualtats comunicatives amb el castellà i crear una potent indústria audiovisual.**

**La protecció dels seus drets individuals i territorials, curiosament, ací és un mal per al seu futur.**

la seua cultura com a missatge inequívoc de la voluntat de futur del valencià.

Estes absències són una mostra de la tebiesa de l'Estatut en el procés de recuperació del valencià anivellant-lo al castellà, que encara que l'Administració valenciana haja volgut suplir amb les seues actuacions estos anys, com ha mostrat Tortosa, 2008, 205 i ss (accions legals, plans d'actuacions, campanyes de promoció, creació de la Junta Qualificadora de Valencià (1985), Comissió Interdepartamental per a l'Aplicació de l'Ús del Valencià (1984-), cursos per a notaris, jutges, guàrdies civil, etc) no ho ha aconseguit com es pot comprovar en tres fets que podrien haver ajudat a fer creïble i engrescadora la seua política lingüística i fer que el valencià arribara al nivell del castellà: no hi ha hagut una actitud decidida d'exemple social lingüístic dels nostres dirigents, no ha existit un intent de captar per al valencià els emigrants i no s'ha treballat per introduir el valencià de manera sèria en els col·legis concertats directament o indirectament obligant en Selectivitat a passar un examen oral de valencià, per exemple.

Ací es trobarà a faltar els punts de reconeixement de la unitat de la llengua i de col·laboració amb la resta de terres del domini lingüístic, però és que al meu parer, com es pot veure en la discussió parlamentària<sup>3</sup> ni eren possibles en l'estatut vist el conflicte lingüístic ni convenients a hores d'ara, contra el que opinen la major part d'autors com Alcaraz, Teodoro, Esteve-Esteve-Teodoro o Pradilla:

**a)** Reconeixement de la unitat lingüística amb Catalunya i ús del nom de català al costat del de valencià, llengua valenciana i idioma valencià, que són els noms que usa l'EACV2006: Estos autors opinen que aquest Estatut és una nova oportunitat perduda per a la recuperació, dignificació i normalització del català al País Valencià per no haver reconegut ni la unitat ni el nom de català. Jo, a pesar de reconéixer la unitat lingüística i acceptar el nom de català al costat del de valencià sense escarafalls, crec que haguera sigut contraproduent entestar-se en estos punts perquè l'Estatut és un marc referencial d'unió entre tots i una gran part de la societat valenciana no només no ho accepta sinó que el para i li entrebanca en l'avanç de la normalització lingüística desitjada per tots. Crec que l'important és haver aconseguit la creació de l'AVL el 1998,

haver-la posat en marxa el 2002 i la seua presència en l'EACV, de manera que l'enfrontament lingüístic s'ha bandejat de la vida social i política. L'AVL és la institució valenciana destinada a posar fi al conflicte lingüístic fent veure als valencians el valor de la llengua que parla, proposant una normativa arrelada amb el parlar popular alhora que complementada amb les formes de la nostra tradició literària i lexicogràfica, que, sense pretendre agradar a ningú treballa per a tots per damunt d'essencialismes, reconeixent el dret dels valencians a sancionar la seua normativa alhora de reconèixer la pertinença del valencià al mateix sistema lingüístic que el català perquè sense dubte el nostre valencià és el català portat ací pels repobladors catalans i aragonesos sedassat per l'aragonés a través dels temps, el castellà i l'arcaisme en relació amb el català central i innovador, base del català estàndard. L'AVL postula el nom de valencià a tots els nivells, acadèmics i populars i la col·laboració amb la resta del domini lingüístic sense pors des de l'autonomia, identitat i sentiment valencians, sabedors que açò enfortirà la nostra llengua sense llevar-li cap valor. Valencians i catalans compartim un mateix patrimoni que cadascun ha de conrear des de la seua varietat i des de la seua història. D'ací el seu "Dictamen de l'AVL sobre els principis i criteris per a la defensa de la denominació i l'entitat del valencià" (2005 ([www.avl.gva.es](http://www.avl.gva.es))) que ha fet que tot el món tinga clar hui que valencià i català són dos parts d'una mateixa llengua o dos noms d'una mateixa llengua. Amb ell la interpretació nominalista i el secessionisme han fracassat i el catalanisme lingüístic a ultrança no té raó de ser: el valencià és una modalitat lingüística que els valencians volen potenciar i normativitzar a partir de la normativa consolidada de les Normes de Castelló i de la tradició literària, lexicogràfica i oral del valencià, sense cap interès d'apartar-se de la normativa de la resta dels territoris de parla catalana, però sense rebutjar ni bandejar cap forma particular i històrica del nostre territori. És el que el franquisme i una transició democràtica polèmica van avortar per culpa de les dos parts, tot trencant les relacions de germanor entre valencians i catalans que els descendents de Teodor Llorente cultivaven. Amb el dictamen, l'EA2006 s'interpreta com disposa l'article 3.1 del Codi Civil: "Les normes s'han d'interpretar segons el sentit propi de les paraules en relació amb el context, els antecedents històrics i legislatius i la realitat social del temps en què han de ser aplicades, atenant fonamentalment l'esperit i la finalitat d'aquelles".

**L'AVL és la institució valenciana destinada a posar fi al conflicte lingüístic fent veure als valencians el valor de la llengua que parla, proposant una normativa arrelada amb el parlar popular alhora que complementada amb les formes de la nostra tradició literària i lexicogràfica.**

**El valencià és una modalitat lingüística que els valencians volen potenciar i normativitzar a partir de la normativa consolidada de les Normes de Castelló i de la tradició literària, lexicogràfica i oral del valencià, sense cap interès d'apartar-se de la normativa de la resta dels territoris de parla catalana, però sense rebutjar ni bandejar cap forma particular i històrica del nostre territori.**

**b)** Col·laboració amb les comunitats lingüístiques germanes de Catalunya i les Balears. L'enfrontament social va impedir que l'Estatut fera cap referència a esta col·laboració. Esta falta de cooperació i el nominalisme anterior portà a la Generalitat Valenciana a algunes accions que amb el dictamen de l'AVL i el sentit comú de pensar en tots els valencians del signe que siguen, de buscar consensos i no separatismes que no deuen repetir-se. Em referisc, per exemple, al fet que el nou govern del PP el 1995 deshomologara els títols de Filologia Catalana amb els de valencià que una orde de 16 d'agost de 1994 de l'anterior govern valencià havia homologat per a les certificacions de la Junta Qualificadora de Coneixements del Valencià amb els de les entitats equivalents catalanes i balears, i que el Ministeri havia acceptat en l'Orde del Ministerio de Educación y Ciencia, de 29 de novembre de 1995, d'homologació de titulacions superiors de Filologia: "Primero.-Se incluyen en el anexo al Real Decreto 1954/1994, de 30 de septiembre, los títulos de Licenciado en Filología, Sección Hispánica (Valenciana) y de Filosofía y Letras, División Filología (Filología Valenciana), como homologados o equivalentes al título de Licenciado en Filología Catalana, que figura en el apartado IV del Catálogo de Títulos Universitarios Oficiales del referido anexo", situació que féu que ni els mateixos títols de Filologia Catalana que impartien les universitats valencianes amb fons públics tingueren valor com a requisit per a presentar-se a oposicions de valencià, i que el Consell recusara el nom de català dels estatuts de les universitats públiques, situació que ha portat al Consell a perdre moltes sentències judicials en un cas com en altre, especialment des del Dictamen de l'AVL. Vejam-ne un exemple de 1997: "Sentència 75/1997, del 21 d'abril, de la Sala Segona del Tribunal Constitucional, per la qual es resol el recurs d'empara núm. 3157/92 interposat per la Universitat de València: Fundamento Jurídico 4. [...] el párrafo segundo, inciso final, del art. 7 de los Estatutos de la Universidad de Valencia no hace sino optar por una de las denominaciones con un soporte de carácter científico, acogida en una norma reglamentaria dictada por la Administración general del Estado con la correspondiente habilitación de Ley, según se ha visto anteriormente [en referència al R.D. 1888/1984, de 26 de setembre]. [...] el Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Universidad de Valencia [...] y el art. 7 de los Estatutos de la Universidad donde encuentra cobertura, vienen a establecer de consuno que la valenciana, lengua propia de la Comunidad Valenciana y, por ello, de su Universidad, podrá ser también denominada «lengua catalana», en el ámbito universi-

tario, sin que ello contradiga el Estatuto de Autonomía ni la Ley de las Cortes mencionada al principio [Llei d'Ús i Ensenyament del Valencià de 23 de novembre del 1983]. La Universidad de Valencia no ha transformado la denominación del valenciano y se ha limitado a permitir que en su seno pueda ser conocido también como catalán, en su dimensión «académica», según los propios Estatutos. No se rebasa, pues, el perímetro de la autonomía universitaria, tal y como se configura legalmente, y por tanto es indudable la validez de los preceptos en tela de juicio [...]. Podrá discutirse cuanto se quiera sobre la pertinencia de que en el seno de la Universidad de Valencia se denomine indistintamente valenciano o catalán, pero, como ha quedado dicho, ello no contradice valores, bienes o intereses constitucionalmente tutelados y no vulnera precepto legal alguno [...]

Per acabar amb este problema definitivament caldria una llei d'àmbit estatal que regulara les llengües oficials d'Espanya.

### 1.3.

Reconeixent que el nostre estatut no pot anar en contra de l'article 3 de la Constitució espanyola, crec que haguera pogut ser més explícit amb l'objectiu de normalitzar la llengua i posar-la a l'altura del castellà després de segles d'automarginació i menyspreu dels respectius governs. Però, cada llei és filla de la història i de la societat i ací el poc consens dels valencians davant de la consideració de la llengua, el poc arrelament de la lleialtat lingüística dels valencians, la por a xocar amb les normes de Madrid i el respecte interessat a la voluntat personal o individual ha fet que ni l'Estatut ni les polítiques lingüístiques dels successius governs valencians no hagen treballat prou per augmentar l'ús social de la llengua i, sobretot, per frenar el procés de substitució lingüística, atés en que les darreres enquestes sociolingüístiques de la mateixa Generalitat Valenciana s'observa una reducció de la transmissió lingüística generacional, bé siga per abandonament de la transmissió del valencià per part de les persones valencianoparlants o bé per la falta de capacitat per incorporar nous parlants entre els castellans i els emigrants. I sense una discriminació positiva no serem capaços d'aconseguir els objectius últims que semblen haver guiat els estatus d'autonomia i els governs valencians: la supervivència del valencià, la recuperació dels seus usos socials, la convivència igualitària de les dues llengües oficials i la superació del conflicte identitari.

Pense que l'Acord de l'AVL, adoptat en la reunió plenària del 9 de febrer del 2005, pel qual s'aprova el dictamen sobre els principis i criteris per a la defensa de la denominació i l'entitat del valencià és l'inici de la superació de les ambigüitats sobre el nom de la llengua, i juntament amb la *Gramàtica Normativa Valenciana*, de 2006 i el futur *Diccionari Normatiu Valencià* facilitaràn que els valencians ens centrem en la normativització i no en els sorolls que l'entrebancaven fins ara.

## 2. Model lingüístic dels diferents estatuts d'autonomia valencians

**El model de llengua dels nostres estatuts és un bon panorama per a saber l'evolució de la concepció lingüística dels governants valencians, i també l'evolució de part dels lingüistes que els fan costat.**

En una llei, en un estatut d'Autonomia, no és important només el seu contingut, el que diu, sinó com ho diu, quin model de llengua empra. I precisament el model de llengua dels nostres estatuts és un bon panorama per a saber l'evolució de la concepció lingüística dels governants valencians, i també l'evolució de part dels lingüistes que els fan costat.

Anem a analitzar l'Estatut d'Autonomia 1982, escrit en la normativa de la RACV; la reedició de l'EACV 1982 en temps de Cebrià Ciscar i Joan Lerma, el 1983, en la normativa valenciana unitarista de les Normes de Castelló i de l'IEC que ha estat la que sempre s'ha ensenyat en les escoles des de la LUEV 1983 –se n'han fet altres edicions però ja no s'ha corregit més que errades d'impreses– i l'EACV 2006, a partir de les qüestions més discutides entre els valencians. Avance que el model de 2006 sembla una síntesi entre el model de 1982 i el de 1983, en gran part el mateix que usa en els seus escrits l'AVL i que va ser donat a conèixer en la Resolució 12/2002 de 31 de maig de la Presidència de l'AVL, per la qual es publica l'acord de l'AVL, adoptat en la reunió plenària de 20 de maig del 2002, en què es refon i complementa l'acord de 25 de març del 2002 pel qual s'aprova el referent normatiu del valencià, i s'emeta dictamen sobre la consulta formulada per la Conselleria de Cultura i Educació per a l'aplicació de la resolució 10/2002, de 4 d'abril, de la Presidència de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua", i que en bona part ja usava la mateixa Generalitat des de 1996. És un model que partint de la normativa consolidada

i aplicant la doctrina policèntrica va més enllà de la proposta de Sanchis Guarner i Enric Valor tot adoptant les variants valencianes més generals i sentides en l'actualitat i generalment documentades des de fa segles.

## 2.1.

Comparació entre les dos versions de l'estatut d'autonomia de 1982 i la de 2006:

Les posaré a tres columnes: 1983/1982/2006, deixant ben clar que la comparació entre les dos versions de 1982 són simètriques, i la versió de 2006 no, perquè n'és una nova edició –per tant la tercera columna presentarà alguns buits.

És molt trista la ideologització<sup>4-apèndix2</sup> dels models lingüístics que usen els valencians i que tanta riulla fa a un lingüiste neutral ja que a més que són diferències de poca molla, que no entrebanquen l'entesa del text, tots els trets usats o documentats ací són vius en valencià o ho han sigut en els nostres clàssics. Tanmateix una discussió partidista i acalorada entre lingüistes i normativitzadors va prendre el carrer i va alçar a categoria d'indiscutible i innegociable fets opinables amb les conseqüències sociopolítiques que això ha representat per a la CV. De fet, tots els trets poden justificar-se com a valencians d'acord a la prioritització d'uns criteris o altres:

**a)** El model de 1982, es basa especialment en el valencià actual, viu a les terres valencianes i prioritza les formes oposades a les catalanes estàndard a pesar que moltes vegades estes són vives en zones valencianes allunyades de la capital o en la nostra tradició literària. D'acord a la mentalitat valenciana es pot justificar perquè és el valencià que han sentit dels seus pares i perquè és possible que este model en un primer nivell siga més acceptat pels valencians perquè hi és més pròxim, però entrebanca el futur ja que acora la varietat i la integració de la llengua dels clàssics i introdueix molts castellanismes innecessaris. I el que és pitjor perquè partix de prejuïns, com l'eliminació dels accents –hui recuperats per la normativa de la RACV- i accepta unes grafies gens tradicionals i cultes.

**b)** El de 1983, es basa en la norma triomfant des de la transició democràtica, una norma policèntrica i convergent que parteix de la idea de recuperar les formes clàssiques valencianes i acostar-se al model normatiu i estàndard de la res-

**El de 2006, es basa en la naturalitat lingüística i en el model de qualsevol societat avançada i normal. S'inspira en la combinació de dos principis: elevació a categoria estàndard de la llengua genuïna del carrer valencià i correcció substitutòria dels castellanismes i formes vulgars per formes de la tradició literària històrica valenciana**

**Diguem-ne, en una paraula, que és el model millor per acompanyar una recuperació del valencià horitzontal i vertical, de tots els sectors i àmbits, on la gent s'identifique i s'adhirisca al model.**

ta del domini lingüístic. És un bon model però no hi aconsegueix la identificació i adhesió dels valencians perquè està molt allunyat de la llengua viva. És un model de resistència literària i de llengua escrita que li ha costat estendre's en l'oralitat i en l'entrada de la llengua en els MMCC i de servir d'instrument lingüístic d'un sistema pedagògic arrelat a l'entorn del xiquet i, a més, amb poca versemblança literària. És un model consolidat però que en certs casos no va tindre fe suficient en el valencià del carrer que considerava per definició deturpat de manera equivocada.

**c)** El de 2006, es basa en la naturalitat lingüística i en el model de qualsevol societat avançada i normal. S'inspira en la combinació de dos principis: elevació a categoria estàndard de la llengua genuïna del carrer valencià i correcció substitutòria dels castellanismes i formes vulgars per formes de la tradició literària històrica valenciana, sense anar contra els principis del segon model integrats dins del món escolar i universitari. Més ben dit és la combinació de formes de la tradició lexicogràfica i literària pròpia, la realitat lingüística valenciana i la normativització consolidada a partir de les Normes de Castelló. Molts estudiosos opinen que este tercer model, hui fet propi de l'AVL, ha triomfat per la pressió política del govern valencià des de 1995. Jo opine el contrari, perquè des del mateix moment de la creació de RTVV, el 1989-90, de l'entrada del valencià en tots els nivells escolars i des de l'esplendor creatiu de la nostra literatura, es veia que era el més natural i expressiu i que triomfaria a la llarga una vegada els usuaris estigueren més formats.

Altres opinen que a la llarga produirà un divorci amb el parlar estàndard català. Jo, en canvi, opine el contrari, perquè a pesar d'estirar les diferències entre les variants del català, són molt poques i poc distintes. Només necessita un sistema escolar que potencie la intersinonímia entre regions i que faça circular les obres literàries i els MMCC dels diversos llocs en els altres per a evitar cap problema ja que el català-valencià és una llengua molt unitària i els territoris que el parlen són veïns. Diguem-ne, en una paraula, que és el model millor per acompanyar una recuperació del valencià horitzontal i vertical, de tots els sectors i àmbits, on la gent s'identifique i s'adhirisca al model. I en mans de bons escriptors pot crear obres de gran envergadura com estan demostrant els escriptors valencians actuals.

Vejam-ne els casos més importants<sup>5-apèndix 1</sup>:

- a)** Formes del demostratiu: aquest (1983)/este-est-el present (1982, 3 variants)/este (2006).
- b)** Article neutre i personal: al que/a lo que; allò/lo/allò; allò que/lo que; en/Don
- c)** Formes dels verbs incoatius: constitueix/constiuix/residixen; adquireixen/adquirisquen-atribuixquen/patisquen;regeix/rig; dirigeix/dirig/dirigix;
- d)** Pretèrit imperfet de subjuntiu: obtingués/obtinguera/obtinguera
- e)** Construccions perifràstiques: han de ser/deu ser/han de ser
- f)** Conjunció final: perquè/per a que/perquè
- g)** Numerals: vuit/huit/huit; dues/dos/dos; disset/desset; dinou/deneu; seixanta/sixanta
- h)** Ordinals: cinqué/quint/quint; sisé/sext/sext; seté/septim/sèptim
- i)** Pronoms personals: i en donaran compte/donant conte d'aixo
- j)** Indefinits: altra/atra/altra; tothom/tots/tots; hom/es; altres-la resta/demes; així mateix/així mateixa (en 2006, error en l'ús de la mateixa: Les Diputacions...en la mesura que s'executen competències delegades per la mateixa); un per cada/u per cada/
- k)** Possessius: el seu/son/el seu; del llur/del seu
- l)** Adverbis: així/aixina/així; abans/adés-ans/; mentre/mentres
- m)** Preposicions: a la/en la/a la-en la; amb/en/amb; sota/baix/baix-sota; dins el/dins del; en cas que/en cas de que; tret/excepte/llevat; per finançar/per a finançar; cap cas/cap de cas.
- n)** Grafies: arxius/archius; organitzar/organisar; sol·licitar/sollicitar/sol·licitar; jutges/juges; Zarzuela/sarsuela; vetlar/velar; acord/acort; la iniciativa/l'iniciativa.

**o)** Variants formals nominals: obstacles/obstaculs/obstacles; espectacle/espectacul; article/articul/article; projecte/proyecte; ordre/orde/orde; butlletí/bolletí; naturalesa/naturalea/naturalesa-validesa; legislació/llegislacio; exercici/eixerci; capítol/capitul; títol/titul; dipòsit/deposit/dipòsit; pesca/peixca; mitjans/mijos; ens/ents; tipus/tipo; assemblea/assamblea; periode/periodo; anexos/anexes; registre/registrament; costos/costs; origen/orige; termes/tèrmens; reial/real/reial; ordre/orde/orde.

**p)** Variants formals verbals: obtenir/obtindre/obtindre; interposar/interpondre; retingut/retesos; obtinguts/obtesos establert/establit/establit; proposada/proposta; imposen/imponguen/imposen; rebre/recibir/rebre; extingir/extinguir; inclosos/inclus/inclus; garantir/garantisar; dels fins/de les seues fins; atorgarà/otorgara; seran percebuts/es percibiran.

**q)** Lèxic marcat per no ser usat en valencià popular i sí en altres territoris: desenvolupament/desenroll/desenrotllament-desplegament; s'escau/son cas/s'escau<sup>6</sup>; nombre/numero; gaudir/gojar/gaudir; judici/jui/perjuí-juí; servei/servici; mitjançant/per mig de/mitjançant; com a mínim-almenys/per lo manco/almenys; greuge/agravis; mandat/manament/mandat; esport/deport/esport; assegurances/segurs/assegurances; cambra/camara; seguretat/seguritat; estalvis/alforro; finançament/financiacio; termini/terme/termini; engegament/posta en funcionament; fons/fondo; mesures/mides/mesures; ensenyament/ensenyança; supòsit/suposts; defensar/defendre/defendre; òrgan/orgue/òrgan; missatge/escrit; meitat/mitat/meitat; assolit/segut.

**r)** Altre lèxic culte i general sense marca de pertinença: ultrapassar/excedir; monts/montanyes/monts-muntanyes; pasturatge/past; mercaderies/mercancies; escaiga/procedixca; afer/assunt; abast/alcanç; avantprojecte/anteprojecte; enllestiment/completat; mesa/taula; cal/es necessaria; aconseguir/alcançar; Horta de València/Vega de Valencia/Vega de València; elegit/triat/triat<sup>7</sup>.

## 2.2.

Comentaris dels mots que són usats i comparats en els tres textos:

**a)** El model de 2006 és el que actualment postulen i usen l'AVL i la Generalitat Valenciana, amb l'objectiu de fer un model de

llengua pròxim al ciutadà de tota condició. Tanmateix, aquella institució també accepta com a valencianes i per tant com a formes normatives que pot usar qualsevol valencià les formes emprades en la versió de 1983 no emprades ja en 2006, perquè són pròpies de la tradició consolidada. Per exemple, *aquest, obtingués, obtenir, constitueix, patisquen (no patixquen), denou, disset, dues, judici, servei, desenvolupament, vuit*, etc, es podran trobar en la GNV2006 i en el futur Diccionari Normatiu Valencià, de la mateixa manera que les formes en variació: *al/en; el seu/son, u/un, jòvens/joves, esport/deport*. També accepta una bona part de les del model de 1982: *sufix –ea, incoatiu en –ix, demostratiu este*, etc. La idea és admetre com a normals les formes tradicionals i actuals valencianes, juntament amb les històriques i literàries perquè tots els valencians puguen sentir-se integrats i a gust amb el seu valencià.

**b)** L'AVL no recomana ni els castellanismes de la versió de 1982: *periodo, capítul, garantir, obstacul, otorgar, recibir, segur*, ni les variants formals considerades vulgars (*aixina, en 'amb'*). Tampoc no les grafies diferents a la tradició normativa i a les Normes de Castelló (*archiu, acort* –encara que deuria haver acceptat la grafia –s– de mots com *organis/tz/ar* que figura en les susdites Normes). Porta com a secundàries pròpies de registres no formals formes vives valencianes que els filòlegs, majoritàriament, potser de manera errada, consideren castellanismes, com la conjunció final *per a que*, o l'article-pronom abstractiu generalitzador *lo*. Naturalment que l'AVL com a organisme viu, de debat i estudi, pot replantejar-se algunes decisions si nova documentació aconsella fer-ho.

**c)** L'AVL, institució integradora de totes les postures, una vegada superada l'aplicació dels criteris i requisits normals en tota institució acadèmica, com són –forma viva en una extensió ampla del territori valencià, –documentada en la nostra tradició literària i lexicogràfica, –que suplix un castellanisme cru o sense tradició, –que té coherència estructural i de formació dins de la llengua, accepta totes les formes i vocables que complixen els requisits exigits, i tria per al seu model lingüístic els més pròxims a la parla viva tot bandejant de la seua proposta estàndard les formes arcaïques. Per això, usa a diferència de la versió de 1983 *quint, sext, sèptim* per *cinqué, sisé, seté*; es per *hom, el seu* per *llur, establít per establert*, i bandeja formes modernes sense tradició valenciana com *engagement, monts i dinou*.

**També accepta una bona part de les del model de 1982: sufix –ea, incoatiu en –ix, demostratiu este, etc. La idea és admetre com a normals les formes tradicionals i actuals valencianes, juntament amb les històriques i literàries perquè tots els valencians puguen sentir-se integrats i a gust amb el seu valencià.**

**Naturalment que l'AVL com a organisme viu, de debat i estudi, pot replantejar-se algunes decisions si nova documentació aconsella fer-ho.**

**I tria per al seu model lingüístic els més pròxims a la parla viva tot bandejant de la seua proposta estàndard les formes arcaïques.**

### 3. Conclusió: L'anàlisi del fet lingüístic dels nostres estatuts d'autonomia 30 anys després de la promulgació del de 1982 ens ensenya tres fets:

a) Que el tractament jurídic de la llengua dins de l'objectiu de superar una injustícia històrica i posar el valencià al nivell del castellà va estar valent en 1982 però no en 2006 a pesar dels quasi 25 anys transcorreguts, com demostra una comparació amb els altres estatuts d'autonomia d'Espanya. Hi trobem a faltar propostes que hagueren indicat a una gran part dels valencians que la normalització era imparabile dins del respecte a l'altra llengua.

b) Que els tres models lingüístics emprats són testimoni de les concepcions lingüístiques dels tres partits majoritaris que governaven en cada moment: la UCD secessionista i trenca-dora de la tradició lingüística, de 1982; el PSPV-PSOE eixit de les catacumbes del franquisme sense arrelar-se lingüísticament a la societat que volia servir i canviar, el 1983; el PP, decidit a acostar el seu model de llengua a la del carrer i a separar-lo del model "catalanista" anterior sense que es notara massa per a no xocar amb el model de l'ensenyament, de l'administració i la RTVV.

c) La necessitat de la creació d'un organisme neutral que no podia ser la Universitat –a través del seu IIFV- perquè era visualitzada com a part del problema. I per tant l'encert de la creació de l'AVL gràcies al bon treball del Consell Valencià de Cultura, que en els 10 anys que porta ha demostrat que pot ser l'instrument que ajude a recuperar la pau lingüística als valencians, evitant crispacions i posant les coses al seu lloc: fent un model que s'acoste a la llengua que senten com a pròpia els valencians, retornant l'autoestima en la seua llengua.

Que pot ser l'instrument que ajude a recuperar la pau lingüística als valencians, evitant crispacions i posant les coses al seu lloc: fent un model que s'acoste a la llengua que senten com a pròpia els valencians, retornant l'autoestima en la seua llengua als valencians, amb el nom de valencià.

als valencians, amb el nom de valencià, com diu la llei, sempre per davant, i reconeixent la unitat lingüística des del respecte i autonomia de cada territori, amb una col·laboració oberta de tu a tu com fa hui la Real Acadèmia Espanyola amb les acadèmies hispanoamericanes i sense imposicions de cap tipus.

## Apèndix 1:

a) Versió de 1983 de la Generalitat Valenciana, pròleg de Joan Lerma/versió de 1982, la publicada en el DOGV, 15-7-82

Primer/d'1 (Introducció)

En Joan Carles/Don Joan Carles

Vegen i entenguen la present/la present voren i entengueren  
(cast: vieron y entendieron)

Sapieu/sapiau

Sancione/vinc en sancionar

Llei orgànica següent/següent Llei Organica

Aquest/el present (Preàmbul)

Constitueix/constituïx

Pre-autonòmica/preautonómica

Reial/Real

Setanta-vuit/setantahuit

Creació/pel qual es creava

És/es

En el seu marc/en son marc

Troba amb la/troba la

Origen/orige

Dels dos corrents/de les dos corrents

Emmarca/emmarquen

Tot allò que és valencià/lo valencià

Abasta/compren

Organitzat/organisat (art primer)

Constitueix/constituïx (no repetisc les formes aparegudes)

Cada nacionalitat/tota nacionalitat

Amb la denominació/en la denominacio

Dret a l'autogovern/dret de l'autogovern

Regeix/rig

Aquest/present

El qual n'és la norma/que és la seua norma

Té com a objecte/te per objecte

El reforçament de la/reforçar la

La garantia de la/garantizar la

Realització/realisacio

Dels fins d'aquesta/de les seues fins  
 Els drets, els deures i les llibertats/els drets, deures i llibertats (art segon)  
 Establerts i els reconeguts/establits o reconeguts  
 Aquest/el present  
 Condicions necessàries/condicions  
 Perquè la llibertat i la igualtat/per a que la llibertat i igualtat  
 Aquests s'integren/s'integren  
 Obstacles/obstacles  
 N'impossibiliten i n'entrebanquen/impedixquen o dificulten  
 La plenitud/la seua plenitud  
 Desenvolupament/desenroll  
 És/compren (art tercer)  
 A l'efecte d'aquest/als efectes del present (art quart)  
 Gaudeixen de/tenen  
 Adquiresquen/adquirisquen  
 Residència/veïnat  
 A qualsevol dels municipis/en qualsevol municipi  
 El darrer veïnatge/el seu últim veïnat  
 A la Comunitat/en la dita Comunitat  
 Aquesta/la dita  
 Consolat/Consulat  
 Gaudiran/tindran  
 Aquest mateix/el mateix  
 Serà aplicat/s'aplicara  
 Als descendents/als seus descendents  
 Sol·liciten/soliciten  
 Els termes/la forma  
 Cinqué/quint (art cinqué)  
 La senyera tradicional/la tradicional senyera  
 Fons/fondo  
 Vora el pal/junt a l'asta  
 Damunt les barres/sobre les barres  
 La incorporació/la seua incorporació  
 Sisé/sext (art sisé)  
 Serà/radicara  
 Aquest nom/seu nom  
 A la ciutat/que té lloc en  
 Les institucions de la Generalitat/Les seues institucions

Amb allò que la llei dispose/en lo que determina la llei  
 Seté/sèptim (art seté)  
 Tothom/tots  
 Garantirà/garantisara  
 D'ambdues llengües/de les dos llengües  
 Mesures/mides  
 Per tal d'assegurar-ne/per a assegurar  
 Coneixement/=  
 Ningú no/ningú  
 Hom atorgarà/s'otorgara  
 Protecció i respecte especials/especial protecció i respecte  
 Ensenyament/ensenyança  
 Hom/es  
 E limitarà/per mig de llei es delimitaran  
 Una llengua o de l'altra/d'una i altra llengua  
 Així com/aixina com  
 Puguen ser exceptuats/poden exceptuar-se  
 Vuité/octau (art vuité)  
 Amb les excepcions/en les excepcions  
 Amb les corresponents a/en els casos en que siguen  
 Article/articul  
 Nové/noven (art nové)  
 Aquest/el present  
 Elegir/triar (art onze)  
 Si s'escau/en son cas  
 Sota l'autoritat/baix l'autoritat  
 Amb aquesta finalitat/a tal efecte  
 Hom podrà crear/podrien crear-se  
 Aquesta/esta  
 Mesa/taula  
 Nomenar els diputats/nomenar als diputats  
 Defensar-les/defendre-les  
 Sol·licitar al govern/solicitar del govern  
 Projectes/proyectos  
 Interposar/interpondre  
 Personar-se davant el Tribunal/personar-se al Tribunal  
 Altres/demés  
 Designar els senadors/designar als senadors  
 D'acord amb el que preveu/segons lo previst

Seixanta-nou coma cinc/xixantanou coma cinc  
 Aquelles altres/quantes altres  
 Els atribuesquen/li atribuixquen  
 Nombre de/numero de  
 Per sufragi/per mig de  
 Si s'escau/en son cas  
 Per tal de poder obtenir un escó/per a poder obtindre esco (art dotze)  
 Tal com/en la forma que  
 Hauran d'haver estat/deuran haver segut  
 Dels emesos a la Comunitat/dels emesos en la Comunitat  
 Fins i tot després d'haver cessat en el mandat, gaudiran de/gojaran, encara després d'haver cessat en el seu manament  
 De llur càrrec/del seu càrrec  
 Detinguts/detesos  
 Retinguts/retesos  
 Dins el/en el  
 Si no és/sinó es  
 Delicte flagrant/flagrant delicte  
 Correspon de decidir en qualsevol cas/corresponent decidir en tot cas  
 Judici/juí  
 Aquest/del dit  
 Termes/termens  
 Davant la/en la  
 Mandat/manament  
 Se celebrarà/es celebrara  
 Finalització/finalisació  
 En un termini/en el termini  
 A partir de la finalització del mandat/a contar des de l'expiració del manament  
 Cinquenes/quintes (art tretze)  
 Garantirà/contemplara  
 Establesca/establixca  
 Ultrapasse/excedixca  
 Llur/el seu (art 14)  
 Perjudici/perjui  
 Reclamar/recaptar  
 Les convocarà/seran convocades  
 Acabaran una vegada finalitze l'ordre/es clausuraran una volta esgotat l'orde

Al qual van ser/per al que foren  
 Cal/és necessària  
 Almenys/de per lo manco  
 Meitat/mitat  
 Serà regulada per aquestes mitjançant llei/es regulara per estes per mig de  
 Vuitanta/huitanta  
 Butlletí/bolletí  
 Per a la vigència /a efectes de sa vigència  
 Entre els membres/d'entre els membres (art 15)  
 Per a l'elecció cal/per a ser triat es requereix  
 Si no s'aconsegueix/en cas de no alcançar  
 Quaranta-vuit/quarantahuit  
 Hauran assolit/havent-ho segut  
 Elegit/triat  
 Termes/termens  
 Divuit/dihuit  
 Hom/es  
 L'elecció/a triar  
 Amb/en  
 Que també ho és/al mateix temps (art 16)  
 Dirigeix/dirig  
 En aquesta/en la mateixa  
 Davant les/front les  
 Aquestes/estes  
 Mitjançant/per mig de  
 Haurà d'incloure/n'hi haurà d'incloure  
 Proposada com a mínim/proposta per lo manco  
 Fins a cinc dies després/fins que passen cinc dies  
 Durant els primers dies d'aquest termini/en els primers dies del dit terme  
 Si és/si fora  
 Llurs/les seues  
 Disset/desset (art 16)  
 Òrgan/orgue  
 Col·legiat/colegiat  
 Que es troba sota/situada baix  
 Que no ultrapassaran el nombre/el numero dels quals no excedira  
 Designats/designats  
 Aquest/este

Les funcions/les seues funcions  
 Serà/estarà  
 Serveis/servicis  
 Es podran establir/podran establir-se  
 Naturalesa/naturalea  
 Exigesquen/requerixquen  
 Al Diari/en el Diari  
 Aquesta/esta  
 Pel que fa a/en relacio a  
 Hom s'ajustarà al que/s'estara a lo que  
 Divuit/dihuit (art 18)  
 Perjudici/perjuí  
 Davant les/front les  
 Aquesta/la dita  
 Es considerarà/s'entendra  
 Si tenia per objecte/si la mateixa tinguera per objecte  
 Dinou/deneu (art 19)  
 Si s'escau/en son cas  
 Interposar/interpondre (art 20)  
 Amb l'acord/previ acort  
 Corts Valencianes/Assamblea  
 Fa referència/es referix  
 Vint-i-u/vintiu (art 21)  
 Òrgan/orgue  
 En què/en el que  
 Organització/organisacio  
 Davall d'ell s'esgoten/esgotant-se front ell  
 Aquest/este  
 De la manera/en la forma (art 22)  
 Jutges/juges  
 La resta de personal/demes personal  
 Servei/servici  
 D'acord amb allò/d'acort en lo que  
 Dispose/disponga  
 Hom tindrà en compte/es tindra en conte  
 Greuges/Agravis (art 24)  
 Amb aquesta/en la mateixa  
 En determinarà/fixara  
 Mandat/manament  
 Legislació/lllegislacio (art 26)  
 Prendrà/revestirà  
 Validesa/validea  
 Allò establert/en lo dispost

Es consideraran/tindran  
 Exercici/eixercici  
 Altre/atre (art 27)  
 Assumeix/assumix (art 28)  
 Incloses/compreses  
 Les altres que aquelles incloguen/les que es troben implícitament compreses en aquelles.  
 Contencioso-administrativa/contencios-administrativa  
 Gaudirà/gojara (art 30)  
 Capítol/capítul  
 Té/te (art 31)  
 Desenvolupament/desenroll  
 Derivades/que es deriven  
 D'allò que disposa/de lo que  
 Dipòsit/deposit  
 Perjudici/perjuí  
 Serveis/servicis  
 D'allò que/de lo que  
 Disposa/dispon  
 Monts/montanyes  
 Pasturatges/pasts  
 Muntanya/montanya  
 Legal/lllegal  
 Transcòrraga/desenrolle  
 Córreguen/discorreguen  
 Aquest/este  
 Isca/ixca  
 Altra/atra  
 Açò/això  
 Disset/desset  
 Pesca/peixca  
 Pesca de marisc/marisqueig  
 Aqüicultura/acuicultura  
 Dinou/deneu  
 Tot respectant/respectant  
 Col·legis/coleges  
 Del que disposen/de lo dispost  
 Benèfic-assistencial/benefic-assistencial  
 Exercesquen/desenrollen  
 Jòvens/=  
 Necessitats/requerits  
 Esports/deports  
 Espectacles/espectaculs

Aquelles altres/les demes	Aquestes finalitats/tals fins
Atribuesca/atribuixquen	Abans esmentades/adés expressades
Desenvolupament/desenroll (art 32)	Aixi/aixina
Execució/eixecucio	Exceptuant-ne/exceptuada (art 39)
Ens/ents	Reconeguen/reconeixquen
Dependents/depenents	Horta de València/Vega Valenciana
Aixi/aixina	Al que disposa/a lo dispost
Assegurances/segurs	Òrgans/orguens (art 40)
Pesquer/peixquera	Ordre/orde
A què fa referencia/es referix	Tret de/en excepcio
Però correspon/i corresponent	Escaiga/procedixca
Cambra/cámara	D'acord amb/de conformitat en (art 41)
Matèries següents/següents materies (art 33)	Al territori/en el territori
A hores d'ara/actualment	Si ho fan a la resta d'Espanya/en atre d'Espanya
Respecte de/respecte a	Residència/veinat
Aquest/este	Registres/registraments
Fons/fondos	Quantitat/numero
Establesquen/establixquen	I entraran/entrant en (art 42)
Borsa/bossa	Amb altres/en atres
Mesures/mides	S'exigirà/es requerirà
Se celebren al seu/es celebren en el seu	Inclores/compreses (art 43)
Arxius/archius	Mitjançant/per mig de
No quede reservada/no es reserve	Afers/assunts (art 44)
Mercaderies/mercancies	Els regiran/estarán regits
Origen/orige	Segons com establezca/en la forma que esta-
Destinació/desti	blixca
Dins el/dins del	Podran delegar/podent delegar
Però cap/encara que cap d'elles	Amb garantia de la/assegurant la deguda
Seguretat/seguritat (art 34)	Per a la prestació/en la prestacio
Establerts/establits	Després de ser consultades/oïdes (art 46)
Caixes d'Estalvi/Caixa d'Alforro	A tal efecte/a estos efectes (art 47)
No és tractat per altres normes/en quant no estiga contemplat per atres normes	Calga coordinar, i es fixaran/deguen ser coor-
Aixi mateix/així mateixa	dinades fixant-se
En què escaiga/que procedixquen	Executen/eixecuten
D'acord/conforme (art 35)	Compleix/complira
Vuitanta-u d'aquella/huitanta-u de la mateixa	Imposen/imponguen
Desenvolupen/ho desenrollen	Atempte contra/atente a
D'acord amb el que/en lo que	Correcte/adequat (art 48)
Mitjans/mijos (art 37)	Cap cas/cap de cas
Dels seus fins/de les seues fins	Suposarà/supondrà
Mantenir/mantindre	En cas que/en el cas de que (art 49)
Desenvolupament/desenroll (art 38)	Si aixó ho preveu/quan aixina ho preveja
Trenta-vuit/trentahuit	Sotmesos/subjectes

No siguen reduïts ni minvats/no es vegen ni minvats ni reduïts (art 49)  
 Ens/ents  
 Seran percebuts a través/es percibirán per mig de  
 La qual/que  
 Esmntades/referides  
 Ens/ent (art 50)  
 Ostente/ostentara  
 Títol/títol  
 Deixes/llegats (art 51)  
 Inclosos/inclouent  
 Tipus/typo  
 Obtenir/obindre  
 Imposts/=  
 Impuestos/imposts (art 52)  
 Apartat tres/numero tres  
 La fase/sa fase  
 Judici/jui  
 Establesca/s'establisquen  
 Tret/excepte  
 Contingut/contingut  
 Tramitat/tramés  
 Aquest article/est articul  
 A aquest efecte/a estos efectos  
 Reforma/modificacio  
 Abast/alcanc  
 A què fa referència/esmentada  
 Tramitarà/trametrà  
 En cas de/si concorren  
 Esmntada/citada (art 53)  
 Amb subjecció/en subjecció  
 Serà revisat/es revisarà  
 Supòsits previstos/suposts previstos  
 Pressupost/pressupost  
 Ha de ser/deu ser  
 Sotmés/somés  
 Suppose/suponga  
 Augment/aument  
 Minva/disminucio  
 Afecten els tributs/afecten als tributs  
 Almenys/per lo manco  
 Si no és/si aquell no estaguera  
 Hom considerarà/s'entendra

Per finançar/per a finançar  
 Emet/emes  
 Servei/servi  
 Que li atribueix aquest/ven atribuides pel present (art 58)  
 Hom coordinarà/es coordinara  
 Proposarà/propondrà  
 En determinarà/fixarà la seua (art 59)  
 Seixanta/xixanta (art 60)  
 En aquesta llei se'n regularà/en dita llei es regulara  
 La iniciativa/l'iniciativa (art 61)  
 Haurà/deura  
 Mitjançant/per mig de  
 Tret que només tingués/excepte que tan sols tinguera  
 Serà suficient/bastara  
 Tràmits/tramitacions  
 Obtingués/obtinguera  
 Aquest article/present articul  
 Mandat/manament  
 Proposada/proposta  
 Hom la remetrà/es tornara  
 Per a una nova/per a nova  
 I s'hi acompanyarà un missatge/accompanyant escrit  
 Amb la proposta/i proponent  
 Finançament/financacio (disposició ad.1)  
 Exercici/eixercici  
 Emetran informe/informaran (disp. Ad. 2)  
 Avantprojecte corresponent/corresponent anteproyecte  
 Interessades/interessades en el mateix  
 Fins que/fins tant (disp. Trans 1)  
 D'acord/conforme  
 Aquestes/tals  
 En tant no siga/en quant no es trobe  
 Amplitud/amplaria  
 Perjudici/perjui (disp. Tran 2)  
 Així/aixina  
 Poden/puguen  
 Mantenir/mantindre  
 Abans/ans  
 Tampoc no/tampoc

N'advertirà formalment/advertirà formalment d'aixo  
 I en donarà compte/donant compte d'aixo  
 I alçaran/alçant  
 Mitjans/mijos  
 Termini/terme (disp. Tran 3)  
 Assemblea/Assamblea  
 Exercirà/desempenyorara  
 En tant que/en quant  
 Fins a les primeres eleccions d'aquestes/fins les primeres eleccions a les mateixes  
 Període/periodo  
 Nou dels quals/nou  
 Al territori/en el territori  
 Obtinguts/obtesos  
 Cadascun/cada u  
 Un per cada una/u per cada una  
 Informaran/donaran conte (disp trans 4)  
 El qual/que  
 Annexos/anexes  
 Per preparar/per a preparar  
 Serà assistida/estara assistida  
 L'objectiu/el comes  
 Haja de rebre/dega recibir  
 Títol/titul  
 Registre/registrament  
 Contenir/contindre  
 Contracte de lloguer/contractes d'arrendament

Extingir/extinguir  
 En altres institucions/a atres institucions  
 Inclosos/inclus  
 I els seran respectats/sent-los respectats  
 Mentre/mentres  
 Fins a l'enllestiment/fins que s'haja completat (Disp. Trans 5)  
 Cinquena/quinta  
 Atribuïdes/fixades  
 Per tal de garantir/per a garantir  
 Mètode per a determinar/método encaminat a fixar  
 Costos/costs  
 En la determinació/al fixar  
 Realitzen/realisen

Sisena/sexta (disp. tran 6)  
 Pel que fa/en lo relatiu  
 Suposa/supon  
 Preveurà/preveja  
 Esmentada/citada  
 Fins a l'engament/fins la posta en funcionament  
 Aquest/este  
 Per a aquest/per al mateix  
 Període/periodo (Disp. Trans 7)  
 Regeixen/rigen  
 Establerts/establits  
 Després de ser/una volta (Disp tan 8)  
 Fins a la constituïció/fins que no es constituïxca (Disp. Tran 9)  
 Amb el que/en lo que  
 La mateixa/igual  
 Respecte dels/respecte als  
 La Seua/sa (Disp. Fin).  
 Zarzuela/Sarsuela

#### **b) Estatut de 2006**

Reial decret p. 7  
 La seua  
 Desenrotllament  
 Residixen  
 Gaudir  
 Així 8  
 Validesa  
 Este  
 Assumixen  
 De molt més calat  
 Permeta  
 Finançament  
 Sostre competencial  
 I usuaris entre altres, inclús el dret a l'associacionisme 9  
 Vetlaran  
 Patisquen  
 Homes i dones  
 Servicis  
 Altres  
 Article sèptim 11  
 Mitjançant

Assumptes  
Dins d'este 12  
Dos seccions  
Menyscabament o menysvaloració  
Per últim  
Sexta 13  
Introduïxen  
Exercici  
Este estatut  
Als efectes de 14  
Adquirisquen veïnatge  
Termes  
Reconeixement  
Sense perjudi  
Residisca  
Establisquen  
Senyera composta per 15  
Quint  
Amb el que la Llei dispose  
Sèptim 16  
Amb  
Dret a dirigir-se 17  
Defendrà  
Pobresa 18  
Hòmens  
Jóvens 20  
Mitjans  
Altres  
Reconeixement  
Situada baix l'autoritat 22  
El seu mandat 23  
Flagrant delictes  
Juí  
Termini  
Les corts nomenaran el seu president 24  
Huit  
Una quinta part  
Meitat 25  
Almenys  
Termes previstos  
D'entre els seus  
S'atendrà al que regula  
Procedisca  
Obtinguera 26  
Establit  
Dirigix  
Ostenta  
Este  
Incloure 27  
El candidat inclòs en aquella  
Troba baix l'autoritat  
Servicis  
Naturalesa 28  
Si tenia per ... este es consideraria  
Ordes jurisdiccionals, els 29  
Tribunal de les Aigües de la Vega de València  
30  
Si s'escau 33  
D'acord amb allò establert 34  
El desplegament legislatiu  
Dipòsit 35  
Monts... muntanya 36  
Pesca 37  
Marisqueig  
Lacustre  
Pòsits  
En els termes que la mateixa establisca 39  
Dependents d'esta  
Maritimoterrestre 40  
Perquè siga efectiva 50  
Susdita  
Òrgan deliberant  
Xarxa d'instituts tecnològics 41  
Ensenyament  
Llevat de les normes 42  
Seguretat  
Baix la vigilància de l'administració  
Sota la presidència del president  
Grandesa  
Punt d'encontre 44  
Supòsits 45  
Que inclús sense ser de 47  
Incidisca  
Les entitats locals incloses en el 49  
Triats per sufragi universal 49  
Les Diputacions...en la mesura que s'executen  
competències delegades per la mateixa 51  
Necessitats de gasto 52

Mecanismes d'anivellació  
Desplegament i execució 53  
Perquè esta no veja  
Impostos 55  
Obtindre 56  
Si aquell no estiguera 58  
En els termes i nombre que 59  
Vacacions anuals  
Dos terceres parts 60  
En el sí de la qual  
Revise... el text de la mateixa (Comissió)  
Ampliades en eixos mateixos 61  
Comesa fonamental  
A l'empara de la Constitució 64

**Apèndix 2:** Concepció lingüística de cada partit i de cada diputat defensor de l'Estatut o d'esmenes a ell. Són ben representatives de les concepcions de la societat valenciana:

Diari de les Corts. Discussió de l'EACV2006:

**“-Maluenda Verdú:** Mire, senyor Ribó, totes les normes lingüístiques que s'han utilitzat en la redacció de l'Estatut se corresponen amb les normes dictades per l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, per l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, totes. Per tant, ha d'acceptar-les, ha d'acceptar-les. A més, de fet, aixina ho ha reconegut vosté perquè ha votat a favor, en comissió, les esmenes i les correccions que el Grup Parlamentari Popular i el Grup Parlamentari del PSPV han plantejat (2005, p. 3496)

**-Joan Ribó:** "Hi han hagut plantejaments explícits en febrer d'enguany de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua al voltant d'este tema, i no vaig a dir el que diuen totes les universitats, perquè és evident. Nosaltres pensem que este tema és clau, perquè ahí està, per una banda, intentar que el conflicte del valencià s'acabe i possibilitar que, a la vegada, es potencie l'ús de la nostra llengua. Ens sembla que darrere dels secessionisme lingüístic el que s'amaga, conscient o inconscientment, és una voluntat que el valencià progressivament vaja desapareguent. L'única possibilitat que el valencià continue sent una llengua de pes, d'ús normal, és una relació contínua i clara amb la resta de variants dialectals que formen part de la mateixa llengua, i pensem que l'Estatut ho ha de dir clar, com ho diu clar el de les Illes Balears, per exemple, ho ha de dir clar (3497). I per açò ho plantejem, i per a nosaltres este tema és substancial, fonamental, igual que substancial, per exemple, que les persones que estan i viuen en este país puguen desenrotllar tota la seua vida, fins i tot les seues relacions amb l'administració pública, en valencià. I per açò demanem al llarg de tot l'Estatut el requisit lingüístic, és a dir, una cosa tan evident com que si una persona es vol dirigir a l'administració en valencià tinga algú que l'entenga, li responga, en valencià, i açò s'ha d'assegurar i assegurar-ho implica requisit lingüístic, no hi ha una altra forma. A nosaltres este tema, per tant, ens sembla un tema fonamental, és un dels temes seriosos, molt seriós, dels més seriosos d'este Estatut, n'hi han altres potser més, fins i tot tant, però este tema, quan nosaltres plantejem quin va a ser el sentit del nostre vot, mirem sempre directament a l'article

7 i diguem, "este va a ser un dels que van a marcar el sentit del nostre vot", perquè pensem que és fonamental, i perquè estem convençuts que si açò no queda clar, demà, l'any que ve, dintre de cinc anys, tindrem sempre el conflicte permanent que farà que, enmig de tant embolic, "hablemos en castellano". Potser açò és el que volen alguns, però, per descomptat, per a nosaltres ens sembla fonamental que esta cosa avui s'aclarisca. Perquè el secessionisme, avui, es redueix a una cosa: com que està en l'Estatut, l'hem de defensar en l'Estatut, però avui estem parlant precisament de l'Estatut, estem parlant de l'Estatut i és molt important que este tema quede resolt.

**-Such Botella:** el text estatutari per intentar donar garanties de certes coses que abans no estaven, i jo crec que seria just fer un reconeixement de l'avanç que ha suposat això, l'avanç que ha suposat el nou Estatut enfront del del 1982, i això jo crec que caldria ressaltar-ho, perquè és de justícia que suposa un avanç molt important. És a dir, el reconeixement de la nostra llengua, del valencià com a la llengua pròpia dels valencians, això és un fet molt important i que hem de valorar com a molt avançat i, sobretot, des de la perspectiva del Grup Parlamentari Socialista, molt progressista. Jo crec que el reconeixement del castellà idioma oficial, perquè és el de l'estat, així mateix també és un avanç substancial, senyor Ribó, perquè vosté i jo sabem perfectament això què significa. Significa potenciar realment la nostra llengua i un reconeixement explícit en el propi Estatut del que és la nostra llengua. Mire vosté, jo crec que hem fet un marc en matèria lingüística en el qual nosaltres estem prou satisfets. Satisfets perquè, a més més, hem incorporat l'obligatorietat que té l'administració valenciana de respondre en la llengua en què siga requerida, i això també està en el mateix Estatut, senyor Ribó. A més a més, hem blindat també el que era l'Acadèmia Valenciana de la Llengua enfront d'atacs que hem viscut en els mesos passats de la mateixa Acadèmia Valenciana de la Llengua. Ara per a modificar-la cal modificar-la amb un consens molt major del que es va aprovar en aquell moment.

A més a més, també, hem incorporat l'obligatorietat. La institució normativa que és l'Acadèmia Valenciana de la Llengua..., normativa, per tant, ha de fixar la norma del valencià, ha de fixar el que és la norma del valencià, hem posat també l'obligatorietat que siga respectada i siga d'aplicació obligatòria el que és la normativa lingüística de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua a totes les administracions públiques. Li estic diguent, senyor

Ribó, que açò suposa un avanç substancial i seria just reconèixer-ho, i no dir simplement que l'única possibilitat que pervisca el nostre idioma, la nostra llengua, és exclusivament que es pugua relacionar amb altres acadèmies o amb altres territoris. Jo crec que això no és de veres, senyor Ribó, i vosté sap que els ajuntaments socialistes fan un esforç molt important donant suport a les trobades d'escoles en valencià, apostant pel desenvolupament de la nostra llengua, apostant per l'ús actiu del valencià. Eixe és el nostre compromís.

El que realment ens trobem és amb una sorpresa molt gran, i és que, finalment, ens trobem al mig en matèria lingüística, i a nosaltres no ens preocupa tant la possibilitat de relacionar-se amb altres territoris, com el que és la llei aplicable en estos moments, i la llei aplicable és la llei de creació de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, a on reconeix, evidentment, les normes de Castelló com al marc fonamental del desenvolupament normatiu, i així com també reconeix el que és el dictamen del Consell Valencià de Cultura, que, per cert, era el que reconeixia el mateix president de la Generalitat com a vàlid. Això està en la llei (3498) i és normativa aplicable.

El que hem de fer nosaltres és donar-li potència a l'idioma, donar-li potència a la nostra llengua, perquè realment val de poc si fem un text estatutari com el que hem fet, que és un text avançat en matèria lingüística, i hem progressat molt, i sols per dir que no s'incorpora el que és la relació amb altres acadèmies o altres territoris anem tirant per terra realment la faena que s'ha fet. Jo crec que això seria prou injust, senyor Ribó.

**-Castellano Gómez:** La veritat, senyor Ribó, que sí que és molt seriós el tema que estem discutint avui, tan seriós com que per al Partit Popular el que és la defensa i el respecte a la cultura, a la història i a les senyes d'identitat del nostre poble, són irrenunciables. I ho fem des de la responsabilitat i des de la serietat.

I mire, senyor Ribó, esta gran reforma que hui estem ací debatent, permetix, vint-i-tres anys després d'haver aprovat la nostra norma institucional bàsica; que de nou, en una amplíssima majoria, insistisc i repetisc, en una amplíssima majoria, tornem a reafirmar i a consolidar el que són els nostres símbols identitaris. I que no són els que vosté diu en estes esmenes. Perquè la nostra senyera és la quatrí barrada en franja blava vora el pal, i no la que vosté diu en les seues esmenes.

Perquè el nostre territori són els 542 pobles que conformen les províncies d'Alacant, Castelló i València. Perquè la nostra denominació no és ni país, ni llevant, ni altres, és Comunitat Valenciana. I perquè la nostra llengua, el nostre idioma com marca l'Estatut, no és altre que el valencià. I s'ha de dir ací en la Comunitat Valenciana, a Extremadura, a França o a Madagascar. I mire vosté, senyor Ribó, no estamos dispuestos Grupo Parlamentario Popular y desde el Partido Popular a que hayan valencianos de primera o de segunda por causa de su lengua. No estamos dispuestos. No puede haber una discriminación. Porque la lengua es un vehículo de unión y no de confrontación ni de crispación. Y tan valencianos son los que viven en el Alto Palancia, en la Vega Baja, en el Rincón de Ademúz, en los Serranos o en el Valle de Ayora, (p. 3.499) o en la comarca Requena-Utiel, com tan valencians són els qui viuen en l'Horta, en Camp de Túria, en Camp de Morvedre, en la Plana Baixa o en les Marines. I per tant eixe és el diàleg, eixa és la prudència, eixa és la virtut que hem de tindre en la Comunitat Valenciana. I mire vosté, i l'acadèmia és de l'idioma valencià. I l'acadèmia ha d'estar com a institució de la Generalitat. Sap per què? Perquè valencià mereix la mateixa dignitat i el mateix respecte que qualsevol altra llengua cooficial de l'Estat. Mereix la mateixa dignitat que el basc, que el català, que el gallec o que el castellà. I si les llengües cooficials tenen una acadèmia, la nostra també, la nostra també. I a l'igual que en l'article tres de la Constitució diu que l'idioma oficial d'Espanya és el castellà, també diu l'article tres de la Constitució que els estatuts d'autonomia marcaran en les seues respectives comunitats que tinguen llengües cooficials quin és l'idioma. I en l'any 1982 l'idioma establia l'actual article set que és el valencià i en esta gran reforma política diu també que és el valencià. /.../

**-Such Botella:** Senyor Ribó. Vosté pot vore que siga excessiu el que pose 'idioma valencià', però la veritat és que és el que diu també la Llei de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua. Nosaltres considerem, i a més que recolzem, com vosté també ha recolzat, en estos moments l'Acadèmia Valenciana de la Llengua com l'ens normatiu, que compartim en estos moments la voluntat de fer-la forta, enfortir-la i que puga treballar en normalitat. Però la pròpia Acadèmia Valenciana de la Llengua diu, i en la seua llei de creació, que es pot dir valencià, llengua pròpia dels valencians o idioma valencià. Per tant, com està dins del marc legal, i també ho diu la pròpia Acadèmia Valenciana de la Llengua, nosaltres no tenim res més que dir al respecte. No és que ho pose més o

menys vegades, també es diu que la llengua pròpia dels valencians és el 'valencià', no l'idioma valencià! /.../ Jo crec que no ens podem, de veres, eh, a les altures que estem i conforme està la nostra llengua, no podem estar sotmesos a este tipus de plantejaments i de tensions, i de desqualificacions respecte al que hem de fer o no, o respecte al que el text estatutari diu. Perquè jo crec que ha quedat prou clar el text estatutari. El que sí que li demane al seu grup, li demane que treballem conjuntament per a enfortir el valencià. Que treballem conjuntament. I a la vegada que li demane a vosté, també al Govern Valencià, també al Grup Popular. Que treballem (3321) treballem entre tots per a què la nostra llengua siga realment el vehicle que ens possibilita la comunicació entre els valencians i les valencianes. Jo crec que hem posat en el que és el text de l'Estatut el marc normatiu adequat per a fer-ho possible. Per a fer-ho possible. I estem convençuts i per això ho hem recolzat. I com estem convençuts que el que diu l'Estatut va a fer possible, si entre tots posem voluntat, convicció i ganes per a tirar endavant en la nostra llengua; podrem realment fer possible que el valencià tinga la presència que es mereix, tant a l'administració com a la vida política, social i econòmica de la nostra comunitat. Joestic convençut. Ara bé, si ens mantenim permanentment en la desqualificació, i sobretot en la no col·laboració o permanentment en la batalla respecte a l'idioma -i açò és per a tots-, difícilment podrem fer que la nostra llengua tinga la preferència que es mereix i sobretot tinga la presència que es mereix.

Vosté sap a l'igual que jo que fem un gran esforç tots els dies en això. En les nostres polítiques, en la nostra activitat personal. Fem un esforç molt gran per a què la nostra llengua realment siga respectada i siga aplicada i siga apreciada per la gent. Jo l'única cosa que li demane és que fem entre tots eixe esforç. Fem un esforç de confiança en l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, en la seua composició. Fem un esforç de confiança en això per a tirar endavant el que és el futur del valencià./.../

Ribó: En l'article 15, per a nosaltres és molt important deixar clar un dret, el dret a desenvolupar totes les facetes de la vida en la llengua pròpia, en el valencià. I, per tant, i com a conseqüència, la necessitat d'establir una llei de normalització de l'ús, perquè pensem que molts anys després, la Llei d'ús i ensenyament... algun passet més endavant s'hauria de donar, sobre tot en el tema d'ús. Em sembla important (3324).

**-Ribó:** quan parlem de les institucions de la Generalitat, mencionar-ne una, l'Acadèmia Valenciana de la Llengua. Com

es conegut de tothom, nosaltres vam ser l'únic grup que hi ha ací que vam votar en contra. I vam votar en contra perquè pensàvem que estaria fortament mediatitzada pel poder polític com, per desgràcia, poguérem veure, per exemple, el passat mes de desembre d'una forma clara, evident i contundent. Però nosaltres pensem també que si aquesta acadèmia tinguera determinats elements podria valdre. I ho volem dir amb claredat. Si aquestes esmenes s'aproven, nosaltres avui votariem a favor d'aquest article. Quines? Doncs, senzillament, que es pugue a la categoria d'estatut allò que està a la categoria d'introducció en una llei. O que pugue a la categoria d'estatut allò que està escrit en el Consell Valencià de Cultura en el seu dictamen. Que s'accepte en aquest Estatut una proposta que va fer la mateixa Acadèmia fa pocs dies, de relació amb altres entitats normatives de la mateixa llengua, com reconeix el dictamen de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua. A nosaltres ens agradaria que poguérem avançar en aquesta direcció. /.../ (3509) Per tant no és contradictori. Hi ha vàries alternatives. Per exemple, no és el mateix, pot ferir més la sensibilitat dir que és una variant dialectal de la llengua catalana, que parlar d'un sistema genèric sense utilitzar determinada terminologia, com es va fer en la llei de creació, que la llengua no és la matemàtica i permet molts jocs. Qualsevol, qualsevol que li valga que deixe clara la idea, a nosaltres ens val. Però el problema és que crec que estem en desacord en la idea. Jo crec que eixe és el problema base.

**-Maluenda:** Quant a l'Acadèmia Valenciana de la Llengua. Mire, mosatros ho tenim claríssim, tenim claríssim el que diu la llei. Vosté continua buscant el reconeixement de la unitat de la llengua. I això no va a trobar-ho mai en mosatros. No va a encontrar-ho mai en mosatros, perquè mosatros considerem que l'idioma valencià és la llengua pròpia de tots els valencians. Mosatros considerem que té personalitat pròpia, clarament diferenciada d'altres llengües. Que ja en el segle XV va obtindre el màxim esplendor en el seu segle d'or. I que efectivament, obres d'Ausias March, de Joanot Martorell, etcètera, etcètera, van portar a la nostra llengua, al nostre idioma, als més alts estaments. I estem orgullosos d'això. I com el nostre Estatut diu el que diu, i ja ho deia /.../

**-Ribó:** L'article 64, quan parla concretament de determinats elements, nosaltres volem demanar una altra vegada, per tercera i última vegada, el requisit lingüístic. Doncs sí, pels nota-

ris i pels registradors. Perquè si parlem d'un dret foral i civil, home!, seria bo que la gent, els llauradors, les persones majors, que a vegades tenen relacions amb els notaris, es puguen expressar normalment en la seua llengua. No vull recordar el tio Canya, però sí que he de recordar, una altra vegada, que esta gent també voldria poder viure en la seua llengua, en valencià, però que no ho pot fer si té davant un senyor molt important que no coneix la seua llengua. I és una cosa que jo crec que gent que fa oposicions tan complicades, no ha de ser tan complicat que li demanes uns mínims coneixements del valencià. Jo crec que no és tan complicat. I no és una qüestió de discriminació, és una qüestió d'estima de la nostra llengua.

**-Tomás Puchol:** (2006, 4791) Bon dia, president. Bon dia, senyories. Fent un repàs exhaustiu de la reforma que hui estem debatent, podem ressaltar tres modificacions substancials respecte l'estatut de 1982, són la clàusula Camps, la incorporació de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, i la possibilitat que el president de la Generalitat puga dissoldre les Corts Valencianes i convocar eleccions. Per un costat, el reconeixement de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua en l'articulat de l'estatut, representa la major cessió al catalanisme que mai s'ha realitzat des de les Corts Valencianes. Donar-li rang estatutari a l'Acadèmia Valenciana de la Llengua suposa posar en greu risc l'idioma valencià, ja que esta institució s'ha convertit en la quinta columna del catalanisme dins de la Comunitat Valenciana, referendat les tesis d'Esquerra Republicana de Catalunya i Carod-Rovira. Vull recordar a molts dels diputats que es posen la medalla de valencianistes i s'asseuen en les butaques del Grup Popular, que esta Acadèmia Valenciana de la Llengua defén la unitat lingüística, i ha reconegut que a la nostra llengua se li ha de dir català, cedint al catalanisme les nostres senyes d'identitat /.../ i d'esta manera defraudant els milers de votants que van confiar en el discurs valencianista en les passades eleccions autonòmiques /.../

**-Such:** I jo crec que hem tingut èxit en eixa aposta, senyor Ribó, de deveres, hem tingut èxit. Hem millorat, inclús, en coses que vosté diu que s'han empitjorat. I en el tema de la llengua, hem millorat inclús en això. Perquè explique'm vosté quina diferència hi ha entre la frase «el valencià és l'idioma oficial» o «l'idioma valencià és l'oficial». Explique-m'ho, perquè jo no ho acabe d'entendre molt bé. Mire, el text estatutari està ple de referències a idioma, llengua, a valencià, per tot

arreu, ple, independentment agarrant les tres accepcions que els dictàmens del Consell Valencià de Cultura i de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua fixa. Avui mateix hem pogut llegir les declaracions de la mateixa presidenta de l'Acadèmia dient que idioma valencià no contradiu el criteri de la unitat de la llengua. I no ho contradiu, senyor Ribó. No obstant això, vostés s'han entossudit en fixar una fulla de ruta en esta matèria per a intentar avalar una posició política de dir no a este Estatut. I jo li vull dir que del que podem estar orgullosos realment és que anem a acabar d'una vegada per totes amb el secessionisme lingüístic en la pròpia administració valenciana (4796) Anem a acabar amb eixe secessionisme lingüístic. Vosté sap que s'ha incorporat l'obligació de les administracions públiques de respectar la normativa lingüística de l'Acadèmia. I també sap que hem incorporat un dret fonamental dels valencians, com és el dret que l'administració li conteste en la llengua en què es requerida. Vosté sap que això són avanços substancials, i no poden desqualificar el tema de la llengua sols enunciant el tema d'idioma valencià, perquè realment això és molt pobre (4797) /.../

**-Joan Ignasi Pla:** Hi incloem algunes de les institucions ja creades, entre elles, el Consell Jurídic Consultiu i també l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, una institució sobre la qual el nou estatut afirma amb total claredat que és la competent en matèria normativa i lingüística del valencià. I no està de més recordar el que afirmen la llei de creació de l'acadèmia i els dictàmens que ha elaborat esta institució sobre el valencià. Confiam, per tant, que totes les forces polítiques i la societat valenciana, donen el seu suport sense reserves, sense cap tipus de fissura, al magnífic treball que està fent l'acadèmia per la nostra llengua i que este estatut contribuïxca d'una vegada per totes a superar conflictes que ens debiliten com a poble.

**-Castellano:** (4812) Però també estem molt satisfets, des del Grup Parlamentari Popular, perquè esta reforma consolida vintiquatre anys després el que són les nostres senyes d'identitat. Les consolida d'una manera clara. Consolida i potencia l'idioma valencià, repetisc i insistisc en l'idioma valencià; en orgull, sense concessions. Però al propi temps també y también estamos defendiendo el castellano, porque la lengua es un elemento de enriquecimiento, un vehículo de unión. Y por tanto aquí no hay valencianos de primera y de segunda según la lengua que hablen. Tan valencianos son los valencianoparlantes como los

castellanoparlantes. Y por tanto defendemos esa igualdad en todos los derechos, y también defendemos esa igualdad en las comarcas castellano parlantes. Per tant, senyories, defendre l'idioma valencià, defendre la nostra denominació, defendre el nostre territori, defendre la nostra senyera, defendre el nostre dret foral, defendre la nostra història, ha sigut i és i serà sempre irrenunciable per al Partit Popular. Si haguérem fet qualsevol tipus de concessió en qualsevol d'estes qüestions, haguérem comés un gran error."

1. L'art 6 de l'EACV2006 reproduïx els punts de l'art 7 de l'EACV1982. D'eixa manera reitera l'oficialitat del valencià, en garantix l'ús en qualsevol situació i el seu corresponent coneixement, empara la no discriminació per raons lingüístiques, insisteix en la protecció i recuperació de la llengua, i encara que ja estaven desplegats en la LUEV diu que plantejarà uns criteris d'aplicació de la llengua pròpia en l'administració i l'ensenyament i determinarà els territoris propis de cada llengua. L'esperit de les lleis es veu bé en la introducció de la LUEV: "Amb relació al valencià, els ciutadans i ciutadanes de la Comunitat Valenciana són creditors de l'enorme patrimoni cultural que suposa viure i convida en una comunitat autònoma bilingüe, amb l'enriquiment que este fet suposa per a tots; així, les nostres dos llengües oficials, valencià i castellà convida en un marc normalitzat que, lluny de convertir-se en motiu de qüestió, sumen i s'han convertit en punt d'unió, en ponts per a la comunicació, l'enteniment i el creixement de la societat valenciana". Per exemple, la darrera llei de la Generalitat, el Decret 127/2012, de 3 d'agost del Consell pel qual es regula el plurilingüisme en l'ensenyança no universitària a la CV és una llei feta amb este esperit.

2. El preàmbul de la LUEV, llei 4/1983 de 23 de novembre és molt explícit: "La Generalitat Valenciana té un compromís irrenunciable en la defensa del patrimoni cultural de la Comunitat Autònoma i d'una manera especial amb la recuperació del valencià, llengua històrica i pròpia del nostre poble, del qual constitueix la mes peculiar senya d'identitat. Davant la situació diglòssica en què està immersa la major part de la nostra població, consegüent a la situació de sotmetiment del valencià mantinguda durant la història de quasi tres-cents anys, la Generalitat, com a subjecte fonamental en el procés de recuperació de la plena identitat del poble valencià, té el dret i el deure de retornar la nostra llengua a la categoria i el lloc que mereix, acabant amb la situació de deixadesa i deterioració en què es troba. La nostra irregular situació sociolingüística exigeix una actuació legal, que sense tardar acabe amb la postració i propicie l'ús i ensenyament del valencià per tal d'assolir l'equiparació total amb el castellà. Aquesta llei tracta de superar la relació de desigualtat que hi ha entre les dues llengües oficials de la nostra Comunitat Autònoma, i disposa les mesures pertinents per tal d'impulsar l'ús del valencià en tots els camps de la nostra societat, i especialment en l'Administració i l'ensenyament com a vehicles de recuperació. La finalitat última de la llei és assolir, mitjançant la promoció del valencià, l'equiparació efectiva amb el castellà i garantir l'ús normal i oficial d'ambdós idiomes en condicions d'igualtat i desterrar qualsevol forma de discriminació lingüística. I des d'un altre aspecte, la llei constitueix el compliment d'un dels punts del programa del Govern Valencià que va assumir, amb la confiança de les Corts Valencianes, el compromís de garantir, d'acord amb l'Estatut d'Autonomia, l'ús normal i oficial d'ambdues llengües i d'atorgar la protecció i respecte especial a la recuperació del valencià. El President de la Generalitat, en el

discurs d'investidura, va anunciar la remissió a les Corts Valencianes d'un Projecte de Llei sobre l'ensenyament del valencià, delimitació de zones lingüístiques, així com la determinació de criteris per a l'aplicació del valencià a l'Administració, objectius que recull la Llei d'Us i Ensenyament del Valencià". Precísament, Aguiló, 2005, 115, diu que "la primera llei estrictament de decisió política aprovada per les Corts valencianes" va ser la llei 4/1983, de 23 de novembre d'ús i ensenyament del valencià. És una llei que es va promulgar al mateix temps que les de les altres autonomies: Llei 10/1982, del Govern Basc, de 24 de novembre, bàsica de normalització lingüística de l'euscar i llei 7/1983, de la Generalitat de Catalunya, de 18 d'abril de normalització lingüística.

3. Des del punt de vista dels drets i de l'oficialitat té el mateix efecte per als valencians que la llengua es diga valencià que català, però l'opinió majoritària dels autors (per exemple, Alcaraz, 1996, 84) creu que el valencià tindria més futur i viabilitat si es considerara català perquè el mercat i l'espai informatiu serien més amplis, seria millor la seua qualitat lingüística i tindria més resistència als processos de contacte lingüístic. Personalment, coneixent la mentalitat majoritària dels valencians i el seu sentiment espanyolista no tinc gens clar esta opinió. Més encara quan estos autors demanen que el nom de llengua catalana siga la denominació oficial, acadèmica, internacional i pròpia dels contextos més formals (Esteve-Esteve-Teodoro, 130). Per a un valencià el seu nom popular i històric de valencià ha de tindre validesa dins de qual-sevol àmbit com a sintagma únic o acompanyat de català per a usos fora de València. De fet només en dos avantprojectes d'estatut d'autonomia es va posar el nom de català com a equivalent a valencià, el d'Elx de 1975, art.4 i el del Consell de 1976, art.6. (Aguiló, 1982, p.86). Crec exagerada l'opinió d'Esteve-Esteve-Teodoro sobre que el fet que la legislació valenciana no explicita l'adscripció del valencià al conjunt de la llengua catalana és (i ha de ser) una font permanent de conflictes i d'utilització partidista del patrimoni cultural i lingüístic dels valencians (p.118), encara que és veritat que fins ara ha ocorregut este aprofitament partidista. Això no lleva que jo siga partidari de resoldre el conflicte d'adscripció lingüística ja legalment i sobretot explicar bé als valencians què significa i que no compromet la unitat lingüística entre català i valencià i la necessitat d'anar junts cap a Europa dins del compliment dels preceptes de la Carta Europea de les Llengües Regionals o Minoritàries de 2 de febrer de 2001.

4. Un exemple de com de diferent entenen la llengua les diferents sensibilitats ens les donen Ribó i Maluenda, quan les discussions sobre l'estatut d'autonomia de 2006 que hem pogut llegir en l'apèndix 2. Més encara, Ribó demana que en acabar "al final de tot el procés es faça, com es fa en la majoria dels països una correcció d'estil en valencià, sobretot, perquè alguna falta queda... segons totes les normes (Diari de sessions: p. 3494). Maluenda (que usa *hui, eix, mos, aixina, a la millor, mosatros, servicis, endavant, altres*) li contesta "els servicis de la Cambra, amb el màxim respecte que me mereixen, no són qui per a fer ninguna correccio" (3495). I "Diga quins articles es referix, quins vocables vol canviar i per quins vol substituir-los". Ribó: "al nostre entendre continuen havent-hi determinades expressions ortogràficament incorrectes segons la normativa vigent". I demana reconeixement explícit que el valencià forma part d'un mateix sistema lingüístic que és el que es compartix amb Catalunya i Balears, i és el plantejament del Diccionari de l'AVL 2005 i declaracions de la universitat. Ja en la discussió de l'estatut de 1982 es veu que la majoria de parlamentaris usen una llengua molt poc estandarditzada. Per exemple: Sessió plenària de parlamentaris celebrada a València el 12 de juny de 1981 sobre l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana (Sevilla, 1992, p.124-125) Manuel Broseta empra: dos paraules, este plenari, en lo que respecta, vull, mosatros, s'anomenara, hem defés, contindre, unisca, vullguera, hui, unànim, baix la dictadura; Joan Lerma

usa (p. 127-129: vull seguir diguent, defensant, en lo tocant, per a que els valencians no tinguen que distinguir-se, hui, lo que, mosatros, per supost sense cap de connotació, solució de síntesis, incluint, al govern d'entonces, en eixe tema, creguem que, constituïx, vore, riqueses, síntesi, sostindre. Pel que fa a les concepcions lingüístiques, sobre ortografia, sobre l'IEC, sobre la relació català-valencià, etc, que tenien els senadors valencians i catalans davant de l'estatut d'autonomia de 1982, es pot veure el Diario de sesiones del Senado: Bevià p.681, Benet: el problema de l'idioma 690, Bàguena 694-7, Broseta 697-9, Torres i Perenya 702-3, Bevià 703-5 i Broseta: 705-8.

---

5. No faré una anàlisi monogràfica de cada forma tractada com pretenia d'entrada perquè pense que els lectors d'este article ja deuen conèixer prou bé la disputa lingüística.

---

6. La Generalitat usa hui preferentment "en el seu cas".

---

7. Per ben treballat que siga un model sempre té incoherències, com per exemple l'ús de *coneixement* (1982), barrejar *hòmens-homes-jòvens* (2006), usar *meitat* contra l'altra forma general i històrica *mitat* (2006), bandejar *despesa* i usar *gasto*, *vacacions* contra la forma marcada *vacances* i usar *mateixa* de manera incorrecta, en 2006.

# Bibliografia

- AGUILÓ, LLUÍS-FRANCH, VICENT-MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. (1982), *Volem l'Estatut! Una autonomia possible per al País Valencià*, València: Prometeo.
- AGUILÓ, LUIS (1992), *Els avantprojectes d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana*, València: Corts Valencianes.
- ALCARAZ, MANUEL (1996), "Problemes jurídics al voltant de la denominació de la llengua pròpia a l'Estatut d'Autonomia valencià", en *Revista de Llengua i Dret*, núm. 26, p. 79-93.
- ALCARAZ, MANUEL (2002), "Aproximació a la situació jurídica del valencià", en *Treballs de Sociolingüística Catalana*, 16, p. 227-240.
- ALACARAZ, MANUEL. "Problemes jurídics al voltant de la denominació", en Alcaraz, M-Isabel, F-Ochoa, J. (eds), (2005), *Vint anys de la Llei d'Ús i Ensenyament del valencià*, Alzira: Bromera.
- ASSOCIACIÓ D'ESCRITORS EN LLENGUA CATALANA (2002), *Informe sobre la llengua i els escriptors al País Valencià*, en [www.Contrastant.net](http://www.Contrastant.net).
- BIBILONI, GABRIEL (2006), "Comparativa del tractament de la llengua en els estatuts d'autonomia dels Països Catalans", en [www.bibiloni.net/legislacio](http://www.bibiloni.net/legislacio).
- BIBILONI, GABRIEL (2006), "Recull de legislació lingüística", en [www.bibiloni.net/legislacio](http://www.bibiloni.net/legislacio).
- BODOQUE, ANSELM (2001), "Polítiques lingüístiques i fractures sociopolítiques al voltant de la identitat lingüística. Aproximació a la dimensió contemporània del conflicte lingüístic valencià", en *Revista de Llengua i Dret*, núm. 36, p.157-205.
- BODOQUE, ANSELM (2000), *Partits i conformació d'elits polítiques autonòmiques: transició política i partits polítics al País Valencià*, Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2000.
- CALAFORRA, GUILLEM (1999), *Paraules, idees i accions: reflexions "sociològiques" per a lingüistes*, València: IIFV-PAM.
- CALPE, ÀNGEL (2002), *La declaració universal dels drets lingüistes i el cas valencià*, València: RACV.
- CASANOVA, EMILI (2002), "El lèxic valencià en el DIEC (1995)", en Casanova, E. et al, *Estudis del valencià d'ara*, València: Denes, p.55-83.
- CASANOVA, EMILI-SARAGOSSÀ, ABELARD (2010), *El valencià*, València: Denes.
- CASTELLÓ, RAFAEL (2006), *Els estudis sobre la situació sociolingüística al País Valencià*, Barcelona: IEC.
- COLOM, FERRAN (1998), *El futur de la llengua entre els joves de València: coneixement, ús i actituds lingüístiques en els joves estudiants de la ciutat de València*, València: Denes.

- CORTS VALENCIANES (2005-2006), *Diari de Sessions*: núm 97, 1-7-2005 i núm 130, 27-3-2006 (per deferència de Rosanna Pasqual).
- ESTEVE, A-ESTEVE, F-TEODORO, M. (2005), *El nom, la unitat i la normalitat. Informe sobre el reconeixement del català com a llengua oficial i pròpia del País Valencià*, Barcelona: Observatori de la llengua catalana.
- ESTEVE, ALFONS-ESTEVE, FRANCESC (2006), *Guia pràctica de drets lingüístics al País Valencià*, València: Acció Cultural del País Valencià.
- ESTEVE, ALFONS-ESTEVE, FRANCESC (2007), *Drets cap a la normalitat: propostes per a una política lingüística eficaç i factible al País Valencià*, València: Tres i Quatre.
- FLOR, VICENT (2011), *Noves glòries a Espanya: anticatalanisme i identitat valenciana*, Catarroja: Afers.
- GÓMEZ BAYARRI, JOSÉ VICENTE (2003), *El valencià, el dictamen de la llengua i l'AVLL*, València: RACV.
- GUIA, AITANA (2001). *La llengua negociada: el manteniment del conflicte polític sobre la llengua*. València: Eliseu Climent.
- IIFV (2002), *Guia d'usos lingüístics 1: Aspectes gramaticals*, València: IIFV.
- LACREU, JOSEP (2002), "El model de llengua del valencià", en *Casanova, E. et al, Estudis del valencià d'ara*, València: Denes, p.241-251.
- LACREU, JOSEP (2002), "L'estandardització i la pervivència dels dialectes. El valencià i l'estàndard", en *Alturo, N.-Vila, F. (eds), Variació dialectal i estandardització*, Barcelona, PPU, p. 29-41.
- MARTIN, FRANK (2000), *Les valenciennes et leur langue régionale: approche sociolinguistique de l'identité de la Communauté Valencienne*, 3 vols, tesi doctoral, Université de Montpellier.
- MAS, JOSEP ÀNGEL (2008), *El morfema ideològic. Una anàlisi crítica del model de llengua*, Benicarló: Onada.
- NINYOLES, RAFAEL (1989), *Conflicte lingüístic valencià*, València: Eliseu Climent.
- OCHOA, J. (2007), "Notes bàsiques (i ràpides) sobre el procés de reforma de l'Estatut d'Autonomia del País Valencià", en *Forcadell, J-Isabel, F. (eds), en A Alacant, en valencià. Observatori de la llengua (2003-2005)*, Alacant: PUA, p.193-222.
- ORTEGA, RUBÉN (2006), "Nuevos derechos de los valencianos. Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana", en *Revista Valenciana d'Estudis Autònomic*, 47-48, p. 261-287.
- PALOMERO, JOSEP (ed.) (2008), *Actes del I Simposi Internacional sobre Situació i Perspectives del Plurilingüisme a Europa*, València: AVL. En especial els articles de Vicent Tortosa, Brauli Montoya, Vicent Pitarch i Manuel Alcaraz "L'Estatut d'Autonomia i el tractament del valencià", p.241-244.

- PITARCH, VICENT (1984), *Reflexió crítica sobre la Llei d'Ús i Ensenyament del valencià*, València: Tres i Quatre.
- PITARCH, VICENT (1996), *Control lingüístic o caos*, Alzira: Bromera.
- POLANCO, LLUÍS (1983), "El tractament de la llengua en l'estatut d'autonomia valencià", en *Revista de Llengua i Dret*, 1, juny, p.97-108.
- PRADILLA, MIQUEL ÀNGEL (2004), *El laberint valencià. Apunts per a una sociolingüística del conflicte*, Benicarló: Onada.
- PRADILLA, MIQUEL ÀNGEL (2008), *La tribu valenciana. Reflexions sobre la desestructuració de la comunitat lingüística*, Benicarló: Onada.
- QUEROL, ERNEST (2000): *Els valencians i el valencià: usos i representacions socials*. València: Denes.
- QUEROL, ERNEST (2002), "Un nou model per a l'estudi dels processos de substitució lingüística", en *TSC*, 16, p.69-84.
- RACV (2012), *Informe sobre la llengua valenciana i propostes de revalencianisació*, València: RACV.
- SARAGOSSÀ, ABELARD (2001), *El valencià del futur. Una contribució ideològica*, Benicarló: Alambor.
- SEVILLA, JULIA (1992), *Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana. Procés d'elaboració i tramitació parlamentària*, València: Corts Valencianes.
- TUR, ROSARIO (2006), "La introducció de un catálogo de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana", en *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, 47-48, p.181-260.
- WAA (2007), *Ecologia lingüística i desaparició de llengües*, Castelló de la Plana: UJI.
- WAA (1993), *Actes de les Jornades de Sociolingüística. L'ús i el futur de la llengua*, Alcoi: Ajuntament.



# Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana

Llei Orgànica 5/1982, d'1 de juliol, d'Estatut  
d'Autonomia de la Comunitat Valenciana

Llei Orgànica 1/2006, de 10 d'abril, de reforma  
de la Llei Orgànica 5/1982, d'1 de juliol,  
d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana

mía de la Comunitat Valenciana y sus reformas El Estatuto de Autonomía de la Comunitat  
Autonomía de la Comunitat Valenciana y sus reformas El Estatuto de Autonomía de la Com  
de Autonomía de la Comunitat Valenciana y sus reformas El Estatuto de Autonomía de la  
tuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y sus reformas El Estatuto de Autonomía  
El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y sus reformas El Estatuto de Auto  
mas El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y sus reformas El Estatuto de A  
s reformas El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y sus reformas El Estat

  
Estatuto  
de Autonomía



# El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y sus reformas

Texto de:  
Vicente Garrido Mayol

## Sumario

**I.** Introducción: XXX años de autonomía. **II.** La reforma del Estatuto de autonomía. **III.** Los intentos frustrados de reforma del Estatuto. **IV.** Las reformas aprobadas. **V.** Relevancia de la reforma de 2006: principales novedades. **VI.** La impugnación del art. 17.1 del Estatuto ante el Tribunal Constitucional. **VII.** El nuevo procedimiento de reforma del Estatuto. **VIII.** La reforma pendiente.

## I. Introducción: XXX años de autonomía.

El pueblo valenciano se constituyó como Comunidad autónoma el 10 de julio de 1982, fecha en la que se publicó en el B.O.E. la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, por la que se aprobó su Estatuto de autonomía. Era la novena Comunidad autónoma que se constituía en España. A partir de ese momento se fueron promulgando sucesivas Leyes Orgánicas aprobatorias de Estatutos de autonomía, hasta las de 25 de febrero de 1983, en que lo fueron las correspondientes a los de Extremadura, Madrid y Castilla y León, de tal suerte que todo el territorio español quedó integrado por Comunidades autónomas, a las que hay que añadir las Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, cuyos Estatutos se aprobaron en 1995. La transformación que ha experimentado España gracias al Estado autonómico ha sido espectacular y, a mi juicio, altamente positiva desde todos los

**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.**

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 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.

Pero 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.

Pero como recientemente he advertido en esta misma Revista<sup>1</sup>, la actual situación de profunda crisis económica en España se ha aprovechado para desenterrar, si es que alguna vez estuvieron enterradas, las armas destructoras de lo que tanto ha costado construir. Y, por otra parte, ante las reformas estatutarias operadas durante la VIII Legislatura, la falta de un amplio acuerdo de Estado, –como en 1981 y 1992–, propició una serie de debates ya superados sobre conceptos

---

1. "Centralistas versus nacionalistas: la pinza al Estado Autonómico". *Revista Valenciana d'Estudis Autònomic*, nº 56 (2011). Págs. 12-51.

clásicos de la Ciencia Política, y la aprobación de disposiciones estatutarias que han perturbado 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.

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.

Pese a la descrita acometida a las Comunidades autónomas, la realidad es que el nivel de autogobierno del pueblo valenciano

**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.**

alcanzado durante estos treinta años de autonomía dista mucho del imaginable durante la transición, en aquella época de la reivindicación autonómica. La dinámica del Estado autonómico nos presenta un modelo abierto que hace inevitable que se tengan que abordar reformas en las normas institucionales básicas de las distintas comunidades autónomas, bien para ampliar los respectivos ámbitos competenciales, bien para perfeccionar o ajustar su entramado institucional, como ha ocurrido en diversas ocasiones, pero singularmente en 2006, con el Estatuto valenciano.

## II. La reforma del Estatuto de autonomía

Nuestro Estatuto prevé, como toda norma institucional básica, su propio mecanismo de reforma que permite adecuarlo a las exigencias que el transcurso del tiempo va planteando. Se dice que la reforma, como la revisión constitucional, es su mejor defensa y garantía de continuidad y cumplimiento.

En el procedimiento de reforma se pone de manifiesto la compleja naturaleza jurídica del Estatuto de autonomía, que no cabe confundir con la Ley Orgánica mediante la que debe ser aprobado o reformado. Tan ello es así que ni la Comunidad autónoma puede unilateralmente reformar su Estatuto, ni el Estado puede imponer una reforma si no es aceptada por la Comunidad autónoma.

En efecto, y aunque la Constitución prescribe que los Estatutos de autonomía deben ser aprobados por Ley Orgánica (*"son Leyes Orgánicas... las que aprueban los Estatutos de autonomías..."*; reza el art. 81.1 CE) no son, propiamente, y en rigor, una Ley Orgánica. Los Estatutos, se ha dicho hasta la saciedad, son normas jurídicas de naturaleza compleja desde la perspectiva de su elaboración y de su reforma. No se elaboran como las Leyes Orgánicas ni se reforman como éstas. Los trámites que deben observarse, -que debieron observarse-, para elaborar y aprobar los Estatutos están detallados en la Constitución, en una serie de preceptos del Título VIII cuyos efectos ya se han consumado, pues ya no volverán a ser aplicados. En tal sentido, la iniciativa para constituirse en Comunidad autónoma o la determinación de los sujetos le-

gitimados para elaborar y aprobar el proyecto de Estatuto de autonomía, están regulados por lo que podemos considerar como derecho constitucional transitorio, cuyos efectos ya se produjeron tiempo ha. Y ello es así si tenemos en cuenta que las Leyes Orgánicas que, en su día, aprobaron los Estatutos de autonomía cumplieron una función constitutiva<sup>2</sup> en tanto que "constituyeron" las distintas Comunidades autónomas mediante su aprobación en la forma legalmente establecida.

Tampoco la reforma de los Estatutos puede acometerse como la de las Leyes Orgánicas en general. Prescribe la Constitución (art. 147.3), que la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento en ellos establecido, -y todos los Estatutos contienen disposiciones normativas al respecto-, requiriendo, en todo caso, la aprobación final por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica<sup>3</sup>.

De lo anteriormente expuesto se colige que, en efecto, los Estatutos de autonomía no son simples Leyes Orgánicas, sino normas cuya aprobación final se lleva a efecto mediante una Ley de tal naturaleza. Pero esta suerte de Leyes Orgánicas aprobatorias de los Estatutos poseen una fuerza pasiva superior<sup>4</sup> a las demás Leyes Orgánicas habida cuenta que, como éstas, no pueden ser modificadas o derogadas por otras si no se ha observado escrupulosamente el procedimiento establecido para reformar los Estatutos, que son normas a las que aquellas dan vida y eficacia.

Por lo que a la Comunitat Valenciana se refiere, el procedimiento de reforma en el Estatuto de autonomía de 1982 (aprobado por L.O. 5/1982, de 1 de julio), se hallaba regulado en su artículo 61 que, en lo esencial, determinaba que:

- La iniciativa de reforma del Estatuto correspondía al Gobierno Valenciano, a la quinta parte de los Diputados de las Cortes Valencianas, o a las Cortes Generales.

2. GARCIA CANALES, M. "La reforma de los Estatutos y el principio dispositivo" *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 23 (1998), P.160.

3. De esta manera el Estado ejecuta un acto de soberanía en consonancia con el reconocimiento constitucional del derecho a la autonomía. Recordamos que el Tribunal Constitucional advirtió en una de sus primeras Sentencias que "autonomía, no es soberanía, -y aun este poder tiene sus límites-..." (STC 4/81, FJ.3).

4. AGUADO RENEDO, C. "El Estatuto de autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico". C.E.C., Madrid, 1996, p.196.

**Los Estatutos de autonomía no son simples Leyes Orgánicas, sino normas cuya aprobación final se lleva a efecto mediante una Ley de tal naturaleza.**

- La reforma había de ser aprobada por mayoría de las 3/5 partes de los miembros de las Cortes Valencianas, salvo que sólo tuviera por objeto la ampliación del ámbito competencial, para cuyo supuesto bastaba la mayoría simple.
- Los trámites posteriores a la aprobación por las Cortes Valencianas de la modificación pretendida habían de ser los mismos que se requirieron para su aprobación.
- Si la reforma no obtenía las mayorías citadas o los requisitos necesarios para su aprobación no podía iniciarse un nuevo procedimiento de reforma sobre la misma cuestión durante la misma Legislatura.
- Si las Cortes Generales no aprobaban la reforma propuesta, había de devolverse a las Cortes Valencianas para nueva deliberación, acompañando mensaje motivado sobre el punto o puntos que hubieran ocasionado su devolución y proponiendo soluciones alternativas.

Este es el procedimiento que se siguió para reformar el Estatuto de autonomía en 1991, en 1994, y más recientemente, en 2006<sup>5</sup>.

### III. Los intentos frustrados de reforma del Estatuto

**1ª.** El primer intento de reformar el Estatuto tiene lugar tras la celebración de las elecciones autonómicas en 1987. La coalición electoral Esquerra Unida-Unitat del Poble Valencià dió su apoyo en la sesión de investidura al candidato socialista a la Presidencia de la Generalidad –el PSPV-PSOE no había obtenido la mayoría absoluta de escaños–, obteniendo, a cambio, el compromiso de que desde el Consell se impulsaría la reforma del art. 12.2 del Estatuto de autonomía para rebajar la barrera electoral prevista para acceder al reparto de escaños tras las elecciones, del 5% al 3% de los votos emitidos en la Comunidad, reivindicación sustentada

---

5. Ley Orgánica 4/1991, de 13 de marzo; Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo; y Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril.

por los partidos minoritarios y nacionalistas y por diversos sectores de la doctrina<sup>6</sup>

En cumplimiento de lo pactado, el Consell presidido por Lerma envió a las Cortes Valencianas el proyecto de proposición de Ley Orgánica de reforma del Estatuto de autonomía, que recibió un total de cuatro enmiendas a la totalidad de los grupos parlamentarios de Alianza popular, Unión Valenciana, y dos del CDS. Una de las enmiendas de los centristas proponía una reforma más amplia del Estatuto, entre otras razones, para conseguir como propias las competencias transferidas, no siendo admitida a trámite por la Mesa de las Cortes<sup>7</sup>.

Como es conocido las competencias de la Generalitat valenciana se venían ostentando, hasta la derogación de la LOTRAVA<sup>8</sup> en 1994, en virtud de un doble título: competencias estatutarias -competencias transferidas, pesando sobre estas últimas una serie de controles y la posibilidad de una revocación de las mismas para su retorno al Estado, lo que generaba cierta inestabilidad a nuestro sistema competencial.

Ello explica que, en distintos momentos, se registraran movimientos tendentes a consolidar el sistema, reformando el Estatuto y derogando la LOTRAVA. Como es lógico, para ello era necesario dejar transcurrir cinco años desde la entrada en vigor del Estatuto -art. 148.2 de la Constitución-, momento a partir del cual podía ser reformado para ampliar las competencias inicialmente asumidas como propias.

6. Para un análisis de los efectos de dicha barrera electoral, vid. FRANCH I FERRER, V, "Las elecciones autonómicas valencianas en perspectiva (1983-1991): Los efectos de la cláusula de barrera del 5% en el sistema de partidos valencianos", en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 9/10, Valencia, 1995, pág. 87 y ss. Han criticado dicha barrera: MARTINEZ SOSPEDRA, M., "El Estatuto Valenciano". Universitat de Valencia, 1983, pág. 158, y F.P. Burguera, "La posible inconstitucionalitat de l'Estatut", en *Levante*, de 14.03.91, pág. 4. Sobre la constitucionalidad de este tipo de cláusulas, vid. SSTC 72/89, de 20 de Abril, en relación con el Estatuto de Canarias, y 193/89, de 19 de Noviembre, con respecto al Estatuto de Murcia.

7. El texto de la enmienda puede verse en el B.O.C.V. nº 85, de 21 de Noviembre de 1988. La inadmisión de la enmienda a la totalidad por la Mesa de las Cortes, dio lugar a una solicitud de reconsideración y a un posterior recurso ante la Presidencia de la Cámara, cuya desestimación originó la presentación de un recurso de amparo que el Tribunal Constitucional desestimó en su Sentencia de 15 de Febrero de 1990.

8. Ley Orgánica 10/1982, de transferencia de competencias a la Comunidad Valenciana.

La primera ocasión en que de forma oficial se inicia el trámite para derogar la LOTRAVA y consolidar las competencias transferidas es, precisamente, con ocasión de la reforma impulsada por el Consell para alterar la barrera electoral del art. 12.2, como se ha indicado.

El Pleno de las Cortes de 20 de Abril de 1989 rechazó la reforma al no alcanzar los tres quintos de los votos necesarios para impulsar la reforma del Estatuto. Fue un intento frustrado de reforma.

**2ª.** El segundo intento frustrado de alterar el sistema competencial tuvo lugar durante la II Legislatura con ocasión de la reforma del Estatuto, con el fin de lograr que las elecciones autonómicas pudieran celebrarse el cuarto domingo del mes de Mayo del año en que concluye cada Legislatura, procediendo la reforma, para ello, del art. 12.4.

Ante el proyecto de proposición de Ley Orgánica aprobado por el ejecutivo valenciano, los partidos de la oposición, especialmente el CDS, pidieron una reforma de mayor calado, fundamentalmente para que quedara reconocido el derecho del Presidente de la Generalidad a disolver las Cortes Valencianas, y para consolidar las competencias transferidas por la LOTRAVA<sup>9</sup>. Si bien las Cortes aprobaron la reforma del art. 12.4 del Estatuto, rechazaron una reforma más amplia.

## IV. Las reformas aprobadas

He señalado en alguna ocasión<sup>10</sup>, que es difícil predecir las circunstancias en que es aconsejable la reforma de una Ley fundamental, de una norma institucional básica cual el Estatuto de autonomía. Loewenstein, en relación con las Constituciones apuntó a las modificaciones que experimentan las relaciones sociales, económicas o políticas como las responsables de que una norma, que parecía razonable y suficiente en el momento de su creación, haya perdido su capacidad funcional y tenga que ser, por lo tanto, completada, eliminada o acomodada de alguna manera a las nuevas exigen-

---

9. Vid. en *Las Provincias*, de 6 de Noviembre de 1990, pág. 22.

10. GARRIDO MAYOL, V., "La reforma del Estatuto Valenciano". *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, nº 19, (Mayo-Agosto 1997), pág. 329 y ss.

cias en interés de un desarrollo sin fricciones del proceso político<sup>11</sup>.

Entre las causas que pueden aconsejar la reforma suele ser frecuente la constatación de lagunas normativas que deben ser cubiertas con el fin de evitar que quede entorpecido el proceso político. O la que invita a regular una situación determinada no prevista al tiempo de elaborar la norma, en nuestro caso el Estatuto.

Pero además, el desarrollo y consolidación del Estado autonómico español han justificado la necesidad de perfeccionar nuestro sistema y, por ende, nuestra ley básica, con la madurez que deriva de la experiencia de gobierno durante un dilatado espacio de tiempo.

El Estatuto valenciano, ha sufrido 3 reformas desde su promulgación en 1982,-aparte la modificación de su art. 52.1, ¡que no se considera reforma!-, la mas profunda y relevante, la de 2006.

1. Como ya he indicado, a fin de que las elecciones autonómicas pudieran celebrarse el cuarto domingo del mes de Mayo del año en que concluye cada Legislatura, y de hacerlas coincidir con las elecciones municipales, se impulsó a nivel nacional una reforma de diversos Estatutos, en el caso del valenciano del art. 12.4.

Dicho precepto rezaba así:

*"El mandato de las Cortes Valencianas será de cuatro años. Las elecciones se celebrarán dentro de los sesenta días posteriores a la finalización del mandato. En todo caso, las Cortes Valencianas electas se constituirán en el plazo máximo de noventa días, a contar desde la expiración del mandato anterior".*

El Pleno de las Cortes Valencianas aprobó el proyecto,-pactado a nivel estatal por PSOE, PP y CDS-, en su sesión de 27 de Diciembre de 1990 siendo asumido por el Congreso de los Diputados en el Pleno de 5 de Febrero de 1991, y dando lugar a la Ley Orgánica 4/1991, de 13 de Marzo, de reforma del art. 12.4 del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana, que quedó redactado del siguiente modo:

*"El mandato de las Cortes Valencianas será de cuatro años. Las elecciones se celebrarán el cuarto domingo de mayo*

**El desarrollo y consolidación del Estado autonómico español han justificado la necesidad de perfeccionar nuestro sistema y, por ende, nuestra ley básica, con la madurez que deriva de la experiencia de gobierno durante un dilatado espacio de tiempo.**

11. LOEWENSTEIN, K., "Teoría de la Constitución". E. Ariel. Barcelona, 1976, pág. 170.

*cada cuatro años, en los términos previstos en la Ley que regule el Régimen Electoral General. En todo caso, las Cortes Valencianas electas se constituirán en el plazo máximo de noventa días, a contar desde la expiración del mandato”.*

Consecuentemente, se modificó la Ley 5/83, de 30 de Diciembre, de Gobierno valenciano, cuyo artículo 16 incluía, a partir de entonces, una nueva facultad del Presidente de la Generalidad: la disolución de las Cortes Valencianas, pero a fecha fija, esto es, para que las elecciones se pudieran celebrar el cuarto domingo del mes de Mayo del año en que expirara el mandato de las Cortes Valencianas.

**2.** En 1994, y tras la derogación de la LOTRAVA (L.O. 12/82), por medio de la Ley Orgánica 12/1994, de 24 de marzo, se suprimieron las Disposiciones Adicionales 1ª y 2ª del Estatuto, en relación con competencias transferidas por Ley Orgánica 5/1994, de veinticuatro de marzo.

Ya hemos visto cómo durante la II Legislatura hubo intentos de que se acometieran las oportunas reformas para consolidar el sistema competencial asumiendo como propias las competencias transferidas, lo que volvió a producirse al inicio de la III Legislatura, cuando el PP pidió públicamente la derogación de la LOTRAVA para que las competencias transferidas tuvieran el mismo carácter estatutario que las demás de la Comunidad<sup>12</sup>.

Fue entonces cuando desde el Consell comienza a estudiarse la posibilidad de iniciar la procedente reforma legislativa para dar carácter estatutario a las competencias transferidas. Para ello no solo era necesario, como en principio se pensó, derogar la LOTRAVA sin más, sino que también había de procederse a una reforma del Estatuto de autonomía, concretamente de sus Disposiciones Transitorias Primera y Segunda<sup>13</sup>.

Entonces ya estaban fraguándose los Acuerdos Autonómicos con la finalidad de consolidar el proceso de conformación jurídica del Estado Autonómico que, finalmente, fueron suscritos en 28 de Febrero de 1992, por el Gobierno, el P.S.O.E. y el P.P.

---

<sup>12.</sup> Vid. en *Las Provincias*, de 16 de Febrero de 1991, pág.20.

<sup>13.</sup> Vid. GARRIDO MAYOL, V. "¿Derogación de la LOTRAVA o reforma del Estatuto?", en *Las Provincias*, de 26 de Septiembre de 1991, pág. 19.

Los firmantes de aquellos pactos autonómicos<sup>14</sup> asumieron el compromiso, con respecto a la Comunidad Valenciana, de promover la necesaria iniciativa de reforma del Estatuto para incorporar (sic)<sup>15</sup> al mismo las competencias transferidas por la LOTRAVA.

Así, tres días después de la firma de los Acuerdos, el Consell ejerció la iniciativa de reforma y aprobó los proyectos de proposición de leyes orgánicas de reforma del Estatuto y de derogación de la LOTRAVA, remitiéndolos a las Cortes Valencianas<sup>16</sup> cuyo Pleno los aprobó el 2 de Junio, enviándose las correspondientes proposiciones al Congreso de los Diputados, donde incomprensiblemente atravesaron por un período de olvido,-con cambio de Legislatura incluido-, pues hasta casi dos años después no fueron aprobadas las Leyes Orgánicas correspondientes.

Pero se aprovechó para que los servicios jurídicos de la Cámara baja estudiaran el especial procedimiento que había de seguirse para reformar el Estatuto valenciano teniendo en cuenta las propias previsiones del mismo al respecto, como hemos analizado anteriormente.

Por fin, y junto con diez leyes orgánicas más, el B.O.E. de 25 de Marzo de 1994 insertaba las numeradas con los ordinales 5 y 12 de 1994 relativas, respectivamente, a la reforma del Estatuto y a la derogación de la LOTRAVA.

La primera de ellas reconoce en su preámbulo que "el pueblo valenciano ha demostrado notoriamente a través de sus instituciones representativas...su capacidad de autogobierno y la aptitud para ejercer las competencias del Estatuto y de la LOTRAVA". Para consolidar las que teníamos transferidas se

---

14. Para una análisis exhaustivo de dichos Acuerdos, vid. MUÑOZ MACHADO, S., "Los pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos". *Revista de Administración Pública*, nº 128, Mayo-Agosto 1992, pág. 85 y ss. y RUIZ-HUERTA CARBONELL, A. "Los acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992: ¿una alternativa constitucional adecuada?". *Revista de Estudios Políticos*, nº 81. Julio-Agosto 1993, pág. 103 y ss.

15. Los redactores de los Acuerdos Autonómicos no se percataron de que las competencias transferidas por la LOTRAVA se encontraban reseñadas en el texto del Estatuto.

16. Los textos, admitidos a trámite por la Mesa de la Cámara en 24 de Marzo de 1992, pueden verse en el D.O.C.V. de 27-3-92.

declararon derogadas las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda del Estatuto y se añadió una, de desafortunada redacción, la Adicional Tercera, del siguiente tenor:

*"Todas las competencias atribuidas por el presente Estatuto quedan incorporadas a él plenamente, asumiéndose con carácter estatutario por la Generalidad Valenciana".*

A partir de entonces nuestro sistema competencial, aún sin notarlo, quedó mas completo y estable. La ausencia de controles extraconstitucionales aumentaba el grado de autonomía de la Comunidad Valenciana.

**En dos ocasiones se ha modificado el art. 52.1, -que relaciona los impuestos cedidos-, por Leyes 36/97 y 24/02, respectivamente, aunque según el apartado 2 de dicho artículo, -que hoy reproduce fielmente el 73.2 del Estatuto de 2006-, tal modificación ¡no debe considerarse modificación del Estatuto!**

**La reforma más profunda de nuestro Estatuto se produjo en 2006, dando lugar, en realidad, a un nuevo Estatuto de autonomía.**

**3.** Además, en dos ocasiones se ha modificado el art. 52.1, -que relaciona los impuestos cedidos-, por Leyes 36/97 y 24/02, respectivamente, aunque según el apartado 2 de dicho artículo, -que hoy reproduce fielmente el 73.2 del Estatuto de 2006-, tal modificación ¡no debe considerarse modificación del Estatuto! En efecto, según dicho apartado 2, *"El contenido de este artículo se podrá modificar mediante acuerdo del Gobierno de España con el Consell de la Generalitat, que será tramitado por el Gobierno como proyecto de Ley. A estos efectos, la modificación del presente artículo, no se considera modificación del Estatuto"*. Aparte de que debería referirse al contenido al art. 52.1, -y ahora, al 73.1-, desde la perspectiva de la técnica normativa no es admisible tal prescripción, pudiendo haberse optado por indicar que el Estado puede ceder el rendimiento de otros tributos, sin perjuicio de que pueda suprimir o modificar algunos de los reseñados en el apartado 1 del artículo. Pero la posibilidad de modificar un artículo de un Estatuto por Ley "acordada" entre los Gobiernos estatal y autonómico parece escapar de la ortodoxia propia de la técnica normativa.

**4.** Pero, sin duda alguna, la reforma más profunda de nuestro Estatuto se produjo en 2006, dando lugar, en realidad, a un nuevo Estatuto de autonomía, pues el de 1982 contaba con 61 artículos y el de 2006 con 81, todos ellos de nueva redacción. Además, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Derogatoria del Estatuto el texto de 1982 ha quedado totalmente derogado, razón por la que hubiera sido preferible que el enunciado de la Ley Orgánica 1/2006, en lugar de indicar "... de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982..." debió referirse, simplemente, a "de reforma del Estatuto..." habida cuenta que por dicha Disposición se deroga la Ley Orgánica 5/1982. Sin

embargo, de esta imperfección técnica en modo alguno puede deducirse, como llegó a afirmarse<sup>17</sup>, que no existe Estatuto al haberse derogado la Ley que se pretende reformar<sup>18</sup>.

17. Vid. *Levante*, de 3, 4 y 6 de junio de 2006, pág. 5, 7 y 5 respectivamente,

18. El artículo 93 de la Ley Orgánica 1/2006, de reforma del Estatuto "añade" (hay que entender, que al texto del Estatuto) una Disposición Derogatoria del siguiente tenor: "Queda derogada la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, así como la Ley Orgánica 4/1991, de 13 de marzo, y la Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo". Tal redacción trae causa de la enmienda formulada conjuntamente por los Grupos Parlamentarios de PP y PSOE a consecuencia del Informe emitido en trámite de Ponencia por los Servicios Jurídicos del Congreso de los Diputados. El inicial texto aprobado por las Cortes Valencianas no contenía disposición derogatoria alguna pero proyectaba introducir en el Estatuto una nueva disposición transitoria, la Sexta, en la que se indicaba que "En tanto no entre en vigor el presente Estatuto tendrá plena vigencia la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, así como la Ley Orgánica 4/1991, de 13 de marzo, y la Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo". Naturalmente lo que se pretendía era una obviedad, tal y como se indicó en el citado Informe del Letrado de la Cámara Baja, pues evidente es que mientras una Ley Orgánica no es derogada por otra, -expresa o tácitamente-, continua en vigor. "...lo que establece esta disposición, -se señala en el Informe-,...no producirá el menor efecto hasta su entrada en vigor...". Por ello, se sugería, bien suprimir tal inservible disposición "mal llamada técnicamente disposición transitoria sexta", bien sustituirla por otra, derogatoria, en la que expresamente se dejara sin efecto el Estatuto entonces vigente. Se optó entonces por esta última solución introduciendo la Disposición derogatoria a que se ha hecho mención. Ocurre que el título de la Ley Orgánica 1/2006 no es, simplemente, -como en los casos de Cataluña, Baleares o Andalucía-, "de reforma del Estatuto...", sino "de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio...", precisamente, la misma que se deroga por la Disposición Derogatoria de la nueva Ley Orgánica. Tal circunstancia dio lugar a una polémica en torno a si realmente existía o no un Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. La referida Disposición Derogatoria recibió calificativos como "chapuza" y propició que se pretendiera que el *Consell Jurídic Consultiu* emitiera un dictamen al respecto. Ciertamente la redacción de la Disposición que comentamos no es, en efecto, afortunada, pues aparte la innecesariedad de citar las dos Leyes Orgánicas modificativas de la Ley Orgánica 5/1982, -cuyas disposiciones, naturalmente, quedan sin efecto si la Ley modificada es derogada-, parece producir el efecto denunciado de que anunciada en el título la reforma de una Ley que luego es derogada, nada queda de ella en el mundo jurídico. Sin embargo, el desliz técnico no puede ocultar o ensombrecer la real voluntad del legislador, por lo que aquella no puede producir las graves consecuencias jurídicas pretendidas, por cierto, sin demasiado empeño. En todo caso, hubiera sido mejor seguir la técnica de la Ley Orgánica modificativa del Estatuto de las Illes Balears, que no contiene disposición derogatoria, pues las de los Estatutos de Cataluña y Andalucía, aunque se intitulan de "reforma de Estatuto" derogan las respectivas Leyes Orgánicas de 1979 y 1981 que dieron vida a las iniciales normas institucionales básicas de dichas Comunidades autónomas. Cfr. GARRIDO MAYOL, V., "La reforma del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana en el marco de la Constitución", en *Las reformas estatutarias y la articulación del Estado*, editado por la Asociación de Letrados de Parlamentos y la editorial Tecnos (2008), págs. 72-73.

**Una reforma se justifica si puede ser explicada, y si tras su explicación es aceptada por el pueblo.**

Para adentrarnos en la amplia reforma de 2006, hay que recordar que, en el periodo 1996-2001 se modificaron, un total de doce Estatutos de autonomía, a fin de mejorar el autogobierno de las Comunidades Autónomas del 143, (consecuencia de los Pactos autonómicos de 1992).

El Estatuto valenciano no se modificó entonces, pese a que contenía una serie de limitaciones con origen en los Pactos Autonómicos de 1981 (número máximo de *Consellers* con funciones ejecutivas; imposibilidad de disolución anticipada de las Cortes; periodos de sesiones limitados...).

Apuntaba Hobbes, que una reforma se justifica si puede ser explicada, y si tras su explicación es aceptada por el pueblo. La reforma del Estatuto Valenciano de 2006 se justifica efectivamente porque puede ser explicada y porque tras su explicación, puede ser compartida, asumida, por la mayoría de los ciudadanos. Y era necesaria:

Para superar el déficit del Estatuto originario, puesto de manifiesto a lo largo de los años en que se ha ejercido el autogobierno.

Para adecuarlo a la realidad actual de la Comunidad Valenciana, reconociendo nuevas Instituciones y nuevas competencias.

Para superar el desencuentro entre la realidad de la Comunidad Valenciana y su norma institucional básica, desencuentro que se arrastraba desde 1982.

En definitiva, para acomodar el actual marco jurídico a las nuevas necesidades y realidades aparecidas en este periodo de tiempo.

La reforma del Estatuto era una vieja aspiración de los valencianos manifestada por sus representantes políticos en las Cortes Valencianas durante las últimas Legislaturas<sup>19</sup>. El necesario doble consenso Estado-Comunidad Valenciana, por una parte, y partidos mayoritarios, por otra, sin llegar a alcanzarse, impidió su viabilidad. Consciente de este hecho, el

<sup>19</sup>. Durante la IV y V Legislaturas se constituyeron en el seno de las Cortes Valencianas sendas Comisiones Especiales para el estudio de una posible reforma del Estatuto. Vid. más ampliamente en GUILLEN CARRAU, J. y VISIEDO MAZON, F. "Tramitación de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de autonomía: un nuevo Estatuto". *Revista Española de la Función Consultiva* nº 4 (2006), pág. 205 y ss.

Presidente de la Generalitat Francisco Camps, dio impulso a la reforma tras haber explicado su conveniencia en Octubre de 2004, tanto al Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero como al Presidente del Partido Popular, Mariano Rajoy, y haber obtenido de ambos un parecer favorable. Fue entonces cuando convocó a los representantes de los Grupos Parlamentarios en las Cortes Valencianas, Serafín Castellano, Joan Ignasi Pla y Joan Ribó y se puso en marcha el proceso de reforma<sup>20</sup>. Antes de haber transcurrido un año, el Congreso de los Diputados, en sesión plenaria de 20 de septiembre de 2005 tomó en consideración la proposición de Ley Orgánica de modificación del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana, previamente aprobada por el Pleno de Les Corts, el 1 de julio anterior, fecha coincidente con la de la promulgación del Estatuto de 1982.

Fue empeño de las fuerzas políticas mayoritarias, PP y PSPV-PSOE, -sin cuyo concurso era imposible que la reforma prosperara-, ajustarse a las disposiciones de la Constitución, como no podía ser de otro modo, partiendo de la consideración de que la Constitución es la norma jurídica suprema, y jerárquicamente superior al Estatuto, y que éste no puede contradecirla, y del reconocimiento de que la autonomía constituye un derecho anterior a la Constitución, pero que se ha ejercido gracias a la Constitución (la Constitución Española *reconoce* el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integren).

Pero no se pretendieron privilegios ni singularidades no derivadas de específicos hechos diferenciales. El nuevo Estatuto marca un futuro que no se antoja inalcanzable por otros. No generó, por tanto, excesivas tensiones, -que sí se observaron en otros casos-, ni dió lugar a que se hablara de mutación constitucional ni de la necesidad de reinterpretar la Constitución.

Se apostó por un autonomismo fuerte, pero dentro del marco constitucional, asumiendo la organización estatal tal y como está diseñada en la Constitución Española. Por último, hay que destacar que en absoluto se pretendió, ni mucho menos impuso, la modificación de Leyes Orgánicas reguladoras de instituciones estatales.

**Fue empeño de las fuerzas políticas mayoritarias, PP y PSPV-PSOE, -sin cuyo concurso era imposible que la reforma prosperara-, ajustarse a las disposiciones de la Constitución.**

**No se pretendieron privilegios ni singularidades no derivadas de específicos hechos diferenciales.**

<sup>20</sup>. Desde el 31 de mayo de 2004 se hallaba constituida en las Cortes Valencianas la "Comisión Especial de Estudio para una posible reforma del Estatuto de autonomía".

En definitiva, la voluntad de redactar una norma conforme con la Constitución fue patente y manifiesta, y así, además, se exteriorizó por los representantes de las fuerzas políticas autoras del pacto estatutario.

## V. Relevancia de la reforma de 2006: principales novedades.

**El motivo más alegado para reformar el Estatuto de autonomía era, desde hace años, la necesidad de reconocer al Presidente de la Generalitat la facultad de disolver anticipadamente las Cortes Valencianas.**

Si en duda alguna, el motivo más alegado para reformar el Estatuto de autonomía era, desde hace años, la necesidad de reconocer al Presidente de la Generalitat la facultad de disolver anticipadamente las Cortes Valencianas, habida cuenta que tal posibilidad constituye una de las notas que caracterizan el sistema parlamentario de Gobierno, y de la que carecía el nuestro<sup>21</sup>.

Junto a tal reivindicación se plantearon otras como la de dar relevancia estatutaria a instituciones de gobierno creadas por Ley pero no previstas en el Estatuto; perfeccionar el entramado institucional; revisar el sistema competencial; configurar un nuevo régimen electoral...

En mi comparecencia en las Cortes Valencianas, ante la Ponencia especial constituida para la reforma del Estatuto<sup>22</sup>, expresé mi opinión decididamente favorable a la reforma del Estatuto, pero también mi criterio de que había que reformar sin el absurdo empeño de iniciar una ardua tarea de investigación sobre qué reformar (¡cuánto más, mejor!) o de tratar de solucionar en el Estatuto el problema del efecto expansivo de la legislación básica estatal o del concepto de interés general como título competencial estatal de carácter horizontal que, en ocasiones, inciden negativamente en el ámbito de autonomía de las Comunidades autónomas.

---

21. Vid. GARRIDO MAYOL, V. "La facultad presidencial de disolución del parlamento", en el libro colectivo *Assemblee legislative regionali e forma di governo nei sistema decentrati*, editado por el Center for Constitutional Studies and Democratic Development, dependiente de la Universidad de Bolonia y de la John Hopkins University Paul H. Nitze School of Advanced International Studies. Universidad de Bolonia, 2006.

---

22. Puede consultarse en la página web de Les Corts Valencianes, [www.corts-valencianes.es](http://www.corts-valencianes.es)

Creo que, no obstante haberse reformado, a mi juicio, lo que era necesario, la reforma ha ido mucho más allá de las previsiones iniciales de las fuerzas políticas parlamentarias y también de políticos y juristas ocupados de estudiar el tema. De hecho, más que una reforma lo que se ha aprobado, como ya he indicado es, en realidad, un nuevo Estatuto, que cuenta con 20 artículos más que el de 1982.

Pero no es difícil explicar las innovaciones de nuestra norma institucional básica. Sin ánimo de ser exhaustivo, me permito señalar, agrupadas en distintos apartados, las que ya destacué en esta misma Revista<sup>23</sup>.

### 1. Refuerza los aspectos identitarios y simbólicos

a) Define a la Comunidad Valenciana como Nacionalidad histórica -art. 1- (antes sólo se hacía referencia al derecho a la autonomía que la Constitución reconoce a toda nacionalidad).

b) Reconoce a las Comunidades de valencianos asentadas fuera de la Comunidad Valenciana el derecho a solicitar, como tales, el reconocimiento de su valencianidad entendido como el derecho a participar, colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo valenciano, todo lo cual se regulará por Ley de Cortes (art. 3.3).

c) Se refuerza el idioma valenciano como lengua propia de la Comunidad Valenciana, y por tanto como oficial en la Comunidad Valenciana, igual que lo es el castellano (art. 6.1 y 2). Consecuencia de la identidad propia del idioma valenciano, se establece, como Institución Normativa de tal idioma, la Academia Valenciana de la Lengua. (Art. 6.8).

d) Se impulsa la recuperación de los contenidos correspondientes a los Fueros del histórico Reino de Valencia, que se traduce en la posibilidad de regular las relaciones jurídico-privadas (derecho civil valenciano), dentro del marco constitucional y atendiendo la realidad social y económica valenciana (art. 7.1).

e) Se reitera la denominación de la Comunidad consensuada en 1982 (art. 1), y la descripción de la histórica Senyera valenciana (art. 4.1).

**No obstante haberse reformado, a mi juicio, lo que era necesario, la reforma ha ido mucho más allá de las previsiones iniciales de las fuerzas políticas parlamentarias y también de políticos y juristas ocupados de estudiar el tema.**

23. GARRIDO MAYOL, V. "Oportunidad, constitucionalidad y relevancia de la reforma del Estatuto valenciano." *Revista Valenciana de Estudios autonómicos*, nº 47-48 (2006), págs. 81-95.

f) Se proclama, como símbolo de la grandeza del pueblo valenciano, al Real Monasterio de Santa María de la Vall-digna, templo espiritual, político, histórico y cultural del antiguo Reino de Valencia, configurándolo como Centro de investigación y estudio para recuperar la historia de la Comunidad Valenciana. (Art. 57).

## 2. Se actualiza, perfecciona y moderniza el sistema institucional

a) Se reconoce al Presidente de la Generalitat la facultad de disolver anticipadamente las Cortes Valencianas, con la única limitación de no poder ejercer tal facultad cuando se halle en trámite una moción de censura. (Art. 28.4).

Es el primer Estatuto en España que reconoce, en tales términos, dicha facultad de disolución discrecional, pues no estuvo reconocida en el originario Estatuto de Cataluña, ni de Andalucía, ni lo está en los Estatutos de País Vasco y Galicia<sup>24</sup>; y en los demás la disolución está sometida a diversos límites<sup>25</sup>. En el recientemente reformado Estatuto de Cataluña, la facultad de disolución anticipada

---

24. Promulgados sus Estatutos sin previsión al respecto, las Comunidades de País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía aprobaron leyes en las que establecieron la disolución automática del parlamento al estilo de la prevista en el art. 99.5 de la Constitución, y reconocieron a los Presidentes de sus Gobiernos la facultad de disolverlo anticipadamente, utilizando, de esta manera, un procedimiento dudosamente constitucional.

---

25. Fue la reforma del Estatuto de autonomía de Aragón, de 1996, la que marcó la pauta que habrían de seguir las posteriores de Madrid, Cantabria, Asturias, Castilla-La Mancha, Murcia, La Rioja, Castilla y León y Extremadura.

En aquel Estatuto se somete la disolución discrecional a las siguientes condiciones:

- 1.- No puede decretarse durante el primer periodo de sesiones de la Legislatura.
- 2.- Tampoco, cuando reste menos de un año para su terminación.
- 3.- Ni cuando se encuentre en trámite una moción de censura.
- 4.- Ni antes de que transcurra un año desde la última disolución discrecional.
- 5.- Ni cuando se halle convocado un proceso electoral estatal.

En todo caso, la nueva cámara tendrá un mandato limitado por el término natural de la Legislatura originaria.

Otros del 143, limitada (desde la reforma de Aragón en 1996):

- No durante el primer periodo de sesiones.
- No cuando falte menos de un año para su terminación
- No cuando esté en trámite una moción de censura.
- No cuando esté convocado proceso electoral estatal.
- Mandato limitado de la nueva Cámara al término natural de la legislatura.

se prevé en su art. 75, pero para su ejercicio es necesario que haya transcurrido un año desde la última disolución por tal procedimiento, o que no esté en trámite una moción de censura.

También en el Estatuto valenciano se prevé la disolución automática de las Cortes, si en el plazo de dos meses desde la primera votación de investidura, ningún candidato ha obtenido la confianza de la cámara (art. 27.6).

**b)** Se suprime la limitación del máximo de miembros del Gobierno Valenciano con funciones ejecutivas, (Art. 29.2), antes fijado en diez.

**c)** Se aumenta el número de miembros de las Cortes Valencianas, que pasarán a estar integradas por un mínimo de 99 diputados, mejorando la proporción de la representación territorial, (Art. 23), teniendo en cuenta que por cada una de las tres circunscripciones electorales, -provinciales-, se ha de elegir un mínimo de veinte diputados.

**d)** Se simplifica la elección del Presidente de la Generalitat por las Cortes Valencianas, estableciendo (Art. 27) un procedimiento más ágil y menos complicado que el vigente al amparo del Estatuto de 1982. A partir de ahora, el Presidente de les Corts desempeña un papel similar al del Rey en relación con la elección del Presidente del Gobierno de la Nación, pues al igual que el Monarca, cuando proceda elegir Presidente, ha de consultar con los representantes de los Grupos Políticos con representación parlamentaria y proponer un candidato al Pleno de la Cámara que, obviamente, ha de ser aquel que haya obtenido mayor apoyo por parte de los Grupos consultados.

**e)** Se reconoce como Institución de la Generalitat al Consell Jurídic Consultiu y a la Academia Valenciana de la Lengua y se redefinen las demás Instituciones (Consejo Valenciano de Cultura, Síndic de Greuges, Sindicatura de Cuentas, Comité Económico y Social). (Art. 38 y siguientes).

Además, se establece que el desarrollo legislativo de las Instituciones de la Generalitat requerirá para su aprobación una mayoría de 3/5, lo que requiere de un alto grado de consenso entre las fuerzas políticas parlamentarias.

**Se establece que el desarrollo legislativo de las Instituciones de la Generalitat requerirá para su aprobación una mayoría de 3/5, lo que requiere de un alto grado de consenso entre las fuerzas políticas parlamentarias.**

f) Se cambia el nombre de "Generalitat Valenciana" por "La Generalitat"<sup>26</sup>. Y el órgano ejecutivo de gobierno se denomina solo "Consell", sin que alternativamente, como antes, pueda denominarse, oficialmente, "Gobierno Valenciano".(artículos 20 y 29).

g) La responsabilidad penal y civil de los miembros del Gobierno Valenciano se exigirá "en los mismos términos que este Estatuto determina para los diputados"(art. 31). La de éstos está prevista en el art. 23.3, que establece el aforamiento, tanto respecto de la responsabilidad penal como de la civil. Pero no gozan de inviolabilidad ni de inmunidad.

Llama la atención la diferencia que existe entre la extensión de la regulación de las competencias en el Estatuto valenciano y en el catalán.

En el Estatuto de la Comunidad Valenciana se reseñan títulos competenciales genéricos, y en el catalán se ha optado por desarrollar, por pormenorizar, los títulos competenciales.

### 3. Se actualiza y amplía el sistema competencial

La estructura del Título IV, sobre las competencias de la Generalitat, es similar al Título III del antiguo Estatuto, aunque se ha producido una mejora del sistema. Llama la atención la diferencia que existe entre la extensión de la regulación de las competencias en el Estatuto valenciano y en el catalán,-o en el de Andalucía-, pues mientras aquél dedica un total de diez artículos (arts. 49 a 58), el de Cataluña cuenta con 63 artículos (arts. 110 a 173) para determinar sus competencias. La sistemática es bien diferente ya que en el Estatuto de la Comunidad Valenciana se reseñan títulos competenciales genéricos, y en el catalán se ha optado por desarrollar, por pormenorizar, los títulos competenciales, produciendo el resultado indicado de contar con un mayor número de artículos dedicados a concretar y delimitar las competencias. Mas de de ello no puede concluirse que Cataluña,-o Andalucía-, cuenta con mayores competencias que la Comunidad Valenciana. Está por hacer un estudio comparativo que ponga de manifiesto que los títulos genéricos del Estatuto valenciano incluyen los específicos del catalán. Por ello discrepo de quienes han indicado que el alcance de la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana no ha ido tan lejos como el de otros, especialmente por lo que al ámbito competencial se refiere. Es más, me atrevo a apuntar las dificultades que puede entrañar la concreción excesiva de las materias sobre las que se tiene competencia, pues pretendiéndose con este sistema lo que se ha llamado un "blindaje" de las competencias, se puede producir el efecto indeseado de ver limitadas las materias sobre

26. Vid. Al respecto, el dictamen del Consell Jurídic Consultiu nº 207/2006.

las que se pueden ejercer competencias a las expresamente contempladas en el Estatuto.

Dicho esto cabe destacar del nuevo Estatuto valenciano que:

**a)** Se reconoce la posibilidad de legislar en materia de derecho civil valenciano, recuperando así una competencia que tuvimos en la época foral, que nos fue arrebatada y que no se nos restituyó como ocurrió en otros territorios españoles como Cataluña, Baleares y Aragón. (Art. 49.1.2)<sup>27</sup>.

**b)** Se reconoce expresamente la competencia exclusiva de la Generalitat Valenciana en relación con el desarrollo y ejecución de la legislación de la Unión Europea en la Comunidad Valenciana, en las materias que sean de su competencia. (Art. 49.3).

**c)** Se reconocen nuevas competencias exclusivas en materia de fomento y desarrollo, en el marco de la política científica y tecnológica, de la I+D+I; cofradías de pescadores; instituciones de crédito cooperativo público y territorial; sociedades agrarias en transformación; enseñanza náutico-deportiva; o mediación de seguros, entre otras muchas.

**d)** Se introduce una Disposición Adicional, popularmente conocida como "Cláusula Camps", con la doble vertiente de aceptar la ampliación competencial que el Estado disponga por Ley, y de impulsar las reformas necesarias para asumir competencias no relacionadas en el Estatuto pero

<sup>27</sup>. Vid. GARRIDO MAYOL, V. "Las competencias de la Generalitat Valenciana en materia de derecho civil". *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos* nº 41-42 (2003).

En ejercicio de dicha competencia las Cortes Valencianas han aprobado la Ley 10/2007, de 20 de marzo, de Régimen Económico Matrimonial (DOCV nº 5475, de 22 de marzo 2007). Respecto de algunos de sus artículos, a iniciativa del Ministro de Justicia, se han planteado una serie de discrepancias por lo que el Gobierno, haciendo uso de la facultad prevista en el art. 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, requirió a la Generalitat para que se reuniera la Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Generalitat, según comunicación de 29 de mayo de 2007, del Director General de Desarrollo Autonómico. La Ley citada se halla recurrida por el Presidente del Gobierno ante el Tribunal Constitucional al considerar que la Generalitat carece de competencia para legislar en materia de derecho civil, más allá de la de positivizar derecho consuetudinario, tal y como el Tribunal Constitucional señaló en su STC 121/1992.

reconocidas a otras Comunidades autónomas. (Disposición Adicional Segunda)<sup>28</sup>.

#### 4. Se perfecciona y amplía el sistema de fuentes del derecho autonómico.

a) Se reconoce la facultad al Gobierno Valenciano de dictar decretos-legislativos (antes estaba reconocida, impropia-mente, en la Ley de Gobierno). (Art. 44.3).

b) Se reconoce la facultad al Gobierno Valenciano de dictar Decretos-Leyes<sup>29</sup>. Es el primer Estatuto que lo hace. Hasta ahora solo tenía reconocida esta facultad el Gobierno de la Nación. (Art. 44.4).

#### 5. Expreso reconocimiento y garantía de concretos derechos de los valencianos.

a) Se incluye un Título II en el que se enfatiza en los derechos y libertades que los valencianos tienen reconocidos en su condición de ciudadanos españoles y europeos.

El Título II del Estatuto valenciano, que incluye lo que se conoce como "carta de derechos de los valencianos", no responde

---

28. En realidad el contenido de esta Disposición tiene un marcado carácter político mas que jurídico, habida cuenta que lo que dispone podría llevarse a cabo aunque no estuviera así previsto en el Estatuto. Su apartado 1 no es más que la plasmación del principio de lealtad constitucional, debiendo entenderse en el sentido de que la Comunidad Valenciana, no obstante el principio dispositivo, asumirá las ampliaciones competenciales que el Estado disponga, evidentemente, mediante las Leyes Orgánicas previstas en el artículo 150.2 de la Constitución, que prevé la transferencia de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación.

El apartado 3 se ha criticado, indicando que obliga a las Cortes Generales a promover las iniciativas a que se refiere, imponiendo una obligación, improcedentemente, al Estado. Más ello no es así, por cuanto de una simple lectura del precepto se desprende claramente que la obligación que establece lo es respecto de "las instituciones de autogobierno legitimadas a promover las correspondientes iniciativas...". Instituciones de autogobierno que son las Cortes Valencianas y el Gobierno Valenciano, pues ni los Grupos Parlamentarios, ni desde luego, las Cortes Generales, son instituciones de autogobierno del pueblo valenciano, razón por la que, a mi juicio, la Disposición no deviene inconstitucional. Vid. la crítica en ORTEGA, L., *Reforma constitucional y reforma estatutaria*. Cuadernos Civitas. Madrid (2005), pág. 156.

---

29. En su momento propuse que, ante una hipotética reforma del Estatuto, se ponderara la posibilidad de reconocer al Gobierno Valenciano tal facultad de dictar Decretos-Leyes, lo que originó cierta polémica. Vid., GARRIDO MAYOL, V. "La reforma del Estatuto Valenciano" cit. y *Levante* y *Las Provincias* de 2-6-1997.

a clasificación alguna ni adopta una concreta tipología desde la perspectiva material ni formal, por lo que como ha destacado Tur Ausina<sup>30</sup> se trata de una Carta heterogénea donde confluyen derechos y principios de las más diversas categorías (sociales, de participación, culturales, etc..., incluso mezclados en ocasiones en un mismo precepto). Además, se trata no sólo de derechos sino también de mandatos al legislador y a los poderes públicos en general. Hay que indicar, por último, que hay derechos reconocidos más allá del Título II.

En mi comparecencia ante las Cortes Valencianas me incliné por la innecesariedad, -que no por la inconstitucionalidad ni ilicitud-, de que un Estatuto contemple un catálogo de derechos, alegando para ello quizá un motivo básico del que parten los restantes argumentos que quepa aducir: la propia naturaleza de un Estatuto de Autonomía que, aún siendo norma institucional básica no es técnicamente una Constitución por lo que resulta innecesario contemplar una Carta de Derechos diferentes a los que ya existen en la Carta Magna, -al margen de que resulte perfectamente legítimo que se contemplen ciertos derechos básicos de los valencianos como los lingüísticos o los derechos políticos del art. 4 del Estatuto-. A partir de este planteamiento, entiendo que son las leyes sectoriales las normas idóneas para consagrar otros derechos, teniendo en cuenta que, de una parte, el Estatuto no dispone de un régimen de garantías específico, y además, que la decisión final de plasmar ciertos derechos es coyuntural y puramente política -y no poco polémica-, por lo que, en último término, su regulación ha de hacerse depender de la política gubernamental y de la potestad legislativa.

La cuestión de si los Estatutos de autonomía pueden contener un catálogo de específicos propició un interesante debate doctrinal del que son fiel exponente las opiniones de Díez-Picazo y de Caamaño<sup>31</sup>, manifestándose, el primero, en contra de que los Estatutos contengan un catálogo de derechos, y a favor, el segundo de ellos. Pero el Tribunal Constitucional ya se ha

**La cuestión de si los Estatutos de autonomía pueden contener un catálogo de específicos propició un interesante debate doctrinal.**

30. TUR AUSINA, R. "La introducción de un catálogo de derechos en el nuevo Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana". *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, nº 47-48 (2007). Tomo I, pág. 181 y ss.

31. Vid. Al respecto, DIEZ-PICAZO, L.M. "¿Pueden los Estatutos de autonomía declarar derechos, deberes y principios?", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 78, pág. 63 y ss., y la contestación o réplica en el nº 79 de la misma Revista, pág. 33 y ss. de CAAMAÑO, F. con el título "Si, pueden".

pronunciado en sentido afirmativo en sus SSTC 247/2007, 249/2007 y 31/2010, que resolvieron, las dos primeras, sendos recursos de inconstitucionalidad formulados contra el art. 17.1 del Estatuto valenciano,-a las que más adelante hago referencia-, y la última, el recurso formulado por los Diputados del PP contra el Estatuto de Cataluña.

Bien es verdad que, con independencia de tal posibilidad, el reconocimiento estatutario de derechos presenta, como ya he advertido, problemas relacionados con la estructura y sistemática de las declaraciones, pues se mezclan lo que son propiamente derechos con principios, mandatos al legislador y a los poderes públicos en general, y alguna previsión en torno a las garantías.

Por lo demás, cabe destacar algunas particularidades al respecto.

**b)** Se establece, al modo en que lo hace el proyecto de Constitución Europea, el derecho a una buena administración (es la primera norma española que lo hace): que las Administraciones Públicas traten los asuntos de los ciudadanos de modo equitativo e imparcial y en un plazo razonable, y a gozar de servicios públicos de calidad. Será regulado por Ley de Cortes. (Art. 9).

**c)** Impone la obligación de que las Cortes Valencianas elaboren una Carta de Derechos Sociales de la Comunidad Valenciana que contenga el conjunto de principios, derechos y directrices que informe la actuación pública de la Generalitat. (Art. 10).

**d)** Se reconoce el derecho a las prestaciones públicas necesarias para garantizar la autonomía personal de los discapacitados, su integración socio-profesional y su participación en la vida social de la Comunidad. (Art. 13).

**e)** Se reconoce el derecho a ayuda a favor de familias que incluyan personas mayores o menores dependientes o discapacitadas, (en el Estado se está trabajando en ello. Nuestro Estatuto ya lo reconoce). (Art. 13).

**f)** Se garantiza el derecho de los valencianos a disponer del abastecimiento suficiente de agua, y a la redistribución de los

sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad, en los términos ya expuestos. (Art. 17).

**g)** Por ley se regularán las ayudas para promover el acceso a una vivienda digna, especialmente a favor de los jóvenes, personas sin medios, mujeres maltratadas, personas con discapacidad y otras en las que estén justificadas las ayudas (Art. 16).

**h)** Se garantiza el derecho de los ciudadanos valencianos en estado de necesidad a una renta de ciudadanía, en los términos que establezca una ley (Art. 15).

## **6. Mejora la participación de la Comunidad Valenciana en instancias estatales y en la Unión Europea.**

**a)** Se determina que el Estado velará por los desequilibrios territoriales que perjudiquen a la Comunidad Valenciana. (Art. 59.3).

**b)** Se proclama que la Comunidad Valenciana mantendrá especial relación de colaboración con las Comunidades autónomas vecinas que se incluyen en el Arco Mediterráneo de la Unión Europea. (Art. 59.4).

**c)** Se establece el Organismo de Promoción de la Comunidad Valenciana para promover negocios en aquellos países donde sea conveniente potenciar la presencia de empresas valencianas. (Art. 61.2).

**d)** Se reconoce expresamente la Delegación de la Comunidad Valenciana en Bruselas. (Art. 61.1).

**e)** Se establece el derecho de la Comunidad Valenciana a participar en todos los procesos estatales para configurar la posición española en el marco de las instituciones europeas, cuando afecten a competencias propias de la Comunidad Valenciana. (Art. 61.3).

**f)** Se establece la obligación de crear por ley de Cortes el Comité Valenciano para Asuntos Europeos para promover estudios y propuestas que mejoren la participación de la Comunidad Valenciana en la Unión Europea. (Art. 61.5).

## 7. Administración de Justicia

**a)** Se crea el Consell de Justicia de la Comunidad Valenciana, cuya estructura, composición, nombramiento de sus miembros y funciones se concretarán por Ley de Cortes (Art. 33.3), dentro del ámbito de competencias de la Generalitat y de acuerdo con Ley Orgánica del Poder Judicial.

**b)** Competencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana será el establecimiento de doctrina en órdenes jurisdiccionales en que así proceda, extendiéndose a aquellos cuyo conocimiento le fuera atribuido por el Estado (Art. 33.2), sin perjuicio de las competencias del Tribunal Supremo.

**c)** Se determina que a instancias de la Generalitat, el órgano competente convocará los concursos y oposiciones para cubrir las plazas de magistrados, jueces, secretarios judiciales y demás personal al servicio de la Administración de Justicia. En esta resolución se tendrá en cuenta la especialización en el derecho civil foral valenciano y el conocimiento del idioma valenciano (Art. 35.1).

**d)** Al Consell compete, entre otras funciones, la de fijar la delimitación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales en su territorio y la localización de su capitalidad (Art. 36.1.2ª).

**e)** Hay un reconocimiento expreso al milenario Tribunal de las Aguas de la Vega Valenciana, a cuya organización ha de coadyuvar la Generalitat.

## 8. Financiación

**a)** El sistema de financiación es el previsto en la Ley Orgánica del art. 157.3 de la Constitución (Art. 67.3).

**b)** La aplicación de los tributos propios de la Generalitat se encomienda al Servicio Tributario Valenciano, en régimen de descentralización funcional (Art. 69.1).

## 9. Profundización de la democracia

**a)** Las próximas reformas del Estatuto de autonomía requerirán de la celebración de referéndum, salvo que tengan por objeto una ampliación competencial (Disposición Transitoria 5ª).

- b)** Se amplía la mayoría necesaria para reformar el Estatuto (de 3/5 actuales a 2/3), salvo que se trate de una ampliación competencial, para lo que es suficiente la mayoría simple. (Art. 81.1).
- c)** Se establece una mayoría cualificada (3/5) para desarrollar, -y reformar-, lo relativo a las Instituciones de la Generalitat. (Art. 44.5).
- d)** Se crea el Consejo del Audiovisual de la Comunidad Valenciana, para garantizar unos medios respetuosos e independientes. (Art. 56).
- e)** Para potenciar la autonomía local, se prevé que por ley de Cortes se cree el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunidad Valenciana. (Art. 64.3).
- f)** Igualmente se prevé la creación de una Comisión Mixta entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias como órgano consultivo y deliberante para favorecer las bases de participación entre dichas Instituciones. (Art. 64.4).

## VI. La impugnación del art. 17.1 del Estatuto ante el Tribunal Constitucional

No obstante el empeño de los impulsores de la reforma de 2006 de ajustarse a la letra y espíritu de la Constitución, hubo quienes, sin embargo, consideraron que algún extremo del Estatuto, en concreto su artículo 17.1, devenía inconstitucional al afectar negativamente a sus intereses. Así, los Gobiernos de las Comunidades de Aragón y de Castilla-La Mancha, formularon sendos recursos de inconstitucionalidad contra dicho artículo, que encuadrado en el Título II del Estatuto (De los derechos de los valencianos y valencianas), dispone que

*"se garantiza el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad.*

*Igualmente se reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de agua de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal..."*

Alegaron las Comunidades recurrentes, en síntesis, que la Comunidad Valenciana carece de competencia normativa para hacer efectivo el derecho de redistribución de recursos hídricos citado, al incidir sobre un ámbito competencial propio y exclusivo del Estado, e invadir sus respectivas competencias sobre el particular.

Excede del objeto de este trabajo analizar los argumentos de las Comunidades quejasas, ni realizar un examen profundo de constitucionalidad del precepto recurrido. Simplemente deseo dejar constancia de mi personal percepción de que tal prescripción se acomoda al orden constitucional de distribución de competencias por cuanto que el reconocimiento del derecho de redistribución de los sobrantes de agua de cuencas excedentarias atendiendo, además, a criterios de sostenibilidad, no sólo es algo lógico y consecuencia del principio de solidaridad constitucionalmente consagrado, sino que además, la pretensión contraria sería sencillamente deplorable. En todo caso, repárese en que tal reconocimiento se realiza "*de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal*", por lo que no parece que haya una apropiación de ajena competencia, sino más bien una voluntad de respetar las normas vigentes emanadas de quien tiene legitimidad para aprobarlas.

Los citados recursos de inconstitucionalidad fueron desestimados por el Tribunal Constitucional en sus Sentencias, respectivamente, 247/2007 y 249/2007, ambas de 12 de diciembre, en las que consideró que el precepto impugnado debía situarlo en la órbita de las directrices, objetivos básicos o mandatos dirigidos a los poderes públicos valencianos, pese a que de su dicción parezca desprenderse que se trate de un derecho público subjetivo. Además indicó que no desborda el contenido constitucionalmente lícito del estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana, ni vulnera el principio de igualdad entre españoles cualquiera que sea el territorio en que se encuentren, ni colisiona con ningún principio rector de la política social y económica recogido en la Constitución.

## VII. El nuevo procedimiento de reforma del Estatuto<sup>32</sup>

El Estatuto de 2006 (aprobado por L. O. 1/2006, de 10 de abril) dedica su artículo 81 a regular el procedimiento de reforma, en términos muy similares a los del viejo artículo 61. Las novedades son:

- La iniciativa de reforma corresponde, además de al Gobierno Valenciano y a las Cortes Generales, a una tercera parte de los miembros de las Cortes Valencianas, (antes a la quinta parte) o a dos Grupos Parlamentarios.
- La reforma debe ser aprobada en las Cortes Valencianas por mayoría de 2/3 (antes 3/5), manteniéndose la mayoría simple para la reforma tendente tan sólo a la ampliación competencial.
- Se aclara que aprobada la reforma por las Cortes Valencianas, el texto será presentado por medio de proposición de Ley de las Cortes, ante el Congreso de los Diputados. Una vez allí presentada y admitida por la Mesa, ha de someterse a la toma de consideración por el Pleno, -como ocurre con toda proposición de Ley-, remitiéndose, de haber sido aceptada, a la Comisión Constitucional en el seno de la cual se nombrará una ponencia al efecto que revise, con una delegación de las Cortes Valencianas, el texto del proyectado Estatuto. De esta forma, la nueva regulación se aproxima a la prevista para la reforma de los Estatutos de las Comunidades autónomas que se constituyeron al amparo del artículo 151 de la Constitución, pues con el sistema diseñado en el Estatuto de 1982 no se precisaba la intervención de una delegación de las Cortes Valencianas en fase de Comisión.
- También se prevé que si las Cortes Generales no aprueban, o modifican, la reforma propuesta, se devolverá a las Cortes Valencianas para nueva deliberación, acompañando

<sup>32</sup>. Sigo mi estudio "La forma de la reforma", publicado en el libro por mí dirigido *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*. Fundación Profesor Manuel Broseta (Cátedra de Derecho autonómico)-*Corts Valencianes*. Valencia (2007), págs. 133-148.

mensaje motivado sobre el punto o puntos que hubieran ocasionado su devolución o modificación y proponiendo soluciones alternativas.

La novedad respecto del Estatuto de 1982 radica en haber incorporado los términos subrayados del precedente párrafo. El añadido no es baladí, pues refuerza el sentido del precepto y evita interpretaciones equívocas, como más adelante veremos.

**Novedad del nuevo Estatuto, por lo que al procedimiento de reforma se refiere, es que su aprobación requerirá en lo sucesivo, la ratificación de los electores mediante referéndum.**

- Otra novedad del nuevo Estatuto, por lo que al procedimiento de reforma se refiere, es que su aprobación requerirá en lo sucesivo, la ratificación de los electores mediante referéndum, que habrá de celebrarse en los seis meses siguientes a la votación final de la proposición de Ley Orgánica en las Cortes Generales. Para ello se prevé que la aprobación de la reforma por las Cortes Generales incluirá la autorización del Estado para que la Generalitat convoque el referéndum. Téngase en cuenta que conforme dispone el art. 149.1.32ª de la Constitución compete al Estado, en exclusiva, la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

**En los casos en que la reforma pretenda tan sólo una ampliación del ámbito competencial, no será preciso someterla a ratificación por referéndum.**

Hay que reseñar, por último, que en los casos en que la reforma pretenda tan sólo una ampliación del ámbito competencial, no será preciso someterla a ratificación por referéndum.

**Las Cortes Generales, de igual manera que no pueden modificar por sí solas el Estatuto, tampoco pueden aprobar la proposición de Ley Orgánica de reforma del Estatuto con texto distinto al remitido por las Cortes Valencianas sin aceptación de éstas.**

Como ocurría bajo la vigencia del Estatuto de 1982, si el Gobierno Valenciano o las Cortes Valencianas ejercitan el derecho de iniciativa de reforma que el propio Estatuto les reconoce, deberá aprobar aquel un proyecto de proposición de ley de reforma y las segundas, acordar la tramitación de una proposición de ley de reforma, proyecto y proposición que, tras su aprobación por las Cortes Valencianas, deberá remitirse al Congreso de Diputados para su tramitación como Ley Orgánica. El texto que allí se recibirá será una proposición de ley orgánica de reforma del Estatuto.

Ahora bien, como ya he advertido, las Cortes Generales, de igual manera que no pueden modificar por sí solas el Estatuto, tampoco pueden aprobar la proposición de Ley Orgánica de reforma del Estatuto con texto distinto al remitido por las Cortes Valencianas sin aceptación de éstas. Tanto el Congreso como el Senado pueden enmendar el texto propuesto, pero si tales enmiendas prosperan, y la reforma finalmente aprobada

se aparta de la inicialmente remitida, deben devolver la proposición de Ley a las Cortes Valencianas, acompañando mensaje motivado sobre el punto o puntos que hubieren ocasionado su devolución, proponiendo soluciones alternativas que, en todo caso, deberán ser aceptadas por las Cortes Valencianas, pues de otro modo, la reforma interesada no prosperará. En ello abundaré más adelante.

Por el contrario, si son las Cortes Generales las que ejercitan el derecho de iniciativa de reforma que el propio Estatuto les reconoce, deberán articularlo por medio de una proposición de Ley Orgánica que habrán de remitir a las Cortes Valencianas para su aprobación por éstas.

La singularidad del procedimiento de reforma del Estatuto valenciano tiene su reflejo en el especial trámite que debe observarse en el Congreso de los Diputados y en el Senado, que se ha aplicado en la reforma de 2006, y que mientras no sea modificado, deberá aplicarse a reformas futuras teniendo en cuenta, en todo caso, las previsiones del Estatuto al respecto.

Dicho trámite se recoge en la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de autonomía<sup>33</sup>, supliendo de este modo las lagunas existentes al respecto en el Reglamento de la Cámara baja. Pues bien, el punto duodécimo de aquella Resolución contiene una especialidad, con respecto al trámite ordinario, relativa al procedimiento que debe seguir la propuesta de reforma del Estatuto valenciano.

Según lo dispuesto en ella, si las Cortes Generales acordaran la devolución de la propuesta o aprobaran la reforma con modificaciones respecto del texto enviado por las Cortes Valencianas, darán traslado de ello a aquellas, acompañando mensaje motivado sobre los extremos que han ocasionado la devolución o la aprobación de soluciones alternativas.

En el supuesto de que las Cortes Valencianas -continúa la Resolución-, en el plazo de los tres meses siguientes a la recep-

**33.** Resolución de la Presidencia del Congreso de 16 de Marzo de 1993. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie E. nº 255, de 22 de Marzo de 1993.

Tales Resoluciones tiene naturaleza de Reglamento parlamentario pues sus disposiciones se integran en él, de tal forma que tan sólo pueden ser impugnadas mediante el recurso de inconstitucionalidad.

**La cuestión principal que se plantea en relación con el procedimiento de reforma del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana, es la forma de proceder de las Cortes Valencianas en el supuesto de que las Cortes Generales no aprueben, en sus propios términos, la reforma en su día aprobada por el Parlamento valenciano.**

ción del mensaje motivado, comuniquen a las Cortes Generales su conformidad con todas las modificaciones, el texto aprobado por éstas podrá remitirse para su sanción. Pero si en el referido plazo las Cortes Generales no reciben comunicación alguna, se entenderá que no se han producido los requisitos exigidos para la aprobación.

Finalmente, la Resolución señala que en aquel plazo de tres meses las Cortes Valencianas podrán formular una nueva propuesta de reforma que facilite un acuerdo por aproximación entre el texto originario y las correcciones señaladas por las Cortes Generales, que deberá tramitarse, de nuevo, en esta ocasión, sin ulterior trámite de devolución en caso de modificación, de forma que el texto inicialmente acordado por las Cortes se remitirá para su sanción, excepto en el caso en que la Comunidad Valenciana decida retirar la propuesta.

Con el mismo objetivo de suplir una laguna reglamentaria se dictó por la Presidencia del Senado Resolución que en lo esencial, viene a reproducir el contenido de la de Presidencia del Congreso<sup>34</sup>.

A mi juicio, la cuestión principal que se plantea en relación con el procedimiento de reforma del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana, es la forma de proceder de las Cortes Valencianas en el supuesto de que las Cortes Generales no aprueben, en sus propios términos, la reforma en su día aprobada por el Parlamento valenciano.

Es un problema que se planteó con ocasión de la reforma del Estatuto en 2006, toda vez que en el Congreso de los Diputados se aprobaron un total de dieciséis enmiendas al texto que llegó procedente de las Cortes Valencianas<sup>35</sup>. Dichas enmiendas habían sido formuladas conjuntamente por los Grupos

---

34. Norma Supletoria de la Presidencia del Senado sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de autonomía, de 30 de septiembre de 1993. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. Serie I, nº 23, de 5 de octubre de 1993.

---

35. En el Congreso de los Diputados se presentaron por los Grupos Parlamentarios, un total de 173 enmiendas de las que sólo prosperaron las dieciséis que habían sido presentadas de forma conjunta por los Grupos Parlamentarios de PP y PSOE. En el Senado se presentaron 149 enmiendas, ninguna de las cuales fue aprobada. El texto aprobado en la Cámara Alta fue el mismo que el que aprobó el Pleno del Congreso.

Parlamentarios del PP y PSOE, partidos que contaban con una amplia mayoría, -más del 90%-, en las Cortes Valencianas, lo que, en principio, no plantea problema alguno. Más complejo hubiera sido el hecho de que en el Congreso o en el Senado hubieran prosperado enmiendas no respaldadas por alguno de los dos grupos mayoritarios en las Cortes Valencianas.

Al respecto se ha indicado por algún autor que las Cortes Valencianas "solo se pronuncian sobre la reforma si ésta es rechazada, pero no si es cambiada"<sup>36</sup>. En mi opinión, ello ni podía mantenerse al amparo del viejo Estatuto de 1982, ni con arreglo al nuevo de 2006, por las siguientes razones<sup>37</sup>:

**1ª.** En primer lugar, porque el Estatuto de autonomía de 1982, en su art. 61.4 disponía que "Si las Cortes Generales no aprueban la reforma propuesta, se devolverá a las Cortes Valencianas para nueva deliberación...". Este precepto no se refiere a un "rechazo" de la reforma,-lo que pudo haber tenido lugar en el trámite de toma en consideración, el 20 de septiembre de 2005, tal y como ocurrió con el llamado Plan Ibarretxe-, sino a la "no aprobación" de la reforma propuesta, lo que significa que si tal reforma propuesta no se aprueba por las Cortes Generales en sus propios términos, debe devolverse a las Cortes Valencianas el correspondiente proyecto para nueva deliberación.

**2ª.** Abona dicha tesis, en segundo lugar, el hecho de que la devolución a las Cortes Valencianas de la reforma no aprobada por las Cortes Generales ha de ir acompañada por mensaje motivado sobre el punto o puntos que hubieren ocasionado su devolución, y proponiendo soluciones alternativas. No se trata, por tanto, de un simple "rechazo" de la reforma, sino de la no aprobación de algún o algunos puntos de la reforma proyectada.

Naturalmente, las Cortes Generales pueden enmendar el proyecto de reforma del Estatuto: para eso está el trámite de reforma de los Estatutos que, en líneas generales, sigue el previsto para la aprobación y reforma de las Leyes Orgánicas.

<sup>36</sup>. Vid. MARTINEZ SOSPEDRA, M. "Sobreactuación estatutaria". *El País*, suplemento Comunidad Valenciana, 25.I.06, pág. 2.

<sup>37</sup>. Sobre este tema vid. CATALÁ I BAS, A. "Sobre la polémica en torno al procedimiento de reforma del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana". *Revista Valenciana d'estudis autonòmics*, nº 47/48, (2006) pág. 125 y ss.

Pero los Estatutos de autonomía, como se ha indicado, no son simples Leyes Orgánicas: son normas jurídicas de naturaleza compleja con un singular procedimiento de elaboración y con un singular procedimiento de reforma. No procede detallar ahora la forma de elaboración de los Estatutos: basta una remisión a los artículos 143 y siguientes de la Constitución. Pero sí conviene recordar que las Cortes Generales,-el Estado-, no tenían reconocida la facultad de aprobar un Estatuto de autonomía sin la concurrencia de la voluntad de los representantes de la futura Comunidad. Lo mismo cabe decir respecto de la reforma de los Estatutos de autonomía: insistimos en que no son simples Leyes Orgánicas y por ello mismo, no pueden ser reformados como las Leyes Orgánicas, con la simple voluntad de las Cortes Generales, del Estado.

Téngase en cuenta que el procedimiento de reforma de un Estatuto de autonomía debe estar regulado en el propio Estatuto, tal y como prescribe el art. 147.3 de la Constitución, y a tal procedimiento debe ajustarse toda pretensión reformadora<sup>38</sup>.

Las Cortes Generales, por sí mismas, no pueden aprobar la reforma de un Estatuto de autonomía: pueden ejercitar la iniciativa de reforma, pero en tal caso el proyecto debe ser aprobado por el Parlamento autonómico para su remisión ulterior, de nuevo, a las Cortes Generales.

Y pueden aprobar las Cortes Generales la reforma que nazca de la previa iniciativa de la Comunidad autónoma,-con texto previamente elaborado, debatido y aprobado por el parlamento autonómico-, pero con una serie de limitaciones como la contemplada en el artículo 61.4 del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana, ya mencionado.

**3ª.** Una interpretación contraria a cuanto se ha expuesto validaría la posibilidad de que las Cortes Generales pudieran

---

38. CATALÁ I BAS entiende, sin embargo, ("Sobre la polémica ...", cit. Pág. 137), que la regulación del procedimiento a seguir ante el Congreso de los Diputados y ante el Senado debe estar regulado en sus respectivos Reglamentos, llegando a afirmar que en caso de regulación dispar prevalece la contenida en los Reglamentos parlamentarios. Entiendo, por el contrario, que el procedimiento de reforma regulado en el Estatuto puede contener específicos trámites o singularidades, porque así lo permite el art. 147.3 de la Constitución, citado. Otra cosa es, y a ello puede estar refiriéndose el Prof. CATALÁ, todo lo referente al funcionamiento ordinario de las Cámaras: quórum, mayorías, trámite interno propiamente dicho en relación con la reforma, ..., cuya regulación, en efecto, compete al Reglamento parlamentario.

alterar de la A a la Z la reforma aprobada por las Cortes Valencianas sin que éstas, -máxima representación del pueblo valenciano-, pudieran decir nada al respecto. Las Cortes Generales podrían, según quienes defienden tal tesis, alterar el nombre de la Comunidad o el de sus Instituciones, e incluso prescindir de alguna de ellas; podrían suprimir alguna de las competencias atribuidas; y alterar el sistema electoral; y cambiar la simbología propia; y modificar el sistema de relaciones con los municipios; etc... Podrían cambiar, vía enmienda, todo lo imaginable. Y en tal caso, ¿las Cortes Valencianas no podrían decir nada? ¿Están de acuerdo con tal posibilidad quienes defienden que el proyecto de Estatuto reformado por las Cortes Generales no debe devolverse a las Cortes Valencianas? Tal posición además de ir contra la letra del Estatuto valenciano, obvia la naturaleza jurídica de los Estatutos de autonomía y contraviene la más primaria concepción de la autonomía política que, no lo olvidemos, no es un derecho "concedido" sino "reconocido" y "garantizado" (artículo 2 de la Constitución).

Por si lo anterior no fuera suficiente, y precisamente para evitar interpretaciones equívocas, en el apartado 4 del artículo 81 del vigente Estatuto, -que reproduce de forma casi idéntica el art. 61,4 del antiguo.-, se matiza que la devolución a las Cortes Valencianas del proyecto remitido a las Cortes Generales procederá no sólo cuando éstas "no aprueben" la reforma propuesta, sino también cuando la "modifiquen". A mi juicio la matización que incorpora el nuevo Estatuto respecto del de 1982 sirve para afianzar la tesis de que las Cortes Generales no pueden aprobar reforma alguna contra el criterio de las Cortes Valencianas. En mi opinión, la no aprobación del proyecto remitido incluye también la aprobación con modificaciones por lo que no siendo absolutamente necesaria la referida matización, si deviene conveniente para evitar torcidas interpretaciones y aplicaciones del precepto en cuestión.

**4<sup>o</sup>.** Pero es que, además, las normas reguladoras del trámite que ha de seguir la reforma de nuestro Estatuto en las Cortes Generales son muy claras al respecto.

Como ya he indicado, a fin de complementar las disposiciones del Reglamento del Congreso de los Diputados, se dictó por la Presidencia de dicha Cámara, en 16 de marzo de 1993, -con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces-, la Resolución sobre procedimiento a seguir para la tramitación de

la reforma de los Estatutos de autonomía<sup>39</sup>. Dicha Resolución contiene una serie de disposiciones de carácter general de aplicación a toda reforma estatutaria, y otras específicas aplicables para la reforma de determinados estatutos de autonomía. Así, la Norma Duodécima contiene una serie de singulares disposiciones que deben observarse en la tramitación de la reforma del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana.

En dicha Norma se indica que si las Cortes Generales acordaran la devolución de la propuesta o aprobaran la reforma con modificaciones respecto del texto enviado por las Cortes Valencianas, darán de ello traslado a éstas, con mensaje motivado, sobre los extremos que han ocasionado la devolución y, en su caso, proponiendo soluciones alternativas. Complementa esta Norma las disposiciones del Reglamento del Congreso de los Diputados, teniendo en cuenta lo que prescribe el art. 81.4 del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana a que se ha hecho mérito, (y lo que igualmente, indicaba el antiguo artículo 61.4). Todo lo cual no hace más que abonar la tesis de que la "aprobación con modificaciones" cabe equipararla a la "no aprobación".

Ante el hecho de que las Cortes Generales puedan aprobar una reforma del Estatuto Valenciano "con modificaciones" sobre el texto remitido por las Cortes Valencianas, caben cuatro reacciones:

**a)** Las Cortes Valencianas, en el plazo de tres meses, pueden comunicar a las Cortes Generales que están de acuerdo con las modificaciones que éstas han introducido en el texto inicialmente aprobado por aquéllas, con lo que puede remitirse a sanción y promulgación.

Para ello deben observarse las prescripciones del art. 129.5 del Reglamento de las Cortes Valencianas<sup>40</sup> que prevee que la Mesa de las Cortes ordena la publicación del mensaje motivado, con devolución del texto, de las Cortes Generales, y su remisión a la Comisión de Coordinación, Organización y

---

39. Y en el mismo sentido, para complementar las disposiciones del Reglamento del Senado, también el Presidente de la Cámara Alta dictó la pertinente Resolución.

---

40. El Reglamento de las Cortes Valencianas, aprobado por el Pleno en sesión celebrada el 18 de diciembre de 2006. (BOCV nº 248, de 29 diciembre 2006). El antiguo Reglamento no contenía previsiones al respecto.

Régimen de las Instituciones de la Generalitat, a los efectos de su pronunciamiento en un plazo no superior a cinco días, por medio de un Informe que tendrá que ser llevado al Pleno. La aceptación de las modificaciones por parte de las Cortes Valencianas requerirá "de la misma mayoría que fue necesaria para su aprobación", esto es, dos tercios.

Así se hizo con ocasión de la reforma de 2006. En efecto, según comunicación suscrita conjuntamente por los Presidentes del Congreso y del Senado, en 9 de marzo de 2006, se remitió a las Cortes Valencianas el "*Mensaje motivado que incorpora las modificaciones introducidas por las Cortes Generales al texto remitido por las Cortes Valencianas*", a los efectos "de lo dispuesto en el art. 61.4" del Estatuto de autonomía (de 1982), invocando, asimismo, las Resoluciones ya citadas en las Presidencias de Congreso y Senado.

Ocurre que no había previsión alguna sobre la forma de proceder en el seno de las Cortes Valencianas ante la recepción de un mensaje motivado en la reforma del Estatuto. Tal circunstancia propició que la Presidencia de les Corts, dictara una Resolución<sup>41</sup> al respecto, de la que cabe destacar:

- El mensaje motivado, con las modificaciones, se había de publicar en el Diario Oficial de las Cortes, por cinco días, siendo posible presentar enmiendas solo referidas a las modificaciones introducidas o con el fin de buscar una solución alternativa.
- Cabía solicitar, vía enmienda, la retirada de la propuesta de reforma del Estatuto.
- La Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat debía estudiar las modificaciones y las enmiendas y debatir en primer lugar, en su caso, sobre la propuesta de retirada de la reforma; a continuación, en su caso, las propuestas de rechazo o de veto a las modificaciones introducidas por las Cortes, y, finalmente, las propuestas de soluciones alternativas.

41. Resolución de la Presidencia de les Corts sobre regulación del procedimiento parlamentario para el pronunciamiento de les Corts respecto a las modificaciones introducidas por las Cortes Generales en la propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobada por les Corts Valencianes, el 1 de julio de 2005 (B.O.C.V. nº 178, de 13.03.2006, pág. 29782 y ss.).

**Las Cortes Generales no pueden aprobar una reforma no querida por una amplia mayoría (antes tres quintos ahora dos tercios) de las Cortes Valencianas.**

- La Comisión emitía el correspondiente dictamen y uno de sus miembros lo presentaba en el Pleno en cuyo debate se procede en la misma forma que en la Comisión.
- El acuerdo de retirada de la propuesta como el de aceptación de las modificaciones, soluciones alternativas, vetos o enmiendas requería el voto favorable de tres quintos de los miembros de las Cortes.

Tal fue cuanto se observó en la reforma de 2006<sup>42</sup>; presentadas enmiendas tendentes a la retirada de la reforma (Grupo Mixto) o a intentar soluciones alternativas (Grupo Esquerra Unida-Els Verds) fueron rechazadas, aceptándose, por tanto, todas las modificaciones introducidas por las Cortes Generales, lo que se acordó en el Pleno de 27 de marzo de 2006<sup>43</sup>.

Así, de la correspondiente Resolución se dio traslado a los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado para la ulterior sanción, promulgación y publicación de la Ley Orgánica de reforma del Estatuto<sup>44</sup>.

No hace falta insistir en que la forma de proceder así descrita pone de manifiesto un dato en el que venimos insistiendo: las Cortes Generales no pueden aprobar una reforma no querida por una amplia mayoría (antes tres quintos ahora dos tercios) de las Cortes Valencianas. No es posible por la propia naturaleza del Estatuto de autonomía y por la propia configuración constitucional del derecho al autogobierno. Ni ha sido posible, ni lo será en un futuro si atendemos a lo dispuesto en el art. 81.4 del Estatuto y en el art. 129 del nuevo Reglamento de las Cortes Valencianas<sup>45</sup>.

**b)** Las Cortes Valencianas pueden guardar silencio ante la comunicación de las Cortes Generales. Nada dicen. No adoptan acuerdo alguno al respecto, lo que puede conseguirse, bien

---

42. Vid. BOCV nº 178, de 13.03.2006 y nº 182, de 26.03.2006.

---

43. Vid. BOCV nº 183, de 31.03.2006.

---

44. Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril (BOE de 11.04.2006).

---

45. Que prescribe que la aceptación de las modificaciones introducidas por las Cortes Generales, requerirá el voto favorable de los dos tercios de los miembros de las Cortes, aunque para la retirada de la reforma sea tan solo necesaria la mayoría absoluta de los miembros de derecho.

acordando expresamente, por mayoría simple, no decir nada, bien no exteriorizando voluntad alguna. En tal supuesto, si las Cortes Generales no reciben comunicación alguna en el plazo de tres meses, el proyecto de reforma decae, con la consecuencia de que no puede iniciarse un nuevo procedimiento de reforma sobre el mismo objeto durante la Legislatura en que el proyecto se aprobó, (artículo 81.2 del Estatuto).

**c)** Las Cortes Valencianas, también en el plazo de tres meses a contar desde la comunicación recibida de las Cortes Generales, pueden formular nueva propuesta de reforma que facilite un acuerdo por aproximación entre el texto originariamente aprobado por aquéllas, y el finalmente aprobado por éstas. Se trataría de "*propuestas de soluciones alternativas*" a las que ya me he referido, que deben aprobarse por mayoría de dos tercios de los diputados, que es la requerida para aprobar, en sede parlamentaria valenciana, la propuesta de reforma del Estatuto.

En términos generales esto es lo que regula la referida Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados; Resolución que, dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 32.2 del Reglamento del Congreso, tiene carácter supletorio de aquél, integrándose en él y participando de su naturaleza reglamentario-parlamentaria y teniendo, por tanto, valor de ley. Resolución, -como la de la Presidencia del Senado-, que han sido ya aplicadas, que están plenamente vigentes, y que nadie ha impugnado ante el Tribunal Constitucional, -único órgano capaz de controlar su conformidad jurídica-, alegando su posible inconstitucionalidad.

**d)** Hay que recordar, por último, la posibilidad que se contempla en el art. 129 del Reglamento de las Cortes Valencianas y en la regla quinta de la invocada Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, que prevé que el Parlamento autonómico puede retirar la propuesta de reforma en cualquier momento de su tramitación ante el Congreso de los Diputados. En este supuesto se planteó la cuestión de la mayoría necesaria para acordar tal retirada, cuestión actualmente resuelta pues el art. 129.5 "in fine" del nuevo Reglamento de las Cortes Valencianas prescribe que "*para la retirada de la reforma será suficiente el voto favorable en pleno de la mayoría absoluta de los miembros de derecho...*" de la Cámara.

Lo anteriormente expuesto pone de relieve el singular procedimiento que debe observarse para reformar el Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana, trasunto de la compleja naturaleza jurídica de tan especial norma. Las últimas reformas del Estatuto y del Reglamento de las Cortes Valencianas han venido a completar y aclarar la regulación anterior al respecto, con el objetivo de dejar muy claro que ninguna reforma del Estatuto puede prosperar si no cuenta con el consenso de la mayoría de dos tercios de las Cortes Valencianas. Una mayoría que debe manifestarse, inicialmente, al aprobarse la proposición de Ley Orgánica de reforma y para aceptar, en su caso, las modificaciones que en el texto proyectado hayan podido introducirse en trámite parlamentario por el Congreso y por el Senado.

El Estado ejerce un acto de soberanía al aprobar un Estatuto de autonomía, y ejerce un acto de soberanía al aprobar su reforma. Pero ésta no puede prosperar sin el concurso de la inmensa mayoría de los representantes del pueblo valenciano como consecuencia de la propia configuración constitucional de la autonomía política reconocida a nacionalidades y regiones.

## VIII. La reforma pendiente

Para explicar la última reforma en curso, aprobada por las Cortes Valencianas y pendiente de trámite en el Congreso de los Diputados<sup>46</sup>, es necesaria una referencia a la cláusula sobre inversiones del Estatuto de Cataluña aprobado en 2006 (que también contiene el nuevo de Andalucía) y que puede situar en posición de peor condición a la Comunitat Valenciana.

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, prescri-

---

46. En julio de 2012

be 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 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, aunque excede del objeto de este trabajo abordarla<sup>47</sup>.

No obstante, el Tribunal Constitucional, en su sentencia 31/2010, –que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por los Diputados del PP contra el estatuto de Cataluña, señaló, en relación con su Disposición Adicional 3ª, apartado 1, 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

47. Vid. al respecto GARRIDO MAYOL, V. "La solidaridad en el Estado Autonómico en la distribución de las inversiones regionalizables", en el libro colectivo *La Solidaridad en el Estado Autonómico*, Garrido Mayol, V., (Director). Cátedra de Derecho Autonómico de la Universitat de Valencia y la Fundación Profesor Manuel Broseta. Valencia (2012), págs. 49-64.

y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, decidir al respecto.

Por lo tanto el TC estimó 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 Tercera ha de interpretarse en el sentido de que no vincula al Estado. ¿Y entonces, por qué no se declaró inconstitucional?

Precisamente teniendo en cuenta los argumentos expuestos, contrarios a la procedencia de que los Estatutos contengan cláusulas que condicionen la política inversora del Estado, el Gobierno Valenciano impugnó, por considerarla inconstitucional, la citada Disposición Adicional Tercera del Estatuto de autonomía de Cataluña, que dio lugar a la STC 48/2010, en la que el Alto Tribunal mantuvo el mismo criterio, como no podía ser de otro modo, que en su precedente STC 31/2010.

Ello comportó que el *Consell* de la *Generalitat*, en su reunión de 3 de diciembre de 2010, acordara dar 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".*

**Parece lógico que la Comunidad Valenciana pretenda un tratamiento igual que aquellas que, contando con una disposición que claramente les beneficia, se ven favorecidas por el Estado al cumplir lo en ella previsto.**

Parece lógico que la Comunidad Valenciana pretenda un tratamiento igual que aquellas que, contando con una disposición que claramente les beneficia, se ven favorecidas por el Estado al cumplir lo en ella previsto.

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 Comuni-

tat 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 fue 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.

Remitida la proposición de Ley de Reforma de la LO 1/2006 al Congreso de los Diputados, fue incluida en el Orden del Día del Pleno del Congreso de 12 de abril de 2011, y a tal fin, el Presidente del Congreso interesó de las *Corts* que designaran tres diputados para su defensa, lo que no pudo llevarse a efecto al estar disueltas, correspondiendo al Pleno tal designación. El asunto fue, por tanto, retirado del orden del día, y se ha publicado, de nuevo, en el BOCG de 28.X.2011, e incluido en el orden del día del Pleno del día 10 de abril de 2012. Pero una vez más, tuvo que ser retirado a petición de las Cortes Valencianas, que interesaron un aplazamiento, quedando, por tanto, pendiente de debate y aprobación.

Si la propuesta de reforma es aprobada por las Cortes Generales, se deberá convocar referéndum para su ratificación por el pueblo valenciano, conforme se desprende del art. 81.5 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana<sup>48</sup>. No obstante, no aventuro buen fin a la reforma proyectada teniendo en cuenta, además de la fuerte crisis económica que sufre España, que el Gobierno, al redactar el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012, ha hecho caso omiso a las previsiones de los Estatutos catalán y andaluz, al amparo de la STC 31/2010.

<sup>48</sup>. Lo que pone de manifiesto la inconveniencia de la previsión estatutaria de la obligatoriedad de referéndum para que prospere una reforma del Estatuto, más allá de la mera ampliación competencial. Debió reservarse la necesidad de referéndum tan sólo para la reforma de algunas partes esenciales del Estatuto, como los Títulos I y III, que regulan aspectos básicos de la Comunitat y las Instituciones de la Generalitat.

**Debió reservarse la necesidad de referéndum tan sólo para la reforma de algunas partes esenciales del Estatuto, como los Títulos I y III, que regulan aspectos básicos de la Comunitat y las Instituciones de la Generalitat.**



El Consell Valencià de Cultura en l'Estatut El Consell Valencià de Cultura en l'Estatut El Co  
alencià de Cultura en l'Estatut El Consell Valencià de Cultura en l'Estatut El Consell Vale  
e Cultura en l'Estatut El Consell Valencià de Cultura en l'Estatut El Consell Valencià de Cu  
n l'Estatut El Consell Valencià de Cultura en l'Estatut El Consell Valencià de Cultura en l'E  
l Consell Valencià de Cultura en l'Estatut El Consell Valencià de Cultura en l'Estatut El Co  
alencià de Cultura en l'Estatut El Consell Valencià de Cultura en l'Estatut El Consell Valen  
ultura en l'Estatut El Consell Valencià de Cultura en l'Estatut El Consell Valencià de Cultu

# El Consell





# El Consell Valencià de Cultura en l'Estatut

Texto de:  
Santiago Grisolia García  
Jesús Huguet Pascual

## Sumari

**I.** Introducció **II.** El Consell Valencià de Cultura com a òrgan identitari. **III.** L'originalitat del Consell Valencià de Cultura i altres models. **IV.** Períodes al Consell Valencià de Cultura. **V.** Una institució de persones. **VI.** Epíleg.

## Introducció

El model territorial de la Constitució espanyola de 1978 consagra les autonomies i, en conseqüència, en propiciava l'articulació jurídica. Els estatuts naixien no solament com un compendi legal de les competències administratives de cada comunitat sinó, el que sens dubte és més important, com una mena de constitució de cadascun dels territoris autònoms.

El diferent procés autonòmic, o camí d'accés –l'Art. 151 per als històrics o el 147 per als altres- podia afavorir que cada comunitat formulara la seua *carta magna* com un cas únic i original. Però el ben cert fou que el cos central legislatiu va ser semblant per a tots els territoris. És cert que algunes comunitats escorcollaren peculiaritats<sup>1</sup> per tal d'individualitzar la seua legislació de les altres.

---

1. L'Estatut d'Andalusia cita explícitament les variants lingüístiques pròpies, a pesar de ser el castellà –amb les formes dialectals corresponents- la llengua oficial i única del territori.

Només les comunitats amb un passat històric diferenciat o, almenys, amb institucions històriques originals introdueixen en els seus estatuts figures i disposicions legals que vigents o no, sí que eren instàncies tradicionals o de rellevància històrica.

Només les comunitats amb un passat històric diferenciat o, almenys, amb institucions històriques originals introdueixen en els seus estatuts figures i disposicions legals que vigents o no –majoritàriament no vigents– sí que eren instàncies tradicionals o de rellevància històrica. Els síndics de greuges o els mestres racionals, per citar-ne dos només, amb les seues diferents denominacions i funcions, eren institucions de relleu, per exemple, en els antics territoris de la Corona d'Aragó.<sup>2</sup>

L'Estatut d'Autonomia valencià,<sup>3</sup> a més de figures com el Síndic de Greuges i el Síndic de Comptes, el Govern o Consell de la Generalitat,<sup>4</sup> les Corts valencianes o el Tribunal Superior de Justícia, esmenta en el seu Art. 25, Cap. VII, una institució totalment original i nova: el Consell Valencià de Cultura<sup>5</sup>.

## El Consell Valencià de Cultura com a òrgan identitari.

La creació de les diverses instàncies en cada estatut respondrà a les necessitats d'organització administrativa o de control de la pròpia administració. En el cas del Consell Valencià de Cultura (C.V.C.), el legislador fugí d'atorgar-li competències de policia i ho aclareix fefaentment tant en el mateix Estatut com en la Llei 12/1985, de 30 d'octubre, de la Generalitat Valenciana, del Consell Valencià de Cultura, en el Preàmbul:

---

2. A pesar que l'*ombusman* era una figura arrelada a Europa, els antics territoris de la Corona aragonesa tenien unes figures tradicionals més endinsades en la memòria històrica que no altres territoris hispànics.

---

3. Llei orgànica 5/1982, de primer de juliol, d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana.

---

4. La Generalitat Valenciana havia estat, en el seu origen, la institució encarregada del control financer, però, posteriorment i ara mateix, és el conjunt de les institucions autonòmiques i el President del Consell esdevé per tant la primera autoritat autonòmica i cap del govern.

---

5. Temps després, amb les reformes de l'Estatut o en les disposicions legals que el despleguen, apareixeran altres institucions estatutàries com el Consell Jurídic Consultiu, l'Acadèmia Valenciana de la Llengua o el Consell Econòmic i Social que ja estava previst en l'Art. 60 de l'Estatut.

*.....les funcions específiques de la Institució, evitant així qualsevol possible confusió entre la finalitat que a de dur a terme aquest Consell superior i les que corresponen a altres esferes de l'Administració o Institucions Públiques Científiques o Culturals de la Comunitat Valenciana.*

Encara més, en el mateix Preàmbul s'assenyala:

*.....la condició de membre de la Institució a les persones de prestigi rellevant o de mèrits intel·lectuals reconeguts dins de l'àmbit cultural valencià, sense constrènyer apriorísticament els camps o sectors entre els quals els grups parlamentaris hauran de proposar.....*

És ací, i també en l'obligada referència a l'Arxiu de la Corona d'Aragó, on recolza la raó de ser del C.V.C.: La identitat valenciana.

Mentre en altres comunitats històriques la justificació que s'adueix per a propiciar figures o competències pot ser antropològica o, almenys, d'arrel històrica i geogràfica, a la Comunitat Valenciana allò que li dóna una raó és la identitat cultural. Ací no hi ha trets físics singulars sinó uns fets culturals que permeten que terres i gents dissociats esdevinguen un poble únic i diferenciat. No són raons físiques sinó culturals les que ens han configurat, sovint des de la dualitat que citava el professor Joan Reglà. Per això des d'eixa dualitat o des de la dispersió administrativa en tants moments de la història passada la nostra constitució comunitària només es fixa mitjançant sediments culturals.

Alguns historiadors parlen de *país camí*. Altres de porta oberta a una mar que genera els fonaments culturals de l'actual món occidental. En qualsevol cas estem parlant d'uns referents cognitius, d'uns referents produïts pels coneixements i costums d'unes gents.

Eixa és la raó per la qual el legislador atorga competències d'assessorament i informació, i les atorga qualificant la institució d'òrgan *superior*. És un nivell poc habitual en els estrictes procediments dissuasoris que normalment corresponen a les institucions públiques dels quals se servirà el C.V.C. per a exercir les seues funcions.

**Mentre en altres comunitats històriques la justificació que s'adueix per a propiciar figures o competències pot ser antropològica o, almenys, d'arrel històrica i geogràfica, a la Comunitat Valenciana allò que li dóna una raó és la identitat cultural.**

La llengua, per exemple, com l'element més visible de la cultura valenciana, és, en l'Estatut primigeni, competència seua.<sup>6</sup> Però no competència coercitiva o de direcció normativa, que sí que assumirà després l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, sinó com a premissa de foment i impuls de l'element identitari. En el Títol I, Art. 3, de la Llei 12/1985,<sup>7</sup> es palesa la preocupació per la llengua fins i tot remarcant-ne el protagonisme com a element consubstancial de la identitat valenciana: "..... Vetlarà per la defensa dels valors lingüístics i culturals valencians, d'acord amb allò que disposa aquesta Llei."<sup>8</sup>

La referència explícita, en la Disposició Addicional Segona de l'Estatut, de l'informe sobre l'Arxiu de la Corona d'Aragó, reforça la simbiosi CVC-Identitat valenciana, en aquest cas donant-li el valor de manament estatutari.<sup>9</sup>

Serà, però, amb l'acció continuada del C.V.C. en la producció de documents, informes, dictàmens i assessoraments com la institució esdevindrà referent permanent del propòsit del legislador.

## L'originalitat del Consell Valencià de Cultura i altres models.

La personalitat i consideració històrica valenciana va permetre la presència, a l'Estatut, de figures desconegudes en altres comunitats autònomes. Potser la figura més original siga el C.V.C.

La personalitat i consideració històrica valenciana va permetre la presència, a l'Estatut, de figures desconegudes en altres comunitats autònomes. Potser la figura més original

---

6. Com veurem posteriorment, i com a conseqüència del Dictamen del C.V.C., es crearà l'Acadèmia Valenciana de la Llengua que s'encarregarà de la política lingüística de la Generalitat.

---

7. La Llei de creació del C.V.C.

---

8. No podem oblidar les greus i estèrils polèmiques que sobre la llengua es visqueren al nostre país. L'anomenada *Batalla de València* fou un element pertorbador de la societat valenciana durant massa temps. Per això el protagonisme del C.V.C. amb el dictamen que possibilitaria la creació de l'A.V.L. i el apaivagament d'una violència, sovint amb manifestacions agressives, cal considerar-lo com una de les aportacions que més han ajudat a superar situacions socioculturals ben lamentables.

---

9. Cal dir que el darrer informe que sobre la matèria elevà el C.V.C. aportà suggeriments que cap dels informes de les altres institucions patrones de la Corona d'Aragó –Aragó, Catalunya, les Illes Balears i el Ministeri de Cultura– no havien previst. I que majoritàriament foren acceptades.

siga el C.V.C. Anteriorment havia existit algun intent, parcial i reduït territorialment,<sup>10</sup> de crear un òrgan semblant però no hi havia a la resta de l'Estat cap institució de les característiques de la que proposava l'Estatut valencià.

A Galícia es crearia el Consello da Cultura Galega, el qual difereix del valencià tant en la composició com en les funcions. Catalunya, aquests darrers temps, ha erigit un Consell de les Arts i la Cultura que té ben poc en comú amb el nostre. Tampoc el model erigit al País Basc no té gaires punts de contacte amb el previst pel nostre Estatut. Castella-La Manxa i Andalusia<sup>11</sup> han intentat crear un òrgan similar sense que el propòsit s'haja concretat.

Les institucions assenyalades difereixen essencialment de la valenciana en un punt substancial. Mentre el valencià és un organisme exclusivament assessor i informatiu, tant el català, com el basc o gallec, tenen competències coercitives i possibilitats d'afavorir i subvencionar persones o associacions. Eixa darrera possibilitat situa el C.V.C. en un nivell de neutralitat, equilibri i imparcialitat difícil per als altres consells. Sobretot si es té present que alguns d'aquests estan formats per persones directament nomenades pels propis governs autònoms.

## Períodes al C.V.C.

L'Art. 3 de la Llei de creació del C.V.C. encomanava a la institució la tasca consultiva i assessora de les institucions públiques en allò referent a matèries culturals. Però en els seus primers anys d'existència la petició d'informes i dictàmens fou monopolitzada pel govern de la Generalitat. La nova organització administrativa autonòmica –l'Estatut a penes tenia tres anys d'existència i els interrogants formals eren constants– feia imprescindible les consultes. No solament les consultes sobre la futura legislació cultural i científica valenciana, també aquelles que aparentment foranes tenien alguna relació amb el nostre territori, per exemple el dictamen sobre el títol de Príncep de Girona de l'hereu de la Casa Reial Espanyola.

10. El Consell Provincial de Cultura, a València, pels anys 30 del S. XX, per exemple.

11. En el cas de Castella-La Manxa es prenia com a model el valencià però les constants alteracions de governs i persones han ajornat el propòsit de crear-lo.

La quasi exclusivitat d'assessorament i informació als òrgans de la Generalitat prevalia clamorosament per sobre els que podien realitzar-se per a altres institucions públiques. Per altra banda, el fet que els informes sobre el canvi de denominació del nom dels municipis o de la toponímia municipal<sup>12</sup> s'encarregaven al C.V.C. exigia una dedicació gairebé absoluta a les consultes autonòmiques.

Una vegada superada eixa primera etapa, fins ben avançada la dècada dels noranta – de 1985 a 1997, aproximadament-, les sol·licituds varien considerablement respecte als peticionaris. Els municipis, altres instàncies culturals públiques, diputacions, grups parlamentaris...<sup>13</sup> es converteixen en els principals demandants. Els organismes de la Generalitat continuaran amb les seues consultes –informació sobre futures lleis culturals i científiques, peticions de declarar Bé d'Interés Cultural o de Rellevància Local diversos patrimonis, informació sobre distintes activitats culturals, científiques o lingüístiques...- però el volum de dedicació exigida, que abans representava el noranta per cent del total, ara es veurà reduït a un trenta-cinc per cent.

Els informes i dictàmens substanciats per iniciativa pròpia dels membres del C.V.C. també serà rellevant a partir dels darrers anys noranta del passat segle. Alguns de forma destacada –els d'*El món del llibre i la lectura* o els relatius als incendis forestals i a les noves tecnologies han assolit un ressò eficaç més enllà de les nostres fronteres. En el cas dels incendis forestals, fins i tot l'O.N.U. i la U.N.E.S.C.O. se n'han assabentat, i governs, com el de Portugal, han participat en alguna de les jornades organitzades.

Tot això explica el fort creixement de les activitats aquests darrers quinze anys. El nombre d' informes i dictàmens s'ha triplicat respecte als realitzats en el període anterior, a pesar que en eixe període es gestaren documents múltiples i transcendents. A més a més, la introducció de la comunicació mitjançant noves tecnologies –internet- ha fet que les opi-

**El nombre d' informes i dictàmens s'ha triplicat respecte als realitzats en el període anterior.**

---

12. Amb la creació de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua aquesta competència passarà a la nova institució.

13. Una pràctica del C.V.C. és la de no admetre peticions d'informació individuals. Si és d'entitats o associacions oficials sí, però no de persones individualitzades.

nions i deliberacions tinguen un abast i uns destinataris molt superiors als de temps enrere.<sup>14</sup>

El dictamen *Sobre la llengua* es presenta com una frontera entre un i altre període. Va ser un document força complicat i difícil d'enllestir, però a més de propiciar la creació de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua posà les bases per a acabar amb les discussions que sobre l'origen i la identitat lingüística havien enverinat la societat valenciana. Unes polèmiques que no solament tingueren efectes en el món de la lingüística sinó en altres esferes –des de l'econòmica a la de relacions entre pobles i regions– i que malbarataren esforços i sentiments unitaris dels quals tan necessitada estava la Comunitat per a emprendre el procés d'autogovern.

El dictamen, sol·licitat pel govern i les Corts valencianes, es va portar endavant gràcies a la gran col·laboració d'entitats culturals i científiques però sobretot a l'esforç i la dedicació dels membres del C.V.C., els quals sofriren en ocasions la incomprensió d'algunes persones que semblava que es trobaven millor en la confusió i el sectarisme que en la convivència i la solidaritat.

## Una institució de persones.

En un organisme de les característiques del C.V.C., consultiu únicament, el perfil de les persones que el componen és essencial. Cal tenir present que no té poder d'execució política, però que ha de tenir una *autoritas* insigne per tal que les seues opinions o disposicions siguen acceptades profitosament i comprensiva.

Ja inicialment les propostes de membres aprovades per les Corts Valencianes permeteren que en formaren part els noms més rellevants de la cultura valenciana en qualsevol de les seues vessants: escriptors com Juan Gil Albert, Joan Fuster, Lluís Guarner, Xavier Casp, Emili Beüt, .....; científics de la dimensió de Santiago Grisolia, José María López Piñero o Vicente Buigues; reconeguts historiadors com José Antonio Maravall,

**El dictamen Sobre la llengua es presenta com una frontera entre un i altre període. Va ser un document força complicat i difícil d'enllestir, però a més de propiciar la creació de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua posà les bases per a acabar amb les discussions que sobre l'origen i la identitat lingüística havien enverinat la societat valenciana.**

<sup>14</sup> La pàgina web del C.V.C. registra al voltant de cent mil visites anuals. Cal assenyalar que bona part d'aixes visites procedeixen de l'estranger, sobretot dels Estats Units i de països europeus.

Arcadi García, Pedro Vernia; artistes plàstics com Andreu Alfaro, Francisco Lozano, José Pérez Gil, Manolo Valdés, Ramón de Soto; músics com el professor Enrique Garcia Asensio;<sup>15</sup> filòlegs com Germà Colon; catedràtics del prestigi de Ferrando Badia, Amando Garcia, Francesc Michavila, Vicent Lluís Montés o Justo Nieto; eclesiàstics com el cardenal Tarancón;<sup>16</sup> cineastes com Luis García Berlanga; comunicadors i difusors culturals com Amadeu Fabregat, Jordi García Candau, Vicent Ll. Simó Santonja o Ramir Reig; crítics literaris i artístics com Tomàs Llorens, Vicente Aguilera Cerni o Pilar Faus; arqueòlegs com Enric Llobregat o Rafael Ramos; arquitectes com Emili Giménez; i tants i tants intel·lectuals i homes de cultura, com Alberto García Esteve.

Eixa nòmina de personatges facilità l'acceptació respectuosa de l'activitat i possibilità que l'òrgan consultiu en matèries culturals de la Generalitat valenciana fóra un referent i exemple de les comunitats autònomes que volien crear el seu propi organisme consultor.

El període que segueix a la primera etapa, i que hem datat més o menys al voltant dels treballs sobre el dictamen de la llengua, encara que molt poc rigorosament, tampoc no està absent de personalitats brillants. Catedràtics i professors com Ramon Lapiedra, Eduardo Primo Yúfera, Manuel Angel Conejero, Isabel Rios, Joaquín Calomarde, Ricardo Bellveser, Manuel Sanchis-Guarner Cabanilles, Rosa María Rodríguez Magda, Isabel Morant, Carmen Morenilla, Leopoldo Peñarroja,<sup>17</sup> Francisco Moreno, Ana Noguera o Glòria Marcos; escriptors com Ferran Torrent, Fernando Vizcaino Casas, Rosa Serrano, Vicente Muñoz Puelles; artistes plàstics com Luis Prades, Elena Negueroles o Vicente Ferrero; bibliòfils com Manuel Bas; eclesiàstics com Emili Marín i el conegut bisbe actual d'Alcalá

---

15. El professor Garcia Asensio, Ramón de Soto i Santiago Grisolia són els actuals membres que ja ho eren en la creació del C.V.C.

---

16. El cardenal Vicent Enrique y Tarancón fou durant anys vicepresident del C.V.C. i sobretot la persona que aconseguí imposar un criteri de corresponsabilitat fins i tot partint de posicions ideològiques sovint antagòniques. Criteri que continua vigent i que, a pesar del que públicament puga semblar, fa que la independència dels membres siga absoluta.

---

17. Leopoldo Peñarroja també va ser membre del C.V.C. des dels primers moments, encara que posteriorment va deixar de pertànyer-hi i va tornar a formar-ne part en una altra etapa.

de Henares, Juan Antonio Reig;<sup>18</sup> crítics d'art com Manuel Muñoz; personatges del món de la música com la soprano Eneïna Lloris o el compositor Carles Santos;<sup>19</sup> directors teatrals com José María Morera; juristes com Vicent Alvarez; arquitectes com José María Lozano i Vicente González Móstoles; periodistes com Francisco Pérez Puche; promotors culturals com Vicente Farnós, Pepa Frau, Martín Quirós, Consuelo Ciscar o Jesús Huguet.

En definitiva, si tot organisme respon al que els homes i dones que el conformen li imbueixen, el C.V.C. compta, i ha comptat, amb una sèrie de membres que des del prestigi i l'acció adequada possibiliten eficàcia.

## Epíleg.

L'Estatut d'autonomia valenciana va tenir la virtut de crear una figura original per tal de remarcar la transcendència social i històrica en la constitució d'un poble. En eixa tasca els entrebancs i dificultats no foren pocs –des dels lingüístics ja assenyalats als de caràcter mediambiental – i alguns perillosos per a la convivència ciutadana. El C.V.C. va saber, des de les seues competències només consultives, resoldre problemes enquistats i proporcionar eixides per a un futur millor. Però la faena ni estè acabada ni pot sofrir parades i intermitències. Ara més que mai, per raó del protagonisme que ha assolit en les institucions públiques valencianes i no solament en la Generalitat, la seua acció sembla més necessària que mai. Sobre tot si, tal com informava en un dels darrers documents sobre la crisi actual, la cultura pot ser una via imprescindible per a superar la situació actual tant des de la vessant econòmica com, més important, la de la conscienciació social.

**L'Estatut d'autonomia valenciana va tenir la virtut de crear una figura original per tal de remarcar la transcendència social i històrica en la constitució d'un poble.**

<sup>18</sup>. Van ser pocs mesos, però efectivament el bisbe Reig, quan ho era de la diòcesi de Sogorb-Castelló, per uns mesos va ser membre del C.V.C.

<sup>19</sup>. Carles Santos i Consuelo Ciscar, directora de l'IVAM, han estat els darrers membres nomenats per les Corts.



os en el Estatuto de Autonomía: innovación y recepción Los Decretos Leyes en el Estatuto de  
ración y recepción Los Decretos Leyes en el Estatuto de Autonomía: innovación y recepción  
os en el Estatuto de Autonomía: innovación y recepción Los Decretos Leyes en el Estatuto de  
ración y recepción Los Decretos Leyes en el Estatuto de Autonomía: innovación y recepción  
os en el Estatuto de Autonomía: innovación y recepción Los Decretos Leyes en el Estatuto de  
ración y recepción Los Decretos Leyes en el Estatuto de Autonomía: innovación y recepción  
os en el Estatuto de Autonomía: innovación y recepción Los Decretos Leyes en el Estatuto de

# Decretos Leyes de Autonomía



# Los Decretos Leyes en el Estatuto de Autonomía: innovación y recepción

Texto de:  
Manuel Martínez Sospedra

## Sumario

**I.** Introducción. **II.** La recepción del sistema del art.86 CE. **III.** Recepción e innovación: los límites específicos de Decreto-Ley valenciano. **IV.** Los problemas(1) : El presupuesto habilitante. **V.** Los problemas (2): Los límites por razón de competencia. **VI.** Los problemas (3): Los límites por razón de la materia. **VII.** Urgencia y procedimiento legislativo: la tramitación como proyecto de ley. **VIII.** Conclusión.

## I. Introducción

Una de las innovaciones frecuente en los Estatutos de segunda generación es la incorporación al sistema autonómico de fuentes de la figura del Decreto-ley, inexistente en los Estatutos de la primera. En sede doctrinal la posibilidad de introducir la figura del reglamento de urgencia en los ordenamientos autonómicos fue en su día objeto de polémica dado que un sector notable, si bien minoritario ,de aquella venía a sostener la inconstitucionalidad de tal introducción<sup>1</sup> y gozaba de más amplio apoyo la opinión, asimismo crítica, que venía a señalar que en el caso de las Comunidades Autónomas, dado que la tramitación parlamentaria de un proyecto ley es mucho más rápida y expedita que en las Cortes Generales, tanto si

Una de las innovaciones frecuente en los Estatutos de segunda generación es la incorporación al sistema autonómico de fuentes de la figura del Decreto-ley, inexistente en los Estatutos de la primera.

1. En concreto y para el caso valenciano vide ad. exem. Baño, J.M. y Boix, A. El Estatuto valenciano en el marco de la reforma territorial. en RARAdP. VIII ( ex.) Zaragoza.2005 pp. 243 y ss.

se usaba al efecto el procedimiento legislativo de urgencia como si se venía a utilizar el ordinario, la utilidad real de la figura era mucho más reducida que en el Estado, por decirlo del modo más suave posible. No obstante lo señalado en la materia ha venido a funcionar, una vez más, el "efecto demostración", la admisión de la figura en el art.64 EAC, introducido en la revisión total que al primer Estatuto se efectuó en 2006, ha generado la proliferación de cláusula estatutarias que introducen la figura y, consiguientemente habilitan al gobierno territorial para su uso<sup>2</sup>.

En nuestro país el Decreto-Ley es figura de aparición tardía. Es desconocido en el Derecho Constitucional de la Monarquía Liberal toda vez que en éste, al asumir la concepción británica de la "soberanía del Parlamento", mayoritariamente en la versión que de la misma dio el liberalismo doctrinario, basta una decisión parlamentaria, sea esta previa ( otorgamiento de pleno poderes e incluso mera autorización para producir reglamentos con fuerza de ley ) o posterior ( bill de indemnidad) para cubrir al Gobierno. El Decreto-Ley, como *nomen iuris*, nace con la Dictadura toda vez que esta necesitaba dictar normas con fuerza de ley y no podía para ello recurrir a un Parlamento inexistente. La figura, concebida ya en términos similares a los actuales, se formalizó en el art.80 de la Constitución de 1931<sup>3</sup>, reapareció con la Ley Constitutiva de las Cortes de 1942 en términos mucho menos rigurosos<sup>4</sup>, lo que posibilitó un uso abusivo del Decreto-Ley por parte de los sucesivos Gobiernos del Régimen. En buena medida como reacción a dicho uso abusivo el art.86 de la Constitución, cuya

---

2. Para la cuestión vide el juicioso y minucioso trabajo de Herraiz Serrano, O. Teoría y práctica del decreto-ley autonómico tras su incorporación al sistema de fuentes de algunas Comunidades. En Corts. N° 25.Valencia.2011. pp. 105 y ss.

---

3. Cuyo régimen era muy riguroso: sólo se podría dictar cuando las Cortes no estuvieran reunidas, era necesario no sólo el acuerdo del Gobierno, sino también el del Presidente de la República, su regulación era provisoria y requería el voto favorable de los dos tercios de la Diputación Permanente y, finalmente, debía ser convalidado por las Cortes.

---

4. El art.13 de la misma, en su redacción original, tras exigir la urgencia preceptuaba que el Decreto-Ley debía ser sometido posteriormente a las Cortes para su aprobación, en 1947 esta última fue sustituida por una mera comunicación (dar cuenta documentada a las Cortes) redacción que se conservó en 1966.

inspiración italiana es palmaria<sup>5</sup>, vino a establecer un régimen que si bien no es tan riguroso como el previsto en el texto republicano, limita muy fuertemente el uso de dicho instrumento normativo. Ese ha venido a ser el modelo seguido por los legisladores estatuyentes, entre otros por el valenciano.

## II. La recepción del sistema del art.86 CE.

En principio los legisladores disponían de una amplia gama de opciones para introducir el Decreto-Ley en el sistema de fuentes propio de la Comunidad Valenciana, podían haber buscado inspiración en el antecedente republicano, si bien este tiene el inconveniente de que al ser muy exigente priva de casi cualquier posibilidad de utilización del mismo por parte del Consell. Alternativamente podía haber buscado inspiración en el antecedente de 1943 o en la regulación italiana, finalmente podía haber efectuado una adaptación al marco estatutario de previsiones iguales o semejantes a las que contiene el texto constitucional. No obstante no ha venido a seguir ninguno de ellos. Antes bien, lo que ha venido a hacer es establecer una regla mediante la cual el Estatuto de Autonomía reenvía a la Constitución a la hora de precisar el régimen jurídico del Decreto-Ley valenciano. En este sentido el art.44.4. EACV viene a producir la incorporación de tal instrumento normativo, en los términos siguientes:

*4. Igualmente, el Consell, en casos de extraordinaria y urgente necesidad, podrá dictar disposiciones legislativas provisionales por medio de decretos-leyes sometidos a debate y votación en Les Corts, atendiendo a lo que preceptúa el artículo 86 de la Constitución Española para los decretos-leyes que pueda dictar el Gobierno de España.*

Como puede verse el precepto estatutario sigue de cerca el patrón constitucional: en primer lugar fija el presupuesto habilitante en términos idénticos a los de la Ley Fundamental: el Decreto-Ley requiere un presupuesto habilitante y el mismo viene formulado mediante un enunciado exactamente igual que el que la Constitución contempla ( y que procede de la regulación italiana, según se señaló); en segundo lugar atribuye al Decreto-Ley la naturaleza de normación provisoria, siguiendo el

**Igualmente, el Consell, en casos de extraordinaria y urgente necesidad, podrá dictar disposiciones legislativas provisionales por medio de decretos-leyes sometidos a debate y votación en Les Corts, atendiendo a lo que preceptúa el artículo 86 de la Constitución Española para los decretos-leyes que pueda dictar el Gobierno de España.**

5. Vide art.77 de la Constitución de 1947

mismo precedente; en tercer lugar le somete a aprobación ulterior por parte del Parlamento; finalmente opera una remisión normativa a favor de las previsiones del art.86 CE que, en esa medida, queda convertido en Derecho Estatutario valenciano. Dicha remisión comprende, cuanto menos, los siguientes elementos: en primer lugar la definición de la intervención aprobatoria de las Cortes en términos de convalidación; en segundo lugar la asunción del plazo de treinta días que al efecto en la Constitución figura; en tercer lugar, la asunción de los límites materiales que en el art.86.1. CE se contemplan; en cuarto lugar la previsión que permite tramitar el Decreto-Ley como proyecto de ley mediante el procedimiento de urgencia; en quinto lugar, e implícitamente, la caducidad de la normación provisoria si la misma no fuere convalidada<sup>6</sup>.

Ahora bien, el hecho de la incorporación del régimen constitucional del Decreto-Ley no supone que el régimen autonómico sea rigurosamente idéntico al estatal, y ello al menos por dos razones: porque la remisión se hace desde un contexto institucional distinto del contemplado por la Constitución y para operar en el seno del mismo; porque, como consecuencia de lo anterior, la cuestión de los límites materiales del Decreto-Ley se ha de plantear de forma necesariamente distinta.

Por lo que toca al primer punto hay que hacer notar que al ser unicameral el Parlamento valenciano, el recurso al decreto-ley no puede tener por consecuencia la exclusión de la Cámara Alta a la hora de la convalidación precisamente por su inexistencia en la Comunidad Autónoma, además al no existir otras leyes orgánicas que las previstas en la Constitución y estar estas reservadas a las Cortes Generales no puede plantearse el problema de la relación entre ley orgánica y decreto-ley que si se da en el caso del Estado/poder central. En tercer lugar hay que tener en cuenta que la esfera de competencia de la Comunidad Autónoma no es en modo alguno coincidente con la del Estado y, por consiguiente, la materia sobre la cual pueda recaer el ejercicio de la potestad legislativa de la Comunidad misma es necesariamente distinta, excepción hecha de los muy escasos supuestos de concurrencia competencial (como cultura, por ejemplo).

---

6. Ni la Constitución, ni ninguno de los estatutos de segunda generación han incluido la juiciosa previsión del último inciso del segundo párrafo del texto italiano: en caso de no convalidación el Parlamento debe establecer mediante norma parlamentaria el destino de las situaciones y relaciones jurídicas surgidas al amparo del Decreto-Ley no convalidado.

### III. Recepción e innovación: los límites específicos de Decreto-Ley valenciano.

Las razones señaladas obligan a considerar en que medida la remisión normativa que contiene el art.44.4. EACV opera una recepción simple de la regulación prevista para el Decreto-Ley estatal en el art.86 CE, y en que medida aquella viene complementada por innovaciones derivadas de su inserción en un contexto distinto. Por de pronto hay que señalar que la recepción comprende, antes que otra cosa, la naturaleza provisoria de la regulación establecida mediante reglamento de urgencia, a renglón seguido que, como consecuencia de aquella, es necesaria la convalidación parlamentaria del citado reglamento, a cuyo efecto son de aplicación las previsiones del art.86.2, es decir es necesaria la aprobación parlamentaria, esta debe hacerse efectiva en el plazo de treinta días, a tal efecto es necesario reunir el Parlamento si este no estuviere en sesión, la convalidación requiere procedimiento parlamentario *ad hoc*, y la competencia recae sobre la Diputación Permanente si hubiere disolución o hubiere expirado el mandato parlamentario. En tercer lugar la recepción incluye la aplicación al Decreto-Ley valenciano de la previsión del art.86.3. CE, es decir, incluye la posibilidad de que la convalidación vaya acompañada de la decisión parlamentaria de tramitar la regulación prevista en el reglamento de urgencia convalidado como proyecto de ley, tramitación que ha de efectuarse mediante el uso al efecto del procedimiento parlamentario de Les Corts equivalente al "procedimiento de urgencia" del Congreso de los Diputados.

La recepción incluye adicionalmente la necesidad de concurrencia de un presupuesto habilitante ( la "extraordinaria y urgente necesidad") al efecto de procurar la legitimidad constitucional del Decreto-Ley valenciano. Ahora bien, aun cuando el enunciado de la previsión correspondiente sea el mismo no cabe desconocer el hecho de que la realidad a la que se aplica no es idéntica, y que, por ello, no cabe esperar que el mismo enunciado prescriba exactamente la misma regla. En este punto salimos de la recepción pura para deslizarnos hacia la innovación. Cuatro son, a mi juicio, las razones que abonan la diferencia: en primer lugar el Decreto-Ley valenciano debe operar

en el seno de la esfera de competencia de la Generalitat, y, más exactamente, en aquella parte de dicha esfera de competencia en la que la Comunidad Autónoma tiene asignada por el Estatuto la potestad de dictar normas con fuerza de ley; en segundo lugar la "urgente necesidad" se plantea en términos distintos por razón de la materia, en efecto, la Generalitat no es competente en materias como la política monetaria, la ordenación de la banca y el crédito o la ordenación económica general que constituyen el escenario primordial del uso del reglamento de urgencia, lo que lleva necesariamente a concluir que materialmente las oportunidades en las que pueda concurrir el presupuesto habilitante son sustancialmente más reducidas en el caso del Consell; en tercer lugar al ser unícameral el Parlamento Territorial y, por ello, no haber lugar a la doble deliberación de las leyes que es inherente a la estructura bicameral de las Cortes Generales, el procedimiento legislativo, aun el ordinario, es en la Comunidad Autónoma mucho más rápido y sencillo que en el Estado sencillamente porque la adopción de la norma parlamentaria requiere una única deliberación y, por ello la "necesidad" del recurso a normación extraordinaria es considerablemente más débil; finalmente el Parlamento Autónomo es más reducido, más fácil de convocar y reunir, sus procedimientos son más sencillos que los del Congreso constante todo lo demás, al ser no sólo una asamblea de menor tamaño, sino también una asamblea de menor complejidad<sup>7</sup> y, por ello, dotada de una mayor capacidad para producir con rapidez y agilidad normas con fuerza de ley, lo que no puede sino reducir la aplicabilidad del antecitado presupuesto habilitante.

En lo que el régimen estatutario directamente innova tiene que ver con el ámbito material del Decreto-Ley. Por de pronto, como ya se ha señalado, queda fuera de cuestión el problema de la relación Decreto-Ley/ ley orgánica, cuanto menos por dos razones: de un lado porque tal *nomen iuris* no existe en el ordenamiento de la Comunidad Autónoma; del otro porque al establecer una reserva específica en favor del Congreso ex art.81.CE las materias al mismo reservadas quedan excluidas de la esfera de competencia de la Comunidad Autónoma. Además si aceptamos como correcta la interpretación de la cláusula de "régimen electoral general" que sostiene el TC

7. Sin ir más lejos, en las presentes Legislaturas hay un mínimo de 13 partidos o coaliciones en el Congreso por 4 en Les Corts y 7 Grupos Parlamentarios en el Congreso por 4 en Les Corts.

desde 1983, se sigue que competencia autónoma en materia electoral está fuertemente limitada, adicionalmente no tiene mucho sentido la aplicación al decreto-ley autonómico de la regla de exclusión del régimen de los derechos del T.I. de la Constitución, toda vez que normalmente el régimen general de tales derechos, aun cuando no esté incluido en la reserva de ley orgánica, si va a resultar reservada al Estado ex art.149.1.1. CE. En contrapartida la nueva redacción que el Estatuto actual da a los Títulos I y II del Estatuto plantea un problema no contemplado en el art.86.1.CE. el que consiste en la problemática utilización del decreto-ley autonómico en punto al régimen de los derechos que, bien sea directamente, bien sea mediante remisión normativa, incorpora el Estatuto de 2006. Finalmente el Estatuto plantea un problema que, aunque semejante en cierto modo al de la ley orgánica, es sin embargo distinto: el del uso del reglamento de urgencia para proceder a la regulación de materias que el Estatuto encomienda a leyes reforzadas.

Vistas así las cosas cabe plantearse si la incorporación del reglamento de urgencia mediante la técnica de mera remisión normativa que efectúa el art.44.4.EACV es una idea afortunada. A mi juicio queda claro que el uso de tal técnica en solitario no constituye una decisión especialmente afortunada, no sólo porque hay partes de la regulación constitucional que son inaplicables al caso del decreto-ley autonómico, sino también porque no resuelve de modo directo y claro una serie de problemas que el "trasplante" de la figura del contexto original a otro distinto necesariamente viene a plantear. Parece es llegada la hora de considerar los problemas principales que una regulación así viene a plantear.

**Vistas así las cosas cabe plantearse si la incorporación del reglamento de urgencia mediante la técnica de mera remisión normativa que efectúa el art.44.4.EACV es una idea afortunada.**

## **IV. Los problemas(1): El presupuesto habilitante.**

Como ya se ha señalado para que el reglamento de urgencia pueda ser legítimamente usado es indispensable que concurra la "extraordinaria y urgente necesidad" exactamente igual que en el caso del Estado. La remisión comporta, de un lado, que al menos una parte de la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional en torno a la interpretación del primer inciso del art.86.1. CE es de aplicación al caso del decreto-ley

valenciano; pero también comporta, del otro, que al insertarse en un contexto jurídico-institucional distinto el significado de la regla no puede ser siempre y necesariamente el mismo.

Por de pronto me parece claro que, al igual que sucede en el Estado, en el caso del decreto-ley valenciano la apreciación de la concurrencia del presupuesto habilitante es competencia del Consell. Es a este a quien corresponde en principio la concretización de dicho concepto jurídico indeterminado, sin perjuicio de una eventual revisión de la dicha calificación operada por la justicia constitucional<sup>8</sup>. En términos prácticos eso viene a significar que se debe reconocer al Consell una amplia capacidad de acción a la hora de determinar en el caso el alcance y significación de dicho concepto jurídico indeterminado, pero viene a significar asimismo que el mismo tiene un contenido irreductible que vincula al Consell mismo, y que, por ello, permite la fiscalización jurisdiccional de la calificación gubernamental sobre la concurrencia del presupuesto habilitante, toda vez que aquella tiene dicho contenido irreductible como presupuesto de su propia existencia. En este sentido puede sostenerse, al menos en mi opinión, que la línea jurisprudencial que nos remite a los contenidos del reglamento de urgencia, a su exposición de motivos y a las posiciones sostenidas por el Gobierno y el grupo o grupos que le sostienen en el curso del debate parlamentario al efecto de valorar la satisfacción o ausencia de ella, de la concurrencia del presupuesto habilitante, sería de aplicación para el caso del decreto-ley valenciano.

Como es bien sabido el presupuesto habilitante se caracteriza en primer lugar por la exigencia de necesidad; en segundo lugar que esta última debe presentarse de modo que exija una respuesta perentoria en la forma de emisión de una norma con fuerza de ley; en tercer lugar que la necesidad perentoria debe ser "extraordinaria". El presupuesto habilitante concu-

---

8. Vuelve a aparecer aquí un problema crónico normalmente carente de solución: la inexistencia de un homólogo del TC en las Comunidades Autónomas, unida a la fuerte restricción de la legitimación activa en los recursos directos contra normas con fuerza de ley arrastra como consecuencia un riesgo cierto y grave de conservación en el ordenamiento de disposiciones autonómicas inconstitucionales cuando los titulares de aquella no tienen un fuerte interés político en la depuración del ordenamiento. A falta de un TC autonómico ( que si existe en el caso germano, pongamos por caso) no es una mala idea la previsión de un sistema de control previo al estilo francés, a lo que obedece el Consejo de Garantías Estatutarias catalán, por más que la idea no agradara en su día a nuestros principales actores políticos.

re cuando se da un situación de hecho que responde a dicha descripción, en contrapartida el presupuesto habilitante no se da si falta alguno de los sus componentes, en cuyo caso la emanación del reglamento de urgencia incurriría en invalidez.

De los tres componentes del presupuesto el que en mayor medida depende de un juicio político y, en consecuencia, aquel acerca de cuya concurrencia más respetuoso hay que ser con la valoración gubernamental al efecto es sin duda alguna el componente de "necesidad". Por tal hay que entender comprendida tanto la necesidad material ( la realidad exige una normación material con fuerza de ley) como la necesidad procedimental , que la enlaza con la urgencia ( la exigencia es tan perentoria que no consiente la dilación temporal que conlleva el uso de los procedimientos legislativos). Resulta obvio que para que concurra la primera vertiente de la necesidad debemos hallarnos ante materia incluida en la esfera de competencia de la Generalitat e incluida de modo que sobre ella esta última goce de la potestad de emanar normas con fuerza de ley, si la Generalitat carece de competencia, o teniéndola no comprende la potestad de dictar normas con fuerza de ley el título competencia no existe y, en caso de emanarse, el decreto-ley autonómico sería inválido por incurrir en ultra vires. Hay que hacer notar que la necesidad procedimental exige por sí misma que la competencia de la Generalitat por razón de la materia esté configurada de tal modo que aquella goce de potestad legislativa, lo que, lógicamente, llama inmediatamente a la deliberación y votación parlamentaria por parte de Les Corts.

En principio en lo dicho no hay apenas innovación respecto de la regulación estatal, no obstante la significación de la regla no es la misma, no sólo por razón de la existencia o no de competencia autónoma que incluya la potestad legislativa, fenómeno que es marginal en el caso del Estado y , por tanto, del decreto-ley estatal, pero no lo es en modo alguno en el caso de las Comunidades Autónomas, toda vez que en nuestro peculiar federalismo las normas atributivas de competencia (los Estatutos) contemplan en numerosas e importantes materias una competencia autónoma de ejecución, lo que excluye *a priori* la posibilidad del decreto-ley autonómico: el reglamento de urgencia con fuerza de ley solo es factible en sustitución de la ley, y para que la ley territorial pueda existir el Estatuto debe contemplar la potestad legislativa sobre la materia en la determinación de la competencia autónoma.

De otro lado la urgencia procedimental no se plantea en los mismos términos en razón de la diferencia entre las estructuras parlamentarias de las Cortes Generales y de los Parlamentos Territoriales y, como consecuencia, sobre el impacto real de las reglas del procedimiento parlamentario. En el primer caso la estructura bicameral del Parlamento Nacional, la definición primariamente legislativa de la competencia necesaria del Estado, y el tamaño mismo de las asambleas, así como las reglas de procedimiento de las mismas tienen por consecuencia el que el período de tiempo necesario para emanar una ley sea de cierta consideración (aun en condiciones que permitan el uso de procedimientos de urgencia, difícilmente puede producirse una norma parlamentaria en menos de treinta a cuarenta días). En estas condiciones resulta obvio que la urgencia procedimental se dará si la necesidad se presenta en términos tales que no toleren la necesaria espera sin daño significativo del interés público. Muy distinta es la situación en las Comunidades: por de pronto las asambleas son más reducidas y de menor complejidad, el Legislativo es unicameral y, por ello, no está sujeto a la limitación temporal que el bicameralismo por sí mismo impone, la carga potencial de trabajo parlamentario es menor, en razón de las muy extensas áreas en las que opera un federalismo de ejecución, y, finalmente los procedimientos parlamentarios son más flexibles y menos exigentes que en las Cortes Generales. El resultado es que la "necesidad" verbalmente idéntica es materialmente diversa. En pocas palabras, si en la Comunidad Autónoma se puede producir norma con fuerza de ley a través del Parlamento en tiempo hábil, la "necesidad" no existe.<sup>9</sup>

La necesidad debe ser, además, perentoria, como se señaló, lo que no puede sino reforzar cuanto se acaba de señalar, y, en todo caso, debe ser "extraordinaria". En principio habría que entender aquí que la necesidad que habilita al decreto-ley no es cualquiera, sino específicamente aquella que se sitúa fuera del orden ordinario de las cosas, de tal modo que la necesidad de la regulación era difícilmente previsible, bien sea en sí misma, bien en razón de la necesidad de una respuesta pública inmediata. Es más, la naturaleza claramente excepcional del recurso al reglamento de urgencia impone una interpretación estricta de la exigencia de nece-

---

9. Por ello no ha faltado quien señale que si en una Comunidad Autónoma se puede producir una ley en veinte días, si la materia consiente esa dilación el presupuesto habilitante del decreto-ley no puede concurrir.

sidad. No basta cualquier necesidad, ni siquiera es por sí solo suficiente que la misma se presente de forma perentoria, es, además, exigible su difícil previsibilidad al efecto de exceptuar a la norma con fuerza de ley de la debida producción parlamentaria. En este sentido no está de más recordar que la jurisprudencia ha declarado la ilegitimidad constitucional de reglamentos de urgencia que entran en vigor con una vacatio legis que excede el tiempo necesario para la producción parlamentaria, o que operan modificaciones normativas por tal vía cuando es accesible en tiempo y forma la elaboración parlamentaria de la norma.

En resumen, si bien el presupuesto habilitante se presenta en términos idénticos tanto en el decreto-ley estatal como en el autonómico el contenido de la regla no es uniforme, antes bien, difiere en ambos casos. Ello se debe, en primer lugar, a la naturaleza de la esfera de competencia autonómica dado que esta no incluye en términos comparables con la estatal competencias, como las de ordenación, en las que más probable es que se produzcan supuestos de hecho que exijan una regulación mediante norma con fuerza de ley de modo perentorio; en segundo lugar la necesidad procedimental es menor en el decreto -ley autonómico sencillamente porque la menor complejidad del Parlamento y de sus procedimientos posibilitan una respuesta normativa más rápida que en el caso del Estado. En lo que el mismo enunciado puede admitirse que cobija la misma regla es en lo que afecta al carácter extraordinario, y por ello el carácter no sólo perentorio sino también difícilmente previsible que legitima el recurso al reglamento de urgencia.

Lo que si tienen en común una regulación y otra es el papel secundario, por no decir ancilar, del reglamento de urgencia. En efecto, el decreto-ley no es un instrumento normativo utilizable para producir normas con fuerza de ley de modo alternativo o concurrente con la elaboración parlamentaria. Antes bien, siendo esta última la vía ordinaria para producir normas con fuerza de ley, el decreto-ley es una normación al tiempo secundaria y excepcional para hacer frente a aquellos supuestos, poco menos que por definición de escasa previsibilidad, en los que surja una imprevista necesidad de producir normas con fuerza de ley en términos tales que resulte dañoso para el interés público la dilación que la tramitación parlamentaria comporta.

**En consecuencia el diseño que el Estatuto, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, venga a hacer de aquella esfera de competencia se convierte en el presupuesto de la validez del decreto-ley territorial.**

## **V.- Los problemas (2): Los límites por razón de competencia.**

Límites que en cierto modo ya han hecho acto de presencia pero sobre los cuales es necesario retornar. Como es bien sabido la competencia de cada Comunidad Autónoma es una competencia de atribución, siendo el correspondiente Estatuto de Autonomía la norma que, al configurar la esfera de competencia de la Comunidad, viene a determinar el ámbito en el cual las autoridades de la misma pueden ejercer válidamente sus potestades. En consecuencia el diseño que el Estatuto, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, venga a hacer de aquella esfera de competencia se convierte en el presupuesto de la validez del decreto-ley territorial. En otras palabras, si la Generalitat puede ejercer válidamente las potestades públicas que tiene asignadas únicamente en y para su territorio y de conformidad con la atribución competencial que el Estatuto le asigna las correspondientes normas atributivas de competencia son el presupuesto necesario del decreto-ley autonómico. El Consell no puede emanar norma fuera de la esfera que el Estatuto le asigna conforme a Constitución.

No obstante la esfera de acción en la que, en principio, es factible el reglamento de urgencia con fuerza de ley no se identifica con la correspondiente a la competencia de la Generalitat. En efecto, la coincidencia entre esfera de competencia autónoma y ámbito en el que es legítimo el uso del decreto-ley por el Consell sólo sería posible si el Estatuto no contemplara otro tipo de competencia autónoma que la exclusiva o la de desarrollo legislativo, y si no contuviera reglas propias limitativas del uso de tal instrumento normativo. Lo primero se va a tratar aquí y lo segundo en el apartado siguiente.

La posibilidad del decreto-ley valenciano es una variable dependiente de otra principal si la Generalitat goza o no de la potestad legislativa, bien sea de modo exclusivo, bien sea de modo parcial, sobre las materias integradas en su esfera de competencia. Para poder dictar reglamentos con fuerza de ley previamente hay que tener el poder legal de dictar normas con fuerza de ley, de tal modo que no es la materia de competencia autónoma la que configura el ámbito en el que es factible el decreto-ley valenciano, sino más bien aquella parte

de la esfera de competencia atribuida en la que el Estatuto atribuye la potestad legislativa. Por el contrario no sería posible la emanación de reglamentos de urgencia con fuerza de ley en aquella parte de la esfera de competencia de la Generalitat en la que esta no goza de potestad legislativa<sup>10</sup>.

En principio lo dicho viene a significar que el decreto-ley valenciano sería factible en las materias enumeradas en el art.49.1. EACV, que define la esfera de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. Sería asimismo factible a título de legislación de desarrollo y aplicación de la legislación estatal en los casos de los párrafos 8,10,20 y 34 del citado art.49.1. EACV, en las materias enumeradas en el apartado tercero del mismo precepto y en los casos contemplados en los arts.50,52,53,54.2.,55 y 56 EACV. Por el contrario no sería factible por no contar la Generalitat con potestad legislativa en los casos previstos en el art.49.1..36, 52.3, 54.1 y 4.,57 y 58 que configuran la parte en la que la competencia de la Generalitat es de mera ejecución.

Un problema particular lo plantea la competencia sobre la sanidad del art.54 EACV, a diferencia del texto de 1982, que hablaba explícitamente de competencia en "sanidad interior" el texto actual no se centra tanto en la materia como en los servicios. El apartado primero del art.54 EACV se refiere explícitamente a la ordenación de las instituciones sanitarias, del mismo modo que el apartado cuarto se refiere al conjunto de servicios sanitarios con independencia de su titularidad (pública o privada), no obstante como la competencia sobre los servicios es incomprensible sin arrastrar la correspondiente sobre la materia no parece que la competencia sobre la sanidad interior sea discutible. Eso sí, como en el precedente el actual Estatuto configura como competencia de mera ejecución la competencia sanitaria de la Generalitat, lo que obviamente la excluye del ámbito propio del decreto-ley autonómico por las razones que se han señalado ya.<sup>11</sup>

**10.** A estos efectos podemos prescindir del problema, importante pero distinto, de la atribución de potestad reglamentaria en las materias de ejecución autonómica.

**11.** Lo que el art.54 EACV excluye del decreto es la sanidad y sus servicios, pero no el del personal sanitario, este sigue el régimen propio de los dos grandes grupos en que se divide: el personal funcionario o de régimen estatutario y el personal sujeto a régimen laboral. En el primer caso como la Generalitat goza de potestad legislativa el decreto-ley es factible; en el segundo como la competencia laboral es de mera ejecución no lo es. Observación que es extensible al conjunto del personal al servicio de la Generalitat Valenciana. La divisoria de hallaría en la sujeción bien a la legislación laboral, bien al Derecho Administrativo.

El decreto-ley valenciano es jurídicamente factible , en principio, en aquella parte de la esfera de competencia autónoma en la que la Generalitat goza de la potestad de dictar normas con fuerza de ley, queda fuera de tal posibilidad aquella parte de la competencia autónoma en la que la Generalitat carece de la facultad de dictar normas con fuerza de ley (legislación en sentido formal), dado que esta última es el presupuesto lógico necesario del reglamento con fuerza de ley.

Resumiendo: el decreto-ley valenciano es jurídicamente factible , en principio, en aquella parte de la esfera de competencia autónoma en la que la Generalitat goza de la potestad de dictar normas con fuerza de ley, queda fuera de tal posibilidad aquella parte de la competencia autónoma en la que la Generalitat carece de la facultad de dictar normas con fuerza de ley (legislación en sentido formal), dado que esta última es el presupuesto lógico necesario del reglamento con fuerza de ley. Dicho de otro modo: el Consell no puede cobijarse en la autorización estatutaria del decreto-ley para alterar el reparto de competencias que el Estatuto opera de conformidad con la Constitución.

## VI. Los problemas (3): Los límites por razón de la materia.

Que en el mundo real aparecen como estrechamente ligados a los anteriores, pero que son conceptualmente distintos de los mismos. En principio pudiera parecer que la regulación del decreto-ley valenciano mediante remisión al art.86 CE limitaría la prohibición a los supuestos previstos en el apartado primero del precepto constitucional, no obstante no parece que esa sea una lectura coherente del Estatuto, y no está de más precisar que no es la que ha seguido el legislador valenciano. No es difícil comprender la razón: el art.86.1. CE excluye del decreto-ley la regulación del régimen general de los derechos , deberes y libertades del T.I de la Constitución, con inclusión por tanto de los "principios rectores", excediendo con mucho la reserva de ley orgánica; en segundo lugar excluye el régimen electoral general; en tercer lugar excluye el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado y, finalmente, el régimen de las Comunidades Autónomas. Con una excepción parcial de la que luego se hablará el conjunto de materias excluidas del decreto-ley se sitúan fuera de la esfera de competencia de la Generalitat, razón por la cual la remisión es en este punto poco menos que inútil.

De otro lado el Estatuto vigente consagra una larga serie de derechos, casi siempre derechos de prestación, unas veces mediante remisión normativa (cf.art.8.EACV), otras veces mediante determinación expresa, contempla asimismo una no escasa dotación de leyes reforzadas, y aún fuertemen-

te reforzadas<sup>12</sup>, que las más de las veces tienen por campo de aplicación la ordenación de las instituciones básicas de la Generalitat misma. A mi juicio son esas las materias que el art.44.4 EACV debería haber excluido del uso del decreto-ley valenciano, en lugar de proceder en este punto a una remisión normativa carente casi completamente de contenido. Dicho defecto ha tratado de ser remediado por el legislador valenciano. Al efecto el art.58.2. LG en su redacción actual excluye del ámbito del decreto-ley la regulación de las "instituciones básicas de la Generalitat", el régimen general de los derechos de los ciudadanos reconocidos por la Constitución y el propio Estatuto de Autonomía y el régimen electoral valenciano. En líneas generales cabe señalar que dicha determinación es razonable, y, en especial, lo sería si figurara donde debe, esto es en el art.44.4. EACV, otra cosa es si estando donde está resulta adecuado<sup>13</sup>. A mi juicio la respuesta debe ser matizada. De un lado resulta positiva la determinación de unos límites materiales del decreto-ley valenciano toda vez que otorga una cierta estabilidad y cierto grado de certeza del Derecho; del otro la determinación de la LG es legítima cuando y en la medida en que hace explícitas limitaciones que se siguen de la interpretación sistemática de la norma de cabecera del ordenamiento valenciano, el Estatuto, pero es esta última antes que el precepto legal la que establece efectivamente los límites materiales del decreto-ley valenciano.

En otras palabras: las limitaciones materiales del decreto-ley del Consell son las que siguen del Estatuto, las que constan en la LG son correctas cuando y en la medida en que se corresponden con las primeras, pero la LG no está habilitada ni para ampliar el catálogo de materias excluidas del uso del reglamento de urgencia, ni para reducirlo. En la práctica las previsiones del art.58.2. LG son normalmente válidas, pero no por sí mismas, en cuanto norma legal reguladora del sistema de gobierno, sino en cuanto norma que concretiza reglas contenidas implícitamente en el Estatuto de Autonomía. Será cuestión de entrar en materia.

---

**12.** No se va a considerar aquí el supuesto de leyes reforzadas para cuya aprobación se exigen mayorías superiores a la exigida en la reforma constitucional ordinaria y aun a la exigible en algunas reformas estatutarias, acerca de cuya compatibilidad con el principio democrático albergo serias dudas.

---

**13.** La cuestión no es baladí: la mayoría parlamentaria puede en cualquier momento modificar la LG y, con ella, ampliar o reducir el catálogo de las materias excluidas.

### **a) Los derechos reconocidos por la Constitución y el Estatuto.**

La imposibilidad del decreto-ley valenciano en lo que afecta al régimen general de los derechos, deberes y libertades que la Constitución reconoce se sigue directamente de su exclusión casi completa de la esfera de competencia autónoma. Dicha exclusión es prácticamente completa en lo que toca a los derechos fundamentales, pero no sucede siempre y necesariamente así en lo que toca a los derechos constitucionales de la sección segunda del capítulo II, ni a los derechos de prestación propios del Estado Social. En el primero de estos supuestos la exclusión se ciñe al régimen jurídico general del derecho o deber, con inclusión de los contenidos nucleares del mismo, pero no impide la afectación cuando se refiere a elementos no esenciales. Por poner un ejemplo la Generalitat (como el gobierno nacional, por cierto) no puede modificar por decreto -ley los elementos fundamentales de un impuesto, pongamos el IRPF o el IBI (bases, sujeto pasivo, tarifa, etc) pero sí puede modificar aspectos secundarios de la regulación (como su régimen administrativo o los periodos de liquidación, pongamos por caso). Por lo que toca a los derechos sociales estos no son otra cosa que normas de tarea dirigidos a la Generalitat al efecto de que ésta ejerza sus competencias sobre materias determinadas en un sentido prescrito y, en su caso, con los límites impuestos por la norma de cabecera, que goza de supremacía. En este punto si resulta de aplicación la regla del art.86.1. CE: ésta veda tanto al Estado como a la Comunidad Autónoma la regulación general de tales derechos mediante reglamento de urgencia.

Distinto es el caso de los derechos, deberes y libertades que introduce el Estatuto, en unos casos ( carta de derechos de la UE, Carta Social Europea) mediante remisión, en otros mediante la configuración de derechos y deberes en disposiciones determinadas ( así el derecho a la buena administración -art.9 EACV- los derechos de los discapacitados-art.13 EACV- en el T.II, etc. y fuera de él en casos como los derechos de los usuarios de la sanidad- art.54 EACV- o de los trabajadores- art.80 EACV-), en tales casos el reglamento de urgencia puede afectar a los aspectos organizativos y de mera administración, pero no puede entrar a regular el régimen general de las prestaciones ni el de sus componentes principales.

## b) La ley electoral.

Es un caso emblemático porque es objeto de una reserva singular de ley y porque se trata de una ley reforzada. En efecto, a imagen y semejanza de lo que hace el art.70 CE el art.24 EACV opera una rigurosa reserva de la materia electoral. La elección a Cortes Valencianas sólo puede ordenarse mediante una ley determinada, la electoral, que, a su vez, sólo puede contemplar tal materia. Adicionalmente el Estatuto exige para su emanación y reforma una mayoría cualificada muy rigurosa, los dos tercios de los diputados del Parlamento. En este punto la previsión correspondiente del art.58.2. LG es impecable, pero lo es no por sí misma, ni siquiera por analogía con lo dispuesto en el art.86.1. in fine CE, sino porque recoge fielmente una regulación implícita en el texto estatutario.

## c) Las instituciones básicas de la Generalitat y las leyes reforzadas.

La ley electoral no es sino un caso particular del fenómeno de las leyes reforzadas, que son una suerte de versión autonómica de las leyes orgánicas del ordenamiento jurídico general y que obedecen a la misma razón de ser: las cuestiones especialmente sensibles exigen para su regulación una mayoría más amplia que aquella que se exige para sostener al Gobierno, una mayoría de tamaño mayor y significación política distinta de la ordinaria gobernante, al efecto de someter aquellos temas de especial importancia a un régimen similar al de las leyes fundamentales: el propio de una democracia de consenso. El estatuto valenciano es particularmente generoso en este punto, contemplando tres clases distintas de leyes reforzadas en razón de la mayoría necesaria para su aprobación: en primer lugar leyes cuya adopción exige la mayoría absoluta de los miembros de Derecho de Les Corts (ad exem vide art.66.3. coordinación de diputaciones); en segundo lugar leyes que exigen una mayoría de tres quintos de los diputados, que son siempre leyes institucionales (vide art.44.5 en relación con el art.20.3. EACV) y que, en líneas generales se corresponde con las "instituciones básicas de la Generalitat" del art.58.2. LG si a ellas añadimos el Consejo de lo Audiovisual del art.56.3. EACV; en tercer lugar un número reducido de supuestos en los que se exige mayoría de dos tercios (además de la ley electoral, la determinación del mapa comarcal y las áreas metropolitanas -art.65 EACV-).<sup>14</sup> Resulta obvio que la razón de ser de la ley

**La ley electoral no es sino un caso particular del fenómeno de las leyes reforzadas, que son una suerte de versión autonómica de las leyes orgánicas del ordenamiento jurídico general y que obedecen a la misma razón de ser: las cuestiones especialmente sensibles exigen para su regulación una mayoría más amplia que aquella que se exige para sostener al Gobierno, una mayoría de tamaño mayor y significación política distinta de la ordinaria gobernante, al efecto de someter aquellos temas de especial importancia a un régimen similar al de las leyes fundamentales: el propio de una democracia de consenso.**

<sup>14</sup>. Interesa observar que el objeto de la reserva de ley reforzada no es el régimen jurídico de los entes comarcales, sino la división comarcal.

reforzada, privar de su disposición a la mayoría gubernamental para encomendarla a una mayor que incluya necesariamente a buena parte de la oposición, excluye por principio la regulación gubernamental mediante reglamento de urgencia porque excluye la regulación mayoritaria.

Por lo demás resulta obvio que existiendo un procedimiento específico de reforma estatutaria, procedimiento que exige, además, la intervención de las Cortes Generales la reforma estatutaria, aun aquella que supone meramente la ampliación de competencias, esto es la que no exige ni mayoría cualificada ni consulta popular, se halla excluida del ámbito del decreto-ley.

#### **d) Las reservas de ley cualificadas.**

Un problema particular lo plantean algunos supuestos, por lo demás no precisamente escasos, de un tipo especial de reserva de ley, que da lugar a un fenómeno que no tiene paralelo en el plano constitucional y que aparece como una peculiaridad del Estatuto valenciano. Se trata de supuestos en los que el Estatuto no se limita a exigir regulación mediante norma con fuerza de ley, en principio parlamentaria, como sucede por norma en el ordenamiento constitucional, sino que da un paso más allá: además de exigir regulación mediante norma con fuerza de ley exige adicionalmente que se trate de "una ley de Les Corts". Así sucede, por ejemplo, con el régimen lingüístico (artr.6 EACV), con la simbología de la Comunidad (art.11 EACV), con la Ley de Gobierno (art.29.2. EACV), con el Consejo de Justicia ( art.33.3 EACV) y así sucesivamente hasta un total de no menos de diez previsiones similares. Como puede verse se trata de supuestos que no siempre pueden encuadrarse en la categoría de "instituciones básicas de la Generalitat", aunque entre ellas no falten leyes de significación institucional ( como la citada del Consejo de Justicia o la del Comité de Asuntos Europeos del art.61.5 EACV). Con independencia de que generalmente se trata de supuestos en los que resulta muy poco verosímil la concurrencia del presupuesto habilitante los presentes casos se ubican en una zona gris.

A mi juicio parece preferible estimar que las reservas de ley formuladas en los términos señalados no se limitan a exigir regulación mediante norma con fuerza de ley, incluyen además la exigencia adicional que la norma con fuerza de ley ha de ser siempre y necesariamente norma parlamentaria,

toda vez que si no se considerare así tales enunciados deberían conceptuarse como enunciados vacíos en contra de lo que indica el principio hermenéutico de eficacia jurídica. Por ello, aun reconociendo que el problema se presta a discusión, me parece preferible sostener que las reservas de ley dotadas de la peculiaridad señalada comportan positivamente la exigencia de regulación mediante norma parlamentaria y negativamente la exclusión del ámbito del decreto-ley valenciano.<sup>15</sup>

### **e) Los presupuestos.**

Finalmente hay limitaciones materiales del decreto-ley en materia económica que se siguen del Estatuto y que afectan a tres cuestiones: la adopción del presupuesto, la autorización de la emisión de deuda y la creación de empresas públicas y ordenación del sector público de la Generalitat. La cuestión más sencilla es la del presupuesto en razón de la peculiar naturaleza de tal ley y de la regulación estatutaria de la misma. En efecto el art.76. EACV si bien encomienda al Gobierno la elaboración del proyecto de ley de presupuestos<sup>16</sup> especifica que el mismo debe ser presentado ante el Parlamento con una antelación mínima de dos meses a la fecha de comienzo del ejercicio (cf.art.76.4. EACV) y precisa adicionalmente que es competencia propia del Parlamento la aprobación de los mismos (cf art.76.1. EACV). Preceptos ambos que entrañan la exclusión del presupuesto del ámbito del decreto-ley. Algo más complejo es el caso de la creación de empresas públicas y de la ordenación del sector público valenciano, en este supuesto, y con independencia de que se trata de cuestiones en las que es en extremo difícil que pueda concurrir el presupuesto habilitante, el art.79 EACV especifica que tales medidas exigen una "ley de Les Corts" lo que, según hemos visto impide el recurso al decreto-ley para su regulación aun cuando la exclusión no figure en la LG. En cuanto a la deuda pública la competencia parlamentaria es una competencia de autorización, en los términos del art.77 EACV es facultad del Parlamento el autorizar al Consell al efecto de emitir deuda pública. En sentido estricto no nos hallamos ante la emanación de una norma parlamentaria con fuerza de ley porque no existe norma con fuerza de ley alguna, en consecuencia la inexistente

<sup>15</sup>. El hecho de que la mayor parte de las mismas queden excluidas de la delegación legislativa de conformidad con los apartados b y c del art.53 LG vendría a apoyar la tesis que se sostiene.

<sup>16</sup>. Lo que implica la imposibilidad de las enmiendas a la totalidad de texto alternativo, a la postre el presupuesto es la política del Gobierno en cifras.

ley parlamentaria no puede ser sustituida por un reglamento de urgencia, este puede sustituir normas parlamentarias, pero autorizaciones no.

## VII. Urgencia y procedimiento legislativo: la tramitación como proyecto de ley.

En principio cabe admitir que al ser aplicables a los decretos-leyes valencianos las previsiones del art.86.3. CE en este punto la condición del reglamento de urgencia valenciano es idéntica a la del estatal, no obstante las cosas no son siempre y exactamente así, a mi juicio al menos. En un punto clave vienen a coincidir en el Reglamento del Congreso y el del Parlamento valenciano: ni uno ni otro contienen un "procedimiento de urgencia" al efecto de elaborar y adoptar proyectos de ley. El Reglamento del Congreso de 1982 ( sin duda alguna un texto adjetivo de dudosa calidad) lo que hace al efecto de dar cumplimiento a la previsión del art.86.3. CE es sencillamente abreviar los plazos a que está sujeto el procedimiento legislativo ordinario, asimilando el decreto-ley a un proyecto de ley y prohibiendo las enmiendas a la totalidad de devolución (art.151.4. RCD). El patrón que sigue la regulación del Reglamento de Les Corts es el mismo, por más que la regulación establecida no sea idéntica, como en rigor no lo es la de los proyectos de ley ordinarios.

En principio la regulación valenciana es similar a la estatal: el trámite de urgencia previsto en el art.93 RCV consiste sencillamente en reducir al cincuenta por ciento los plazos que los arts.113 y ss del mismo texto establecen para la tramitación ordinaria. Como en este último caso los plazos siguen un mismo patrón: quince días (cf art.113.1. RCV para enmiendas, art.116 RCV para el trámite de ponencia, al igual que en Comisión, 48 horas para sostener votos particulares , etc.) el alcance de la urgencia consiste en la reducción a la mitad de todos y cada uno de esos plazos. Empero la coincidencia no es total, de hecho no podría serlo porque aquella no se da rigurosa-

mente en el procedimiento ordinario<sup>17</sup>. Las diferencias de mayor trascendencia se pueden describir del siguiente modo:

**Primero.** El RCV admite una tramitación de urgencia más acelerada que el RCD. En efecto, el art.93 RCV no se limita a reducir a la mitad los plazos de tramitación ordinaria, adicionalmente admite que dichos plazos abreviados pueden ser reducidos en cada caso si lo acuerdan la Mesa y la Junta de Síndics. Lo que significa sencillamente que el procedimiento previsto en el RCV permite una menor dilación en la transformación del reglamento de urgencia en una ley formal, además de contar con una flexibilidad mayor, toda vez que permite una aceleración de la tramitación parlamentaria *ad casum*.

**Segundo.** La regulación valenciana es mucho más rigurosa que la estatal en punto a la limitación del poder de enmienda de los parlamentarios. En efecto, mientras que el RCD permite la presentación de enmiendas a la totalidad del texto alternativo, el RCV prohíbe cualquier clase de enmienda a la totalidad afectante al texto del decreto-ley convalidado. En rigor la diferencia trae causa de la diferencia señalada en el procedimiento ordinario: en el caso del Congreso es preciso admitir la posibilidad de enmienda a la totalidad porque de otro modo no sería posible el debate de totalidad del texto, en el caso de Les Corts no sucede así porque al existir siempre debate de totalidad, haya o no enmienda a la totalidad, la abreviación procesal permite su conservación aun cuando no haya enmienda a la totalidad que el RCV prohíbe. Con buena lógica: la tramitación como proyecto tiene como presupuesto la convalidación del decreto-ley y si este ha sido objeto de aceptación parlamentaria ese mismo hecho repugna la admisión de cualquier clase de enmienda a la totalidad, cuya presencia en este caso sería disfuncional.

**Tercero.** El procedimiento valenciano puede ser adicionalmente más breve que el estatal si se tiene en cuenta que el art.117 RCV habilita a la Mesa de la Comisión competente por razón de la materia a abreviar la discusión al permiti-

**Con buena lógica: la tramitación como proyecto tiene como presupuesto la convalidación del decreto-ley y si este ha sido objeto de aceptación parlamentaria ese mismo hecho repugna la admisión de cualquier clase de enmienda a la totalidad, cuya presencia en este caso sería disfuncional.**

17. En el caso del Congreso sólo hay debate de totalidad si se presentan enmiendas a la totalidad, en el RCV siempre hay debate de totalidad, en el caso del Congreso la regla es la tramitación como ley de comisión, y sólo hay intervención del pleno si este avoca el debate del texto, cosa que por lo demás hace casi siempre, en el RCV la regla es precisamente la inversa.

tirle agrupar enmiendas por bloques tanto para el debate como para la votación.

**Cuarto.** La regulación valenciana parece excluir el recurso al procedimiento de lectura única, toda vez que la previsión del art.93.2.RCV que habilita a la Mesa y Junta de Síndics a abreviar los plazos previamente ya abreviados carece de sentido si fuere factible el recurso al procedimiento de lectura única. El principio de eficacia jurídica que tiende a evitar los enunciados vacíos impone para la conservación de la plena eficacia jurídica de todas las previsiones del Reglamento la conclusión citada.

## VIII. Conclusión.

La incorporación del decreto-ley es poco menos que un tópicos de los estatutos de segunda generación, la práctica totalidad de los mismos ha incorporado la figura y lo han hecho inspirándose en la regulación prevista en el art.86 CE. Una de las consecuencias de ese fenómeno es la progresiva desaparición de los criterios doctrinales que estimaban inconstitucional dicha incorporación, criterios que, por otra parte, no ofrecían una fundamentación constitucional especialmente consistente. Cuestión distinta de su legitimidad constitucional es la secundaria de la calidad de la regulación introducida y la subsiguiente del uso que se esté dando a dicho instrumento normativo.

En el caso que nos ocupa me parece que de lo dicho se desprende con claridad que la técnica de incorporación del decreto-ley mediante la técnica de una estricta remisión normativa no merece un juicio favorable. Una cosa es que la regulación autonómica se inspire en los mismos criterios que orientan la regulación constitucional, cosa que merece un juicio favorable aun por meras razones de coherencia sistémica, y otra bien distinta es que dicha incorporación se efectúe mediante el expediente de remitirse a un precepto constitucional. Por las razones que se han expuesto en el presente caso la mera remisión normativa no es capaz por sí misma de proporcionar una regulación satisfactoria. El mero hecho de que haya sido necesario dictar normas de adaptación de la regulación del art.86 CE al contexto estatutario valenciano a través de una regulación ubicada en la Ley de Gobierno por sí sola indica claramente que la regulación mediante remisión

estricta no es satisfactoria por no ser técnicamente adecuada. Sencillamente como la norma jurídica se comunica mediante enunciados, pero no se identifica con estos, no es posible descartar que unos mismos enunciados no sigan cobijando las mismas normas cuando los sacamos de su contexto originario y lo trasplantamos a otro formal y materialmente distinto. Que es lo que sucede aquí.

Lo dicho no significa una crítica a la modificación de la Ley de Gobierno al efecto de procurar la adaptación al contexto valenciano de las normas del art.86.1. CE, antes bien en líneas generales la reforma de la ley autonómica citada para adaptarla al nuevo Estatuto merece un juicio positivo. El problema radica en que la misma ubicación en una norma infraestatutaria fragiliza el régimen jurídico del decreto-ley valenciano. Como ya se ha dicho el problema no está tanto en el contenido del art.58.2. LG cuanto en que sus previsiones ( esas u otras muy similares) debieran estar en el art.44 EACV. Es éste, y su técnica, el que resulta defectuoso y, por ello, no merece un juicio favorable.

Cosa distinta es el uso que pueda darse al reglamento de urgencia. En este punto es bien conocido que los gobiernos que se han sucedido desde 1978 han tenido una proclividad mayor al uso del decreto-ley cuando no disponían de mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados y que todos, sea cual sea su significación política, han tendido a usar del decreto-ley de modo no muy distinto a sus antecesores del régimen anterior. Aunque la necesidad política de conservar una fachada política unanimista, propia del franquismo, ha desaparecido y, con ella, una muy fuerte motivación para usar del reglamento de urgencia, sí que se registra continuidad en la práctica de usar del decreto-ley para colocar al grupo parlamentario que sostiene al Gobierno ante la ineludible necesidad de votar favorablemente la convalidación aun cuando los contenidos de aquel sean objeto de divergencias en el seno de la base parlamentaria del Gobierno. Si se prefiere dicho de otro modo: se registra continuidad en el recurso a tal instrumento normativo para cubrir una finalidad semejante a la que da razón de ser principal al instituto de la cuestión de confianza: disciplinar a la propia base parlamentaria.

Dada la configuración del presupuesto habilitante se podría pensar que puesto que el uso del decreto-ley obedece en nu-

**Si se prefiere dicho de otro modo: se registra continuidad en el recurso a tal instrumento normativo para cubrir una finalidad semejante a la que da razón de ser principal al instituto de la cuestión de confianza: disciplinar a la propia base parlamentaria.**

merosas ocasiones a la necesidad de hacer frente a las exigencias de la coyuntura económica, al ser el grueso de las materias que a esta última afectan de competencia estatal la propensión al uso del decreto-ley por parte de los Ejecutivos Territoriales debería ser menor, no sólo por su menor necesidad, sino también porque su necesidad política podría pensarse como más reducida. La experiencia práctica que hasta la fecha se puede obtener se ve matizada por la incidencia de una muy seria y duradera crisis económica, dado que apenas ha transcurrido tiempo entre la introducción de la figura mediante reforma estatutaria y la incidencia de la crisis, siendo en todo caso reducido el período de tiempo en el que la figura se halla a disposición de los Ejecutivos territoriales, para el caso valenciano no llega a los seis años, por lo que es pronto para efectuar una evaluación adecuada de su uso por el Consell, al menos más allá de los juicios tópicos acerca de la inanidad de la convalidación parlamentaria y de la mayor o menor proclividad del Gobierno en orden a la aceptación de la modificación de los contenidos normativos de los decretos-leyes al acordar la tramitación de los mismos como proyectos de ley. Ciertamente la única valoración de conjunto que conozco no es ciertamente favorable<sup>18</sup>, y falta una evaluación completa del uso del decreto-ley por parte del Consell que nos permita acreditar en que medida su introducción está influida por el efecto-demostración, y en que medida el uso que de el mismo se hace es correcto o desviante.

Alfara del Patriarca, primavera de 2012.

---

18. Vide Herraiz Serrano, O, Teoría y práctica...op. cit pp. 138 y ss.









# El sistema autonómico en la encrucijada. Análisis crítico de las propuestas de reforma.

Texto de:  
José Vicente Morote Sarrión

## Sumario

**I. LA PUESTA EN DISCUSIÓN DEL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER CONFIGURADO POR LA CONSTITUCIÓN DE 1.978. II. DIFERENTES PROPUESTAS EN RELACIÓN CON LA REFORMULACIÓN DEL SISTEMA AUTÓNOMICO. 1.** Profundización en el modelo descentralizador. Incremento de las competencias de las Comunidades Autónomas. **2.** Vuelta atrás sobre el camino recorrido. Asunción estatal de competencias, actualmente, en manos de las Comunidades Autónomas. **3.** La federación o fusión de Comunidades Autónomas. **4.** El mantenimiento del sistema actual de autonomía paritaria. **III. UN MODELO NO PARITARIO DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON DIFERENTES TECHOS COMPETENCIALES.**

## I. La puesta en discusión del sistema de distribución territorial del poder configurado por la constitución de 1.978.

**E**n un contexto de crisis económica extraordinaria como la que vivimos en la actualidad, muchos aspectos de nuestra orga-

Muchos aspectos de nuestra organización social, se están viendo cuestionados. Uno de ellos, es el modelo territorial.

nización social, se están viendo cuestionados. Uno de ellos, es el modelo territorial. Se habla, constantemente, de la necesidad de reformarlo con propuestas de todo tipo, desde las que reclaman una mayor descentralización y la efectiva implantación de un modelo casi confederal, hasta las que solicitan la liquidación del Estado de las Autonomías y la vuelta a un sistema centralista. Antes de analizar las diferentes opciones de reforma planteadas, se antoja como necesario analizar, primero, los rasgos de este modelo de nuestro "Estado de las Autonomías" que nació con la Constitución Española de 1978<sup>1</sup>.

---

1. Partiendo de una etapa en la que se consagró, durante casi cuarenta años, un Estado centralizado, con la Constitución de 1978 se instauró el Estado autonómico, que quiso parecerse al Estado integral de la segunda República española o al Estado regional italiano de la Constitución de 1947. En ambas Constituciones se preveía la creación de entidades supramunicipales dotadas de autonomía política. Así, el artículo 1 de la Constitución española de 1931 establecía: *"España es una República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de Libertad y de Justicia. Los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo. La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones. La bandera de la República española es roja, amarilla y morada."* También el artículo 8 establecía: *"El Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía."* Y también muy relevante era el artículo 11. *"Si una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas, comunes, acordaran organizarse en región autónoma para formar un núcleo político administrativo, dentro del Estado español, presentarán su Estatuto con arreglo a lo establecido en el artículo 12."* Y también, de significativa importancia, el artículo 12 relativo a los Estatutos de autonomía: *"En ese Estatuto podrán recabar para sí, en su totalidad o parcialmente, las atribuciones que se determinan en los artículos 15, 16 y 18 de esta Constitución, sin perjuicio, en el segundo caso, de que puedan recabar todas o parte de las restantes por el mismo procedimiento establecido en este Código fundamental. La condición de límite no es exigible a los territorios insulares entre sí. Una vez aprobado el Estatuto, será la ley básica de la organización político administrativa de la región autónoma, y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico."* Por su parte, el artículo 5 de la Constitución italiana de 1947 establecía: *"La República, una e indivisible, reconocerá y promoverá las autonomías locales; efectuará, en los servicios que dependen del Estado, la más amplia descentralización administrativa y adecuará los principios y métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización."* También, el artículo 57 establecía: *"El Senado de la República se elige en base a criterios de representación regional, salvedad hecha de los escaños asignados a la circunscripción del Extranjero."* Así mismo, el artículo 114 establecía: *"La República está constituida por los Municipios, las Provincias, las Ciudades metropolitanas, las Regiones y por el Estado. Los Municipios, las Provincias, las Urbes metropolitanas y las Regiones son entes autónomos con sus propios estatutos, facultades y funciones según los principios establecidos en la Constitución. Roma es la capital de la República, con un régimen propio que se regulará por la legislación del Estado."* A continuación de este artículo 114 se establecía un régimen de distribución de competencias entre el Estado y las regiones.

Nuestra Constitución se decantó, en cuanto a la organización territorial, por un modelo descentralizado y, por lo tanto, completamente diferente al que estuvo vigente durante los cuarenta años precedentes. Se decidió por distribuir el poder entre el Estado central y las regiones que se organizasen en Comunidades Autónomas, en el caso de que así lo decidiesen, de acuerdo con lo establecido en la Constitución. La implantación de este modelo autonómico se vio favorecida porque en los últimos años de la dictadura, renacieron con fuerza algunos sentimientos nacionalistas de honda tradición histórica, sobre todo en Cataluña, País Vasco y Galicia<sup>2</sup>.

Con el espíritu conciliador de la transición y que tanto se echa de menos en la actualidad, se trató de diseñar un modelo de distribución territorial del poder en el que cupieran todos los nacionalismos regionales y, con especial atención para el catalán y el vasco y, en menor medida, el gallego. Se trató de configurar un modelo territorial que fuera capaz de mantener la unidad de la nación y, a su vez, garantizara y satisficiera el derecho a la autonomía de las nacionalidades o regiones que así lo desearan<sup>3</sup>. Para lograr ese objetivo, nuestra Constitución, sin renunciar a la unidad de España, como no podría ser de otra manera, estableció un modelo en el que cupiesen entes con una amplia autonomía política y con base territorial<sup>4</sup>.

---

2. Vid. SERRANO MARTÍNEZ, José María: *España en el nuevo milenio: realidad territorial y retos pendientes*. Secretariado de publicaciones de la Universidad de Murcia. Murcia. 2003. Págs. 262 a 268.

---

3. En esta línea HERNÁNDEZ LAFUENTE: *“La opción del constituyente por el Estado autonómico responde a una idea de descentralización política formulada para dar solución a la organización territorial que venía siendo un problema recurrente en la ordenación política del Estado desde el siglo XIX y que había sido exacerbada por el régimen autoritario que procedió a la aprobación de la Constitución de 1978. La organización territorial fue uno de los asuntos más relevantes y polémicos a los que tuvieron que hacer frente las Cortes en el proceso constituyente. Hay que recordar como en la Ponencia Constitucional quedó reflejado el análisis de distintos modelos comparados y los propios antecedentes de nuestra historia constitucional (con el antecedente más próximo de la experiencia de autogobierno o iniciativa de autogobierno regional durante la II República), para finalmente acoger un modelo totalmente sui generis, como es el del Estado de Autonomías, fruto del consenso pragmático, pues aunque la Constitución contiene los principios generales, los procedimientos y los límites del sistema autonómico, este conjunto normativo queda abierto, encomendándose a los Estatutos de Autonomía y a decisiones políticas posteriores la concreción de sus elementos.”* HERNANDEZ LAFUENTE, Adolfo: *El funcionamiento del Estado autonómico*. Colección Informes y Documentos. Instituto Nacional de la Administración Pública. Madrid. 1999. Pág. 17.

---

4. Tal y como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero, la autonomía se configuró en nuestra Constitución como un poder

Así, en nuestra Constitución y, en particular, en su título VIII, no se reguló, detalladamente, un único modelo de organización territorial de poder. De esta manera, se fijaron unas bases para solucionar el conflicto territorial muy ligado a la historia de nuestro país, pero, quizás, por la dificultad de la empresa, no se estableció un sistema prefijado, cerrado, con confines muy claros y con idea de permanencia y estabilidad.

De esta manera, el texto constitucional dedicó especial atención a la regulación de la organización territorial del Estado<sup>5</sup>. Sin embargo, a pesar de esa atención, recogió un modelo de distribución territorial del poder abierto y, sujeto a evolución. Así, en nuestra Constitución y, en particular, en su título VIII, no se reguló, detalladamente, un único modelo de organización territorial de poder. De esta manera, se fijaron unas bases para solucionar el conflicto territorial muy ligado a la historia de nuestro país, pero, quizás, por la dificultad de la empresa, no se estableció un sistema prefijado<sup>6</sup>, cerrado, con confines muy claros y con idea de permanencia y estabilidad<sup>7</sup>. Como seña-

limitado. En efecto, autonomía no es soberanía --y aún este poder tiene sus límites--, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso, el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es, precisamente, dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución.

5. Es el título VIII el encargado de configurar el modelo autonómico a lo largo de 21 artículos (del 137 al 158). Pero no sólo estos artículos están dedicados a regular este asunto. Además de ello, la Constitución Española cuenta con cuatro Disposiciones adicionales, y siete Disposiciones transitorias (de la 1 a la 7) que hacen referencia a la organización administrativa y territorial del Estado. Por otro lado la Disposición derogatoria, en su párrafo segundo establece que "en tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considerara definitivamente derogada la Ley de 25 de octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya".

6. Vid en esta línea CASTELLÀ ANDREU que opina: "Es sabido que diversos temas se repiten a lo largo de la historia del constitucionalismo español desde los inicios del s. XIX: la cuestión religiosa, la militar y la territorial, lo que indica el carácter problemático que han tenido o tienen aún para la sociedad española. La Constitución de 1978, fruto de un amplio pacto político, trató de dar una solución con pretensión de estabilidad a estos conflictos. Se intentó acabar con enfrentamientos históricos entre grupos sociales y políticos, y entre territorios. Visto con más de treinta años de perspectiva la cuestión militar está superada y la cuestión religiosa encauzada (aunque últimamente no faltan intentos de recuperarla); en cambio la cuestión territorial dista de ser pacífica." Vid. CASTELLÀ ANDREU, Josep Maria: "Documento para el debate: Perspectivas del Estado de las autonomías o pautas para afrontar la "cuestión territorial" en España." Fundación Ciudadanía y valores. Madrid. 2010. Págs. 1 a 14 y, en concreto, Pág. 2.

7. MUÑOZ MACHADO, opina con acierto que "la Constitución española de 1978 adolece de una cierta indefinición acerca del modelo autonómico que propugna, cuya configuración final, respetados los límites establecidos en su propio texto, está remitida a lo que resulte de las iniciativas de los territorios interesados en acceder a la autonomía. Es ésta una singularidad muy notable en nuestro texto constitucional que arroja una serie de consecuencias importantes en punto a la redistribución territorial del poder que la consagración de las autonomías implica y a la propia configuración y contenido de éstas". Vid. MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas I*. Iustel. Madrid. 2007. Pág. 165.

la GARRIDO MAYOL<sup>8</sup> "... el Título VIII de nuestra Constitución no consagra una ordenación cerrada o estática de la organización territorial del Estado, sino que constituye un amplio marco que permite la satisfacción de las voluntades de autogobierno de las distintas Comunidades Autónomas. Se ha dicho, por tanto, que su desarrollo es una prolongación natural del proceso constituyente. El Estado autonómico español se ha ido conformando progresivamente hasta llegar a cierto grado de estabilidad aún sin lograr el cierre definitivo del modelo, siempre sometido al dinamismo que caracteriza las relaciones internas en un Estado políticamente descentralizado." Un reflejo, por ejemplo, de esta situación es que el derecho constitucional a la autonomía de las regiones y de las nacionalidades dentro de la unidad de España se manifestaba en la posibilidad de que se constituyeran Comunidades Autónomas, pero, ni siquiera, se establecía en el texto constitucional la necesidad de que todo el territorio nacional estuviera distribuido en Comunidades Autónomas, como ha sucedido<sup>9</sup>. Esta situación de apertura del sistema no fue una casualidad, sino que se trató de una solución meditada. Como señala FERRARO GARCÍA: "En el debate constitucional se produjeron iniciativas para dejar cerrado el Estado de las Autonomías, pues, según el texto original de la ponencia constitucional, las CCAA tendrían un rango semejante, y se barajó la posibilidad de establecer límites a la descentralización de los órganos descen-

---

8. Vid. GARRIDO MAYOL, Vicente: "Generalización, homogeneidad e igualdad en la organización territorial del Estado". En Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol nº 54/55 (Ejemplar dedicado a: El modelo de Estado a debate). 2006. Págs. 97-110 y en concreto p. 97. En esta línea, también previamente, PÉREZ ROYO "la Constitución es una simple norma para la reorganización del Estado. Abre un proceso que tendrá que conducir a algo distinto de aquello de lo que se parte. Pero poco más. La reorganización queda a merced del uso que hagan las nacionalidades y regiones del «principio dispositivo» que la Constitución contiene, del «reconocimiento del derecho a la autonomía». Lo que la Constitución contiene, pues, es más la apertura de un proceso histórico que una ordenación jurídica de la estructura del Estado, aunque evidentemente sí contiene los elementos a partir de los cuales habrá de construirse dicha ordenación".Vid. PÉREZ ROYO, Javier: "Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del estado autonómico." Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 49. Enero-Febrero 1986. Págs. 7 a 32 y, en concreto, pág. 9.

---

9. El artículo 2 de la Constitución Española señala: "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas". Por su parte, el artículo 137 del texto constitucional establece que "el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses".

**Esta apertura del modelo recogido en el título VIII de la Constitución española, ha derivado en una permanente inestabilidad del modelo territorial del Estado que, aún a día de hoy, no tiene unos perfiles nítidos.**

**Sin embargo, desde el mismo momento de la constitución de las Comunidades Autónomas nos hemos asentado en una dialéctica permanente, entre el Estado central y las Comunidades Autónomas, por la distribución de competencias entre ambos.**

*tralizados, distinguiendo con precisión las competencias exclusivas del Estado y de las CCAA, pero la complejidad del momento, con la instauración de la preautonomía de Cataluña y el País Vasco y los deseos autonomistas en otros territorios, impidieron que el título VIII de la Constitución definiese con precisión el nuevo modelo territorial de España”<sup>10</sup>.*

Esta apertura del modelo recogido en el título VIII de la Constitución española, ha derivado en una permanente inestabilidad del modelo territorial del Estado que, aún a día de hoy, no tiene unos perfiles nítidos. Hasta 1983, no tuvieron todas las Comunidades Autónomas promulgado su Estatuto de Autonomía<sup>11</sup>. Sin embargo, desde el mismo momento de la constitución de las Comunidades Autónomas nos hemos asentado en una dialéctica permanente, entre el Estado central y las Comunidades Autónomas, por la distribución de competencias entre ambos. El Estado, por una parte, es reacio a la cesión o transferencia de mayores competencias a las Comunidades Autónomas, mientras que éstas, abanderadas, significativamente, por Cataluña y el País Vasco han reclamado continuamente el incremento de su techo competencial. Esta dialéctica se ha decantado del lado de las Comunidades Autónomas, que han adquirido un elevadísimo nivel de competencias. La balanza se ha decantado del lado de las Comunidades Autónomas, en gran medida por la situación política existente en nuestro país y por la importancia de los dos grandes partidos nacionalistas vasco y catalán, al que se ha sumado en los comicios más recientes, el nacionalismo canario. Los dos grandes partidos nacionales han buscado acuerdos con los partidos nacionalistas para formar gobiernos estables, y ello ha servido para que los partidos nacionalistas hayan logrado la satisfacción de sus pretensiones competenciales a cambio del apoyo para formar gobiernos o para garantizar legislaturas sin sobresaltos. Debe, por tanto,

<sup>10</sup>. *Vid.* FERRARO GARCÍA, Francisco José: “El Estado abierto de las Autonomías”. En el núm. 10 de Colección Mediterráneo Económico: Un balance del Estado de Autonomías. 2006. Págs. 11 a 35 y en concreto, pág. 12. Existen dos casos especiales, que son los de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, que accedieron a la autonomía en 1994. Por lo tanto, es poco antes de la entrada de España en la Comunidad Económica Europea cuando el sistema autonómico plasmado en la Constitución empieza a implementarse en la práctica.

<sup>11</sup>. Dentro de los términos de la Constitución Española de 1978, los Estatutos son la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los debe reconocer y amparar como parte integrante de su ordenamiento jurídico. Son normas autonómicas, pero también son normas estatales, ya que su aprobación y reforma debe llevarse a cabo por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

subrayarse que este aumento de las competencias autonómicas se ha producido a golpe de acuerdo en situaciones de necesidad y no como consecuencia de un plan prefijado para lograr que las Comunidades Autónomas alcanzaran el elenco de competencias que han asumido en la actualidad<sup>12</sup>.

El proceso descentralizador ha seguido su progresión de manera continúa y como consecuencia de ello, el papel del Estado en el conjunto administrativo/burocrático ha disminuido significativamente mientras que ha aumentado el nivel de autogobierno de todas las Comunidades Autónomas. Así, como señala FERRARO GARCÍA<sup>13</sup> *"los datos del proceso de descentralización son contundentes: si en el año 1978 la Administración Central gestionaba el 90 % del gasto público, el proceso de desarrollo autonómico ha significado un vaciamiento de la Administración Central, que en el año 2005 sólo gestionaba el 23,5 % del gasto público consolidado (el 19,7 % si se excluyen los intereses de la deuda), mientras que las Comunidades Autónomas gestionaban el 35 %, las corporaciones locales el 15 % y el 26,5 % la Seguridad Social. El predominio de las CCAA es aún más notable en relación al empleo público, pues concentran el 47 % del empleo total (68 % si se excluye la Seguridad Social)"*<sup>14</sup>.

---

12. Desde un principio, pero, fundamentalmente, tras la aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía, empezó ya en España el debate en torno a si debían continuar existiendo o no en nuestro país, las provincias, y en consecuencia sus órganos de gobierno, las Diputaciones provinciales.

---

13. Continúa diciendo FERRARO GARCÍA: *"la trascendencia del fenómeno descentralizador no se agita con la constatación de estos datos, pues el proceso de transferencia de competencias no se ha limitado a la mera descentralización de ciertos servicios públicos, sino que lo más relevante es la institucionalización de las CCAA, lo que ha dado lugar a hechos de notable trascendencia para la sociedad española. La creación de 17 parlamentos que han producido 4.600 leyes desde 1980 a 2005, de otros tantos gobiernos autonómicos y su administración, la descentralización de la justicia, la creación de canales autonómicos de televisión, la diversidad de consejos, comisiones y otras instituciones autonómicas, centenares de empresas públicas autonómicas, la recuperación y desarrollo de las señas de identidad, la diferenciación en los sistemas educativos y culturales, etc., han propiciado una transformación de la sociedad española cuyas múltiples consecuencias son imposibles de acotar".* Vid FERRARO GARCÍA, Francisco José: "El Estado abierto..." *Ob. Cit.* Pág. 11. Si bien este libro es del año 2006, nos sirve para ofrecer una visión de ese proceso de transferencia de competencias.

---

14. En esta misma línea la sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994 de 26 de mayo de 1994, relativa a la participación de las autonomías en materia europea. Esta sentencia explica, que es necesario partir de que la estructura del Estado autonómico implica que las Comunidades Autónomas han asumido (con carácter exclusivo, o bien compartido con el Estado) un conjunto de funciones públicas que suponen la existencia de un ámbito material propio de

Como resultado de este proceso, junto con el Estado central conviven diecisiete Comunidades Autónomas con amplias competencias legislativas y ejecutivas. Esta evolución del modelo ha llegado a que, en la actualidad España, sea un país tremendamente descentralizado, muy cercano a lo que, tradicionalmente, la doctrina ha considerado como un Estado federal.

Ello añadido a la asunción, también paulatina, de múltiples y variadas competencias por las instituciones comunitarias, hace que el papel del Estado central tanto a nivel legislativo como a nivel ejecutivo, se haya debilitado significativamente.

Como resultado de este proceso, junto con el Estado central conviven diecisiete Comunidades Autónomas con amplias competencias legislativas y ejecutivas<sup>15</sup>. Esta evolución del modelo ha llegado a que, en la actualidad España, sea un país tremendamente descentralizado, muy cercano a lo que, tradicionalmente, la doctrina ha considerado como un Estado federal<sup>16</sup>. La evolución del Estado de las autonomías ha sido tan significativa que, prácticamente, hemos dado un salto en el sistema de organización territorial del poder y hemos cam-

actuación. Así, a las Comunidades Autónomas se les ha ido encomendando tareas importantes en la vida económica y social dentro de límites territoriales. Señala la citada sentencia que cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo hace en una estructura jurídica distinta de la tradicional de las relaciones internacionales.

15. Vid. PÉREZ ALMANSA, Luis: "La Administración Pública en el Estado de las Autonomías. La propuesta de Administración única" en *Anales de Derecho*. Universidad de Murcia. Nº 14. 1996. Págs. 499-521 y, en concreto, pág. 500.

16. Vid. ROCA JUNYENT, Miguel: Prólogo de "La España de las Autonomías. Reflexiones 25 años después". Instituto Internacional de Ciencias Políticas IICP-IISP, en colaboración con la Editorial Bosch. 2005. Señala SOLOZABAL ECHAVARRÍA: "Sé que hay una importante diferencia, que el Estatuto de Autonomía es una ley orgánica aprobada en las Cortes, mientras la Constitución de los Estados Miembros no se aprueba si no por los órganos del Estado correspondiente, pero si estamos hablando de lo que importa, de quién toma las decisiones, entonces tenemos que admitir que España es un Estado federal". SOLOZABAL ECHAVARRÍA, Juan José: "El estado autonómico en perspectiva: retos a abordar". 10ª ESCUELA INTERNACIONAL DE VERANO UGT ASTURIAS. Págs. 199 a 209 y en concreto, pág. 205. Señala BENEGAS que "un federalismo puro requeriría la disolución del Estado español para proceder a una nueva unión mediante decisiones libres de las nacionalidades y regiones, fórmula que, además de ser irrealizable, carece de todo sentido. Por tanto, España no es un Estado Federal en su nacimiento porque el proceso de formación se desarrolló de otro modo. España tampoco constituye una suma de naciones ("Nación de Naciones" como argumentase Anselmo Carretero). El resultado de una mera suma sería impredecible, lo que no equivale a decir que España carezca de pluralidad. España es una nación, no porque posea una esencia unívoca unionista sino porque cuenta con más de quinientos años de historia compartida para bien y/o para mal, que han generado vínculos por los que, salvo minorías nacionalistas, la mayoría de la población no sólo no cuestiona la existencia de España sino que en esta etapa incluso puede manifestar un "cierto orgullo" de ser español, por no deslizarnos hacia términos asociados al patriotismo." Vid. BENEGAS, José María: "Estado de las Autonomías versus Estado Federal". En *Revista Temas* núm. 112. Marzo 2004. Págs. 55 a 59 y en concreto, pág. 55.

biado el paradigma de origen. Así, hemos pasado de un modelo que preveía la posibilidad de que se constituyeran Comunidades Autónomas<sup>17</sup> a un modelo en el que todo el territorio se encuentra organizado en Comunidades Autónomas, las cuales gozan de más competencias que muchos länder alemanes o que, incluso, muchos de los estados federados americanos. Como apunta ROCA JUNYENT: *"España, con una gran tradición de país centralista y con tics totalitarios, protagoniza a partir de 1978 la construcción de un Estado de las Autonomías que permite la ascensión, por parte de las Comunidades Autónomas, de un nivel competencial absolutamente equiparable con los desarrollos más federalistas de nuestro entorno. Y esto se consigue con gran rapidez, sin graves conflictos, con un amplio consenso político y social. Esto no tiene comparación posible en la historia de Europa y en los supuestos en los que podría encontrarse cierta similitud, la "federalización" ha sido el resultado de decisiones de fuerte tinte totalitario o autoritario o fruto de imposiciones por la fuerza, como remedio a una excesiva concentración de poder, causante de graves perjuicios a la humanidad"*. En la línea apuntada por el autor citado, España ha devenido, en la práctica, desde el punto de vista material o competencial, un auténtico estado federal. Dentro de esta misma línea podemos citar también a CLAVERO ARÉVALO<sup>18</sup> o

**Hemos pasado de un modelo que preveía la posibilidad de que se constituyeran Comunidades Autónomas a un modelo en el que todo el territorio se encuentra organizado en Comunidades Autónomas, las cuales gozan de más competencias que muchos länder alemanes o que, incluso, muchos de los estados federados americanos.**

**España ha devenido, en la práctica, desde el punto de vista material o competencial, un auténtico estado federal.**

---

17. Tal y como señala MUÑOZ MACHADO *"La Constitución se abstiene de imponer un bloque competencial concreto a ninguna Comunidad Autónoma. Deja en principio, esta decisión a los territorios interesados, que la ejercerán sin más condicionamiento que la observancia de las reglas constitucionales sobre el reparto de atribuciones.... Los estatutos fijan las competencias autonómicas. Pero el conocimiento exacto de las atribuciones de que dispone una Comunidad Autónoma requiere tener presente que es posible la ampliación postestatutaria de las competencias autonómicas; además, obviamente, de por el procedimiento de reformar el Estatuto (siempre que las competencias estatutarias no estén ya en el techo de lo constitucionalmente admitido), a través de leyes estatales ampliatorias de las competencias autonómicas, dictadas conforme a lo establecido en los párrafos 1 y 2 del artículo 150".* Vid. MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Derecho Público...* Ob. cit. Pág. 422.

---

18. Señala CLAVERO ARÉVALO que *"en España a lo largo de poco más de veinticinco años se ha producido una modificación descentralizadora de enorme calado, transformando un Estado centralizado y uniformista en el Estado de las Autonomías, y ello con un alcance político y administrativo de gran envergadura. Nuestras Comunidades Autónomas tienen competencias equivalentes a la de los Estados Federales. El proceso se ha producido democráticamente pero no de abajo a arriba como ocurre en dichos Estados creando una Federación, sino de arriba hacia abajo mediante la transferencia de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas. Este proceso se ha producido pacíficamente y por consenso y con una gran aceptación popular como evidencian las encuestas de opinión"*. Vid. CLAVERO ARÉVALO, Manuel: "El nacimiento del Estado de las Autonomías" en Colección Mediterráneo Económico nº 10. 2006. Págs. 39 a 52 y en concreto pág. 51.

Hay Comunidades Autónomas españolas que gozan de un mayor nivel competencial que algunos estados federados de Estados federales históricos y que sirven de modelo para el estudio de las relaciones Federación-Estados federados.

ARAGÓN REYES<sup>19</sup> que apuntan que no existe diferencia competencial entre los Estados federados y las Comunidades Autónomas y que, incluso, hay Comunidades Autónomas españolas que gozan de un mayor nivel competencial que algunos estados federados de Estados federales históricos y que sirven de modelo para el estudio de las relaciones Federación-Estados federados<sup>20</sup>.

---

19. Vid. ARAGÓN REYES, Manuel: "El Estado autonómico: ¿modelo indefinido o modelo inacabado?" En Revista catalana de derecho público. Núm. 20, Diciembre 1995. Págs. 187-195 y en concreto pág. 195. Y señala este mismo autor: "En definitiva, no hay, pues, un sólo modelo de Estado federal, ya que entre los Estados federales -norteamericano, alemán, argentino o belga, por poner varios ejemplos- puede haber más diferencias que entre cualquiera de ellos y el Estado español actual. Por otra parte, el grado de autonomía (y por ello de competencias) de las entidades territoriales que integran los Estados federales es muy distinto según el Estado federal de que se trate y puede darse el caso, además, de que en un Estado no federal, como es el autonómico español, las comunidades autónomas posean muchas más competencias de las que tienen los Estados miembros de las federaciones. Por ejemplo, el grado de autonomía del País Vasco es muy superior al de la inmensa mayoría de los Estados o países miembros de cualquier Estado federal". Vid. ARAGÓN REYES, Manuel: "El modelo territorial del Estado en España y sus problemas actuales". En Revista Mexicana de Derecho Constitucional. N.º. 1, 1999, págs. 25-47 y en concreto pág. 36.

---

20. Muchos autores han abordado el análisis de si España puede ser considerada como un Estado federal o no. En contra de la consideración del Estado autonómico español como un Estado federal se han puesto de manifiesto muchos argumentos. Así, se ha esgrimido un argumento de tipo fundacional y es que los Estados Federales, en su origen, surgen con la unión de varios Estados, en cambio, un Estado autonómico surge de un Estado centralizado que decide otorgar autonomía a las regiones que lo integran, como es el caso de España. Para otros, el Estado autonómico, parece un modelo mejor para albergar la asimetría territorial que el Estado federal, por su mayor flexibilidad y originalidad. Así, el modelo de Estado federal, no sería un modelo apropiado para soluciones territorialmente asimétricas. En virtud de ello, estaríamos ante un Estado autonómico, pero no federal. También se ha utilizado otro criterio formal para negar la federalidad de nuestro modelo, argumentando que en los sistemas federales conviven aunque, a diferentes niveles, el Estado central y los Estados federados, frente a lo que sucede en el Estado autonómico en el cual existe, únicamente, un Estado. Según SANTAOLALLA LÓPEZ: "Desde una perspectiva formal, el Estado Federal implica la existencia de dos órdenes jurídicos estatales: el de la Federación, superior e integrador, y el de las comunidades federadas, inferior pero no por eso menos autónomo. Cada uno cuenta con su propia constitución y aparato orgánico. En esa dualidad, lo que si puede apreciarse es la supremacía del orden federal. En definitiva, hay dos Estados, pero uno de ellos ostenta la condición de supremo". Así, "desde un punto de vista jurídico, el modelo que nos ocupa se caracteriza por dar lugar a un solo Estado. Junto a él e integradas en él aparecen unas organizaciones jurídico-políticas, que son las regiones o Comunidades Autónomas. Las mismas disponen de una capacidad típicamente estatal, como es una legislación propia, pero sin llegar a presentarse oficialmente como Estados". Vid. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: Derecho Constitucional. Dykinson. Madrid, 2010. Pág. 112. El

Con independencia de que, como apunta acertadamente ÁLVAREZ CONDE, las discusiones sobre el adjetivo que se le ponga a nuestro modelo territorial no son lo trascendente, sino el efectivo nivel de autogobierno y de competencias que asuman las Comunidades Autónomas<sup>21</sup>, no está de más poner de relieve que la gran mayoría de los autores que niegan la federalidad del Estado español lo hacen, fundamentalmente, por motivos históricos, fundacionales o formales pero no por el insuficiente nivel competencial asumido por las Comunidades Autónomas.

A pesar de ser conscientes de que el modelo de distribución territorial del poder se dejaba abierto, los padres de la Constitución, en aquél momento, entiendo que no podían imaginar el alto grado de descentralización, sobre todo, política, que alcanzaría nuestro país, tan sólo una treintena de años más tarde<sup>22</sup>.

proceso descentralizador, en nuestro país, se produjo democráticamente, pero de arriba abajo, transfiriendo el Estado una serie de competencias a las Comunidades Autónomas, en lugar de abajo a arriba como ocurre en los Estados Federales. Por este motivo formal, parte de la doctrina, entre la que puede citarse a este autor, rechaza la configuración de nuestro Estado como un Estado federal. Según esta línea doctrinal, consecuentemente, nosotros no nos encontraríamos ante un Estado federal.

---

21. Señala ÁLVAREZ CONDE que *"el problema no es adjetivar el modelo de Estado, aceptando o no cualquiera de las nociones ya suficientemente conocidas, pues todas ellas permiten una calificación semántica, en el sentido de no ser claramente definitorias del mismo. Incluso el tema es más político que jurídico, pues no podemos preguntarnos, cada veinticinco o treinta años, ¿qué es España?, ¿cuál es su historia?, ¿de dónde venimos?, ¿a dónde vamos? ... Tampoco debe abordarse un tratamiento quirúrgico del modelo de Estado como si éste se hubiese mostrado absolutamente disfuncional en estos últimos años. Previsiblemente, habrá que modificar en profundidad el Título VIII de nuestra Constitución, pero sin alterar los principios estructurales de la misma. El Estado resultante no puede tener un mero carácter residual, siendo lo que después de que cada Estatuto haya determinado lo que quiere para sí mismo. Lo que hay que hacer es crear una auténtica cultura federal, caracterizada por el pacto, el acuerdo, la idea de transaccionar, aceptando todos unos principios estructurales comúnmente adoptados, donde el poder constituyente no pueda ser sustituido en cada momento por el llamado poder estatuyente, donde se constitucionalice la forma territorial del Estado y que no se creen más diferencias que las actualmente existentes"*. Vid. ÁLVAREZ CONDE, Enrique: "Algunas reflexiones sobre el modelo de Estado a la luz de las reformas estatutarias". En Foro, Nueva época, núm. 5/2007. Págs. 29-50.

---

22. Así, cada vez, como apuntábamos en el punto anterior, el nivel de competencias, tanto ejecutivas como legislativas, asumidas por las Comunidades, ha sido mayor, produciéndose una reducción significativa del ámbito competencial del Estado central. Pero, a pesar de que el proceso de descentralización política, en nuestro país, ha seguido evolucionando hacia un mayor nivel de autogobierno de las Comunidades Autónomas, también han seguido aumentando las demandas de los partidos nacionalistas de

Sin embargo, es curioso comprobar que, a pesar de que las Comunidades Autónomas son entes muy similares a los estados federados y gozan de un elevadísimo nivel de competencias, las mismas se han mostrado, permanentemente, insatisfechas con el nivel competencial propio y demandan nuevas competencias.

Sin embargo, es curioso comprobar que, a pesar de que las Comunidades Autónomas son entes muy similares a los estados federados y gozan de un elevadísimo nivel de competencias, las mismas se han mostrado, permanentemente, insatisfechas con el nivel competencial propio y demandan nuevas competencias<sup>23</sup>. Es un caso paradigmático que diversas Comunidades Autónomas que hace menos de un lustro modificaron sus Estatutos de Autonomía<sup>24</sup>, en el ámbito de un segundo gran pro-

las Comunidades Autónomas más reivindicativas, que continúan pidiendo la asunción de mayores competencias en detrimento del Estado. Como significativo de esta práctica, podemos citar la "Declaración de Barcelona" del año 1998. Mediante esta declaración, los partidos nacionalistas con mayor representación en las Cámaras autonómicas de Cataluña, País Vasco y Galicia propugnaban la transformación del Estado autonómico en un Estado plurinacional. Esta Declaración fue la precursora del Plan Ibarretxe en 2003 y de la propuesta de reforma del Estatuto catalán (2005). Vid. CASTELLÀ ANDREU, Josep María: "Documento para el debate: ..." Ob. Cit. Pág. 6. Como se ve, las pretensiones de los partidos nacionalistas de las Comunidades Autónomas más activas en el plano de las demandas competenciales, no se pararon con la aprobación y puesta en práctica del modelo autonómico. Es importante apuntar que esta Declaración de Barcelona, es consecuencia, desde mi punto de vista de que, a lo largo de los años 90, las Comunidades Autónomas de vía ordinaria ampliaron las competencias y todas las Comunidades Autónomas equipararon sus poderes, sobre todo con la asunción de competencias en sanidad y educación. Es decir, se apunta, con claridad que las Comunidades Autónomas sobre todo, de Cataluña y País Vasco, conciben "el hecho diferencial" también como un derecho de sus nacionalidades a tener un mayor nivel de competencias que el resto de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, el resto de Comunidades Autónomas, con independencia de los motivos por los que las Comunidades mencionadas reclamen más competencias, aspiran, a una igualdad en el marco competencial. Y desde que se agotó el marco trazado en los iniciales Estatutos de Autonomía, han tratado de equipararse a estas Comunidades Autónomas en el número y amplitud de las competencias.

23. CASTELLÀ ANDREU, plantea una cuestión para el debate "¿A qué se debe la persistencia del problema de la organización territorial en España? Pese a la amplia autonomía de que gozan las Comunidades Autónomas, y a que el Estado autonómico significa la más larga experiencia de descentralización política de la Edad contemporánea, sigue existiendo una pulsión reivindicativa de tipo identitario en algunos territorios, en Cataluña y el País Vasco en particular, que no ha encontrado satisfacción plena en el Estado autonómico actual y que lleva a formular nuevas demandas de mayor autonomía y de reconocimiento de una posición de asimetría respecto al resto de CCAA" Vid. CASTELLÀ ANDREU, Josep María: "Documento para el debate:..." Ob. cit. Pág. 2.

24. Como consecuencia del agotamiento del marco estatutario y de las demandas de mayores competencias y mayor nivel de autogobierno, en 2006 comienza lo que se conoce como la segunda etapa del Estado autonómico, momento en el que empiezan a aprobarse los primeros Estatutos de Autonomía de esta segunda oleada de descentralización política. En primer lugar, se modificó el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, y después el Estatuto catalán, seguidos de muchos otros. Vid. CASTELLÀ

ceso descentralizador político, se encuentren en la actualidad, estudiando y planteando una reforma de los mismos<sup>25</sup>.

Este proceso descentralizador que ha seguido su camino imparable desde la promulgación de la constitución de 1.978, en la actualidad está siendo sometido a revisión. Por el efecto de la crisis económica que nos afecta, el fenómeno reivindicativo autonómico, en la actualidad, se manifiesta de una manera más atenuada. Y eso es así porque las Comunidades Autónomas están más pendientes de cumplir con los objetivos de déficit fijados que de ampliar el número de competencias que pueden asumir con una financiación incierta para su implementación práctica.

Es más, y como, a continuación, analizaremos con detalle, han surgido voces que manifiestan la insostenibilidad del sistema autonómico, tal y como se ha ido concretando en estos treinta y tantos años de vigencia de la Constitución. Y se proponen,

ANDREU, Josep María: "Hacia una protección "multinivel" de los derechos en España. El reconocimiento de derechos en los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas". Boletín Mexicano de Derecho Comparado nº 120. México. 2007. Págs. 723-741 y, en concreto, pág. 725.

25. Representativo de esta permanente evolución descentralizadora, es que, en tan sólo treinta años de vigencia de la Constitución, ya hemos pasado por dos procesos de descentralización política. El primero fue el originario y que condujo a la aprobación de los Estatutos de Autonomía de todas las Comunidades Autónomas y el segundo, lo hemos vivido en el segundo quinquenio del siglo XXI y que ha llevado a la modificación de prácticamente todos los Estatutos de autonomía y que tiene, como principal exponente el Estatuto de autonomía de Cataluña y la validación de una gran parte del mismo por parte del Tribunal Constitucional en su sentencia 31/2010 de 28 de junio. En relación a esta sentencia y su significado para el futuro del Estado de Autonomías, CASTELLÁ ANDREU señala: *"La sentencia ha brindado al Tribunal la ocasión para despejar dudas sobre los límites del autogobierno y del contenido del Estatuto, y tener de ese modo un cuadro más perfilado de los márgenes constitucionales del Estado autonómico cara a afrontar los siguientes pasos en su evolución posible. La cuestión está en saber si de esta sentencia (con algunos pronunciamientos interpretativos tan indeterminados) se pueden deducir dichos contornos nitidos. De entrada, una cosa parece que queda descartada por ahora: el cambio "desde abajo" a través de los estatutos en las líneas maestras del actual modelo autonómico. La sentencia se mueve pues dentro de la lógica autonómica. El salto hacia otro modelo de estado (federal, confederal, plurinacional...o centralizado) requiere de instrumentos jurídicos distintos: la reforma constitucional, y los consiguientes pactos políticos que la hagan posible, o que permitan afrontar otras reformas legislativas sectoriales de tipo estructural con garantías de éxito y que eviten rupturas unilaterales por ningún lado".* Vid. CASTELLÁ ANDREU, Josep María: "La sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña y su significado para el futuro del estado autonómico". Fundación Ciudadanía y valores. 2010. Págs. 1 a 21 y, en concreto, pág. 20.

**Por el efecto de la crisis económica que nos afecta, el fenómeno reivindicativo autonómico, en la actualidad, se manifiesta de una manera más atenuada. Y eso es así porque las Comunidades Autónomas están más pendientes de cumplir con los objetivos de déficit fijados que de ampliar el número de competencias que pueden asumir con una financiación incierta para su implementación práctica.**

con fundamentos ideológicos y políticos diversos, no tan sólo una petrificación del sistema tal y como está configurado en la actualidad, sino diversas soluciones para reformar la distribución territorial del poder y de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

## II. Diferentes propuestas en relación con la reformulación de la división territorial del poder.

Una vez analizada la situación en que se encuentra el modelo territorial de organización del poder diseñado por la Constitución y analizado también el inquebrantable proceso descentralizador que hemos vivido, es necesario reflexionar sobre posibles soluciones para tratar de dotar al sistema de una estabilidad de la cual carece y que puedan remediar, con vocación de durabilidad, la permanente dialéctica entre Estado y Comunidades por la distribución de competencias. Para tratar de resolver este complicado asunto se han planteado diversas soluciones que analizaremos, someramente, a continuación:

### 1. Profundización en el modelo descentralizador. Incremento de las competencias de las Comunidades Autónomas.

La primera propuesta, pasaría por establecer un modelo cercano a la confederación, pero sin llegar a ella, por cuanto no se crearían nuevos estados, porque entiendo que esto no se ha llegado a plantear seriamente a nivel de la totalidad del Estado. Esta opción implicaría un aumento de las competencias de las Comunidades Autónomas y un vaciamiento significativo del nivel competencial del Estado central. Con ello se adelgazaría el aparato burocrático estatal, reservándolo para las competencias que, imprescindiblemente, deben de quedar en sus manos para que éste pueda ser reconocible como tal. Así, estamos refiriéndonos a ejército, aduanas, etc..<sup>26</sup>

La primera propuesta, pasaría por establecer un modelo cercano a la confederación. Esta opción implicaría un aumento de las competencias de las Comunidades Autónomas y un vaciamiento significativo del nivel competencial del Estado central.

26. "El que la Constitución reserve al Estado central la legislación sobre las bases en materias tan destacadas como educación, sanidad, régimen jurídico de las administraciones públicas, medio ambiente..., significa que el Estado se

Este planteamiento, a juicio, de quien esto escribe, choca con la tradición política y la idiosincrasia española. Y digo esto porque no existe ni ha existido en nuestro país y en nuestro ordenamiento jurídico una tradición política tan descentralizadora<sup>27</sup>. En relación con este argumento, debe tomarse

*reserva un núcleo de decisión, fundamentalmente legislativa, que asegure un mínimo común a todos los españoles. Sin embargo, la presencia cuantiosa de competencias compartidas (y ejecutivas de las CCAA) no se corresponde con la creación en el plano constitucional de mecanismos de colaboración, como en cambio, poseen buena parte de los estados federales cooperativos, lo que ha sido señalado como un déficit del Estado autonómico (Tajadura, 2010). Precisamente los defensores intelectuales y políticos del Estatuto catalán de 2006 parten de lo que consideran una "lectura reduccionista" de las competencias autonómicas y del consiguiente uso intenso por el Estado de las competencias transversales y las bases en las competencias compartidas, que habría llevado a una autonomía de "baja intensidad" (Viver, 2005). No es casualidad que en el origen del nuevo Estatuto catalán se halle el intento de reducir la intervención estatal sobre las competencias exclusivas de las CCAA y sobre las compartidas, asegurando un espacio intangible para las competencias autonómicas (el denominado "blindaje") como vía para profundizar en el autogobierno (Viver, 2005; Albertí, 2005)". Vid. CASTELLÀ ANDREU, Josep María: "Documento para el debate: ...". Ob. Cit. Pág. 5.*

<sup>27</sup>. No debe olvidarse que hasta la aprobación de la Constitución española de 1978 España nunca se había constituido como un Estado descentralizado, salvo y con matizaciones, el pequeño periodo de la Segunda República (1931-1936). Sí que es verdad que durante la II República, (1931-1936) en Cataluña, País Vasco, Galicia o Andalucía, empezaron a surgir proyectos de Estatutos de Autonomía. "Las vías de solución del problema eran varias, podía haberse acudido a la fórmula del Estado federal, pero se juzgó inadecuada por falsa o, mejor, artificiosa. Considérese que al fin y al cabo sólo Cataluña y en menor dosis también el País Vasco, pedían inicialmente ese reconocimiento, al que después se sumaría Galicia". "Sea como fuere el caso es que las Cortes Constituyentes de 1931 descartaron dotar a España de una estructura federal del mismo modo que rechazaron la fórmula del Estado centralizado subsistente desde la Constitución de 1812 en nuestro país, al tiempo que asumieron el compromiso de hacer frente a esas aspiraciones de autonomía surgidas en Cataluña y el País Vasco. Lo interesante además es que la solución a este último problema se abordó apelando a esa idea del Estado integrador de la que hace un momento hablábamos. A ella se refiere Jiménez de Asúa el Presidente de la Comisión Jurídica Asesora en su Discurso de Presentación ante las Cortes del Proyecto de Constitución. Bien es verdad, que Jiménez de Asúa no habla de Estado integrador, sino de Estado integrado pero eso sólo se debe a una mala traducción del alemán, pues de Alemania tomaba la idea, como ya demostrara hace años Tomas y Valiente. Lo importante es que esa fórmula del Estado integrador o integrador se consideraba la superación de viejas disputas habidas en nuestro país entre centralistas y federalistas". Vid. TEROL BECERRA, Manuel José: "Pasado y presente del Estatuto de Autonomía para Andalucía" en Derecho y conocimiento: anuario jurídico sobre la sociedad de la información y del conocimiento, Nº. 1, 2001, págs. 509-522. En Cataluña, se llegó a realizar un plebiscito del Estatuto de Autonomía y finalmente la aprobación del proyecto se produjo el 9 de septiembre de 1932. Como indica GARCIA RICO "El proceso seguido para su aprobación en las Cortes fue polémico, y su contenido, a pesar de ser similar al Estatuto de Nuria, fue recibido por los catalanes como una cosa otorgada desde Madrid. En abril de 1938 fue abolido el Estatuto catalán

De esta manera, no encaja dentro de nuestra tradición histórica la existencia de un Estado central muy débil, sino más bien lo contrario.

Entiendo que no ha habido y que no hay una demanda real por parte de la mayoría, ni mucho menos, de los ciudadanos de este país de una reducción casi hasta la desaparición del apartado estatal, llevando el actual sistema autonómico casi hasta la Confederación.

en consideración que el Estado autonómico español nace de arriba hacia abajo frente a otros estados como el alemán que nacen de abajo hacia arriba. Así, la España moderna no nace de la unión de estados que atribuyen ciertas competencias a un ente central, sino al revés, es el ente central el que, paulatinamente, cede competencias a unos entes autónomos que él mismo ha creado. De esta manera, no encaja dentro de nuestra tradición histórica la existencia de un Estado central muy débil, sino más bien lo contrario.

Además del argumento que acabamos de mencionar, entiendo que deberían ponerse en relación otros dos argumentos, el sociológico y el económico. Entiendo que no ha habido y que no hay una demanda real por parte de la mayoría, ni mucho menos, de los ciudadanos de este país de una reducción casi hasta la desaparición del apartado estatal, llevando el actual sistema autonómico casi hasta la Confederación<sup>28</sup>. Basta con examinar los programas políticos de los dos grandes partidos

*y su gobierno autonómico se mantuvo en el exilio hasta 1977, fecha en la que Josep Tarradellas volvió a España". Vid GARCÍA RICO, Agustín: La financiación de las Comunidades Autónomas. Colección Monografías. Universidad de Castilla La Mancha. Pág. 79.*

El País Vasco también tuvo su Estatuto de Autonomía, aprobado el 1 de octubre de 1936, pero que nunca se llevó a la práctica pues se dio en plena Guerra Civil. *"No fue necesario abolir el Estatuto por el nuevo régimen político instaurado tras la Guerra Civil, que rediseñó el Estado Español como unitario y centralista, dado que su aprobación fue considerada sin valor ni efecto". Vid. Nota anterior.*

En otras regiones también hubo proyectos de estatutos de autonomía, como en Galicia o Andalucía, pero nunca fueron aprobados. Por lo tanto, como decimos, sí que es verdad que han existido sentimientos autonomistas o nacionalistas en algunas, hoy, Comunidades Autónomas, pero de ello a mantener que España es un país de tradición fuertemente descentralizadora radical, media una diferencia bastante significativa.

<sup>28</sup>. Como señala CLAVERO ARÉVALO *"Las diferencias entre País Vasco, Cataluña y Galicia y las demás Comunidades Autónomas, eran importantes en la Constitución. Las tres primeras tenían competencias plenas reguladas en el artículo 149 de ésta, el artículo 152 les garantizaba Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey. Tienen además un Tribunal Superior de Justicia que culmina la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo. Por el contrario las demás Comunidades Autónomas tenían limitadas las competencias a las relacionadas en el artículo 148 de la Constitución y ésta no les garantiza instituciones de autogobierno por lo que hubiera sido posible que no tuvieran competencias legislativas y además sus Estatutos no se sometían a referéndum, a diferencia de las Comunidades del País Vasco, Cataluña y Galicia". Vid. CLAVERO ARÉVALO, Manuel: "El nacimiento del Estado...". Ob. Cit. Pág. 42.*

nacionales para observar como ninguna propuesta de este estilo es incluida dentro de los mismos<sup>29</sup>. Incluso, se puede afirmar que, desde el punto de vista sociológico, en un gran número de Comunidades Autónomas, no ha habido históricamente y, tampoco lo hay hoy, un sentimiento nacionalista que propugne la reducción drástica del aparato estatal. Pero, además de la falta de demanda real de este proceso, la actual crisis económica, hace de difícil justificación, tanto a nivel de la ciudadanía, como de las instituciones europeas e internacionales, un cambio de modelo que implicara la reiteración de Organismos y entes autonómicos que deberían crearse para prestar los servicios que, en la actualidad, son prestados por un único organismo de carácter central y con únicos costes de mantenimiento y funcionamiento<sup>30</sup>. En otra coyuntura económica, esta posibilidad podría ser políticamente defendida, pero difícilmente, podrán prosperar, en el futuro próximo, propuestas que pasen por un incremento del gasto público como consecuencia de la reiteración de entes similares. Creo que es imposible, y en este caso no estoy hablando jurídicamente, que las instituciones comunitarias que nos han prestado su cuantioso apoyo financiero, vieran con buenos ojos, el incremento del gasto público en administración pública. Es más, las recomendaciones recientes de las Instituciones europeas y del Fondo Monetario Internacional van en la línea de una reducción del gasto en administración pública, lo que es, de todo punto, incompatible, con este posible proceso descen-

---

29. Los mismos argumentos que pueden darse para explicar la improcedencia de la confederación pueden darse para explicar la improcedencia del derecho de autodeterminación. Señala ARAGÓN REYES que *"para que tal derecho existiese, atribuido a un sector del actual pueblo español (y no a todo ese pueblo) tendría que reconocerlo así, expresamente la propia Constitución, es decir, se haría precisa una reforma constitucional."* "... de lo que se trata es de la unidad (y por ello indivisibilidad) de la soberanía como requisito de existencia del propio Estado". Vid. ARAGÓN REYES, Manuel: "El modelo territorial del Estado..." Ob. Cit. Págs. 33 y 34.

---

30. Según ARAGÓN REYES, pocas líneas hay que emplear para excluir la opción de la confederación: *"Hoy no hay Estado que pueda organizarse bajo la forma confederal, sencillamente porque se trataría (como bien se sabe, puesto que ello es lo propio de la confederación) de una unión territorial de naturaleza más internacional que constitucional, incapacitada por eso para actuar (interna y externamente) con la mínima unidad de dirección y acción) que hoy todo Estado requiere. Por supuesto que un hipotético Estado confederal no estaría en condiciones (por faltarle esa necesaria unidad de dirección y acción) de cumplir con las responsabilidades que supone pertenecer a la Unión Europea, por cierto, cuyo grado de cohesión y cuyo ámbito de competencias superan con mucho la forma confederal (aunque aún no sea una federación)".* Vid. ARAGÓN REYES, Manuel. "El modelo territorial del Estado..." Ob. Cit. Págs. 25-47.

Las propuestas de algunos presidentes autonómicos, eso sí de autonomías de las no consideradas históricas, caminan en la línea de suprimir estos Organismos repetidos y de recurrir para la prestación de estos servicios, fundamentalmente administrativos, a los órganos estatales ya constituidos y en condiciones de prestarlos, sin un aumento significativo de costes.

tralizador. Y creo que este es un factor que el legislador o, incluso, el constituyente español, debe tener en cuenta a la hora de afrontar posibles reformas estructurales del sistema y más teniendo en cuenta que la crisis de nuestro sistema financiero sigue sin resolverse y, necesariamente, implicará la recepción de ulterior ayuda y el control del gasto público por parte de los organismos que la presten. Abundando en estas consideraciones, las propuestas de algunos presidentes autonómicos, eso sí de autonomías de las no consideradas históricas, caminan en la línea de suprimir estos Organismos repetidos y de recurrir para la prestación de estos servicios, fundamentalmente administrativos, a los órganos estatales ya constituidos y en condiciones de prestarlos, sin un aumento significativo de costes<sup>31</sup>.

31. Otro argumento, aunque quizás de menor peso, que podría ser utilizado es el de la responsabilidad estatal ante las instituciones comunitarias por la inejecución o inaplicación del Derecho comunitario. La Unión Europea ha reconocido, indudablemente, la realidad regional o federalista de algunos de sus estados miembros. De esta manera, figura entre sus órganos, el Comité de las Regiones que tiene como función exponer los puntos de vista regionales y locales acerca de la legislación de la UE, emitiendo dictámenes, sobre las propuestas de la Comisión. Además de ello, ha recogido, por ejemplo, el principio de autonomía institucional que implica que es el Derecho de cada Estado el que debe fijar cuales son los órganos competentes para el desarrollo del Derecho comunitario. Además de estos apuntes, se podría citar otras muchas instituciones o políticas comunitarias con una significativa impronta regionalista, hasta tal punto que se habla de la Europa de las regiones. Ahora bien, dicho esto, no es menos cierto que los responsables del cumplimiento de los Tratados y de todo el Derecho derivado de la Unión Europea son los Estados. De esta manera, entiendo que no acaba de casar muy bien la existencia de un Estado central vacío de competencias legislativas y ejecutivas cuando ese mismo Estado es el responsable ante la Unión Europea de todas las políticas que se ponen en práctica por las Comunidades Autónomas. Es cierto que en la actualidad, ya sucede de esta manera, en relación con la gestión de las competencias que tienen transferidas las Comunidades Autónomas y de cuya adecuación al Derecho comunitario responde el Estado. Sin embargo, llevar esta situación hasta el límite, disociando completamente la titularidad de, prácticamente, todas las competencias, de la responsabilidad por su ejercicio, pudiera dar lugar a una situación indeseable de irresponsabilidad autonómica. Por lo tanto, entiendo que, aunque pueda resultar paradójico, la integración de España en la Unión Europea hace necesaria la existencia de un aparato estatal con capacidad suficiente para dar respuesta a aquellas situaciones en las que la Unión Europea le pueda hacer responsable por la inadecuación de su legislación interna a la normativa comunitaria. Así, lo estableció con rotundidad en su sentencia de 79/1992 de 28 de mayo el Tribunal Constitucional: *"Dicho lo cual [a la ejecución del Derecho comunitario por quien ostente materialmente la competencia], tampoco cabe ignorar la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el artículo 93, precepto al que el mismo artículo 20.3 EAPV, se remite expresamente; esto es, para adoptar las medidas necesarias a fin de garantizar el cumplimiento de las resoluciones de los organismos internacionales en cuyo favor se han cedido competencias (del*

Por todos los motivos aducidos, a juicio de quien esto suscribe, ésta no parece ser la solución<sup>32</sup>.

## **2. Vuelta atrás sobre el camino recorrido. Asunción estatal de competencias, actualmente, en manos de las Comunidades Autónomas.**

En las antípodas de la opción apenas examinada, se sitúa la opción que propugna la vuelta, aunque sea parcialmente, a un Estado central más fuerte y con un mayor número de competencias del que tenemos actualmente. Esta propuesta implicaría que el Estado asumiera algunas de las competencias que están siendo gestionadas por las Comunidades Autónomas, en la actualidad. Y se centra, en las competencias básicas, como pueden ser las transferidas en materia de justicia, sanidad o educación<sup>33</sup>. Nos estamos refiriendo a una vuelta parcial a un Estado central más fuerte, pero no a una vuelta a un Estado totalmente centralizado.

*Derecho derivado europeo, en lo que ahora interesa), función que sólo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar.* "La tan manida frase de "más Europa", no implica, necesariamente, un mayor ámbito competencial para las Comunidades Autónomas. Así, la entrada de España en la Unión Europea no ha producido tan sólo la pérdida de competencias del Estado central sino también, significativamente, de las Comunidades Autónomas. La entrada de España en la Comunidad Económica Europea supuso la pérdida de muchas competencias del Estado y de algunas de las Comunidades Autónomas, pero dado que las Comunidades Autónomas van asumiendo cada vez más competencias en detrimento del Estado, también son ellas, en gran medida, las afectadas, en la actualidad, por la asunción de nuevas competencias por parte de la Unión Europea. Así, por ejemplo, en el tratado de Maastricht, se establecieron competencias europeas en ámbitos como cultura, educación, formación continua, salud, medio ambiente o investigación que, se trata de competencias que en nuestro sistema tienen atribuidas las Comunidades Autónomas, bien con carácter de exclusividad o con el carácter de compartidas como es el caso del Medio Ambiente.

32. Señala ARAGÓN REYES que "No es descartable que un cierto tipo (no hay un modelo único) de Estado federal pueda proporcionar en España una mayor racionalización del modelo descentralizador, pero tampoco es descartable que lo que pudiera conseguirse por el lado de la eficacia se perdiese por el lado de la integración territorial. Nuestro problema de integración territorial, que no es otro que el de la existencia de fuertes nacionalismos en ciertos lugares del territorio, no permite planteamientos simples ni soluciones radicales. Tampoco permite, por supuesto, que se siga viviendo muchos años en la ambigüedad sin aclarar suficientemente el tipo de Estado que tenemos, o que queremos." *Vid.* ARAGÓN REYES, Manuel: "El modelo territorial del Estado..." *Ob. Cit.* Pág. 37.

33. Recientemente el presidente de la Región de Murcia Ramón Luis Valcárcel, aseguró que las Comunidades Autónomas tiene problemas para financiar algunas competencias (por ejemplo sanidad y educación) por lo que si no se buscan nuevas fórmulas las regiones tendrían que devolver esas competencias al Estado Central. Igualmente, Madrid, Valencia y Castilla La Mancha, entre otras, también se plantean esta opción.

**Esta posibilidad presenta una tremenda complejidad, pues requeriría, o bien de una importante reforma constitucional, o bien de un consenso a nivel nacional de los dos grandes partidos nacionales con las fuerzas políticas nacionalistas con amplia presencia en algunas Comunidades Autónomas.**

En esta dirección, tal y como apuntábamos en el apartado anterior, hay diversas Comunidades Autónomas que ya han advertido de la posibilidad de renunciar a favor del Estado de distintas competencias que tienen asumidas, si no se reestudia el modelo de financiación autonómica<sup>34</sup>.

Esta posibilidad presenta una tremenda complejidad, pues requeriría, o bien de una importante reforma constitucional, o bien de un consenso a nivel nacional de los dos grandes partidos nacionales con las fuerzas políticas nacionalistas con amplia presencia en algunas Comunidades Autónomas.

Para implementar esta opción se podrían seguir tres vías.

La primera de las vías implicaría que desde el Parlamento nacional se produjese una reforma del Título VIII de la Constitución en la línea de atribuir más competencias al Estado y limitar aquellas competencias que podrían asumir las Comunidades Autónomas. Debería regularse también el régimen de devolución de las com-

---

<sup>34</sup>. Aunque de una manera suave, este proceso se ha venido produciendo paulatinamente en Alemania desde la década de los 90, habiendo readquirido un mayor número de competencias en materia de cultura y de policía, el Estado federal en detrimento de las federaciones. Como ejemplo baste citar que el Canciller Schröder nombró en 1.998 el primer ministro de cultura federal de la historia alemana. Así apunta NAGEL: *"Hay otros factores que apuntan hacia más federalismo cooperativo todavía. Gerhard Schröder ha sido el primer canciller que nombró un ministro de cultura. Michael Naumann, la primera persona a ocupar el cargo, resultó algo polémico. Para Naumann, la competencia exclusiva de los Länder en materia de cultura era «folclore constitucional», explicable por la situación de 1948, con las reticencias ante una cultura nacional alemana. En tiempos de unificación y normalización, y sobre todo para defender los intereses culturales alemanes en Europa, se necesitaba un ministerio alemán de cultura. Naumann, que era capaz de movilizar mucho más dinero federal para la cultura, insistió en las ventajas de la co-financiación federal de la cultura en Alemania oriental. Sobre todo, defendió la intervención federal en Berlín, la nueva capital, que según Naumann tiene la función de crear identidad Legitimadora. Después de la fallida técnica del presupuesto berlinés, la capital, actualmente, se encuentra más dependiente de las arcas federales que nunca. En el mismo orden de crecimiento del rol de la Federación en ámbitos de cultura, podemos mencionar la reciente constitución de una Fundación Federal para la Cultura. Obviamente, todas estas intervenciones federales cuentan con el beneplácito y la participación financiera de los Länder afectados; la ampliación de las funciones de la Federación va por la vía de la cooperación. Lo mismo se puede decir con respecto a otro ámbito de responsabilidad de los Länder, el orden público. A falta de dinero, los Länder, cada vez más, piden ayuda a la policía de protección de fronteras federal (Bundesgrenzschutz), que, según algunos observadores, está en vías de convertirse en una verdadera policía federal." Vid NAGEL, Klaus-Jürgen. "El federalismo alemán. ¿Más cooperación o nueva asimetría?" Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 118. Octubre-Diciembre 2002. Págs. 65 a 99 y, en concreto, 79-80.*

petencias asumidas por las Comunidades Autónomas y que, fruto de la modificación pasasen a ser de titularidad y gestión del Estado. El procedimiento que debería seguirse sería el establecido en el artículo 167 del texto constitucional que dispone que los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras, con la opción de realizar un referéndum, cuando así lo solicitare una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

Esta posibilidad es inatacable desde el punto de vista jurídico y desde el punto de vista del número de votos necesarios para proceder a ello, en un país como el nuestro con un bipartidismo bastante acentuado. Como decimos, con este gran pacto entre los dos grandes partidos nacionales y la reforma constitucional consiguiente, se salvaría la cuestión jurídico-constitucional, pero desde el punto de vista político hay muchos aspectos que no pueden dejar de considerarse. Estos aspectos son el carácter autonomista del partido socialista en algunas Comunidades Autónomas, lo que, sin duda, podría dificultar este gran acuerdo y el posible entendimiento como un ataque a sus derechos históricos que podrían realizar los partidos nacionalistas. Sin embargo, y como se ha apuntado más atrás, todos estos argumentos pueden resultar menos potentes de lo que lo podrían haber sido en una situación de bonanza económica. Quizás, y lo presento, tan sólo, como una hipótesis, en caso de un empeoramiento de la situación económica y financiera en nuestro país, estos argumentos de tipo ideológico y político es posible que tuvieran que ceder ante otros de tipo económico o de sostenibilidad del sistema. Así, esta posibilidad no debe descartarse, por cuanto es probable que por influencia de la situación de crisis económica en la que vivimos, se puedan adoptar decisiones estructurales, bien de manera autónoma o bien de "manera recomendada", basadas, únicamente, en la racionalidad y la sostenibilidad del sistema público de gestión administrativa. En este punto, la unificación de ciertas competencias en un único ente, en este caso, el estatal, podría producir economías de escala y, consecuentemente, una reducción del gasto público tan demandado a nuestro país y más necesario que nunca, en la actualidad. Este posible acuerdo de los dos grandes partidos, aunque no con la intensidad que se plantea en este punto, ha sucedido recientemente y con su apoyo se ha realizado la modificación del artículo 135 de la Constitución.

La segunda vía para fortalecer el papel y las competencias del Estado pasaría por un acuerdo para la reforma constitucio-

**Es probable que por influencia de la situación de crisis económica en la que vivimos, se puedan adoptar decisiones estructurales, bien de manera autónoma o bien de "manera recomendada", basadas, únicamente, en la racionalidad y la sostenibilidad del sistema público de gestión administrativa.**

No hay que descartar que algunas de las Comunidades Autónomas pudieran, vía acuerdos individuales con el Estado y tras los trámites parlamentarios oportunos, devolver alguna o algunas de las competencias al Estado.

nal, apenas apuntada, de los dos grandes partidos nacionales con los partidos nacionalistas. Esta segunda posibilidad no la considero como una hipótesis de trabajo dadas las evidentes diferencias de programa existentes entre los partidos nacionales y los partidos nacionalistas y, además, y fundamental, porque los partidos nacionalistas están justamente insatisfechos con el nivel de autogobierno alcanzado y reclaman un mayor papel de las Comunidades Autónomas y una disminución de las competencias estatales en sus territorios<sup>35</sup>. Podría argumentarse que, como consecuencia de la crisis económica, las reivindicaciones de los partidos nacionalistas se han visto atenuadas. Sin embargo, a pesar de que, efectivamente, el proceso reivindicador de los partidos nacionalistas históricos, parece que se encuentra en una fase de *stand by*, no entiendo como factible el contar con su apoyo para desandar el camino de la descentralización, ni siquiera parcialmente.

La tercera de las vías a las que hacíamos alusión de fortalecimiento del papel del Estado, y que haría innecesaria una reforma constitucional es la de una modificación de todos los Estatutos de Autonomía para que las Comunidades Autónomas devolvieran las competencias en determinadas materias al Estado. Para alcanzar esta solución, sería necesario que todas las Cámaras autonómicas modificaran sus Estatutos de Autonomía para devolver al Estado algunas de las competencias que ya tienen asumidas en los mismos. Posteriormente estas modificaciones de los Estatutos de Autonomía, deberían ser ratificadas mediante su aprobación mediante Ley orgánica en el Parlamento nacional. Esta solución se antoja complicada, por los mismos motivos apuntados en el apartado anterior.

De cualquier manera, no hay que descartar que algunas de las Comunidades Autónomas pudieran, vía acuerdos individuales con el Estado y tras los trámites parlamentarios oportunos, devolver alguna o algunas de las competencias al Estado. Ello entiendo que no debería entenderse como algo negativo. Existen Comunidades Autónomas que no cuentan con un importante sentimiento nacionalista, y que tras un análisis

35. Y ello, a pesar de que estos procesos no serían novedosos en nuestro entorno jurídico-constitucional europeo. Así la reforma de 1.969 de la constitución alemana recogió la cesión de competencias de los Länder al Estado central con la condición de que éste se encargara de su financiación. Vid WEGMANN, Jana: "Tendencias de reforma en el federalismo financiero". [http://fcampalans.cat/images/noticias/Hofmann\\_TENDENCIAS%20DE%20REFORMA%20EN%20EL%20FEDERALISMO%20FINANCIERO.pdf](http://fcampalans.cat/images/noticias/Hofmann_TENDENCIAS%20DE%20REFORMA%20EN%20EL%20FEDERALISMO%20FINANCIERO.pdf), Pág. 2.

racional de la situación, puedan llegar a la conclusión de que el Estado puede gestionar mejor y, de manera más eficiente, alguna o algunas de las competencias que tengan asumidas. Entiendo que la respuesta del Estado, en el caso de producirse esta situación, debería ser clara y rápida, procediendo a la recepción de esas competencias, aunque afecten únicamente a una parte del territorio nacional.

### **3. La federación o fusión de Comunidades Autónomas.**

La fusión de Comunidades Autónomas se ha planteado como otra de las posibilidades para reducir costes en gestión administrativa y lograr una mayor eficiencia del sistema. Con ello, además de conseguir la reducción de gastos se lograría la creación de entes autonómicos fuertes que pudieran hacer oír su voz con fuerza en la Unión Europea donde no abundan las regiones fuertes. Para que pudiera implementarse esta posibilidad sería necesaria una reforma constitucional, puesto que, en la actualidad, estas fusiones están prohibidas. Así el artículo 145.1 establece la imposibilidad de la federación de Comunidades Autónomas. Es más, establece unos mecanismos rígidos de control para evitar uniones encubiertas y tan sólo permite que los Estatutos de Autonomía puedan recoger los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas puedan celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales.

Esta posibilidad de fusionar administraciones territoriales, se ha planteado más seria y decididamente que para las Comunidades Autónomas, en relación con la fusión de municipios que no alcanzan un número suficiente de población para prestar los servicios obligatorios, de manera adecuada. Este proceso tampoco es novedoso en relación con ordenamientos jurídicos cercanos. Así, en Alemania tres Länder del suroeste del país en 1952 se fusionaron y crearon el actual estado federado Baden-Württemberg<sup>36</sup>.

---

**36.** También en la década de los 90, como apunta NAGEL surgieron voces a favor de una reorganización territorial, para formar Länder más eficientes y compensados. Apunta este autor, lo paradójico que resultó ver a la CSU bávara, la defensora de las tradiciones de su Estado federado, liderando un movimiento de crítica a la *Kleinstaatererei* (el patriotismo de los Länder pequeños). Vid NAGEL, Klaus-Jürgen. "El federalismo alemán..." *Ob. cit.* Págs. 65 a 99 y, en concreto, 66 y 75.

En la actualidad, las voces que reclaman la fusión de Comunidades Autónomas son extremadamente minoritarias, no habiéndose planteado un debate abierto y serio sobre este tema.

Entiendo, como más factible, sociológicamente, que las Comunidades Autónomas prefieran “devolver” algunas competencias al Estado antes que fusionarse con sus vecinas.

Otra de las posibilidades que existen es seguir con este modelo de descentralización paritaria. Se trata de un modelo en el que las Comunidades Autónomas sin una histórica reivindicación nacionalista no quieren quedarse atrás en relación con las comunidades que más avanzan en el proceso descentralizador.

En la actualidad, las voces que reclaman la fusión de Comunidades Autónomas son extremadamente minoritarias, no habiéndose planteado un debate abierto y serio sobre este tema. En esa misma dirección y como evolución de mis opiniones precedentes sobre esta materia, entiendo que las posibilidades de aplicación de esta opción son muy remotas. Esta solución, no parece muy adecuada a nuestro ordenamiento jurídico por cuanto podría lesionar los sentimientos de pertenencia autonómica de los pueblos. Así, con la aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía las fronteras de las Comunidades Autónomas quedaron fijadas y entiendo que ahora resultaría muy difícil cambiarlas por motivos afectivos y por el recelo que pudiera nacer, en las Comunidades Autónomas menos poderosas, de que el proceso degenerase en una absorción de las Comunidades débiles por las más fuertes.

Entiendo, como más factible, sociológicamente, que las Comunidades Autónomas prefieran “devolver” algunas competencias al Estado antes que fusionarse con sus vecinas.

#### **4. El mantenimiento del sistema actual de autonomía paritaria.**

Otra de las posibilidades que existen es seguir con este modelo de descentralización paritaria. Se trata de un modelo en el que las Comunidades Autónomas sin una histórica reivindicación nacionalista no quieren quedarse atrás en relación con las comunidades que más avanzan en el proceso descentralizador. Representativa de este proceso es la denominada cláusula Camps que viene recogida en la Disposición adicional segunda del nuevo Estatuto de la Comunidad Valenciana aprobado por Ley Orgánica 1/2006 de 10 abril y que modificó el Estatuto original aprobado por Ley Orgánica 5/1982 de 1 de julio<sup>37</sup>. Así, en esta Disposición adicional se establece que en

*37. BILBAO UBILLOS realiza un análisis y opina sobre la cláusula Camps: “A tenor de lo dispuesto en el primer apartado de esta Disposición, toda modificación al alza de las competencias de otras Comunidades Autónomas sería extensible de forma automática a la Comunidad Valenciana (considerándose ampliadas en esos mismos términos sus competencias), sin necesidad de acudir al procedimiento de reforma del Estatuto. Pero ese automatismo no puede asegurarse, porque se trata de competencias cedidas voluntariamente por el Estado en virtud de leyes de alcance general. ¿A qué leyes estatales se está haciendo referencia? Pues parece que fundamentalmente a las leyes del artículo 150 (apdos. 1 y 2), sin descartar otras leyes, orgánicas (LOFCA, LOPJ) u ordinarias, que pueden incidir en el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El enunciado de esta cláusula encierra, a mi juicio, una paradoja: si se trata de leyes que determinan por sí mismas una ampliación de competencias con carácter general y en el ámbito nacional, esto es,*

caso de ampliación de competencias desde el Estado a otras Comunidades Autónomas, la Comunidad Valenciana tiene derecho a una ampliación de su techo competencial para igualar lo conseguido por las otras Comunidades Autónomas.<sup>38</sup>

Esta postura tiene un fundamento igualitario indiscutible. Ello, a pesar de que la Constitución española no recoge, como acabamos de apuntar, precepto alguno que garantice la igualdad de competencias entre las Comunidades Autónomas. No hay un artículo 14 para las Comunidades Autónomas.

El modelo autonómico español, desde mi punto de vista, no debería continuar funcionando en la forma en la que lo ha hecho hasta ahora, por cuanto está sumido en una inestabilidad permanente

*aplicable a todas las Comunidades Autónomas, la norma en cuestión no añade nada, es perfectamente inocua. Las nuevas facultades pasan a integrarse en la esfera de competencias de la Comunidad Valenciana en el momento en que entra en vigor la ley estatal. Y si esta Comunidad queda fuera del campo de aplicación de la ley (pensemos en una ley orgánica que transfiera determinadas facultades de gestión en materia de inmigración a la Comunidad Autónoma de Cataluña), la declaración (cara a la galería) de la Disposición Adicional carece de virtualidad jurídica, no sirve para nada, es pura incontinencia retórica. Diga lo que diga el Estatuto, la decisión corresponde al legislador estatal, que no está vinculada en su actuación por este tipo de cláusulas. Tampoco destaca por su densidad normativa el segundo apartado de la Disposición. No pasa de ser un mandato dirigido a las instituciones de la Comunidad Autónoma para que se mantengan alerta y actualicen el nivel de autogobierno, incrementando las competencias propias al mismo ritmo que las demás Comunidades". Vid. BILBAO UBILLOS, Juan María: "Leyes orgánicas de transferencia o delegación (artículo 150.2 CE) y reforma de los Estatutos de autonomía" en Revista Jurídica de Castilla y León N° Extraordinario. La Reforma de los Estatutos de Autonomía. 2004. Págs. 267-313 y, en concreto, 310.*

**El modelo autonómico español, desde mi punto de vista, no debería continuar funcionando en la forma en la que lo ha hecho hasta ahora, por cuanto está sumido en una inestabilidad permanente y siendo cuestionado, también, permanentemente.**

**38.** Disposición adicional segunda del Estatuto de la Comunidad Valenciana aprobado por Ley Orgánica 1/2006 de 10 abril: "1. Cualquier modificación de la legislación del Estado que, con carácter general y en el ámbito nacional, implique una ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas será de aplicación a la Comunitat Valenciana, considerándose ampliadas en esos mismos términos sus competencias. 2. La Comunitat Valenciana velará por que el nivel de autogobierno establecido en el presente Estatuto sea actualizado en términos de igualdad con las demás Comunidades Autónomas. 3. A este efecto, cualquier ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas que no estén asumidas en el presente Estatuto o no le hayan sido atribuidas, transferidas o delegadas a la Comunitat Valenciana con anterioridad obligará, en su caso, a las instituciones de autogobierno legitimadas a promover las correspondientes iniciativas para dicha actualización". En este sentido, como declaró el portavoz del Consejo General del Poder Judicial, Gabriela Bravo: "«La sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatut afectará a los estatutos de otras comunidades que recojan materias que hayan sido declaradas inconstitucionales». Así anunció la aplicación de la «cláusula Camps», por lo tanto, «todo lo que es declarado constitucional del estatuto catalán será también constitucional para todos y también para la Comunidad Valenciana».

y siendo cuestionado, también, permanentemente. Una situación normal en un estado descentralizado pasa porque se aprecie, con el paso del tiempo, que una determinada materia puede ser mejor gestionada a nivel autonómico y que, como consecuencia de ello, se transfieran a las Comunidades Autónomas las competencias sobre ella. Pero otra cuestión muy diversa es que existan, constantemente, nuevas tablas de reivindicaciones por parte de las Comunidades Autónomas, con independencia de que su gestión pueda mejorar o no por ser realizada por las Comunidades Autónomas y, con el único argumento de que el resto de Comunidades no pueden ser inferiores en nivel competencial a la catalana o la vasca. Entiendo que el modelo igualitario está dando malos resultados y, además, no logra generar adhesión en los españoles que no se identifican con el Estado autonómico, unos por la excesiva descentralización y otros por la escasa descentralización.

Escribía yo no hace mucho, que desgraciadamente, no parecía existir un consenso para salir de la situación en la que nos encontramos, lo cual me hacía prever que seguiríamos con el modelo actual en los próximos años<sup>39</sup>. Sin embargo, la agudización de la crisis económica y la imposición de criterios técnicos desde instancias no nacionales para reorganizar los aspectos más variados de nuestra organización como sociedad, puede hacer que se imponga una reestructuración del sistema autonómico por criterios de pura eficiencia económica. En este caso, los efectos de esta situación están por determinar, pero, aún a riesgo de usurpar las funciones de un oráculo cualquiera, me aventuro a pensar que la solución pasará por una disminución o, cuanto menos, por una reordenación de las competencias de las Comunidades Autónomas, las cuales, evidentemente, no se han caracterizado ni por la austeridad ni por la eficiencia en el gasto.

Ahora bien, es necesario apuntar que, para el caso de que se mantenga el modelo territorial conocido como de "café para todos", indudablemente y no lleguen esas imposiciones técnicas de reordenación autonómica, es necesario realizar una revisión o replanteamiento de ciertas estructuras. Así, entiendo que debe repensarse el papel o la existencia de instituciones como las discutidas Diputaciones Provinciales que, desde mi punto

---

39. Vid MOROTE SARRIÓN, José Vicente: "Balance y futuro del modelo territorial del Estado." En *Las competencias del Estado Español en relación con el proceso autonómico europeo*. Dir: JOSÉ MARÍA BENEYTO & RAFAEL RIPOLL NAVARRO. Bosch. Barcelona. 2012. Págs. 215-243 y en concreto 240.

de vista, tienen una difícil justificación<sup>40</sup> y a las que auguro un breve período de existencia. Entiendo que las escasas competencias, aunque significativas, especialmente, para los municipios pequeños, de que disponen las Diputaciones Provinciales pueden, perfectamente, asumirse por las Comunidades Autónomas, con el consiguiente ahorro para los bolsillos de los ciudadanos.

Tampoco es el momento de crear nuevos entes que puedan incrementar los gastos en administración como pueden ser las comarcas, y ésta parece ser la línea establecida tanto en la modificación del Estatuto de Autonomía aprobada en 2006 como en la LEY 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana que lo desarrolla en este y otros aspectos. Y digo esto porque el legislador estatutario ha optado por eliminar el mandato al legislador autonómico para que apruebe una Ley de comarcalización y lo ha sustituido por

---

40. Desde que se estableció en España el Estado de las Autonomías, comenzó un debate en torno a si las Diputaciones Provinciales debían continuar existiendo, o si por el contrario, realizaban funciones que no eran necesarias. Lo cierto es que la Constitución Española de 1978 reconoce a la provincia personalidad jurídica propia para la gestión de sus propios intereses, encomendando su gobierno a las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo. Las competencias de las Diputaciones Provinciales están recogidas en los arts. 36 y 37 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. En esos dos preceptos, las principales competencias de las Diputaciones provinciales se centran en la asistencia a los municipios, ofreciendo un apoyo técnico, administrativo y económico. La mayor crítica que reciben estas estructuras es precisamente el solapamiento de sus funciones con las de los Ayuntamientos y con las de las Comunidades Autónomas, además de que destinan la mayoría de su presupuesto al pago de su personal. Así PÉREZ PÉREZ señala *"El debate planteado en nuestro país por la pervivencia de las provincias y sus órganos de gobierno, las diputaciones, no es ninguna novedad. Sin embargo, hoy por hoy el marco constitucional y la legislación general garantizan su existencia en España, aunque no es menos cierto que, en el mejor de los casos, de estas instituciones se reclama su adecuación a la nueva realidad española y, en otros casos, desde los primeros momentos democráticos se ha abogado por su desaparición"*. Vid. PÉREZ PÉREZ, María Luisa: "Las diputaciones provinciales ante las tendencias de reforma del gobierno local en España". En VII Congreso Español de Ciencia política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno. Págs. 188-203 y, en concreto, 188. Las posturas de los Estatutos de Autonomía en relación con las Diputaciones Provinciales son muy variadas y con enfoques contrapuestos, así, el Estatuto Catalán no incluye a la provincia en su organización territorial y sólo se refiere a la misma como organización reconocida por la Constitución Española. Por su parte, el Estatuto andaluz indica que la Comunidad Autónoma debe articular la gestión ordinaria de sus periféricos propios a través de Diputaciones Provinciales, sin embargo no recoge la presencia de las Diputaciones en el órgano de relación recogido en el artículo 95 y que sólo contempla una representación de la Junta de Andalucía y de los Ayuntamientos. Vid. ORTEGA ALVÁREZ, Luis: "El régimen local en los nuevos Estatutos de Autonomía." en *Tratado de Derecho Municipal*. Dir: SANTIAGO MUÑOZ MACHADO. Iustel. Madrid. 2.011.Tomo I. Págs. 253-285 y en concreto 285.

**Las escasas competencias, aunque significativas, especialmente, para los municipios pequeños, de que disponen las Diputaciones Provinciales pueden, perfectamente, asumirse por las Comunidades Autónomas.**

**Tampoco es el momento de crear nuevos entes que puedan incrementar los gastos en administración como pueden ser las comarcas.**

Lo mismo deberá hacerse en relación con todas aquellas estructuras burocráticas autonómicas duplicadas en relación con las estatales o aunque no estén duplicadas, cuyo papel y cuya financiación no se encuentren firmemente justificados. Y no están justificadas instituciones como, por ejemplo, algunos Tribunales de Defensa de la Competencia autonómicos que conocen de apenas una decena de asuntos al año.

Exactamente, lo mismo, debe decirse en relación con la mayoría de entidades públicas y privadas que forman la denominada "administración instrumental" autonómica. Es el momento de reducir su número y racionalizar tanto su régimen jurídico como su propia existencia.

De todo lo dicho anteriormente, entiendo que no debe descartarse, con independencia de que sea la que más pueda.

una mera posibilidad. Por su parte, el legislador autonómico en la mencionada Ley 8/2010 se ha limitado, a poco más que, a transcribir lo establecido en el Estatuto de Autonomía en relación con la comarcalización y, por lo tanto, ha renunciado a impulsar la creación de estas entidades a caballo entre la administración autonómica y la municipal<sup>41</sup>.

Lo mismo deberá hacerse en relación con todas aquellas estructuras burocráticas autonómicas duplicadas en relación con las estatales o aunque no estén duplicadas, cuyo papel y cuya financiación no se encuentren firmemente justificados. Y no están justificadas instituciones como, por ejemplo, algunos Tribunales de Defensa de la Competencia autonómicos que conocen de apenas una decena de asuntos al año.

Exactamente, lo mismo, debe decirse en relación con la mayoría de entidades públicas y privadas que forman la denominada "administración instrumental" autonómica. Es el momento de reducir su número y racionalizar tanto su régimen jurídico como su propia existencia. Entiendo que hay necesidades, algunas de ellas, de mercado, que justifican la creación de personificaciones instrumentales de la Administración, en este caso, autonómica, pero, indiscutiblemente, se ha abusado de este fenómeno, y no siempre con fines encaminados a la mejor satisfacción de los intereses públicos y a poder competir en el mercado, en condiciones de igualdad con las empresas productoras de esos mismos servicios.

### III. Un modelo no paritario con Comunidades Autónomas con diferentes techos competenciales.

De todo lo dicho anteriormente, entiendo que no debe descartarse, con independencia de que sea la que más pueda

41. Vid LLAVADOR CISTERNES, Hilario: "Comentario al artículo 53." En *Comentarios a la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana 8/2010 de 23 de junio*. Coord. Javier Giure Lecaressant. La Ley. Madrid. 2011, págs. 215-219.

agradar a algunas Comunidades Autónomas o a los gobernantes de algunas de ellas, es la reducción del marco competencial de las Comunidades Autónomas, pero entiendo que además, este proceso debería ayudar a configurar un modelo de descentralización no paritaria<sup>42</sup>. El sistema actual, prácticamente, está basado sobre una asunción igualitaria de competencias entre todas las Comunidades Autónomas. Así, y pido disculpas por la simplificación, fundamentalmente las Comunidades catalana y vasca alcanzan inicialmente un nivel competencial superior, que al poco tiempo es reivindicado por el resto de Comunidades Autónomas. Cuando el resto de Comunidades alcanzan ese mismo nivel competencial, las comunidades catalana y vasca inician nuevamente el proceso reivindicativo de nuevas competencias por no aceptar la igualdad conseguida por el resto de Comunidades Autónomas<sup>43</sup>.

---

42. Señala ELIZALDE JALIL: *"Ahora, si bien la existencia de estos hechos diferenciales —entendidas como individualidades puntualizadas, lengua, derecho civil, etc., y no en su acepción de hecho diferencial global de una determinada CCAA— es mayoritariamente reconocida por la doctrina, lo que no es pacífico y ha generado abundantes debates, es si éstos hechos diferenciales deben tener una consecuencia jurídico política directa en el sistema de distribución de competencias, es decir, si a través del reconocimiento de estas singularidades reconocidas constitucionalmente se debería realizar una ampliación de las competencias a estas nacionalidades o regiones diferenciadas, precisamente sobre las materias que afectan su hecho diferencial. Esto conduce ineludiblemente a la pregunta de si el modelo autonómico definido en la Constitución es de carácter asimétrico o si por el contrario tiende a la homogeneización y es de carácter simétrico a semejanza de los Estados federales. En ese sentido, hay quienes creen que los hechos diferenciales, son la clave para permitir un modelo asimétrico de organización territorial del Estado y otros, que reconocen las diferencias, pero no le otorgan a éstas un valor jurídico ni constitucional relevante".* Vid. ELIZALDE JALIL, Marco Antonio: "El principio de autonomía en el Estado autonómico español. Sus manifestaciones constitucionales y necesario encauzamiento dentro de la unidad del Estado." Revista jurídica online de la Facultad de Jurisprudencia de Ciencias Sociales y Políticas de las Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Págs. 291-346 y, en concreto, 314.

---

43. Como apunta FERRARO GARCÍA: *"La resultante de esta dinámica de diferenciación-emulación es que el proceso de descentralización no ha alcanzado una configuración estable, encontrándose la clave de la inestabilidad en la propia caracterización del proceso: las comunidades históricas han liderado la descentralización reclamando permanentemente nuevas competencias, mientras que las restantes CCAA no han aceptado una estructura asimétrica del Estado exigiendo su homologación, lo que ha estimulado nuevas demandas por las comunidades históricas como signo de diferenciación. Mecanismo que viene explicado, en buena medida, por la existencia de una clase de políticos y funcionarios autonómicos cada vez más numerosa, cuyos intereses corporativos y sus posibilidades de reproducción irían vinculados a la "profundización de la autonomía".* Y continúa: *"Por ello, los políticos autonómicos (con ciertas diferencias) han justificado las restricciones al crecimiento económico, a la provisión de servicios públicos o a cualquier avatar negativo para su comunidad en la insuficiente descentralización, y han favorecido la intensificación*

Desde el punto de vista constitucional, no existe ningún inconveniente a que algunas Comunidades tengan más competencias que otras. Recordemos que, incluso, la Constitución planteaba la posibilidad de que existieran regiones que no se constituyeran en autonomías. Tampoco existe ningún precepto constitucional que consagre la igualdad de todas las Comunidades Autónomas en relación con su marco competencial.

El proceso comenzó con sustanciales diferencias en los tiempos de plantear las reivindicaciones por parte de las regiones en España. Así, de la misma manera que tres Comunidades Autónomas accedieron a la autonomía por la vía de la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución (Cataluña, País Vasco y Galicia), esas mismas Comunidades Autónomas han planteado una demanda de transferencia de competencias con adelanto al resto de Comunidades Autónomas. Quizás, con un planteamiento que reconociera a esas nacionalidades históricas un umbral de competencias superior a aquellas otras Comunidades que han carecido históricamente de ese sentimiento nacionalista, se lograría parar el proceso de confrontación permanente entre el Estado y las Comunidades Autónomas<sup>44</sup>.

Desde el punto de vista constitucional, no existe ningún inconveniente a que algunas Comunidades tengan más competencias que otras. Recordemos que, incluso, la Constitución planteaba la posibilidad de que existieran regiones que no se constituyeran en autonomías. Tampoco existe ningún precepto constitucional que consagre la igualdad de todas las Comunidades Autónomas en relación con su marco competencial<sup>45</sup>.

*de los rasgos identitarios de cada comunidad frente a la identidad española, magnificando los rasgos diferenciadores, realzando episodios de su historia o esgrimiendo agravios comparativos." "La dialéctica política ha impedido que los partidos mayoritarios planteasen posiciones esencialmente diferenciadas, y menos aún cuando han requerido el apoyo de partidos nacionalistas para configurar mayorías parlamentarias, por lo que la descentralización se ha convertido en un bien en sí mismo, expresión de la profundización democrática, del respeto a la identidad de los territorios y sistema más eficiente de gestión pública y, por tanto, reclamada desde todos los ámbitos sociales y políticos y exaltada en el exterior como un logro singular de la democracia española". Vid. FERRARO GARCÍA, Francisco José: "El Estado abierto...". Pág. 15.*

44. En opinión de GARRIDO MAYOL "la homogenización competencial derivada de los Acuerdos autonómicos de 1992 y el perfeccionamiento del entramado institucional que se inicia con las reformas estatutarias en 1996 provocó cierta incomodidad en ámbitos nacionalistas de las que durante tiempo se autodenominaron «comunidades históricas», con vocación exclusiva y excluyente. Me refiero, naturalmente, al País Vasco, Cataluña y Galicia: estas tres Comunidades fueron las únicas que accedieron a la autonomía haciendo uso del privilegio reconocido en la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución y, justo es reconocerlo, impulsaron un proceso de conformación interna luego seguido por las demás regiones y nacionalidades. Siempre han pugnado por ostentar la vanguardia de la política territorial y es difícil afirmar que admitieran la igualdad entre Comunidades Autónomas." Vid. GARRIDO MAYOL, Vicente: "Generalización, homogeneidad..." Págs. 97-110 y en concreto pág. 103.

45. "Por lo demás, el hecho de que nuestro constituyente deje a cada Comunidad, por mor del principio dispositivo, la posibilidad de asumir competencias diferenciadas dentro, desde luego, del marco delimitado por la propia Norma

Este modelo, además, entiendo que, razonado de una manera clara, sería el que menos ampollas debería levantar por cuanto los gobernantes de las Comunidades no verían mermadas sus cuotas de poder, ni verían afectados los territorios sobre los que gobernar. Por su parte, los ciudadanos no verían alterado algo que han aceptado ya como propio como son las fronteras de sus Comunidades Autónomas.

Quizás pueda parecer que este planteamiento no responde al principio de igualdad, pero en este caso, la mera invocación de la igualdad no puede servir para continuar con un modelo que no deja satisfecho a nadie.

Por lo tanto, como conclusión del presente estudio, debe reiterarse que la posibilidad de que se produzca una disminución del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas no debe descartarse por los motivos apuntados y, además, no sería, en absoluto, descabellado que en ese mismo proceso se introdujesen diversos factores para diferenciar el nivel competencial de las Comunidades Autónomas<sup>46</sup>.

**Por lo tanto, como conclusión del presente estudio, debe reiterarse que la posibilidad de que se produzca una disminución del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas no debe descartarse por los motivos apuntados y, además, no sería, en absoluto, descabellado que en ese mismo proceso se introdujesen diversos factores para diferenciar el nivel competencial de las Comunidades Autónomas.**

*suprema, implica claramente una opción a favor de la heterogeneidad, en detrimento de la homogeneidad. Bien es verdad que la realidad nos muestra que, pese a esta potencial diversidad, existe una relativa uniformidad sustancial en lo que atañe a los poderes que corresponden al Estado en todas las Comunidades Autónomas, fruto de un nivel semejante de competencias, por lo menos, en dos grandes bloques de Comunidades: aquellas que vieron aprobado su Estatuto según el procedimiento del artículo 151.2 (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía), a las que habría que añadir Valencia, Canarias y Navarra, en virtud de sendas Leyes Orgánicas de transferencia y delegación las dos primeras y de la Ley de Amejoramiento del Fuero la tercera, y aquellas otras cuyo Estatuto se aprobó de conformidad con las previsiones del artículo 146 (las diez restantes Comunidades). Ello no obstante, es obvio que dentro de cada bloque existen notables divergencias en cuanto a los niveles competenciales asumidos" Vid. FERNANDEZ SEGADO, Francisco: "Distribución de competencias en la Constitución española." Revista de Derecho (Valdivia) (Universidad Austral de Chile), Vol. V, Seminario Internacional sobre Regionalización, diciembre 1994, Págs. 39-51.*

<sup>46</sup>. Este es un desarrollo evolucionado de mi trabajo "Balance y futuro del modelo territorial del Estado." En *Las competencias del Estado Español en relación con el proceso autonómico europeo*. Dir: JOSÉ MARÍA BENEYTO & RAFAEL RIPOLL NAVARRO. Bosch. Barcelona. 2.012. Págs. 215-243.

## Bibliografía:

- ÁLVAREZ CONDE, Enrique: "Algunas reflexiones sobre el modelo de Estado a la luz de las reformas estatutarias". En Foro, Nueva época, núm. 5/2007. Págs. 29 a 50.
- ARAGÓN REYES, Manuel: "El modelo territorial del Estado en España y sus problemas actuales". En Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Nº. 1, 1999, págs. 25 a 47.
- BENEAS, José María: "Estado de las Autonomías versus Estado Federal". En Revista Temas núm. 112. Marzo 2004. Págs. 55 a 59.
- BILBAO UBILLOS, Juan María: "Leyes orgánicas de transferencia o delegación (artículo 150.2 CE) y reforma de los Estatutos de autonomía" en Revista Jurídica de Castilla y León Nº Extraordinario. La Reforma de los Estatutos de Autonomía. 2004. Págs. 267 a 313.
- CASTELLÀ ANDREU, Josep María: "Documento para el debate: Perspectivas del Estado de las autonomías o pautas para afrontar la "cuestión territorial" en España". Fundación Ciudadanía y valores. Madrid. 2010. Págs. 1 a 14.
- CASTELLÀ ANDREU, Josep María: "Hacia una protección "multinivel" de los derechos en España. El reconocimiento de derechos en los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas". Boletín Mexicano de Derecho Comparado nº 120. México. 2007. Págs. 723 a 741.
- CASTELLÀ ANDREU, Josep María: "La sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña y su significado para el futuro del estado autonómico". Fundación Ciudadanía y valores. 2010. Págs. 1 a 21.
- CLAVERO ARÉVALO, Manuel: "El nacimiento del Estado de las Autonomías" en Colección Mediterráneo Económico nº 10. 2006. Págs. 39 a 52.
- ELIZALDE JALIL, Marco Antonio: "El principio de autonomía en el Estado autonómico español. Sus manifestaciones constitucionales y necesario encauzamiento dentro de la unidad del Estado". Revista jurídica online de la Facultad de Jurisprudencia de Ciencias Sociales y Políticas de las Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Págs. 291 a 346.
- FERNANDEZ SEGADO, Francisco: "Distribución de competencias en la Constitución española." Revista de Derecho (Valdivia) (Universidad Austral de Chile), Vol. V, Seminario Internacional sobre Regionalización, diciembre 1994, Págs. 39 a 51.
- FERRARO GARCÍA, Francisco José: "El Estado abierto de las Autonomías". En el núm. 10 de Colección Mediterráneo Económico: Un balance del Estado de Autonomías. 2006. Págs. 11 a 35.
- GARCÍA RICO, Agustín: *La financiación de las Comunidades Autó-*

nomas. Colección Monografías. Universidad de Castilla La Mancha. Murcia. 1999.

- GARRIDO MAYOL, Vicente: "Generalización, homogeneidad e igualdad en la organización territorial del Estado". En Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol nº 54/55 (Ejemplar dedicado a: El modelo de Estado a debate). 2006. Págs. 97 a 110.
- HERNANDEZ LAFUENTE, Adolfo: *El funcionamiento del Estado autonómico*. Colección Informes y Documentos. Instituto Nacional de la Administración Pública. Madrid. 1999.
- LLAVADOR CISTERNES, Hilario. "Comentario al artículo 53." En *Comentarios a la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana 8/2010 de 23 de junio*. Coord. Javier Giure Lecaressant. La Ley. Madrid. 2011, págs. 215 a 219.
- MOROTE SARRIÓN, José Vicente: "Balance y futuro del modelo territorial del Estado." En *Las competencias del Estado Español en relación con el proceso autonómico europeo*. Dir: JOSÉ MARÍA BENEYTO & RAFAEL RIPOLL NAVARRO. Bosch. Barcelona. 2012. Págs. 215 a 243.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas I*. Iustel. Madrid. 2007.
- NAGEL, Klaus-Jürgen. "El federalismo alemán. ¿Más cooperación o nueva asimetría?" *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* Núm. 118. Octubre-Diciembre 2002. Págs. 65 a 99.
- ORTEGA ALVÁREZ, Luis: "El régimen local en los nuevos Estatutos de Autonomía." en *Tratado de Derecho Municipal*. Dir: SANTIAGO MUÑOZ MACHADO. Iustel. Madrid. 2011. Tomo I. Págs. 253 a 285.
- PÉREZ ALMANSA, Luis: "La Administración Pública en el Estado de las Autonomías. La propuesta de Administración única." en *Anales de Derecho*. Universidad de Murcia. Nº 14. 1996. Págs. 499 a 521.
- PÉREZ PÉREZ, María Luisa: "Las diputaciones provinciales ante las tendencias de reforma del gobierno local en España". En VII Congreso Español de Ciencia política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno. Págs. 188 a 203.
- PÉREZ ROYO, Javier: "Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del estado autonómico." *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* Núm. 49. Enero-Febrero 1986. Págs. 7 a 32.
- ROCA JUNYENT, Miguel: Prólogo de "La España de las Autonomías. Reflexiones 25 años después". Instituto Internacional de Ciencias Políticas IICP-IISP, en colaboración con la Editorial Bosch. Barcelona. 2005.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *Derecho Constitucional*. Dykinson. Madrid, 2010.
- SERRANO MARTÍNEZ, José María: *España en el nuevo milenio: reali-*

*dad territorial y retos pendientes*. Secretariado de publicaciones de la Universidad de Murcia. Murcia. 2003.

- SOLOZABAL ECHAVARRÍA, Juan José: "El estado autonómico en perspectiva: retos a abordar". 10ª ESCUELA INTERNACIONAL DE VERANO UGT ASTURIAS. Págs. 199 a 209.
- TEROL BECERRA, Manuel José: "Pasado y presente del Estatuto de Autonomía para Andalucía" en Derecho y conocimiento: anuario jurídico sobre la sociedad de la información y del conocimiento, N.º. 1, 2001, págs. 509 a 522.
- WEGMANN, Jana: "Tendencias de reforma en el federalismo financiero". [http://fcampalans.cat/images/noticias/Hofmann\\_TENDENCIAS%20DE%20REFORMA%20EN%20EL%20FEDERALISMO%20FINANCIERO.pdf](http://fcampalans.cat/images/noticias/Hofmann_TENDENCIAS%20DE%20REFORMA%20EN%20EL%20FEDERALISMO%20FINANCIERO.pdf).









# La abogacía general de la Generalitat Valenciana

Texto de:  
Carlos Muñoz Gil

## Sumario

**I.- INTRODUCCION. II.- EVOLUCION HISTORICA: GABINETE JURÍDICO. III.- ASISTENCIA JURÍDICA DE LA GENERALITAT VALENCIANA. IV.- FUNCIÓN CONSULTIVA: a)** Los informes consultivos. **b)** Los bastanteos de poderes. **V.- FUNCIÓN CONTENCIOSA: a)** A quien se presta, **b)** Quien la ejerce, **c)** Privilegios procesales de los Abogados de la GV, **d)** Disposición de la acción procesal. **VI.- ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA ABOGACIA GENERAL DE LA GENERALITAT VALENCIANA. VII.- CONCLUSIÓN.**

**RESUMEN:** A través de este artículo se pretende dar a conocer y analizar el régimen jurídico del Cuerpo de Abogados de la Generalitat Valenciana, creado en virtud de la *Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat*, desarrollada por su Reglamento aprobado por *Decreto 84/2006, de 16 de junio, del Consell, por el que aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat*. La Generalitat Valenciana, siguiendo el modelo del Estado y de otras Comunidades Autónomas, se dotó de un cuerpo de abogados propio. Este sistema fue avalado por el propio Consell Jurídic Consultiu, quien a través de su dictamen 432/2003, de 31 de julio puso de manifiesto, la necesidad de acometer una modernización de la Generalitat Valenciana, llevando a cabo la creación de cuerpos especiales de funcionarios a fin de conseguir la excelencia de la Administración, con unos conocimientos técnicos específicos

La Generalitat Valenciana, siguiendo el modelo del Estado y de otras Comunidades Autónomas, se dotó de un cuerpo de abogados propio.

**Se analiza la asistencia jurídica prestada por los Abogados de la Generalitat y que constituye dos funciones fundamentales: la función consultiva y la función contenciosa.**

para el desarrollo de ciertas profesiones, como en este caso la de abogado. Con este artículo pretendo contribuir a la difusión del trabajo desarrollado por los profesionales que integran este Cuerpo; así, se analiza la asistencia jurídica prestada por los Abogados de la Generalitat y que constituye dos funciones fundamentales: la función consultiva y la función contenciosa. Con respecto a ésta última, tiene especial importancia el examen de los privilegios procesales que se reconocen a los Abogados de la Generalitat, equivalentes a los de los Abogados del Estado. Por último, este trabajo termina analizando la estructura orgánica del Cuerpo de Abogados de la Generalitat Valenciana.

**KEY WORDS:** Abogados de la Generalitat Valenciana. Función Consultiva. Función Contenciosa. Privilegios procesales.

**ABSTRACT:** This article is expected highlight and to analyze the Legal Regime of the Bar of the Generalitat Valenciana established by Law 10/2005, of 9th December, the Legal Assistance to the Generalitat, developed by Regulation approved by Decree 84/2006, of 16th June, of the Council (Consell), which approves the Regulation of the General Judge Advocate of the Generalitat. The Generalitat Valenciana, following the model of the State and other Regions, is provided itself with its own body of lawyers. This system was endorsed by the Consell Juridic Consultiu itself, which through its dictum 432/2003 of the 31st of July, expressed the need of a modernization of the Generalitat Valenciana by creating special forces government employee; to achieve the excellence of the Administration, with specific technical knowledge for the development of certain professions, as is the case of the lawyers. This article aims to contribute to the dissemination of the work developed by the professionals who join this Bar, and analyzes the legal advice provided by lawyers of the Generalitat that constitutes two fundamental functions: advisory and litigious. Regarding the latter, is of particular importance, the exam of procedural privileges that are granted to the Bar of the Generalitat, equivalent to those of the State Bar. Finally, this publication finishes studying the organizational structure of the Bar of the Generalitat Valenciana.

**KEY WORDS:** Lawyers of the Generalitat Valenciana. Advisory Function. Litigious Function. Procedural privileges.

# I. Introducción.

El presente artículo es de carácter divulgativo y tiene por objeto dar a conocer el Cuerpo de Abogados de la Generalitat Valenciana y realizar un somero estudio de su régimen jurídico establecido en *Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat*<sup>1</sup> y en su Reglamento aprobado por *Decreto 84/2006, de 16 de junio, del Consell, por el que aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat*<sup>2</sup>.

La Constitución Española de 1978 además de establecer un nuevo sistema político, estableció una nueva organización territorial del Estado que se denominó como Estado de las Autonomías. Y como no podía ser de otra forma, dada la importancia histórica y cultural de la Comunitat Valenciana, ésta se colocó como Autonomía de primer nivel, mediante el Estatut de Autonomía promulgado por LO 5/1982, de 1 de Julio (modificado por LO 1/2006 de 10 de abril).

Tras una primera etapa en los que se analizaron las cuestiones políticas y jurídicas del Estado se pasa a una segunda fase de consolidación del Estado Autonómico buscando establecer una adecuada organización administrativa de las comunidades autónomas<sup>3</sup>.

Es dentro de esta segunda etapa de organización de la Administración Autonómica Valenciana, cuando, siguiendo la estela de otras Administraciones, se buscó su modernización y dotarla de profesionales adecuados para el ejercicio de ciertas funciones que requieren unos conocimientos específicos. En este punto es donde debemos encuadrar el nacimiento del Cuerpo de Abogados de la Generalitat Valenciana y cuyo proceso culminará con la organización de la Generalitat Valenciana a través de la reforma del EACV a través de la LO 1/2006.

El actual artículo 49.1. EACV atribuye competencia exclusiva a la Generalitat Valenciana para fijar la organización de sus instituciones de autogobierno en el marco del Estatuto.

**Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat.**

**Profesionales adecuados para el ejercicio de ciertas funciones que requieren unos conocimientos específicos.**

1. DO. Generalitat Valenciana 12 diciembre 2005, núm. 5152, [pág. 38792]

2. DO. Generalitat Valenciana 19 junio 2006, núm. 5283, [pág. 22161]

3. MARTÍN RETORTILLO, SEBASTIAN. "La defensa en derecho de las Administraciones Públicas". Revista de Administración Pública. Número 21 Enero-Abril 1990.

**La Administración de la Generalitat Valenciana debe contar con un servicio u organización propia que colabore en que la actividad de la Administración Autonómica Valenciana se adecúe al Ordenamiento Jurídico y pueda defender ante los Tribunales la legalidad de la actuación administrativa.**

**Será necesario el previo asesoramiento jurídico a la Administración para que sus actuaciones se ajuste a Derecho y la mejor defensa en juicio será que su actuación sea conforme a la legalidad vigente.**

**La Abogacía del Estado, como germen.**

Además, en un Estado social y democrático de Derecho, como el establecido en el artículo 1 CE, la actuación de la Generalitat Valenciana, como Administración Pública, debe estar sujeta a la ley (artículos 1.1, 103.1 y 106.1 CE), siendo los Tribunales de Justicia los que deben garantizar la legalidad de la actuación administrativa. Y por lo tanto, la Administración de la Generalitat Valenciana debe contar con un servicio u organización propia que colabore en que la actividad de la Administración Autonómica Valenciana se adecue al Ordenamiento Jurídico y pueda defender ante los Tribunales la legalidad de la actuación administrativa.

Asimismo, debemos resaltar el carácter público de dicha función y, solo, en situaciones excepcionales y aisladas podrá canalizarse a través del sector privado. Por este motivo es necesario que las Administraciones cuenten con los medios necesarios para que su actuación sea conforme a Derecho: así será necesario el previo asesoramiento jurídico a la Administración para que sus actuaciones se ajuste a Derecho y la mejor defensa en juicio será que su actuación sea conforme a la legalidad vigente. Por este motivo se ha criticado por algunos autores (Martín Retortillo<sup>4</sup>) que los servicios jurídicos de ciertas entidades públicas se limiten a las actuaciones contenciosas.

Pues bien, la Administración Valenciana, haciendo uso de esta potestad de autoorganización y buscando que su actuación sea siempre ajustada a Derecho, creó el Cuerpo de Abogados de la Generalitat Valenciana a través del cual conseguir los medios técnico-jurídicos necesarios para que su actuación se sujete a la legalidad vigente, tanto en la fase de la actuación diaria (función consultiva), como luego a la hora de defender la actuación administrativa ante los Tribunales de Justicia.

## **II. Evolucion histórica.**

**L**a historia de la Abogacía de la Generalitat Valenciana no es muy antigua dada la juventud de la propia Comunidad Autónoma Valenciana. Salvo que acudamos a los antecedentes históricos de la Abogacía del Estado, como germen que culminó tras la creación del Estado Autonomo en las asesorías jurídicas de las distintas Comunidades Autónomas, el

4. MARTÍN RETORTILLO, SEBASTIAN. "La defensa en derecho de las Administraciones Públicas". Revista de Administración Pública. Número 21 Enero-Abril 1990.

antecedente propio y en sentido estricto de la Abogacía de la Generalitat Valenciana, los encontramos el Gabinete Jurídico de la Conselleria de Presidencia.

Así, pese a que su existencia y funcionamiento en el tiempo era anterior, dicho Gabinete Jurídico de la Conselleria de Presidencia se creó formalmente por el Reglamento de Régimen Interior de fecha 3 de diciembre de 1982. Entre otras funciones la llamada "Abogacía del Consell" ejercía la asesoría jurídica de la Presidencia, del Pleno del Consell, de las Consellerias y los organismos dependientes de las mismas, así como la redacción del texto de los Decretos y Órdenes de Presidencia.

Debido al aumento de la actividad administrativa de la Generalitat Valenciana y de la litigiosidad, a través de la Ley 5/1984 de 29 de junio de comparecencia en juicio de la Generalitat Valenciana<sup>5</sup> se reguló por medio de una disposición con rango de ley el régimen de funcionamiento del citado Gabinete Jurídico, completando su regulación por el Decreto 73/1984, de 30 de Julio de Organización y Funcionamiento del Gabinete Jurídico.

Y posteriormente su régimen quedó establecido en el Decreto 27/2001 de 30 de Enero de Organización y Funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Generalitat Valenciana<sup>6</sup>, que supuso un primer intento de modernización de dicho Gabinete Jurídico. Su objetivo era el establecimiento de una nueva organización de los Servicios Jurídicos de la Generalitat Valenciana, que sirviese para profundizar y actualizar los principios en que ha de basarse tanto la representación y defensa en juicio de la administración Autónoma, como el asesoramiento en Derecho a los distintos órganos de la misma. Estos principios no era otros que los de unidad de dirección y coordinación, exclusividad, universalidad, unidad de criterio y especialización, que venían siendo reconocidos y aplicados por la práctica totalidad de las Administraciones Públicas y que muy significativamente aparecían recogidos tanto en la legislación estatal, a través la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al

## Gabinete Jurídico de la Conselleria de Presidencia.

## Los Servicios Jurídicos de la Generalitat Valenciana.

5. Vigente hasta el 13 de diciembre de 2005, fecha de entrada en vigor de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat. (BOE. núm. 15, de 18 de enero de 2006).

6. (DOCV núm. 3930 de 01.02.2001)

**Se hizo necesario adaptar la Administración de la Generalitat Valenciana a las exigencias que requiere una Administración moderna.**

**La creación de un Cuerpo especializado de Abogados al servicio de la Administración Autonómica Valenciana, similar al modelo acogido por el Estado y en otras Comunidades Autónomas.**

**Dictamen del Consell Jurídic Consultiu de la Comunidad Valenciana 432/2003, de 31 de julio.**

Estado e Instituciones Públicas<sup>7</sup>, como en la legislación de la mayoría de la Comunidades Autónomas.

Llegados a este punto, se hizo necesario adaptar la Administración de la Generalitat Valenciana a las exigencias que requiere una Administración moderna, dotándose de funcionarios especializados para ejercer ciertas funciones vinculadas a ciertas profesiones. Como consecuencia de esta modernización, que en general afecta a todas las Administraciones Públicas, se hace necesario modernizar también el Gabinete Jurídico y se propuso la creación de un Cuerpo especializado de Abogados al servicio de la Administración Autonómica Valenciana, similar al modelo acogido por el Estado y en otras Comunidades Autónomas.

La Administración de la Generalitat Valenciana se había configurado siguiendo un modelo funcional de puestos de trabajo, sin atender a sus peculiaridades, ni a la especialización de los funcionarios seleccionados para cubrir ciertas funciones dentro de la Administración. El proceso de modernización de la Administración Autonómica comenzó con la creación de dos cuerpos configurados como Administraciones Especiales: los Abogados de la Generalitat y los Interventores de la Generalitat Valenciana<sup>8</sup>.

Además la creación del Cuerpo de Abogados de la Generalitat vino avalada por el Dictamen del Consell Jurídic Consultiu de la Comunidad Valenciana 432/2003, de 31 de julio, que puso de manifiesto, que tal y como ocurrió, en su momento, en la Ad-

---

7. BOE 28 noviembre 1997, núm. 285, [pág. 35089]. Fue declarada vigente de forma expresa por la disposición derogatoria única. 3 de la Ley 1/2000, de 7 de enero de Enjuiciamiento Civil, que dispone: "3. Asimismo, se consideran derogadas, conforme al apartado segundo del artículo 2 del Código Civil, cuantas normas se opongan o sean incompatibles con lo dispuesto en la presente Ley.

*Se considera en vigor la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica del Estado e Instituciones Públicas."*

---

8. La Ley 16/2003, de 17 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, incorporó una nueva disposición adicional, la duodécima, al Texto Refundido de la Ley de la Función Pública Valenciana, aprobado por Decreto Legislativo de 24 de octubre de 1995, del Consell de la Generalitat, mediante la cual se creaba un nuevo Cuerpo de funcionarios, correspondiente al grupo A de titulación, denominado Cuerpo Superior de Interventores y Auditores de la Generalitat. Su régimen se desarrolla por DECRETO 72/2005, de 8 de abril, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores de la Generalitat. [2005/X3783](DOCV núm. 4983 de 12.04.2005), modificado por el Generalitat

ministración del Estado, era necesaria una modernización de la Administración Autonómica Valenciana. En la Generalitat Valenciana se había prescindido, casi totalmente, de cuerpos especiales de funcionarios, dado que se siguió un modelo funcional de puestos de trabajo. Por ello, el alto órgano consultivo consideró necesaria la creación de tales cuerpos especializados para atender a contingencias aisladas y sobrevenidas; así, resultaba necesario que ciertos puestos de trabajo queden reservados en exclusiva a los funcionarios de carrera integrados en ellos.

El rasgo fundamental de esos cuerpos especiales es la formación técnica de sus miembros en razón al ejercicio de una profesión (en este caso el de la abogacía). Con esta especialización se puede lograr uno de los fines perseguidos por las administraciones modernas, es decir, conseguir su excelencia. Esta excelencia, es desde los orígenes de la creación del Cuerpo de Abogados del Estado, uno de los caracteres propios de dicho cuerpo. Por lo tanto, dicha excelencia también debía presidir la creación del Cuerpo de Abogados de la Generalitat. Uno de los problemas que tienen las administraciones modernas es que no pueden competir con los atractivos inherentes al sector privado, por ello al crearse el Cuerpo de Abogados de la Generalitat, el Consell Jurídic Consultiu, hizo patente la necesidad de ilusionar a los mejores estudiantes y profesionales para que accediesen al mismo.

El Consell Jurídic Consultiu enumeró una serie de instrumentos con los que lograr dicha excelencia, a la que antes hacíamos mención. Por un lado, recomendó que la oposición libre fuera el único sistema de acceso, y así, consideró que debía excluirse el nombramiento interino, así como, el concurso-oposición o de simple concurso, como sistemas de ingreso en el Cuerpo. El acceso a dicho Cuerpo debe de producirse exclusivamente por la vía de la oposición libre, como medio para lograr su excelencia y evitar el acceso de personas sin la cualificación debida. De este modo, el Consell Jurídic Consultiu en su dictamen 432/2003, de 31 de julio, dispone *“que el ingreso únicamente pueda realizarse mediante oposición. No basta con la expresa exclusión del nombramiento interino, sino que también debe eliminarse la opción del concurso-oposición o del simple concurso...La oposición libre entre Licenciados en Derecho es el sistema de selección para ingresar en el Cuerpo de Abogados del Estado...*

*Es rasgo común la tendencia a establecer que la oposición es el sistema de ingreso en tales Cuerpos Especiales o Escalas,*

**El alto órgano consultivo consideró necesaria la creación de tales cuerpos especializados para atender a contingencias aisladas y sobrevenidas.**

**El rasgo fundamental de esos cuerpos especiales es la formación técnica de sus miembros en razón al ejercicio de una profesión.**

**La oposición libre único sistema de acceso.**

**Desarrollo de la carrera profesional, estableciendo mecanismos de fidelización de los recursos humanos.**

**Estatus de prestigio y excelencia similar a los de los Abogados del Estado.**

*desechando otros sistemas de selección de personal como el concurso o concurso-oposición...."*

Actualmente, el acceso es por oposición libre y su temario, basado en el de Abogacía del Estado, fue aprobado por *ORDEN de 25 de junio de 2008, de la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas, por la que se aprueba el programa de las pruebas selectivas de ingreso en el Cuerpo de Abogados de la Generalitat*<sup>9</sup>.

Y por otro lado, también recomendó que debiera conseguirse la excelencia a través del desarrollo de la carrera profesional, estableciendo mecanismos de fidelización de los recursos humanos. Se puso de manifiesto, que uno de los problemas de la Abogacía del Estado no es solo la captación de recursos humanos, sino su fidelización en el puesto de trabajo. El Consell Jurídic desgranó una serie de medidas con las que poder incentivar a los integrantes del recién creado Cuerpo de Abogados de la Generalitat.

Por lo tanto, la Generalitat Valenciana, siguiendo la evolución propia de una administración moderna, quiso dotarse de un cuerpo de abogados propio. Si bien, el cuerpo de abogados de la Administración más conocido y prestigioso es el de los Abogados del Estado, poco a poco, junto a éstos han ido surgiendo los abogados de las distintas Comunidades Autónomas, a los que se les debe reconocer un estatus de prestigio y excelencia similar a los de los Abogados del Estado, dada la complejidad del temario y las pruebas selectivas, así como, dada la función que desempeñan y la responsabilidad que asumen en el ejercicio de sus funciones.

Como decíamos, esta opción ya había sido adoptada previamente en otras Comunidades Autónomas, como por ejemplo, en Andalucía (que crea su servicio jurídico propio por disposición adicional segunda de la Ley 8/1993, de 19 de octubre, del Consejo Consultivo de Andalucía), en la Comunidad de Madrid (cuyo régimen se establece en la Ley 3/1999, de 30 marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid), Cataluña (Ley 7/1996 de 5 de julio de Servicios Jurídicos de la Generalitat de Cataluña), Castilla la Mancha (Ley 4/2003 de 27 de febrero, de ordenación de los servicios jurídicos de la Administración de Castilla La Mancha), Castilla y León (Ley 6/2003 de 6 de abril de Asistencia Jurídica de Castilla León).

---

9. DO. Generalitat Valenciana 6 marzo 2006, núm. 5212, [pág. 8478]

Y, tiene pleno encuadre jurídico en el artículo 551-3 de la LOPJ que dispone: *“La representación y defensa de las comunidades autónomas y las de los entes locales corresponderán a los letrados que sirvan en los servicios jurídicos de dichas Administraciones públicas, salvo que designen abogado colegiado que les represente y defienda. Los Abogados del Estado podrán representar y defender a las comunidades autónomas y a los entes locales en los términos contenidos en la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas y su normativa de desarrollo.”*

### III. Asistencia jurídica de la Generalitat Valenciana.

La función de los Abogados de la Generalitat Valenciana es prestar asistencia jurídica a la Generalitat Valenciana, constituyendo el objeto fundamental de la 10/2005 (artículo 1º).

Esta función plantea dos cuestiones que debemos clarificar, por un lado, en que consiste dicha asistencia jurídica y, por otro lado, a quien se presta dicha asistencia jurídica.

La primera cuestión, relativa a que entendemos por asistencia jurídica, queda resuelta en la propia ley, al desarrollar las dos funciones que se encomiendan a los Abogados de la Generalitat Valenciana: la función consultiva y la función contenciosa, que luego desarrollaremos.

La segunda cuestión, es a quien debe prestarse dicha asistencia jurídica. Esta circunstancia viene aclarada en el artículo 1 de la Ley 10/2005, que establece que dicha ley tiene como objeto regular la asistencia jurídica a *“La Generalitat, así como a las entidades de derecho público, sociedades y fundaciones vinculadas o dependientes de ella, a las que se refiere los apartados 2 y 3 del artículo 5 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de La Generalitat, aprobada por Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991 del Consell de La Generalitat.”*<sup>10</sup>

**La función de los Abogados de la Generalitat Valenciana es prestar asistencia jurídica a la Generalitat Valenciana.**

**La función consultiva y la función contenciosa.**

<sup>10</sup>. DO. Generalitat Valenciana 17 julio 1991, núm. 1588, [pág. 7107]; rect. DO. Generalitat Valenciana 10 octubre 1991, núm. 1639, [pág. 9525]

**Se presta asesoramiento jurídico a gran parte del Sector Público Valenciano, a La Generalitat Valenciana, entidades de derecho público, sociedades y fundaciones vinculadas o dependientes de La Generalitat Valenciana.**

Por lo tanto, se presta asesoramiento jurídico a gran parte del Sector Público Valenciano, puesto que el artículo 1 se refiere:

- A La Generalitat Valenciana, en su concepción de Administración Autónoma Valenciana, y no en el sentido de Institución Estatutaria. El propio artículo 1 de la Ley, excluye ciertas Instituciones Valencianas a las que el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana configura como instituciones integrantes de La Generalitat. Así el párrafo 3 de dicho artículo 1 establece que:

"Esta Ley no será de aplicación al asesoramiento en derecho de las Cortes Valencianas, de la Sindicatura de Cuentas, del Síndico de Agravios y del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, que estará encomendado a sus propios órganos, de acuerdo con su normativa específica.

Asimismo, esta Ley tampoco será de aplicación a la representación y defensa en juicio de las Cortes Valencianas, de la Sindicatura de Cuentas y del Síndico de Agravios, la cual corresponderá a los letrados de las Cortes Valencianas, salvo que sus órganos de gobierno la encomienden a la Abogacía General de la Generalitat para algún proceso concreto o clase determinada de los mismos. La representación de las Cortes Valencianas en los recursos de inconstitucionalidad corresponderá al miembro de las mismas o comisionado que designen, conforme a la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional."

- Y también comprende, previa la celebración del oportuno convenio, a las entidades de derecho público, sociedades y fundaciones vinculadas o dependientes de La Generalitat Valenciana, a las que se refiere los apartados 2 y 3 del artículo 5 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de La Generalitat, y dispone

*"2. A los efectos previstos en la presente Ley, se consideran empresas de la Generalitat Valenciana 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 Valenciana, con personalidad jurídica propia y cuyas actividades se rijan por el ordenamiento jurídico privado.*

*Las sociedades de la Generalitat Valenciana se registrarán 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 Valenciana, a los efectos de esta ley, las Fundaciones en cuya dotación participen mayoritariamente, directa o indirectamente, la Generalitat Valenciana, sus entidades autónomas, o demás entidades que conforman su sector público. Su creación requerirá en todo caso autorización previa del Gobierno Valenciano."*

A pesar de todo lo expuesto esta asistencia jurídica no se presta en exclusiva por los Abogados de la Generalitat Valenciana. La ley no impide que pueda atribuirse el asesoramiento jurídico a abogados externos o no pertenecientes al cuerpo de Abogados de la Generalitat Valenciana. Si bien, el artículo 4 de la ley impone dos limitaciones: por un lado, se exige informe favorable del Abogado General para la celebración de contratos o convenios con abogados externos; y por otro lado, se impone a los abogados externos contratados someterse a "la coordinación del Abogado General de la Generalitat, a quien deberán informar de su actuación en los términos que él establezca, sin perjuicio de su autonomía e independencia profesional."

## IV. Función consultiva.

El capítulo II de la Ley 10/2005 (artículo 4 y 5) regula una de las dos funciones de la Abogacía General de la Generalitat Valenciana, la consultiva, que se desarrolla en los artículos 17 a 22, ambos inclusive, del Reglamento.

La Abogacía de la Generalitat ejerce esta función junto con el órgano consultivo supremo, de carácter jurídico, de la Comunidad Valenciana que es el Consell Jurídic Consultiu, cuyo régimen se establece en el artículo 43 del EACV y la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana<sup>11</sup>.

<sup>11</sup>. D.O. de la Generalitat Valenciana 2 de enero 1995, número 2.419

**Esta función consultiva consiste en el asesoramiento en derecho del President de la Generalitat, del Consell y de la Administración del Consell, sin perjuicio de las funciones consultivas que le corresponden al Consell Jurídic Consultiu.**

**Los informes consultivos pueden clasificarse, en primer lugar, en preceptivos y no preceptivos, por sus efectos los informes pueden ser vinculantes o no vinculantes.**

**Rige el principio de Unidad de Doctrina.**

Esta función consultiva consiste en el asesoramiento en derecho del President de la Generalitat, del Consell y de la Administración del Consell, sin perjuicio de las funciones consultivas que le corresponden al Consell Jurídic Consultiu.

#### **a) Los informes consultivos.**

Los informes consultivos pueden clasificarse, en primer lugar, en preceptivos y no preceptivos. El artículo 5-2 de la Ley enumera una lista meramente declarativa de informes en los que debe solicitarse informe preceptivamente a la Abogacía de la Generalitat. Se trata de una lista no cerrada puesto que la letra n) reconoce que deben solicitarse estos informes en *"cualquier otro asunto en que las disposiciones vigentes exijan un informe jurídico de carácter preceptivo."* En los demás casos en que no se determine el carácter preceptivo de los informes, los órganos competentes podrán solicitar informes no preceptivos siempre y cuando lo consideren necesario en atención a la importancia económica, trascendencia social o dificultad técnico-jurídica del asunto de que se trate.

En segundo lugar, por sus efectos los informes pueden ser vinculantes o no vinculantes. Como regla general los informes no son vinculantes, salvo que una Ley disponga lo contrario, es decir, el órgano consultante no está obligado a seguir el contenido del informe. No obstante, nuestra Ley sí que exige que los actos y resoluciones administrativas que se aparten de los informes hayan de ser motivados.

#### **b) Unidad Doctrina**

En nuestro Sistema, al igual que ocurre en la Abogacía del Estado, rige el principio de Unidad de Doctrina. Nuestro Reglamento regula dos procedimientos a efecto de seguir un mismo criterio (unidad de doctrina), en ocasiones olvidados y no usados, tanto por los propios Abogados de la Generalitat, como por los "jefes": los llamados informes discrepantes y las consultas internas al Abogado General.

En primer lugar y respecto a los informes discrepantes, el artículo 20 del Reglamento establece que *"cuando un Abogado de la Generalitat sostuviera en un asunto que le haya sido asignado para consulta, un criterio discrepante con el ya manifestado por otro Abogado de la Generalitat en un tema similar o análogo, deberá abstenerse de formular el correspondiente informe y elevará consulta al Abogado General de la Generali-*

*tat Valenciana...*”. Esta cuestión requiere un sistema de comunicación interna eficaz y una mayor labor de divulgación de los informes emitidos por la propia Abogacía. A mi entender, estas circunstancias no se dan actualmente y puede dar lugar a que aparezcan informes contradictorios debido a la situación de dispersión, tanto física, como de información interna, que existe entre los Abogados de la Generalitat y, en especial, entre los abogados que se dedican al consultivo por estar situados físicamente en las distintas Consellerías. Sería aconsejable, a mi modo de ver, una unidad física e incluso funcional, es decir, que todos los abogados atendiesen funciones consultivas y contenciosas por turno rotatorio, estando incluso reunidos en un mismo espacio físico. Esto garantizaría un alejamiento con respecto al órgano gestor y una mayor objetividad en el ejercicio de nuestro trabajo.

En segundo lugar, el artículo 21 del Reglamento permite que un Abogado de la Generalitat eleve consulta al Abogado General para su resolución cuando se traten de asuntos de *“especial trascendencia o gravedad”* o cuando *“aprecie que la consulta puede afectar a varios departamentos del Consell”*. Asimismo, se reconoce la posibilidad de que el Abogado General avoque para sí el conocimiento de los asuntos que considere oportunos. Y para garantizar el principio de unidad de criterio, dictará las instrucciones precisas en aquellas materias que pueden afectar a todas o varias Consellerías.

Esto es un fiel reflejo del principio de unidad de doctrina que *“responde a la necesidad de que el asesoramiento, representación y defensa en juicio requiere una unidad de criterio, que no puede ser dividida, puesto que ello causaría un grave perjuicio a los intereses generales”*<sup>12</sup>. Se trata de unificar la actuación de la Generalitat tanto dentro como fuera de los Tribunales. Este principio no supone una actuación automatizada, sino que supone el análisis de estrategia y defensa jurídica a seguir en la defensa del conjunto del sector público.

Para que se haga efectivo este principio se requiere *“no sólo la adecuada coordinación de las posiciones procesales de la Administración, sino de las consecuencias de éstas en la labor de los órganos de la Administración, a los que puede propor-*

**Sería aconsejable, a mi modo de ver, una unidad física e incluso funcional, es decir, que todos los abogados atendiesen funciones consultivas y contenciosas.**

**Se trata de unificar la actuación de la Generalitat tanto dentro como fuera de los Tribunales.**

12. GALLARDO CASTILLO, MARIA-JESUS. “La Abogacía del Estado en España: antecedentes, regulación y funciones”. Actualidad Administrativa, N.º 1, Quincena del 1 al 15 Ene. 2012, pág. 6, Tomo 1, Editorial LA LEY. LA LEY. 19956/2011

Es necesario, que el órgano en cuestión disponga de un asesor que le oriente en la toma de decisiones y en la forma de actuar, optimizando y mejorando la actuación de la Administración.

*cionárseles una solución más segura para el fin que éstos se propongan*<sup>13</sup>. Es necesario, que el órgano en cuestión disponga de un asesor que le oriente en la toma de decisiones y en la forma de actuar, optimizando y mejorando la actuación de la Administración. Esto requiere, además, un adecuado y eficaz funcionamiento de la organización de la Abogacía de la Generalitat y una correcta interlocución entre éste y los responsables de la Administración gestora, así como la dotación de los medios personales y materiales suficientes para afrontar esta actuación coordinada y la voluntad individual y colectiva de asumir las instrucciones y pautas que señale la Abogacía de la Generalitat.

### c) Los bastanteos de poderes

Por último, dentro de la función consultiva, se incluye la realización de bastanteos (art. 22 del Reglamento). El bastanteo consiste en analizar los documentos justificativos de la personalidad de las personas jurídicas y de los documentos que acrediten la representación o apoderamientos de personas físicas o jurídicas que vayan a actuar ante la Generalitat Valenciana utilizando dichos documentos de representación. Tras dicho análisis el Abogado de la Generalitat debe decir si las facultades acreditadas son suficientes o no para la actuación que desempeñará ante la Generalitat. Es una función de suma trascendencia pues estamos emitiendo un juicio de suficiencia de capacidad y legitimación de aquellos que pretender entablar una relación jurídica con la Administración.

Esta defensa y representación en juicio se ejercerá ante cualquier tipo de jurisdicción y ante cualquier orden jurisdiccional no requerirán estar representadas por procurador.

## V. Función contenciosa.

La segunda función que tenemos encomendada los Abogados de la Generalitat Valenciana es la llamada función contenciosa o *"la representación y defensa en juicio de la Generalitat y de las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la misma"* (artículo 7 de la Ley 10/2005). Esta defensa y representación en juicio se ejercerá ante cualquier tipo de jurisdicción y ante cualquier orden jurisdiccional, sean españoles, supranacionales o extranjeros, incluyendo los que se sigan ante órganos arbitrales o parajudiciales. Esto constituye uno de los privilegios de la Administración en la vía

13. GALLARDO CASTILLO, MARIA-JESUS. "La Abogacía del Estado en España: antecedentes, regulación y funciones". Actualidad Administrativa, N.º 1, Quincena del 1 al 15 Ene. 2012, pág. 6, Tomo 1, Editorial LA LEY. LA LEY. 19956/2011

contenciosa, pues no requerirán estar representadas por procurador, siendo asumida la representación procesal y la dirección técnica directamente por los Abogados de la Generalitat Valenciana.

Su régimen jurídico viene establecido en el Capítulo III de la Ley 10/2005 (artículos 7-12) y se desarrolla en los artículos 23-33 del Reglamento. El estudio de esta función se puede dividir en las siguientes cuestiones:

#### **a) A quien se presta esta función contenciosa:**

**1.** La Administración Autonómica Valenciana: Dicha función se presta a la Generalitat, en el sentido de Administración Autonómica Valenciana antes examinado, y de las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la misma. También se puede prestar representación y defensa en juicio de las sociedades y fundaciones de La Generalitat, a las que se refieren los apartados 2 y 3 del artículo 5 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de La Generalitat, aprobado por Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, del Consell de la Generalitat a través del oportuno convenio, en el que se determinará la compensación económica que habrá de abonarse a Hacienda de La Generalitat.

**2.** Autoridades y Personal al servicio de la Generalitat Valenciana: La ley también prevé que los Abogados de la Generalitat asuman la defensa y representación en juicio de las autoridades y el personal al servicio de la Generalitat (artículo 11 de la ley y 33 del reglamento), en primer lugar, contra los que se ejerciten *"pretensiones de responsabilidad civil o penal derivadas de hechos realizados en el ejercicio de sus cargos, funciones o empleos, siempre que las citadas personas hubieran actuado con sujeción a la legalidad o cumpliendo órdenes superiores que no constituyan una infracción manifiesta, clara y terminante del ordenamiento jurídico y que exista coincidencia de intereses.*

*Asimismo, el Abogado de la Generalitat podrá asumir la asistencia letrada de las autoridades y el personal al servicio de la Generalitat en aquellos casos en los que hubiesen sido objeto de una acción ilícita manifiesta y grave con ocasión del desempeño de sus cargos, funciones o empleos."*

**Dicha función se presta a la Generalitat, en el sentido de Administración Autonómica Valenciana antes examinado, y de las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la misma.**

**Autoridades y Personal al servicio de la Generalitat Valenciana, esta defensa y representación de autoridades y funcionarios tiene carácter excepcional.**

En todo caso, esta defensa y representación de autoridades y funcionarios tiene carácter excepcional, pues solo procederá cuando lo solicite el interesado y siempre que no exista contrato de seguro que cubra la asistencia jurídica en los casos expuestos.

Para asumir esta defensa será necesaria la solicitud del interesado, con informe de su superior, y acuerdo del Abogado General de la Generalitat Valenciana. Además se requiere la compatibilidad de dicha defensa con la defensa e intereses de la Generalitat Valenciana. En caso, de que el Abogado de la Generalitat advierta la existencia de intereses contrapuestos con los de la Generalitat, deberá de abstenerse de actuar siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 33 del Reglamento. Esta es una de las cuestiones que más problemas plantea, puesto que cuando surgen posibles responsabilidades penales hay que ver si no existe conflicto de intereses con los de la propia Generalita y, en su caso, procede la abstención en la defensa correspondiente.

Las autoridades o funcionarios públicos que sean objeto de detención, prisión o cualquier otra medida cautelar también podrán solicitar directamente la asistencia de Abogados de la Generalitat, que en principio surtirá efectos inmediatos en los términos del artículo 33 del reglamento.

En todo caso, esto constituye una prerrogativa o privilegio de las autoridades o funcionarios públicos que en ningún caso menoscaba el derecho de elección de su propio abogado y procurador.

**3.** Los particulares: El artículo 12 de la Ley, también, reconoce la posibilidad de que la Abogacía de la Generalitat colabore en la defensa de particulares o que el coste de dicha defensa sea sufragado en todo o parte por los presupuestos de la Generalitat, cuando así lo haga conveniente el interés general de los valencianos, previo informe del Abogado General y con autorización del Consell. Se tendrán en cuenta para que proceda esta posibilidad las circunstancias del artículo 12.2 de la Ley, es decir, *“el carácter unitario de las pretensiones deducidas por los particulares, de su fundamentación jurídica y de los hechos de los que deriven, la existencia de un grupo numeroso de*

### Posibilidad de que la Abogacía de la Generalitat colabore en la defensa de particulares.

*particulares en cuya defensa se colabore, la complejidad de las pretensiones y dificultad técnica y económica de los medios de prueba necesarios para hacerlas valer, la repercusión positiva de tales pretensiones en el progreso social y económico de la Comunidad Valenciana y otras circunstancias de análoga naturaleza”.*

Esta colaboración no consiste en asumir directamente la defensa o representación de particulares, sino en la concertación voluntaria de criterios de actuación procesal homogéneos que puedan seguir los profesionales, la elaboración de modelos de escritos jurídicos que puedan ser utilizados por los profesionales encargados de dicha defensa, la emisión de informes periciales u otros medios de prueba que se pongan a disposición de tales profesionales o la promoción de estudios jurídicos y seminarios dirigidos a los mismos. Dicha colaboración se podrá canalizar, en su caso, a través de los colegios de abogados y procuradores.

**4.** Entidades Locales: Por último, el artículo 10 de la Ley 10/2010 establece la posibilidad de que la Abogacía General de la Generalitat Valenciana suscriba convenios con entes locales de la Comunitat Valenciana a efectos de asumir su defensa y representación. En todo caso, se exceptúan los supuestos en que exista un conflicto de intereses con la propia Generalitat o entidades de derecho público, sociedades o fundaciones vinculadas o dependientes de la misma.

## **b) Quien ejerce esta función**

Parece obvio, que si se ha creado un cuerpo especial de abogados sean los Abogados de la Generalitat quienes presten en exclusiva esta función.

No obstante, la ley prevé dos excepciones: en primer lugar, se establece la posibilidad de que cuando el servicio lo requiera, el Abogado General podrá habilitar a funcionarios licenciados en derecho para que realicen determinadas actuaciones en sustitución de los Abogados de la Generalitat. La situación de estos letrados habilitados ha sido desarrollada en el artículo 13 del Reglamento.

En segundo lugar, también se prevé que *“excepcionalmente, cuando así lo aconseje la naturaleza del asunto y a propuesta de la autoridad competente de las previstas en el artículo 9.5* (El presidente de la Generalitat, el Consell de la Generalitat y los Consellers com-

**Esta colaboración no consiste en asumir directamente la defensa o representación de particulares, sino en la concertación voluntaria de criterios de actuación procesal.**

Los Abogados de la Generalitat ostentan la misma consideración, privilegios, prerrogativas y posición procesal que los Abogados del Estado.

Actos de comunicación procesal.

Exención de depósitos y cauciones.

petentes por razón de la materia. Los presidentes y directores de las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la Generalitat. Y los órganos de administración de las sociedades y fundaciones de la Generalitat, a las que se refieren los apartados 2 y 3 del artículo 5 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat, aprobado por Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, del Consell de la Generalitat, el Abogado General de la Generalitat podrá acordar que la representación y defensa en juicio sea asumida por un abogado, o confiar a éste sólo la defensa, encomendándose la representación a un procurador. En tales casos, los profesionales designados darán cuenta de todas sus actuaciones al Abogado General de la Generalitat, quedando sujetos a su dirección y coordinación, y actuarán de conformidad con las normas contenidas en los estatutos profesionales que les sean de aplicación."

### c) Privilegios procesales de los Abogados de la Generalitat

Los Abogados de la Generalitat ostentan la misma consideración, privilegios, prerrogativas y posición procesal que los Abogados del Estado. En particular, nuestra ley se remite a los privilegios reconocidos a los Abogados del Estado en los artículos 11, 12, 13.1, 14 y 15 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica del Estado e Instituciones Públicas y que pasamos a estudiar a continuación.

En primer lugar, se regulan los actos de comunicación procesal que se desarrolla en el artículo 24 del Reglamento. Al igual que la Abogacía del Estado, las notificaciones, citaciones, emplazamientos y demás actos de comunicación procesal se practicarán directamente en la sede de la Abogacía General de la Generalitat Valenciana. Este privilegio viene íntimamente relacionado con que los Abogados de la Generalitat Valenciana asumen además de la defensa jurídica la representación procesal. La única excepción a este privilegio es que se haya designado abogado y procurador para asumir la defensa y representación en juicio de algún asunto, en los términos del artículo 7 de la Ley 10/2005.

En segundo lugar, también se reconoce la exención de depósitos y cauciones de la propia Generalitat Valenciana, organismos autónomos y entidades públicas, siendo los propios Abogados de la Generalitat los que cuidarán que se observe tal exención por los juzgados y tribunales. Este privilegio no abarca a las

sociedades y fundaciones de capital público, pues son entes de derecho privado que se rigen por las normas de derecho mercantil, lo que no les hace acreedoras de tal potestad. Por lo tanto, dicha exención sólo corresponde a los entes que tienen la condición de Administración Pública, como uno de los privilegios o potestades que se les reconoce en aras del cumplimiento de los fines de interés públicos que deben garantizar.

En tercer lugar y con relación a las costas (artículo 30 del Reglamento) debemos distinguir dos supuestos, los casos en que se condene en costas a la parte que litiga en contra de la Generalitat, entidad pública, sociedad o fundación pública y el supuesto en que sea la entidad representada por el Abogado de la Generalitat la condenada a su pago. En el primer supuesto, el Abogado de la Generalitat pedirá, en todo caso, y sin mayor dilación la tasación de costas incluyendo los conceptos recogidos en los artículos 241 y 242 LEC, siguiendo los criterios y según el modelo que establezca la Abogacía General de la Generalitat. Además deben incluirse los honorarios de procurador y en cualquier cosa, estas costas ingresan en la Hacienda Valenciana, como ingreso público. En los casos en que no se efectúe el pago de manera voluntaria se acudiría a su exacción en vía de apremio administrativo del artículo 97 de la Ley 30/92, este privilegio considero que solo corresponderá a la Administración de la Generalitat Valenciana y a los entes públicos, no así a las sociedades y fundaciones públicas dada su naturaleza de ente privado. El segundo supuesto es el de condena al ente representado por los Abogados de la Generalitat al pago de costas. Dichas costas será satisfechas con cargo a los respectivos presupuestos de la Generalitat, ente público, sociedad o fundación pública.

En cuarto lugar, el artículo 8-2 de la Ley 10/2005 remite al privilegio reconocido a los Abogados del Estado del artículo 14 de la Ley 52/1997, relativo a la suspensión de los autos en los procesos civiles. Llama la atención que ni la Ley Valenciana, ni su reglamento se refieren a tal potestad. Tal facultad consiste en que en los procesos civiles el Abogado de la Generalitat recabará los antecedentes para ejercer la defensa, así como elevará, en su caso, consulta al Abogado General. A tal fin, al recibir el primer traslado, citación o notificación del órgano jurisdiccional puede pedir y el Juez acordará la suspensión del curso de autos salvo que motivadamente se estime que puede producir un daño grave al interés general. Dicha suspensión se fija por el plazo que discrecionalmente establezca el Juez, que

**Estas costas ingresan en la Hacienda Valenciana, como ingreso público.**

**La suspensión de los autos en los procesos civiles.**

## Fuero territorial.

**Necesidad de obtener autorización previa para iniciar acciones en nombre de la Generalitat, desistir de un procedimiento iniciado o allanarse. También se requiere autorización para no recurrir una sentencia desfavorable o desistir del recurso interpuesto.**

no podrá ser inferior a 15 días ni superior a un mes. Y en el caso de interdictos posesorios o acciones del artículo 41 de la LH, aseguramiento de bienes litigiosos e incidentes el plazo no podrá ser inferior a 6 ni superior a 10.

En quinto lugar se reconoce a las Comunidades Autónomas el mismo privilegio que al Estado en cuanto a la fijación del fuero territorial. Esta cuestión se encuentra desarrollada en el artículo 26 del Reglamento. Este privilegio consiste en que en asuntos civiles en que sea parte la Administración de la Generalitat Valenciana y Organismos públicos de la misma, solo podrán conocerlos Juzgados y Tribunales que tengan su sede en capitales de provincia, combinándolo con los demás criterios de competencia territorial regulados en la LEC. Se exceptúan los supuestos de juicios universales y los interdictos de obra ruinosa.

### **d) Disposición de la acción procesal.**

Esta cuestión viene regulada en el artículo 9 de la Ley 10/2005 y desarrollada en el artículo 25 del Reglamento. Supone la necesidad de obtener autorización previa para iniciar acciones en nombre de la Generalitat, desistir de un procedimiento iniciado o allanarse frente a las demandas formuladas en contrario. También se requiere autorización para no recurrir una sentencia desfavorable o desistir del recurso interpuesto.

Estas autorizaciones deben ser concedidas, según el apartado 3 del artículo 9, por las siguientes autoridades:

*"a) El presidente de la Generalitat, el Consell de la Generalitat y los Consellers competentes por razón de la materia.*

*b. Los presidentes y directores de las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la Generalitat.*

*c. Los órganos de administración de las sociedades y fundaciones de la Generalitat, a las que se refieren los apartados 2 y 3 del artículo 5 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat, aprobado por Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, del Consell de la Generalitat."*

Estas autorizaciones podrán ser otorgadas por el Abogado General cuando exista delegación previa o en supuestos de urgencia o necesidad, en este último caso el Abogado General dará cuenta inmediata a la autoridad competente.

## VI. Estructura orgánica de la abogacía general de la Generalitat Valenciana.

Para concluir, conviene hacer una breve mención de la organización interna de la Abogacía viene establecida en el Capítulo I del Reglamento (artículos 2-16). Me limitaré a exponer brevemente los órganos en que se divide sin entrar a estudiar en profundidad sus funciones. Se articula en los siguientes órganos:

1º. El órgano supremo lo constituye el Abogado General, que es el órgano superior de dirección de la Abogacía de la Generalitat, siendo nombrado por el Consell a propuesta del President de la Generalitat con el rango que establezca el decreto de nombramiento, actualmente rango de Secretario Autonómico. El artículo 2 exige el nombramiento entre "juristas de reconocido prestigio". Este concepto jurídico indeterminado debe interpretarse en relación con el punto 3 Preámbulo de la Ley, que disponía que debía ser "nombrado entre juristas de prestigio y reconocida experiencia en el ámbito del derecho público valenciano, con una experiencia de, al menos, 15 años". Esta postura ha sido defendida por el STSJCV 73/2009 de 27 de enero<sup>14</sup>.

**El Abogado General es el órgano superior de dirección de la Abogacía de la Generalitat.**

14. Sentencia TSJCV núm. 73/2009 de 27 enero RJCA 2009\66: "el Tribunal concluye que lo dispuesto en el preámbulo de la Ley 10/05, de la Generalitat Valenciana y en el art. 2.2 de su articulado no resulta contradictorio, sino que por el contrario es complementario y sirve para dotar de contenido al concepto jurídico indeterminado que es "jurista de reconocido prestigio" que el Legislador de forma habitual siempre ha ligado o restringido a quienes efectivamente hayan ejercido una profesión que garantice, mínimamente, por datos objetivos la condición de jurista de reconocido prestigio, garantía objetiva que no se produce sino se liga al ejercicio efectivo de la profesión durante un periodo de tiempo determinado. En este sentido el art. 122 del Texto Constitucional en su punto 3º cuando hace referencia a la composición del Consejo General del Poder Judicial señala que parte de sus miembros se eligen "... entre Abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de 15 años de ejercicio de su profesión". Igual previsión contiene el art. 159 de la Constitución en su punto 2º cuando señala que: "los miembros del Tribunal Constitucional deberán ser nombrados entre Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad, Funcionarios Públicos y Abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de 15 años de ejercicio profesional". El nombramiento de Fiscal General del Estado exige también, un mínimo de servicios profesionales... Por todo ello el contenido del Preámbulo de la Ley en relación con el Texto normativo como ya se ha dicho, no solo no resulta contradictorio, sino que sirve de presupuesto objetivo para interpretar el concepto jurídico indeterminado de jurista de reconocido prestigio, y frente a ello no puede prosperar lo alegado por la Generalitat en el sentido de que el contenido del preámbulo se debió a un error en su tramitación parlamentaria, pues lo bien cierto es que con posterioridad a la publicación de la norma no se ha producido ninguna modificación del citado preámbulo, por lo tanto éste es el texto vigente y partiendo de su contenido debe resolverse el caso que se está enjuiciando.

## El Director General de la Abogacía de la Generalitat, es la segunda autoridad.

**2º.** El Director General de la Abogacía de la Generalitat, es la segunda autoridad dentro de ésta. Será nombrado por el Consell, a propuesta del President entre Abogados de la Generalitat y, en este caso sí, se exige que tengan 5 años de antigüedad. Se encarga de las cuestiones ordinarias de la Abogacía.

**3º.** A continuación se regulan tres direcciones que se encargan de dirigir las grandes áreas de actuación de la Abogacía: -La Dirección de los Servicios Contenciosos. - La Dirección de los Servicios Consultivos. - Y la Dirección del Gabinete Estudios.

**4º.** Estos órganos se completan con: -Los Abogados Coordinadores, encargados de coordinar la adscripción funcional que determine el Abogado General de la Generalitat, -Y la Junta de Abogados de la Generalitat Valenciana, cuyo régimen se ha desarrollado a través de la Orden 13/2012, de 3 de abril, de la Conselleria de Presidencia, por la que se regula la Junta de Abogados de la Generalitat.<sup>15</sup>

## VII. Conclusión.

Por todo lo expuesto, debemos hacer constar que la Abogacía de la Generalitat Valenciana, es un cuerpo jurídico adscrito actualmente a la Conselleria de Presidencia, pero que goza de independencia funcional en el ejercicio de sus funciones de asesoramiento jurídico, estando sus actuaciones sujetas a criterios objetivos.

Este cuerpo jurídico, junto al Consell Jurídic Consultiu, ostenta las funciones de asesoramiento jurídico de la Administración de la Generalitat Valenciana, con la finalidad de hacer cumplir el mandato constitucional de sometimiento de las Administraciones Públicas a la legalidad vigente (artículos 1.1, 9.1, 103.1, 106.1 CE). Si bien el Consell Jurídic Consultiu forma parte de la llamada Administración Consultiva, siendo así el órgano consultivo supremo de la Administración Valenciana y externo a ésta; la Abogacía de la Generalitat ejerce esa función de asesoramiento jurídico desde dentro de la Administración, pero siempre con independencia, objetividad y profesionalidad.

El Cuerpo de Abogados de la Generalitat Valenciana se encuadra dentro de los cuerpos especializados dentro de una

---

15. (DOCV de 17 de abril de 2012)

administración moderna y efectiva. Este cuerpo especializado está integrado con funcionarios especializados en el ejercicio de la profesión de la abogacía. Lo que se ha pretendido con su creación es dotar a la Administración Valenciana de un cuerpo de abogados de prestigio dado la especialidad y conocimientos de sus integrantes, como ocurre en la Administración Estatal con sus Abogados del Estado. La excelencia del Cuerpo y de sus miembros se consigue mediante el acceso al mismo por medio de la superación de oposiciones libres, como vía exclusiva de acceso al cuerpo. Dichas oposiciones suponen la superación de un temario suficientemente amplio, equiparable al del Cuerpo de Abogados del Estado.

Esta excelencia también debe mantenerse mediante el desarrollo de la carrera profesional, este fin debe alcanzarse estableciendo incentivos de diversa índole que garanticen la fidelidad de sus integrantes. Estos incentivos han de evitar, como ocurre en el Cuerpo de Abogados del Estado, que sus integrantes abandonen el cuerpo para desarrollar sus funciones en la empresa privada.

Por todo ello, para conseguir la misma excelencia y prestigio que goza del Cuerpo de Abogados del Estado es precisa una actividad de divulgación del Cuerpo de Abogados de la Generalitat Valenciana. Los ciudadanos y los propios funcionarios deben conocer quienes somos, a que nos dedicamos y que pruebas hemos superado para acceder a este cuerpo. Por este motivo y como reconoce el Consell Jurídic Consultiu en el dictamen antes referenciado, es también importante, la simbología que rodea a nuestro cuerpo y que la dota de una especial honorabilidad.

**El Cuerpo de Abogados de la Generalitat Valenciana se encuadra dentro de los cuerpos especializados dentro de una administración moderna y efectiva.**

## Bibliografía

- BREZMES MARTÍNEZ DE VILLARRAL, ALFONSO. "Tasación de costas en el recurso contencioso-administrativo y honorarios del Abogado del Estado". Actualidad Administrativa núm.11/2005. BIB 2005/1290.
- LÓPEZ-FONT MÁRQUEZ, JOSÉ-FRANCISCO. "La derogación del Fuero Territorial del Estado y sus organismos autónomos y del régimen especial de notificaciones. Revista española de Derecho Administrativo num. 75/1992 parte Jurisprudencia.
- VICTORIA BOLÍVAR, SALVADOR. "Las partes en el proceso civil". Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid, núm. 8/2000 parte portada.
- VILACHÁ DOMÍNGUEZ, LARA. "Fuero territorial del Estado y suspensión del curso de los autos". Diario La Ley núm. 7153/2009 Año XXX parte Tribuna.
- GALLARDO CASTILLO, MARIA-JESUS. "La Abogacía del Estado en España: antecedentes, regulación y funciones". Actualidad Administrativa, N.º 1, Quincena del 1 al 15 Ene. 2012, pág. 6, Tomo 1, Editorial LA LEY. LA LEY. 19956/2011
- MARTÍN RETORTILLO, SEBASTIAN. "La defensa en derecho de las Administraciones Públicas". Revista de Administración Pública. Numero 21 Enero-Abril 1990.
- GRANADO HIJELMO, IGNACIO. "Los Servicios Jurídicos de las Comunidades Autónomas". Revista de Administración Pública. Numero 113 Mayo-Agosto 1987.







tras la Constitución de 1978. Entre furs y Estatut. Notas sobre la experiencia histórico-jurídica  
la experiencia histórico-jurídica valenciana y su recepción tras la Constitución de 1978. Entre  
la Constitución de 1978. Entre furs y Estatut. Notas sobre la experiencia histórico-jurídica  
experiencia histórico-jurídica valenciana y su recepción tras la Constitución de 1978. Entre  
la Constitución de 1978. Entre furs y Estatut. Notas sobre la experiencia histórico-jurídica  
experiencia histórico-jurídica valenciana y su recepción tras la Constitución de 1978. Entre  
la Constitución de 1978. Entre furs y Estatut. Notas sobre la experiencia histórico-jurídica

# Entre furs y Estatut



# Entre furs y Estatut.

## Notas sobre la experiencia histórico-jurídica valenciana y su recepción tras la Constitución de 1978.

Texto de:  
Fco. Javier Palao Gil

### Sumario

**I.-** Introducción. **II.-** Origen y mito de los fueros. **III.-** Foralismo en tiempo de privación **IV.-** La larga noche de los fueros. **V.-** Una inesperada resurrección.

### I. Introducción.

El trabajo<sup>1</sup> que a continuación se expone consiste en un somero repaso de la historia valenciana dividida en varios momentos emblemáticos: primero, el del reino foral, paradigma imaginario de las libertades y derechos de los valencianos frente al poder del soberano; después, tras la abolición de los fueros, el de la provincia asimilada a Castilla que se resiste a perder su pasado foral bajo el yugo de la monarquía absoluta; la época del liberalismo centralista y uniformizador viene a continuación, con la difuminación progresiva del recuerdo de los fueros, aunque permanezca en el subconsciente regional trasmutado en nuevas demandas y anhelos que se concretan, tras la muerte de Franco, en la construcción de la actual comunidad autónoma valenciana y en la redacción del estatuto de autonomía de 1982; por último, se aborda la inesperada "resurrección" de los fueros

---

1. Este trabajo se inscribe en el proyecto de investigación *Derecho y política en la Corona de Aragón, Navarra y territorios vascos (siglos XVII-XVIII)*, (DER2008-06370-C03/JURI), subgrupo «Teoría política, derecho y gobierno en Cataluña y Valencia (siglos XVI-XVIII)», DER2008-06370-C03-03, dirigido por el Dr. X. Gil Pujol.

en la reforma estatutaria de 2006, bajo el influjo de un imaginario histórico que parece estar lejos de agotarse.

## Origen y mito de los fueros

La conquista de Valencia colocó a Jaime I ante un escenario muy diferente de aquel en que se había movido hasta la fecha<sup>2</sup>. Las opciones que tenía ante sí eran variadas. Desde luego, descartó la de conservar el statu quo que encontró, aun cuando las capitulaciones permitían a los musulmanes mantener su religión, derecho y autoridades, pero sólo en el interior de sus comunidades o aljamas. Pudo continuar extendiendo el derecho de Zaragoza, pero no le convenía su carácter señorial, que habría limitado su poder. La opción por el derecho catalán -las *Consuetudines ilderenses*, por ejemplo, redactadas una década antes- tampoco era factible, tanto por su extrema dispersión y variedad, como por la oposición más que previsible de la nobleza de Aragón; ésta no renunciaba a convertir las tierras conquistadas en un apéndice de su propio reino y a repoblarlo según su sistema de caballerías u *honores*, en que primaban nobles e infanzones.

La última opción, la elegida finalmente, pasaba por dotar a las tierras conquistadas de una autonomía completa frente a Aragón y Cataluña, los otros dos territorios peninsulares de la Corona.

El rey plantea la convivencia en Valencia, o en otros lugares de realengo, desde una perspectiva distinta: pretende un derecho que dé una mayor libertad.

La última opción, la elegida finalmente, pasaba por dotar a las tierras conquistadas de una autonomía completa frente a Aragón y Cataluña, los otros dos territorios peninsulares de la Corona. Por un lado, el rey conseguía un número suficiente de estados para repartir entre sus hijos, en una época en que los soberanos tenían un concepto patrimonial de los reinos que les estaban sometidos; por otro, aspiraba a obtener una mejor posición política -más poder- en un reino nuevo, pues en los otros dos lo tenía limitado desde la Alta Edad Media. Y esa autonomía se va a sostener sobre un nuevo y extenso ordenamiento jurídico, la *Costum* de Valencia, basado en el derecho común romanocanónico, que empieza a recibirse en la Península Ibérica en su elaboración por las universidades italianas. El rey plantea la convivencia en Valencia, o en otros lugares de realengo, desde una perspectiva distinta: pretende un derecho que dé una mayor libertad, con unas tierras y haciendas entregadas a quienes acuden a la repoblación, a través del sistema del *repartiment* o libro de registro donde se anotan estas concesiones.

2. Sigo aquí parcialmente el texto de PESET, Mariano et alii: *Derecho foral valenciano*, Artes Gráficas Soler, Valencia, 1995, págs. 5 ss.

Jaime I otorga la *Costum* de Valencia desde sus propios condicionamientos. Primero había extendido el fuero o normas de una ciudad a otros lugares -el Fuero de Zaragoza, principalmente-. Pero al entrar en la capital decidió cambiar de política. Hoy sabemos que concede la *Costum* apenas un mes después de tomar la ciudad, seguramente en noviembre de 1238, y ante una asamblea de notables -ricos hombres o barones, prelados y gentes de los municipios aragoneses y catalanes venidos para la conquista-. El rey eligió una denominación -*Costum* o *Consuetudines*- que era habitual en Cataluña y similar a los fueros locales aragoneses, pero que en realidad hacía referencia a un tipo de derecho muy diferente: "Costuma és un dret, instituït de usos, la qual per llei és rebuda", dicen los *Usatges*, refiriéndose al derecho consuetudinario que se positiviza. El contenido de la *Costum* valenciana es distinto, pues su base no son usos jurídicos previos, sino el derecho romano justinianeo en su elaboración medieval.

El texto original no se ha conservado, de modo que sólo lo conocemos a través de *Furs de València*, obra posterior que lo recogió e integró en el suyo propio. No obstante, Vicent García Edo ha tratado de reconstruir la redacción y el contenido del texto. En ese sentido, apunta que ya habría contado con un articulado extenso, cercano a las mil quinientas leyes, por lo que abarcaba todas las ramas del derecho. El texto se escribió en latín, lengua habitual de los juristas, y se dividió en dos partes o libros, que contenían ciento cuarenta y seis rúbricas o capítulos, cada una de las cuales contendría un número variable de capítulos -entendidos como preceptos- o fueros<sup>3</sup>. Algunos de los títulos de las rúbricas serían originales, pero la mayoría se tomaron del *Codex*, y además en el mismo orden en que allí figuran. No se copiaron todos, sino solo los que se consideró que podían ser de utilidad en el nuevo texto para Valencia. En la segunda mitad del siglo XIV, ya como *Furs de València*, se haría una nueva división de las rúbricas, pasando de dos a nueve libros, para mantener una mayor afinidad con el esquema del *Codex* medieval, que tenía ese mismo número de libros -el original tenía doce-. Para dar contenido a las rúbricas, se redactaron algunos fueros *ex novo*, pero la mayoría provienen de las diferentes partes del *Corpus*. Eso hace de la *Costum* de Valencia un texto muy romanizado; de hecho, está considerado el primer gran texto legal de la Recep-

3. Véase PESET, Mariano: "Observaciones sobre la génesis de los Fueros de Valencia y sobre sus ediciones impresas", *Ligarzas*, 3, 1971, págs. 47 a 85; COLON, Germà; GARCIA, Arcadi: "Introducción" a *Furs de València*, vol. I, Barcino, Barcelona, 1970, págs. 7 a 92; GARCIA EDO, Vicent: "Orígenes del derecho foral valenciano", *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, núm. 51, 2008, págs. 144 a 161.

Con este ordenamiento jurídico, Jaime I pretendía aumentar su poder y su capacidad de intervención en la nueva sociedad que estaba naciendo.

Con la *Costum* se quería atraer no sólo campesinos y guerreros, sino ciudadanos que pudiesen gozar de mayor libertad; de este modo, la repoblación estaría asegurada.

ción del derecho común en la Península, al ser anterior al *Fuero Real* y a las *Partidas* de Alfonso X.

La *Costum*, su redacción y otorgamiento, no fue algo improvisado. Parece evidente que el rey llevaba tiempo -años, quizá- meditando este plan, que comenzaba simplemente por la vía de la concesión local, para no irritar a la nobleza aragonesa. La capital del nuevo reino bien podía quedar para el monarca sin que nadie se opusiese a ello... Pero ya el preámbulo se hacía eco de su intención de convertirlo en derecho general del nuevo reino. Con este ordenamiento jurídico, Jaime I pretendía, como antes apunté, aumentar su poder y su capacidad de intervención en la nueva sociedad que estaba naciendo. La intervención real, al menos al comienzo, sería mayor que en los municipios del norte, de Aragón y Cataluña, donde se habían constituido corporaciones municipales autónomas que establecían cierto equilibrio de poder con la Corona. El monarca se quiso reservar en la *Costum* la designación del curia o justicia, máxima autoridad del nuevo municipio, así como también limitó las facultades y competencias de esta corporación.

Al mismo tiempo, también deseó modelar una nueva estructura social en la que tuvieran mayor protagonismo los grupos y estamentos no privilegiados, los que podríamos considerar "productivos": mercaderes, comerciantes, artesanos y profesionales, menestrales, obreros... Con la *Costum* se quería atraer no sólo campesinos y guerreros, sino ciudadanos que pudiesen gozar de mayor libertad; de este modo, la repoblación estaría asegurada. En ese punto, el nuevo derecho de la Recepción resultaba sumamente útil y conveniente, con abundancia de derecho privado, un derecho de propiedad transmisible por sucesión, sin cargas de índole señorial. Nobleza y clero, que limitaban sobremanera el poder de la Corona en los estados patrimoniales del norte, estarían sometidos a un marco legal desfavorable con respecto al que gozaban en Cataluña o Aragón<sup>4</sup>.

Una vez promulgada, la *Costum* entró inmediatamente en vigor y en los años posteriores comenzaría un lento proceso de difusión, principalmente a través de las cartas pueblas dadas a los nuevos pobladores cristianos establecidos en el reino.

4. Valga como muestra el hecho de que el rey introdujese en la *Costum* las normas de origen provenzal que prohibían a los miembros de ambos estamentos adquirir por cualquier título bienes raíces en el reino conquistado. Privados del acceso a la principal fuente de riqueza de la época, su asentamiento y expansión iban a ser más lentos.

Pero poco después, en las cortes de Huesca de 1247, el rey aceptó una legislación general para Aragón, el llamado "Código de Huesca", núcleo primero de los *Fueros de Aragón*. Los señores que han poblado Valencia y han concedido el fuero de Zaragoza, limitado, pretenderían que también se aplicasen estos *Fueros de Aragón* en sus poblaciones. Sin duda, está aquí el estímulo para que Jaime I dote al reino de Valencia de fueros generales, más ventajosos para su poder, que había quedado mermado por los privilegios concedidos en Huesca. Pero varias circunstancias retrasarán la promulgación de un derecho general para el territorio valenciano, como la sublevación de Al-Azraq o las conspiraciones del infante don Alfonso, el primogénito, que trata de destronar a su padre.

No obstante, en 1250, a raíz de una estancia del rey en Morella y coincidiendo con la ratificación de *Usatges* para Cataluña, los materiales de la *Costum* empezaron a llamarse, de forma general, *furs* o fueros a semejanza de las leyes de Aragón. Es verdad que en la *Costum* ya se habla de "consuetudines in foris scriptas" y de "foros et consuetudines". Pero, con el tiempo, esta última denominación fue perdiendo fuerza frente a la de *furs*, que quedó como única. El cambio se debió seguramente a la pretensión del monarca de equiparar el vigor y el prestigio del derecho valenciano con los del de Aragón, cuya nobleza seguía tratando de asimilar jurídicamente al nuevo reino, y al deseo de preparar la extensión del texto a todo el territorio de realengo sin necesidad de concederlo de forma particular<sup>5</sup>.

La derrota de Al-Azraq y la muerte del infante Alfonso, en marzo de 1260, devuelven la autoridad al rey, que aprovecha la ocasión para crear un derecho para todo el reino de Valencia, basado en la *Costum*. En abril de 1261, aquel texto, completado con nuevas disposiciones, sería traducido del latín a la lengua romance y aprobado para todo el reino como *Furs de València* en una reunión de nobles, eclesiásticos y ciudadanos, que se considera —aunque no por todos los historiadores— como la primera convocatoria de las cortes valencianas. Jaime I, que en el mismo acto juró observar los fueros, recibió un donativo por la concesión y el juramento, lo que muestra el carácter paccionado de este primer código territorial valenciano. El volumen fue retocado por el monarca en años sucesivos, pidiendo de nuevo en otras cortes, las de 1271, la aprobación de adiciones

**El cambio se debió seguramente a la pretensión del monarca de equiparar el vigor y el prestigio del derecho valenciano con los del de Aragón**

**En abril de 1261, aquel texto, completado con nuevas disposiciones, sería traducido del latín a la lengua romance y aprobado para todo el reino como *Furs de València*.**

5. LÓPEZ ELUM, Pedro: *Los orígenes de los Furs de València y de las Cortes en el siglo XIII*, Biblioteca Valenciana, Valencia, 1998, págs. 50 a 60.

**El derecho privado, cuyas normas son muy abundantes desde el principio por el deseo del monarca de establecer un nuevo modelo de sociedad basado en las actividades productivas, como el comercio o el artesanado.**

***Furs de València*, como cuerpo legal, crecerá a lo largo de los siglos y se confirmará como un marco de referencia identitaria para los valencianos.**

y enmiendas en un texto que juró a continuación. Con ello, lo que pretendía era controlar y monopolizar el ejercicio de la *iuris dictio* -la jurisdicción o potestad de legislar en el derecho intermedio-, creando un derecho nuevo; es una tendencia de las monarquías de su tiempo, que también tratan de dominar el ejercicio de la violencia, establecer una fiscalidad general o gobernar sus reinos de forma centralizada.

El contenido de ese primer código legal valenciano puede agruparse por materias jurídicas concretas. Las que concentran un número mayor de rúbricas y fueros son el derecho procesal, el derecho penal y el derecho privado, cuyas normas son muy abundantes desde el principio por el deseo del monarca de establecer un nuevo modelo de sociedad basado en las actividades productivas, como el comercio o el artesanado, así como en los grupos que las sostienen. Y dentro del derecho privado, el derecho civil tiene un relieve especial y se halla recogido por extenso en sus diferentes apartados: la propiedad y los derechos reales; la posesión; el derecho de sucesiones; el régimen económico del matrimonio, basado en la dote o *exovar* y con abundancia de cláusulas y pactos; el derecho de familia; obligaciones y contratos; etc. Por último, hay algunas rúbricas dedicadas al derecho feudal, así como otras que contienen elementos y criterios generales del derecho; por último, dos o tres -muy pocas, en cualquier caso- que explicitan el poder del rey y sus instituciones. Con respecto a otros grandes códigos de la época, como el *Fuero Real* o *Las Partidas*, puede llamar la atención la escasa regulación dedicada al poder -su fundamentación teórica e instituciones-, tanto en lo que se refiere al rey o al príncipe -el temporal- como a la Iglesia y el Papado -el espiritual-. El derecho público está infrarrepresentado en una época en la que el penal y el procesal se consideran parte del ordenamiento privado. Algunos de los principales órganos del reino y de la Corona, como las propias Cortes, se irán forjando fuera del código legal promulgado por Jaime I.

*Furs de València*, como cuerpo legal, crecerá a lo largo de los siglos y se confirmará como un marco de referencia identitaria para los valencianos. Durante el siglo XIV, el largo y complejo reinado de Pedro IV el Ceremonioso verá consolidarse varios de los elementos característicos del gobierno político del antiguo reino: la autonomía de los municipios, el creciente papel de las Cortes, el desarrollo del derecho privado o el nacimiento de la primera institución que tendrá la representación del territorio con carácter permanente:

la Diputació del General. Surge así un régimen de gobierno de corte pactista que ha llegado a ser calificado de "protorrepblicano"<sup>6</sup>, muy distinto del "decisionista" que encontramos en la Castilla de entonces. Las diferencias se irán limando a raíz del Compromiso de Caspe y la entronización de la dinastía castellana de los Trastámara, y de la unificación de la Monarquía Hispánica con los Reyes Católicos. Pero eso no evitó que, ya en la Edad Moderna, los fueros estuviesen considerados como un elemento esencial de la conciencia política que los valencianos tenían de sí mismos como pueblo. Así lo señala Vicent Baydal en un reciente estudio:

Així doncs, a partir del segle XVI trobem pràcticament en exclusiva aquest tipus d'autorepresentació col·lectiva construïda sobre una base "constitucional" o "republicana", vinculada als ordenaments jurídicopolítics més que no pas als paràmetres de tipus etnocultural –llinatge, llengua i religió–, que són els que articulen en primera instància el concepte d'etnicitat. D'altra banda, aquell tipus d'identificació amb els sistemes polítics particulars estava impulsada primordialment per les elits, que, a través d'allò que els historiadors de l'època moderna han anomenat "patriotisme", defensaven un entramat institucional del qual eren les principals beneficiàries. Així (...) tant a Catalunya com a València i a Aragó durant els segles XVI i XVII trobem entre les classes dirigents una forta defensa de la pàtria, identificada amb la consciència històrica de cada entitat política i especialment amb el seu ordenament jurídic. Les constitucions catalanes i els furs valencians i aragonesos asseguraven la participació política de les elits i prevenien de l'autoritarisme reial, uns fets que apuntalaven el mateix poder de les classes dominants, les quals, en conseqüència, s'erigien en les principals promotores d'aquell patriotisme constitucionalista o foralista<sup>7</sup>.

**Ya en la Edad Moderna, los fueros estaban considerados como un elemento esencial de la conciencia política que los valencianos tenían de sí mismos como pueblo.**

6. VILLACAÑAS BERLANGA, José Luis: "Pensamiento y cultura política en la Corona de Aragón", en Rafael NARBONA VIZCAÍNO (coord.), *La Mediterrània de la Corona d'Aragó, segles XIII-XVI - VII Centenari de la Sentència Arbitral de Torrellas, 1304-2004: XVIII Congrès d'Història de la Corona d'Aragó*, 2 vols., PUV-Fundació Jaume II el Just, València, 2005, vol. 2, págs. 1.565 a 1.610.

7. BAYDAL SALA, Vicent: "«Què som, i per què som com som». Un nou model interpretatiu per a l'evolució històrica de la identitat col·lectiva valenciana", en Manuel LANUSSE ALCOVER; Joan Alfred MARTÍNEZ I SEGUÍ; August MONZON I ARAZO (eds.), *Vida amunt i nacions amunt. Pensar el País Valencià en temps de globalització*, PUV, València, 2008, págs. 179 a 213, cita en págs. 190-191.

La identidad colectiva de los valencianos se vincula a una estructura jurídica –los “fueros”- y a una conciencia histórica desarrollada después de siglos de convivencia como una entidad perfectamente reconocible –el reino de Valencia-.

Los “fueros” levantan en torno a ellos un mito de libertad, de gobierno moderado y equilibrado, de inmunidad frente al despotismo.

De esta forma, la identidad colectiva de los valencianos se vincula a una estructura jurídica –los “fueros”- y a una conciencia histórica desarrollada después de siglos de convivencia como una entidad perfectamente reconocible –el reino de Valencia-. Escribo “fueros” entre comillas, porque para esta época el término ya no hace referencia a un simple código o conjunto de leyes –y que por entonces se recopila e imprime-, sino a un entramado institucional que se sostiene sobre una estructura jurídica muy diversa, y que tiene como característica principal su capacidad para limitar el poder arbitrario del rey en una época de creciente absolutismo. De ahí su fuerza movilizadora, tanto antes como después de 1707... El grito de “visquen els nostres furs i muira el mal govern”, frecuente en *avalots* y levantamientos durante los siglos XVI y XVII, esconde una adhesión incondicional –patriótica, diríamos hoy- a las leyes recogidas en *Furs de València*; pero también a las instituciones de autogobierno –Diputació, Corts, estamentos...- y las normas que las regulan –a menudo, consuetudinarias-, a los mecanismos de control legal y de garantía personal –*greuges* y *contrafurs*-, al pactismo y a su vertiente judicial, a las doctrinas jurídicas que los sostienen, etc. Los “fueros” levantan así en torno a ellos un mito de libertad, de gobierno moderado y equilibrado, de inmunidad frente al despotismo, que –por lo que se ve, y como veremos- sigue presente aun en nuestros días. Y, como todo mito, es objeto de análisis y de reajuste a sus verdaderas proporciones por los historiadores, especialmente por los modernistas valencianos. Escapa a las dimensiones de este trabajo el ponderar el verdadero alcance de esa presunta *libertas* foral; si sabemos que, como reino neoconquistado en el siglo XIII, el poder del monarca sobre el territorio era mayor que en Cataluña o Aragón y, por tanto, las posibilidades de defensa de éste eran, a su vez, menores; y que los mecanismos de gobierno de que se sirve la monarquía en Valencia son variados y, en ocasiones, sutiles; no se limitan únicamente al virrey<sup>8</sup>.

## Foralismo en tiempo de privación

Hoy día poco se puede dudar de que la abolición de los fueros de Valencia mediante decreto de 29 de junio de

8. Un ejemplo lo proporciona CANET APARISI, Teresa: “Conflictividad jurisdiccional en la Valencia moderna. Instancias enfrentadas y vías de solución”, *Studia Historica. Historia Moderna*, nº 32, 2010, págs. 335-373.

1707 supuso una auténtica convulsión política para la población del, a partir de ese momento, antiguo reino y, en adelante, nueva provincia de Castilla. Pero se sigue dudando sobre las causas de una derogación que fue –a diferencia de los demás territorios de la Corona de Aragón– completa y exhaustiva, y sobre la propia responsabilidad de los valencianos en esa exhaustividad y en la aparente facilidad con que se adaptaron a las estructuras castellanas de gobierno.

En los últimos años he sometido a revisión una tesis ya vieja en nuestra historiografía, aquella que sostiene que en el antiguo reino de Valencia no se obtuvo la devolución del derecho foral –en su vertiente privada– por el desinterés de los propios valencianos, de sus estamentos y viejas autoridades. La investigación, que partió de un razonamiento tan lógico como que en última instancia, los únicos responsables –como autores– de la abolición definitiva y completa de los fueros valencianos, y de todo lo que suponían, fueron Felipe V y la nueva monarquía recién instalada en España, avanzó luego por diversos campos con el fin de consolidar la refutación de aquella tesis. Un trabajo paciente de archivo ha ido proporcionando datos que demuestran que el reino no se desentendió en ningún momento de la suerte de sus fueros y, bien a través del cabildo metropolitano, bien a través de la ciudad de Valencia, solicitó al menos en diez ocasiones, entre 1707 y 1809, la restitución de una parte de su vieja legislación para mantenerse en pie de igualdad con los otros territorios de la vieja Corona de Aragón. Debe continuar insistiéndose en la responsabilidad que tuvo la propia Corona, que nunca se planteó de modo real proceder a dicha devolución...

El castigo que sufrió el reino de Valencia fue por completo desproporcionado respecto del alcance real de las turbaciones que experimentó en el bienio 1705-1707. La no devolución del derecho foral civil es sólo un elemento más de esa represión feroz y de ese trato diferenciado en relación a los demás territorios de la Corona que otros han resaltado antes que yo. El reino fue tratado en verdad durante varios lustros como tierra conquistada. Y en esa coyuntura, obtener la restitución de una parte del derecho abolido era tarea compleja y arriesgada. Con todo, algunas instituciones lo intentaron una y otra vez, y siempre encontraron cerrada la puerta. Achacarles la responsabilidad de lo sucedido no deja de ser una injusticia histórica y una inexactitud historiográfica.

**El reino no se desentendió en ningún momento de la suerte de sus fueros y solicitó al menos en diez ocasiones, entre 1707 y 1809, la restitución de una parte de su vieja legislación.**

**La casi totalidad de los integrantes de los estamentos privilegiados del reino abrazaron durante el siglo XVIII y parte del XIX la causa de la reintegración foral.**

**Comenzaba así una idealización del pasado como un ámbito de libertad y de equilibrio político entre el rey y los estamentos del reino -el mito de los fueros-.**

Lo cierto es que la casi totalidad de los integrantes de los estamentos privilegiados del reino, en su mayoría *botiflers* o proborbónicos, abrazaron durante el siglo XVIII y parte del XIX la causa de la reintegración foral. En la base de esta inclinación se halla un vínculo efectivo y patente con una tradición jurídica y política compartida y con una memoria histórica que se conserva viva a lo largo de este periodo –lo que Vicent Baydal considera una manifestación del patriotismo-. Dicho de otro modo: es casi imposible hallar un valenciano del siglo XVIII que no anhelara con mayor o menor fuerza un regreso a la época foral, por parcial y alicorto que fuera...<sup>9</sup> Depurada por efecto de la larga tramitación durante los quince primeros años tras el decreto abolitorio, la petición se centró primero en recuperar las normas del derecho civil, con el argumento del agravio comparativo establecido con el resto de territorios de la Corona de Aragón. No obstante, entrado el reinado de Carlos III comienza una crítica –velada y matizada, pero bien perceptible– al carácter absolutista de la monarquía borbónica y al despotismo de sus oficiales y funcionarios; son escritos que recuerdan y oponen los mecanismos existentes en época foral para combatir tales abusos. Comenzaba así una idealización del pasado como un ámbito de libertad y de equilibrio político entre el rey y los estamentos del reino –el mito de los fueros-. Era ésta una remembranza de cierto calado constitucional, que se consolidará, como veremos, en vísperas de 1812, y que no dejaba de proponer, de forma sutil, un regreso a aquellas instituciones del derecho público anterior a la abolición. En cuanto al derecho civil o privado, la ciudad de Valencia no dejó de insistir en su restitución. Pero nunca hubo otra respuesta que el silencio...

Unas cosas y otras demuestran que a lo largo del siglo XVIII el recuerdo de los fueros seguía existiendo y era intenso. Una de las causas eran las numerosas pervivencias de aquella legislación, que se adaptaron tras la derogación adoptando nuevas formas, como era de esperar en una sociedad típica del Anti-

---

9. La regla siempre tiene su excepción. En enero de 1713 fue asesinado en su casa Dionisio Rogerio, alcalde del crimen de la Chancillería natural de Alacant. Poco después, el intendente Rodrigo Caballero escribe a Madrid para referir el hecho y describe a Rogerio como un "...Ministro amantísimo del rey y de gran valor para hacer la justicia... el único de los ministros valencianos que no quería fueros, y por esto muy aborrecido de los naturales". El "único que no quería fueros" vivía aislado de los demás jueces valencianos y sólo se relacionaba con los oficiales y funcionarios castellanos destacados por la monarquía en la capital del reino.

quo Régimen. Además, muchos de los negocios jurídicos concluidos antes de 1707 -contratos, testamentos, escrituras de todas clases- tuvieron efecto después, y lo hicieron de acuerdo con las normas del momento en que se establecieron. Todo ello acabó creando un núcleo de foralidad patente en el reino, que no fue ignorado ni por los juristas ni por las autoridades en las últimas décadas de la Ilustración.

Gregorio Mayans es uno de los hitos en relación con la legislación foral y los aspectos que derivaban de ella, quizá porque conservase la esperanza de una restauración, aunque fuese parcial. Como han señalado Mariano Peset y Antonio Mestre, en su correspondencia introducía a menudo comparaciones entre los derechos común, castellano y valenciano a la hora de exponer la regulación de instituciones y figuras jurídicas. Albergaba la idea de escribir una "Historia" del derecho municipal de Valencia, idea compartida con José Finestres, catedrático de Leyes en la Universidad de Cervera. En 1751, le propuso concretar el plan: "Si Vm. se animasse a escribir sobre Derecho de Cataluña, yo escribiría sobre el de Valencia, i publicaríamos una i otra obra juntas"<sup>10</sup>. Mayans trató de iniciar a los jueces y fiscales de la Audiencia borbónica en el conocimiento de los fueros a través de las recopilaciones y de las *Institucions* de Pere Jeroni Taraçona, una obra que se propuso reeditar junto a su hermano. También insistió en la necesidad de enseñar el derecho real o patrio en las universidades, y el municipal o propio en aquellos reinos que lo habían conservado, como es el caso de Valencia.

El proyecto se materializó en su *Idea del nuevo método que se puede practicar en la enseñanza de las Universidades de España*, aparecida en 1772. Mayans conoce bien el viejo derecho foral, a sus autores y comentaristas, y propone en su proyecto la creación de una cátedra de Derecho municipal o foral dentro de la Facultad de Leyes, por su conveniencia de saberlo. Él fue un ferviente foralista: critica -hasta donde la prudencia recomienda- el decreto abolitorio de 1707 y le imputa, con su hermano Juan Antonio, el ser la raíz de la decadencia cultural y jurídica que experimentan los países de la Corona de Aragón, pues ni los abogados ni los jueces se ocupan ya del derecho propio.

**Gregorio Mayans es uno de los hitos en relación con la legislación foral y los aspectos que derivaban de ella, quizá porque conservase la esperanza de una restauración, aunque fuese parcial.**

<sup>10</sup>. Hasta ahora se pensaba que ninguno de estos trabajos llegó a escribirse, pero recientemente hallé un manuscrito del siglo XVIII que contenía una descripción de los antiguos comentaristas de *Fueros de Valencia* y que, por el estilo y contenido, podría atribuirse perfectamente a Mayans.

## El foralismo larvado se mantuvo hasta entrado el siglo XIX.

El foralismo larvado se mantuvo hasta entrado el siglo XIX. A fines del anterior escribe José Villarroya, abogado y alcalde honorario de Casa y Corte, dos tratados sobre una de las regalías que se preservó en 1707: la de amortización. Villarroya se queja en sus obras de que "...el estudio de los Fueros está enteramente abandonado, y este Cuerpo de Legislación se mira con mucha indolencia y acaso con desprecio...". Por ello propondrá una traducción al castellano de los fueros aún vigentes, y lo pondrá por escrito en sus *Apuntamientos para escribir la historia del derecho valenciano y verificar una perfecta traducción de los Fueros* (1804). Mas no se consideró necesario, de nuevo se desestimó... Vicente Branchat, por su parte, escribió entre 1784 y 1786 el *Tratado de los derechos y regalías que corresponden al Real Patrimonio en el Reyno de Valencia...*, una vasta recopilación de fueros, cédulas y órdenes sobre este apartado de la Hacienda de la monarquía en Valencia. El gandiense León de Arroyal, en sus *Cartas económico-políticas*, se ocupa del modo de limitar el poder real y el despotismo, y para ello recupera el mito de la constitución moderada de Aragón –en referencia a la antigua Corona– donde los fueros obligaban a someter a las Cortes cualquier ley del monarca<sup>11</sup>.

Pero no sólo encontramos ese espíritu reivindicativo en el mundo del derecho; como ha demostrado Pablo Cervera, también la burguesía mercantil e industrial valenciana defendió sus intereses frente a los criterios liberalizadores que se trataba de imponer desde Madrid en cuanto a –por ejemplo– la comercialización de la seda. La Real Sociedad Económica de Amigos del País y la Junta de Comercio fueron las instituciones de que se aprovecharon industriales y comerciantes para hacer valer sus criterios, hasta el punto de que el propio Campomanes denunció la vinculación que mantenían con sus homónimas de Barcelona y que estaban inutilizando en la práctica "las máximas de sabia política con que la Nueva Planta de Gobierno para aquellas Provincias había procurado cui-

11. ARROYAL, León de: *Cartas económico-políticas (con la segunda parte inédita)*, edición, prólogo y notas de José CASO GONZÁLEZ, Cátedra Feijoo, Oviedo, 1971. Véase también SCANDELLARI, Simonetta: "Il «costituzionalismo storico» di León de Arroyal: una possibile lettura delle «Cartas económico-políticas»", *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, núm. 5, 2004, págs. 1 a 45; y "La Ilustración valenciana: entre reforma y revolución", *Anales de la Real sociedad Económica de Amigos del País de Valencia*, 2003-2004, págs. 109 a 128.

dadosamente uniformarlas a las Leyes de Castilla"<sup>12</sup>. Conforme nuestros conocimientos sobre el siglo ilustrado avanzan, mejor reconocemos la vinculación de sus intelectuales con un cierto proyecto valenciano, que Vicent Baydal nuclea en torno a una visión unitaria del país –el antiguo reino–, una tarea erudita de recopilación de los literatos valencianos y una fuerte conciencia histórica basada en el antiguo ordenamiento foral<sup>13</sup>.

La convocatoria de las Cortes generales en Cádiz, a raíz de la guerra de la Independencia, abrió un escenario histórico nuevo, lleno de incertidumbre y de posibilidades. En Valencia volvió a alentar la esperanza de la restitución foral<sup>14</sup>. En el decreto de convocatoria, de 22 de mayo de 1809, se incluía una solicitud de informes a las principales instituciones y autoridades del reino sobre asuntos diversos, unos materiales previos para disponer la Constitución. El Ayuntamiento de Valencia envió tres tomos con los Fueros de Valencia –la edición de 1547– y las Cortes posteriores impresas. Los regidores plantearon el que se pidiese el restablecimiento de los fueros y privilegios del reino. Ellos, como muchos otros, comienzan a percibir en el horizonte que la nación va a sufrir transformaciones profundas, si bien no saben aún en qué dirección... Si advierten que el poder real se verá limitado por la propia nación y su soberanía, por su cuerpo articulado a través de los estamentos o de los súbditos, convertidos ahora en ciudadanos. La referencia a la mítica *constitución de Aragón* era inevitable como instrumento moderador del despotismo real y ministerial. Esta alusión a las viejas leyes valencianas –o aragonesas o catalanas– puede interpretarse, en muchos casos, como una referencia a modelos políticos distintos, antes que la apuesta por recuperar un modelo técnico-jurídico. Es decir, ya no se pretende la "resurrección de los fueros" entendidos estos como un código completo, sino poner en evidencia por medio de ellos algunos

**Conforme nuestros conocimientos sobre el siglo ilustrado avanzan, mejor reconocemos la vinculación de sus intelectuales con un cierto proyecto valenciano y una fuerte conciencia histórica basada en el antiguo ordenamiento foral.**

**Esta alusión a las viejas leyes valencianas puede interpretarse, en muchos casos, como una referencia a modelos políticos distintos, antes que la apuesta por recuperar un modelo técnico-jurídico.**

12. CERVERA FERRI, Pablo: *El pensamiento económico de la Ilustración valenciana*, Biblioteca Valenciana, Valencia, 2004, pág. 434.

13. BAYDAL SALA, Vicent: "«Què som, i per què som com som»...", págs. 193 a 204.

14. Sigo aquí, a grandes líneas, otros trabajos anteriores: PALAO GIL, Fco. Javier: "Del Derecho foral al Derecho civil valenciano: historia y evolución de una reivindicación secular", *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, núm. 51, 2008, págs. 165 a 199; y "Abolición y reintegración del derecho foral valenciano en la perspectiva del Antiguo Régimen", en Francisca RAMÓN FERNÁNDEZ (coord.), *El Derecho civil valenciano tras la reforma del Estatuto de Autonomía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, págs. 13 a 66.

**Francisco Xavier Borrull y Vilanova se alinea con aquellos que presentan el régimen foral como un semillero de principios e ideas con los que nutrir el incipiente constitucionalismo.**

principios ideales que habían constituido su esencia y que podrían utilizarse a la hora de la reforma política por juzgarse válidos, útiles y deseables, y por gozar de una larga tradición histórica. Del mismo modo, se critican –como hace Arroyal– aquellos aspectos de carácter aristocrático o no democrático que hay en esos antiguos textos. Se procede así a su depuración –un término que nos saldrá más adelante– para utilizar lo aprovechable y desechar lo que no puede adaptarse al cambio que se avecina. En ese sentido, como se ha señalado en más de una ocasión, para el pensamiento político de la Ilustración tales manifestaciones constituían estimables lecciones de liberalismo<sup>15</sup>, aunque una lectura desde parámetros y criterios actuales tienda a despreciarlas o a vincularlas con el tradicionalismo de corte absolutista.

En Valencia, como es sabido, la Audiencia recurrió a fray Bartolomé Ribelles, cronista oficial de la ciudad y reino, y a sus conocimientos para elaborar el informe que le había pedido la Comisión de Cortes de la Junta Central, y éste escribió unas *Memorias histórico-críticas de las antiguas cortes del Reyno de Valencia*, que fueron adoptadas por el tribunal como informe propio. En él, los fueros se describen como un equilibrio entre el poder del rey y el del reino, y una garantía frente a las tentaciones despóticas de los monarcas; junto a ellos, las Cortes eran una pieza más, aunque relevante, de ese entramado que surgió en la Edad Media para limitar el poder real.

Frente a la propuesta casi literal de Ribelles, Francisco Xavier Borrull y Vilanova se alinea con aquellos que presentan el régimen foral como un semillero de principios e ideas con los que nutrir el incipiente constitucionalismo, sin que pretenda su recuperación sin más. Borrull, hombre curioso y lector infatigable, dispone de una notable formación de base, que incluye, entre otras referencias, obras de Montesquieu, Hobbes, Rousseau o Beccaria, que citará en sus discursos gaditanos. Esa formación le aproxima a la fundamentación historicista de las libertades propia del modelo inglés, y que él sostiene en la tradición foral del rey en Cortes, una monarquía limitada por el Parlamento estamental y un complejo sistema de equilibrios y frenos que documenta en los siglos medievales. Como

---

15. Por ejemplo, DUFOUR, Gérard: "El tema de la constitución antigua de Aragón en el pensamiento político de la ilustración española", *Actas del I Symposium del Seminario de Ilustración aragonesa*, Diputación General de Aragón. Departamento de Educación y Cultura, Zaragoza, 1987, págs. 215 a 222.

señala M<sup>a</sup> Luisa Castillo, la carta de presentación de Borrull en Cádiz es el antidespotismo<sup>16</sup>. Borrull considera que la libertad de la nación no reside en que llegue a gozar de la soberanía o en que tenga potestad para darse una constitución de nuevo cuño; más bien, lo que propone es recuperar las constituciones históricas, unos textos que ya están adaptados a cada territorio de la monarquía y en los que existe un equilibrio entre los poderes similar al que ofrece el modelo parlamentario inglés. Apuesta así por una reforma que no pierde el respeto a la tradición política de cada territorio y que garantiza obtener la libertad y el progreso que se desean sin recurrir a la ruptura y a la violencia que han caracterizado a la revolución en Francia.

Su *Discurso sobre la Constitución, que dió al Reyno de Valencia su invicto conquistador el señor D. Jayme Primero* (1810) es esencial para entender el ideario que llevó al Congreso gaditano<sup>17</sup>. A su juicio, los fueros garantizaban el equilibrio entre el rey y el reino, y además mostraban la relación íntima que ambos mantenían dentro de un sistema constitucional histórico. Esta es la clave para entender la cultura foralista de fines del Antiguo Régimen, que vamos reconstruyendo con tiempo y paciencia: reinterpretar la vieja tradición legal valenciana en un sentido antiabsolutista para ofrecerla ante la nación, en el momento en que ésta trata de darse un nuevo marco político y legal. Lo que se propone es volver al pacto estamental y al equilibrio de fuerzas anterior al despotismo de Austrias y Borbones. El de Borrull es un foralismo conservador, pero en sus orígenes no es reaccionario. Y aunque los elementos generales se entienden aprovechables por todos, limita el uso del sistema foral a los habitantes del antiguo reino, que lo crearon y se acomodaron a él, en la línea de rechazar toda uniformización

**Esta es la clave para entender la cultura foralista de fines del Antiguo Régimen, reinterpretar la vieja tradición legal valenciana en un sentido antiabsolutista para ofrecerla ante la nación, en el momento en que ésta trata de darse un nuevo marco político y legal.**

16. F.X. Borrull. *Discursos e intervenciones parlamentarias en las Cortes de Cádiz*, Institució Alfons el Magnànim, Valencia, 2007, edición y estudio preliminar de CASTILLO BAYO, Maria Luisa (el estudio preliminar, págs. 15 a 120). Pude extenderme un tanto en su figura al escribir "Valencianos en Cádiz", en Pilar GARCÍA TROBAT y Remedio SÁNCHEZ FERRIZ (coords.), *El legado de las Cortes de Cádiz*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, págs. 761-794. Negar el carácter ilustrado de Borrull es desconocer su vasta formación, así como el contenido de la biblioteca familiar, acumulada durante décadas, en que la adquirió.

17. Véase GARCÍA MONERRIS, Carmen: "La diversidad de proyectos políticos en el primer debate preconstitucional español: Canga Argüelles, Ribelles y Borrull en el contexto de la política valenciana", *Hispania*, LXII/1, 210, 2002, págs. 113 a 140; BAYDAL SALA, Vicent: "Nacionalisme i historiografia: La interpretació diversa de les propostes polítiques valencianes realitzades durant la guerra del Francès", en SAUCH, Núria (ed.), *La guerra del Francès als territoris de parla catalana*, Afers, Catarroja-Barcelona, 2011, págs. 435 a 447.

que siempre mostró ante las Cortes. Siguiendo a no pocos juristas, afirma que las leyes deben adaptarse a las circunstancias tan variables de los distintos reinos de España y las Indias, a su diversidad geográfica, cultural y vital, a sus diferentes particularismos; lo contrario sería reincidir en el despotismo que trata de combatir<sup>18</sup>.

## La larga noche de los fueros

Los debates de Cádiz, la promulgación de la Constitución de 1812 y el regreso al trono de Fernando VII cerraron este periodo de irredentismo foral. Si el siglo XVIII muestra la clara voluntad del reino de no entregar al olvido las leyes que en el pasado le permitieron sostener una personalidad política propia y combatir el despotismo, y trata de recuperar alguna parte de él, a partir de 1814 empieza una nueva época que tiene un tono muy diferente. La primera mitad del siglo XIX es un periodo convulso, marcado por vaivenes políticos, la pérdida de las colonias americanas y una crisis económica y social interminable. La adopción de un régimen liberal centralizador y uniformista, similar al modelo francés, acabó con las pervivencias forales, pues regulaban instituciones y realidades propias del Antiguo Régimen que ya no tenían cabida en los tiempos nuevos. La nación y sus modernas formas de legislar -las constituciones y los códigos- vaciaron de contenido los últimos restos de la vieja normativa foral que, paradójicamente, se había conservado hasta entonces gracias a los decretos y órdenes de Felipe V. Es una época en que el Estado no va a ser complaciente con los particularismos o las peculiaridades regionales, que se entienden como elementos que debilitan al país, salvo que se relacionen con el folklore local. Y no fueron excepción las singularidades jurídicas -sobre todo, en materia de derecho civil- que conservaban algunos territorios, como Cataluña o Aragón. También en Valencia, las instituciones jurídicas de derecho privado que habían sobrevivido como costumbres fueron desapareciendo; es el caso del *debtori* o del censal, sustituidos por nuevas formas de crédito reguladas por el derecho común.

La adopción de un régimen liberal centralizador y uniformista, similar al modelo francés, acabó con las pervivencias forales.

Es una época en que el Estado no va a ser complaciente con los particularismos o las peculiaridades regionales, que se entienden como elementos que debilitan al país.

18. En esa línea, Borrull criticó con dureza los arts. 96 y 113 del proyecto de Constitución, que preveían la promulgación de un solo código civil, criminal y de comercio para toda la monarquía.

No debe extrañar este afán uniformizador, común a las principales fuerzas políticas de corte liberal de la época, moderados y progresistas. Siguiendo el precedente de la de 1812, las constituciones de 1837 y 1845 ya preveían que unos solos códigos regirían en toda la monarquía. En ese sentido se había formado en 1843 la Comisión General de Codificación, cuya primera sección recibió el encargo de redactar un código civil, bajo la presidencia de Florencio García Goyena. En un principio, parecía que la Comisión se dedicaría, como indicó Gómez de la Serna, al estudio y compendio "de los códigos españoles que rigen en los distintos pueblos, que de Estados antes independientes han venido a formar nuestra nacionalidad (...) y también de los códigos de los demás países y de las grandes obras jurídicas de los tiempos modernos". El proyecto de código civil de 1851, debido a García Goyena y otros colaboradores, como Luzuriaga, Sánchez Puig o Bravo Murillo, era una obra apreciable, muy extensa, que trataba de obtener la unidad del derecho civil en España a mediados del XIX<sup>19</sup>. Pero de los "códigos españoles que rigen en los distintos pueblos que, de Estados antes independientes, han venido a formar nuestra nacionalidad", como señalaba Gómez de la Serna, apenas hay rastro en él. Suponía un intento por extender el texto francés y algunas soluciones castellanas, arropadas en la técnica francesa, a todos los territorios de España. Apenas recogía algún elemento de los derechos forales; además, su cláusula abrogatoria, contenida en el último artículo, el 1.992, decía: "Quedan derogados todos los fueros, leyes, usos y costumbres anteriores a la promulgación de este código, en todas las materias que sean objeto del mismo, y no tendrán fuerza de ley aunque no sean contrarias a las disposiciones de este código". La generalidad de la medida era tal que el proyecto tuvo que hacer frente a una fuerte oposición en las regiones que aún conservaban sus fueros y leyes; de forma especial, en Cataluña<sup>20</sup>, pero la hallamos también en otras zonas que mantenían ese derecho, desde Navarra y el País Vasco a Galicia o Mallorca. El proyecto –y lo que suponía–

**El proyecto de código civil de 1851 suponía un intento por extender el texto francés y algunas soluciones castellanas, arropadas en la técnica francesa, a todos los territorios de España.**

19. Sigo en este punto a PESET, Mariano: "Historia y codificación civil", *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, núm. 54, vol. I, 2010, págs. 213 a 238; y BARÓ PAZOS, Juan: *La codificación del derecho civil en España (1808-1889)*, Universidad de Cantabria-Servicio de Publicaciones, Santander, 1993, págs. 89 ss.

20. SALVADOR CODERCH, Pau: "El proyecto de código de Derecho Civil de 1851 y el derecho civil catalán", *Revista Jurídica de Catalunya*, vol. 79-1, 1980, págs. 49 a 88; vol. 79-2, 1980, págs. 313 a 372; y "El Proyecto de código civil de 1851 y el Derecho civil catalán", en *La compilación y su historia. Estudios sobre la codificación y la interpretación de las leyes*, Bosch, Barcelona, 1985, págs. 7 a 133.

quedó en suspenso; ya no existía una monarquía absoluta que impusiese su legislación, como ocurrió en 1707... Antes bien, la debilidad del Estado para imponer la unificación se hace cada vez más evidente. A mediados de siglo, el fracaso político del liberalismo español es patente.

¿Qué había ocurrido en el antiguo reino de Valencia durante aquellos años? Nuestro conocimiento del siglo XIX valenciano ha experimentado una considerable mejora en la última década, sobre todo en lo que hace a la segunda mitad y a la *Renaixença*. Ya vimos que los cuarenta años que transcurren tras las Cortes de Cádiz ofrecen poco que reseñar más allá de las últimas obras de Xavier Borrull, algunos tratados sobre el régimen de las aguas públicas<sup>21</sup> y los *Apuntes históricos sobre los fueros del Antiguo Reino de Valencia* de Vicent Boix, escritos en 1855, aprovechando el fervor revolucionario del Bienio Progresista. Allí describe el resultado de esas décadas de incuria y olvido, que no es otro que el que, para entonces, el régimen foral ya sólo fuese un recuerdo lejano:

¿Qué resta ya del antiguo régimen foral del reino de Valencia? El tribunal de los Acequeros, o de las aguas; algunas costumbres populares; restos de trages en nuestros labradores, y nada más. Todo ha ido desapareciendo desde que Felipe V abolió despóticamente la libertad de Valencia (...) Leyes, costumbres, tradiciones, dignidad, independencia; todo ha desaparecido en el fondo de esa laguna, llamada centralización (...) Antes que Valencia, pues, acabe de perder los miserables restos de su pasada grandeza, antes de que veamos absorbidos hasta los pergaminos de nuestros archivos, puestos a merced del Estado; antes que desaparezca la generación que conserva todavía algún recuerdo de la pasada libertad, de amor patrio y de doradas ilusiones en el porvenir; y antes en fin de que se nos obligue a callar para siempre al pie de las glorias destrozadas

---

21. Entre las obras de Borrull, el *Discurso sobre deber conservarse el tribunal de los acequeros de Valencia* (1828), el *Tratado de distribución de las aguas del Turia* (1831) y las *Ordenanzas de la Galera de Valencia* (1834); de Jaubert de Passa era *Canales de riego de Cataluña y Valencia. Leyes y costumbres que los rigen* (1844), mientras que el *Tratado de legislación y jurisprudencia sobre las aguas* (1849) era de Francisco Galán. En plena transición en cuanto al régimen de la propiedad de la tierra, las cuestiones tocantes al riego eran del mayor interés, al margen de la pervivencia del Tribunal de las Aguas, entonces una institución central en el ámbito de l'Horta.

de nuestros abuelos, me apresuro a levantar de su sepulcro gótico la olvidada magestad de nuestra antigua dignidad foral (...) Yo contribuiré con todas mis fuerzas a conservar al menos el de Valencia en esa santa senda de sus útiles tradiciones, y voy a presentar su antigua Constitución foral con menos erudición que D. Lorenzo Mateu; pero con verdad, con fe, con esperanzas<sup>22</sup>.

Boix muestra una nostalgia evidente por el pasado foral, aunque teñida de los caracteres románticos típicos de la época y, también, del primer valencianismo. Es consciente de que el recuerdo de aquella herencia prácticamente ha desaparecido en sus días, tras la abolición y la eliminación de los vestigios por el Estado liberal. Pero confronta las dificultades y penurias por las que éste atraviesa con las viejas libertades del periodo foral, que se propone mostrar en cuanto puedan ser útiles. En ningún momento pone en cuestión la unidad de la patria, pero eso no le salvó de las críticas de la prensa de Madrid, que despreciaron su obra reivindicativa y lo consideraron poco menos que un traidor. Así se lamentaba de ello por entonces:

...no podemos menos de recordar con sentimiento el concepto que han merecido estos estudios forales a algún periódico de Madrid. Aquellos escritores ven en estas obras un empeño en resucitar aislada la vieja monarquía de Aragón. Se equivocan: deseamos la unidad de todos los pueblos; porque esa es la tendencia que se observa en el siglo actual. Lo que deseamos es sustituir a tantas constituciones, traducidas de lenguas extranjeras, un régimen análogo a los antiguos fueros de Aragón o de Navarra (...) llamar traidores a la nación a los que apetecemos un régimen foral, como se ha permitido decirlo el periódico a que aludimos, es el colmo de la ignorancia o de la mala fe.

Hay aquí un repunte de la cuestión foral, pues Boix liga los fueros a la libertad de que en otro tiempo gozó el reino. En momentos de crisis o decepción, el recuerdo -hasta cierto punto mítico- de la autonomía gozada en el pasado vuelve a surgir.

Pero la larga noche de los fueros ya había comenzado. En la década de los setenta del siglo XIX, el carlismo enarbolará esa

**Boix muestra una nostalgia evidente por el pasado foral, aunque teñida de los caracteres románticos típicos de la época y, también, del primer valencianismo.**

**En momentos de crisis o decepción, el recuerdo -hasta cierto punto mítico- de la autonomía gozada en el pasado vuelve a surgir.**

22. BOIX, Vicente, *Apuntes históricos sobre los Fueros del antiguo Reino de Valencia*, Valencia, 1855, "Introducción".

bandera y, con ello, contribuirá a arrumbarla definitivamente, al vincular su causa, retrógrada en muchos aspectos, a la restauración del régimen foral. Al inicio de la tercera guerra carlista, en julio de 1872, en una alocución desde la frontera española, el pretendiente Carlos VII devolvía los fueros a los reinos de Aragón y Valencia: el decreto de 1707 quedaba teóricamente sin efecto, y hasta se crea un "Gobierno valenciano"... La reintegración foral era una fórmula que les había dado buenos resultados en otros lugares –el País Vasco y Navarra–; sin embargo, en Valencia no funcionó. Como señala Evarist Olcina:

...als possibles voluntaris del País allò dels furs els sonava com a música celestial, ni sabien el que volia dir aqueixa paraula ni, molt menys encara, els importava que hom els tornés aquelles llibertats, entre altres coses perquè a ningú no se li havia ocorregut d'informarlos que n'estaven mancats. Ni un sol valencià no va agafar les armes per restablir el finit règim foral o per conquistar una autonomia que ningú no pretenia<sup>23</sup>.

La memoria de los fueros se había extinguido entre el común de la población.

El retorno a la antigua estructura política anterior a 1707 ya no era posible.

El apoliticismo constituía una estrategia de supervivencia en medio de una sociedad cuyos principales estamentos no mostraban interés alguno en un "renacimiento" de la conciencia valenciana.

En el antiguo reino, las reivindicaciones carlistas tuvieron que abrirse paso hacia otros fines, sociales, económicos o religiosos, pues la memoria de los fueros se había extinguido entre el común de la población. Además, ello contribuyó a alejar a las demás fuerzas políticas: era simplemente inimaginable que pudieran compartir argumentos con los carlistas. Y estaba el mero sentido común: el retorno a la antigua estructura política anterior a 1707 ya no era posible. La época de los virreyes, de los *portantveus*, de los bailes generales o del mestre racional había quedado atrás para siempre. Pero sí quedaba latente un deseo de autogobierno que se manifestará más adelante...

La *Renaixença* valenciana, como la catalana, comenzó teniendo una vertiente literaria y cultural. El carácter inicialmente apolítico del movimiento nos viene mejor explicado tras los estudios recientes de Ferran Archilés, Manuel Martí o Rafael Roca. El apoliticismo, en opinión de este último, constituía una estrategia de supervivencia en medio de una sociedad cuyos principales estamentos –la clase política, la burguesía, la Iglesia, incluso la propia Universidad– no mostraban interés alguno en un "renacimiento" de la conciencia valenciana. Para

23. OLCINA, Evarist: *Carlisme i autonomia al País Valencià*, Tres i Quatre, València, 1976, págs. 85 ss.

evitar la consabida acusación de separatismo, que recibió a menudo, planteó un movimiento de carácter regionalista –lo que en su tiempo ya fue un avance con respecto al provincialismo alentado por el centralismo castellano-. Con todo, al promover el afloramiento de un sentimiento regional y el estudio de un pasado que se seguía percibiendo glorioso –como en tiempos de Borrell-, acabó llevando al movimiento al terreno de la reivindicación política y puso los fundamentos de ideologías posteriores y movimientos sociales que preceden a los de nuestros días<sup>24</sup>.

El regionalismo vino a ser la identidad propiamente valenciana que se construye en el siglo XIX en consonancia y dentro de la identidad nacional española, que también se configura durante esa misma centuria. Dentro de él encontramos elementos de clases muy variadas: culturales, sociales, históricos y hasta jurídicos... Pero los fueros tienen un papel muy menor entre un mundo de referencias folklóricas, de tradiciones, de símbolos capaces de suscitar un afecto colectivo, aparecen de forma tangencial, como marco jurídico de aquel reino perdido por el que se preguntan los hombres de la *Renaixença*<sup>25</sup>. Entre algunos de sus representantes encontramos nuevas alusiones al derecho foral, pero hasta 1902, fecha en que Roc Chabàs publica su *Génesis del derecho foral de Valencia*, no comenzará un estudio sistemático de los fueros desde la perspectiva del historiador; en las décadas siguientes, hasta la guerra civil, seguirán nuevas obras de Dánvila y Collado, Castañeda, Uguet Soriano, Ignasi Villalonga, Martínez Aloy, Gayano Lluch o los trabajos diversos de Juan Beneyto en el Centro de Cultura Valenciana, a partir de 1931.

En esta época empieza a labrarse una diferencia nítida entre la reclamación de autonomía política –que se desvincula definitivamente de la idea de los fueros-, y la petición de cierta competencia o capacidad sobre la legislación civil valenciana,

24. ROCA RICART, Rafael: "Una mirada nova a la *Renaixença* valenciana", en *Vida amunt i nacions amunt...*, págs. 273 a 287; anterior, "Teodor Llorente. Del provincialisme al regionalisme valencianista", *Afers: fulls de recerca i pensament*, vol. 18, núm. 44, 2003, págs. 53-74.

25. Véase VICIANO, Pau: *El regne perdut. Quatre historiadors a la recerca de la identitat valenciana*, *Afers*, Catarroja, 2005. La búsqueda de ese "reino perdido" constituye un rasgo esencial, a su juicio, de la identidad valenciana. Y en algunos de esos historiadores, como Juan Beneyto o Sanchis Sivera, los fueros se recuerdan como el elemento identitario que consignó al principio.

**El regionalismo vino a ser la identidad propiamente valenciana que se construye en el siglo XIX en consonancia y dentro de la identidad nacional española.**

**Los fueros tienen un papel muy menor entre un mundo de referencias folklóricas, de tradiciones, de símbolos capaces de suscitar un afecto colectivo.**

**En esta época empieza a labrarse una diferencia nítida entre la reclamación de autonomía política y la petición de cierta competencia o capacidad sobre la legislación civil valenciana, que a veces sí se liga a la antigua foral,**

**Para los juristas de entonces, era evidente que este derecho estaba reducido a un conjunto de costumbres locales con escasa trascendencia en el mundo del foro y la práctica profesional.**

que a veces sí se liga a la antigua foral, de forma que cuando se habla de los fueros, o del derecho foral, las distintas fuerzas regionalistas se refieren únicamente al derecho privado –con excepción, siempre, del carlismo–. Y como ya he apuntado en ocasiones anteriores, esas dos peticiones van a tomar caminos separados, aunque la primera –la autonomía– incluye a la segunda –la conservación del derecho civil propio–. Ésta empieza a repuntar en los proyectos políticos de formaciones minoritarias, como el Partit Republicà Federal, o en actos como el que convocó la sociedad “Valencia Nova” con motivo del segundo centenario de la abolición de los Fueros, una Asamblea Regionalista en cuyas conclusiones se especificaba la existencia de unas normas jurídicas consuetudinarias, al margen o contrarias al derecho común, que debían ser reconocidas. En 1915, la Joventut Valencianista publicaba en su semanario *Pàtria Nova*: “Volem el restabliment del dret foral valencià, amb les modificacions que aconselle el temps actual”. Hacía un siglo que no se pedía tal cosa; un siglo después, estamos a vueltas con ello.

La tarea no era fácil, pues de los fueros apenas quedaba “una incierta y oscura memoria”, como demostró el fiasco de la oferta carlista. Ello explica –entre otras cosas– que, cuando Saturnino Álvarez Bugallal, ministro de Justicia en 1880, agregó a la sección civil de la Comisión General de Codificación un letrado en representación de cada una de las regiones y provincias con derecho civil –*foral*– propio, no incluyese a ninguno que representase al derecho valenciano. Para los juristas de entonces, era evidente que este derecho estaba reducido a un conjunto de costumbres locales con escasa trascendencia en el mundo del foro y la práctica profesional... Con todo, cada cierto tiempo surge la idea romántica de recuperar un derecho netamente valenciano, basado en aquellos usos que no se perdieron y que resistirían –más en la imaginación que en la realidad– en comarcas apartadas y zonas vírgenes de huerta y banal. Así lo demostró el Colegio de Abogados de Valencia en 1933:

A propuesta del señor Decano se acordó dirigir una carta circular a todos los señores Alcaldes y Secretarios, Curas párrocos y ecónomos; Registradores de la propiedad y Notarios de los pueblos de las tres provincias de la Región Valenciana, así como a todas las corporaciones y entidades culturales y valencianistas, solicitándoles que en el

término de seis meses, se sirvan transmitirle la información más completa posible acerca de las instituciones jurídicas o consuetudinarias netamente valencianas que se conserven en vigor en sus respectivas demarcaciones y muy especialmente las que se refieren a las materias que siguen: A). Derecho familiar; B) Régimen de riegos o cualquier otro aprovechamiento de aguas; C). Servidumbres en general; D). Derecho sucesorio; E). Régimen de bienes con ocasión del matrimonio; F). Arrendamientos y aparcerías. Con el fin de realizar la más eficaz labor para la reconstitución del Derecho valenciano, coadyuvando así al movimiento valencianista que se observa en todo el país<sup>26</sup>.

Las escasas respuestas recibidas fueron desalentadoras: todas loan el interés del Colegio, pero, a continuación, se excusan por no poder colaborar, pues no encuentran instituciones o peculiaridades en sus términos municipales -la mayor parte de los que contestan son ayuntamientos-. En 1933 apenas quedaba nada del esplendor foral...

Durante la II República, los diferentes anteproyectos de estatuto para la región valenciana reservan, con mayor o menor amplitud, alguna facultad en materia de derecho civil a la región o a sus instituciones representativas, con los límites establecidos en el art. 15 de la Constitución de 1931. A estas alturas de la historia, ya era una pretensión asumida por sectores significativos de la población, y también por una parte de sus autoridades. Ninguno de los proyectos menciona ni siquiera de forma indirecta a los viejos fueros de Jaume I, ni como materia prima de la nueva legislación que habría de surgir de la competencia, ni siquiera como precedente... Tras la guerra civil, sólo el carlismo conservaría este recuerdo<sup>27</sup>. El valencianismo residual optaría por refugiarse en la cultura y la literatura, y hasta los años sesenta no resurge la cuestión nacional. En las disputas y luchas posteriores entre sectores y grupos enfrentados, los fueros apenas asoman

**Durante la II República ninguno de los proyectos menciona ni siquiera de forma indirecta a los viejos fueros de Jaume I, ni como materia prima de la nueva legislación que habría de surgir de la competencia, ni siquiera como precedente.**

26. Archivo del Colegio de Abogados de Valencia, legajo 34 (Actas de la Junta de Gobierno), Junta de 11 de agosto de 1933, ff. 7 vº-8 rº. Al día siguiente se redactó el oficio, en los términos acordados por la Junta, y se circuló a los destinatarios. Lo publiqué en "La insuficiencia de la costumbre como vía para el desarrollo del derecho civil valenciano", Francisco BLASCO GASCÓ et alii (coords.), *Estudios jurídicos en homenaje a Vicente L. Montés Penadés*, 2 vols., 2011, Valencia, Tirant lo Blanch, vol. 2, págs. 1.885 a 1.903, en pág. 1.895.

27. Véase por ejemplo PÉRCOPO, Gabriela (ed.): *Los Fueros valencianos: actas de las Primeras Jornadas Forales del Reino de Valencia*, Valencia, 22 y 23 de junio de 1974, Jurra, Sevilla, 1974.

para dar razón del *reino perdido* que en ese momento algunos esgrimen como argumento<sup>28</sup>. Pero la Universidad, la historiografía, comenzó a producir publicaciones y trabajos rigurosos sobre la Valencia foral y sus bases jurídicas e institucionales. Por fin parecía que *Furs de València* había encontrado la paz y el sosiego de la academia, donde profesores y eruditos se entregaron a la paciente tarea de rescatar, ahora sí que desde una perspectiva histórica, el antiguo código del rey Jaume I y sus añadidos posteriores.

## Una inesperada resurrección...

Las referencias que el texto estatutario salido de la reforma de 2006 hace a los fueros carecen en puridad de antecedente legislativo.

Las referencias que el texto estatutario salido de la reforma de 2006 hace a los fueros carecen en puridad de antecedente legislativo. Si lo tiene, y prolongado en el tiempo, como hemos visto, la competencia para legislar en materia de derecho civil, de la que me ocupé en las páginas precedentes. Pero la referencia directa a los viejos fueros o *furs* del antiguo reino de Valencia y a la necesidad de recuperar su contenido con diversas finalidades –no sólo para el derecho civil– constituye una novedad, como se ha descrito por numerosos autores con acentos y tonos también muy variados. ¿Cuál es el origen último de esa introducción, de esa "resurrección" –como la calificó el profesor Vicente Montés– del derecho foral? Creo que la novedad puede inscribirse en el marco del programa valencianista con el que Francisco Camps llegó a la presidencia de la Generalitat en el año 2003<sup>29</sup>. El decreto que creó en junio del año siguiente la Comisión de Codificación Civil Valenciana ya anunciaba en su preámbulo el núcleo en torno al cual se iba a construir el ejercicio de la competencia:

La novedad puede inscribirse en el marco del programa valencianista con el que Francisco Camps llegó a la presidencia de la Generalitat en el año 2003.

---

28. En trabajos como el de RIPOLL DOMÈNECH, Faust: *Valencianistes en la postguerra. Estratègies de supervivència i de reproducció cultural*, Afers, Catarroja-Barcelona, 2010, se advierte que las disputas en el seno del valencianismo se centran en cuestiones lingüísticas y culturales. Sí hay en Joan Fuster una reflexión, a menudo crítica, sobre la identidad histórica valenciana y su arraigo foral; véase ARCHILÉS CARDONA, Ferran: *Una singularitat amarga. Joan Fuster i el relat de la identitat valenciana*, Afers, Catarroja, 2012, págs. 153 ss.

---

29. La victoria electoral vino precedida de diversos hechos simbólicos como, por ejemplo, la llamada "Declaració d'Ares" efectuada por Esteban González Pons y David Serra en el año 2002 a favor de la lengua valenciana; o el gesto del propio Francisco Camps de subir al Penyalgosa al ser declarado candidato a la presidencia de la Generalitat por el Partido Popular ese mismo año.

El territorio foral, conocido históricamente como Reino de Valencia, tuvo competencia legislativa en materias que conformaron lo que hoy cabría llamar, sin ninguna heterodoxia metodológica, Derecho Civil Foral Valenciano. El ejercicio de la competencia legislativa de la Generalitat en materia de Derecho Civil tendría como ámbito objetivo el delimitado positivamente por el que fueron las materias recogidas en el Derecho Civil Foral del histórico Reino de Valencia, debidamente actualizadas y filtradas a través de los valores y principios constitucionales y estatutarios, y el delimitado negativamente por las que son, en todo caso, respecto de la legislación civil, materias reservadas a la competencia del Estado por el artículo 149.1.8ª de la Constitución Española<sup>30</sup>.

Por otro lado, el desbloqueo de la reforma estatutaria, que se encaminó hacia un aumento de las competencias de la Generalitat, tuvo desde el principio –con la selección de los comparecientes– una marcada tendencia autonomista de carácter regionalista, orientada tanto hacia la potenciación del autogobierno como a la reivindicación de las señas de identidad propiamente valencianas. En ese punto se incardina la aparición –hasta cierto punto sorprendente– de los antiguos fueros, que pueden oponerse como elemento identificativo propio y no compartido frente a otras comunidades como Aragón<sup>31</sup> y, especialmente, Cataluña.

Casi la mitad de las comparecencias parlamentarias que tuvieron lugar en el curso de las reuniones preparatorias de la po-

**la reforma estatutaria tuvo desde el principio una marcada tendencia autonomista de carácter regionalista, orientada tanto hacia la potenciación del autogobierno como a la reivindicación de las señas de identidad propiamente valencianas.**

---

30. Decreto 97/2004, de 11 de junio, del Consell de la Generalitat, por el que se crea la Comisión de Codificación Civil Valenciana (DOCV núm. 4776, de 16 de junio de 2004, p. 15.906).

31. Si atendemos al Derecho comparado, podemos ver un modelo con ciertas concomitancias en el Estatuto de Aragón, que en la reforma del 2007 coloca al derecho foral como uno de los tres pilares de su afirmación como nacionalidad histórica y de la identidad propia de la comunidad (LO 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, art. 1.3: "La Comunidad Autónoma de Aragón, dentro del sistema constitucional español, ostenta por su historia una identidad propia en virtud de sus instituciones tradicionales, el Derecho Foral y su cultura"). El resultado es una profusión de artículos en que se reconoce ese papel central del derecho propio, aun cuando no exista ningún mandato al legislador para que recupere la antigua normativa foral –ya existe la Compilación del derecho civil de Aragón–. Mención aparte merecen Euskadi y Navarra, comunidades forales no sólo por sus competencias en materia de derecho civil, sino por el conjunto de instituciones de derecho público que conservan de periodos históricos anteriores y que la Constitución reconoce.

nencia y de la comisión de estudio para una posible reforma del Estatut incluyeron alguna referencia a la cuestión de la competencia de la Generalitat para legislar en materia de derecho civil valenciano. La práctica totalidad de ellas reclamó una clarificación de esa potestad mediante su ampliación hasta los límites fijados en el artículo 149.1.8ª de la Constitución. Ahora bien, en cuanto al modo de llevarlo a la práctica sí se aprecian discrepancias: algunos comparecientes propusieron trabajar porque se recuperase plenamente la capacidad normativa, sin que fuese necesario recobrar el derecho civil histórico<sup>32</sup>; otros plantearon que el ejercicio pleno de la competencia solo era factible mediante la reintegración de los fueros abolidos, previa su actualización y adaptación a los principios constitucionales; por último, un tercer sector apuntaba las dos posibilidades, sin decantarse abiertamente por ninguna de ellas.

La opción finalmente escogida fue la segunda, y así se reflejó en el texto estatutario, empezando por el trascendental artículo 7.1:

El desarrollo legislativo de las competencias de la Generalitat procurará la recuperación de los contenidos correspondientes de los Fueros del histórico Reino de Valencia en plena armonía con la Constitución y con las exigencias de la realidad social y económica valenciana. Esta reintegración se aplicará, en especial, al entramado institucional del histórico Reino de Valencia y su propia onomástica en el marco de la Constitución Española y de este Estatuto de Autonomía.

Entre otros textos destacados<sup>33</sup>, el art. 49.1.2 regula la potestad de la Generalitat sobre el derecho civil: "La Generalitat tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Conservación, desarrollo y modificación del Derecho civil foral valenciano". Y, por último, la Disposición Transitoria Tercera, que al inicio de la tramitación de la reforma estatutaria se redactó en un sentido amplio y plenamente foralista:

---

32. Véase, por ejemplo, la comparecencia de Jesús Estruch, catedrático de derecho civil de la Universitat de València, de 2 de febrero de 2005, que vendría a representar la opinión de buena parte de los discípulos del malogrado profesor Vicente Montés.

---

33. Una relación completa de los artículos del Estatuto relativos al derecho civil foral valenciano -un total de nueve, más el Preámbulo y la DT 3ª-, en RAMÓN FERNÁNDEZ, Francisca: "El Derecho Civil valenciano ante la Constitución, el Estatuto de Autonomía y la costumbre", *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*, núm. 19, 2007, págs. 221 a 310.

Asimismo, a propuesta de los ponentes del Grupo Parlamentario Popular, se acordó por unanimidad la inclusión de una nueva disposición transitoria sobre la competencia en materia de derecho foral valenciano de la Generalitat, a partir de la normativa civil foral derogada por el Decreto de Nueva Planta de 29 de junio de 1707, recuperada ésta y ejercitada aquella mediante la actualización de la contenida en el régimen foral del histórico Reino de Valencia conforme a la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española<sup>34</sup>.

El portavoz del Grupo Parlamentario Popular, Serafin Castellano, ponderaba los fines que se buscaban con la reforma en este punto:

Parlem de més valenciania, perquè hem de recuperar una cosa importantíssima en la vida dels valencians, com és el seu dret foral. El dret foral tots els expert vénen a coincidir que és el més complet dels drets forals de l'antiga Corona d'Aragó, i que una gran part del mateix no sols té una vigència sinó que fins i tot és superior al dret civil espanyol en moltes qüestions que afecten a la Comunitat Valenciana<sup>35</sup>.

En el debate que siguió en el Pleno de las Corts a la presentación del informe de la Comisión, hubo nuevos elogios a la idea de basar la consolidación de la competencia en la recuperación del antiguo ordenamiento foral<sup>36</sup>.

En la tramitación de la reforma estatutaria que comenzó el 4 de julio ante las Cortes Generales de la nación, estos textos

**En el debate que siguió en el Pleno de las Corts a la presentación del informe de la Comisión, hubo nuevos elogios a la idea de basar la consolidación de la competencia en la recuperación del antiguo ordenamiento foral.**

---

34. Informe de la Ponencia, de 6 de abril de 2005, publicado en el BOCV el 11 del mismo mes. Los términos en que se acabó redactando eran casi idénticos a los de la propuesta que había efectuado el coordinador de la Comisión de Codificación Civil Valenciana, Vicente Domínguez Calatayud, en su comparencia ante la Comisión Especial para la reforma estatutaria.

---

35. Debate de la Comisión Especial para la Reforma del Estatuto de Autonomía de 8 de abril de 2005, publicado en el Diari de Sessions de les Corts Valencianes, página 8.

---

36. Diari de Sessions, 14 de abril de 2005, nº 82. Véanse, por ejemplo, los de Joan Ribó, del Grupo Parlamentario Entesa, en página 3.000 (y que continuó en "La reforma de l'Estatut d'autonomia valencià: una oportunitat perduda", *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 18, 2007, págs. 77 a 90, en pág. 86); y Serafin Castellano, del Grupo Parlamentario Popular, en la 3.004.

**La Disposición Transitoria Tercera fijaba de modo taxativo que la competencia se ejercería por la Generalitat “a partir de la normativa foral del histórico Reino de Valencia, que se recupera y actualiza, al amparo de la Constitución Española”**

sufrirían cambios. Durante los meses de octubre y noviembre, mientras se mantuvo abierto el plazo de presentación de enmiendas, el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) planteó algunas dudas sobre el uso del término “foral” de forma indiscriminada a lo largo del texto estatutario, sin concretar con la necesaria claridad si se refería al ordenamiento público o al privado. Aún le alarmaba más la alusión a la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española que hacía la Transitoria Tercera del Estatut en cuanto podía afectar al “blindaje” de los territorios forales y a su elemento esencial, el concierto económico o “cupo vasco”. En ese sentido, los grupos parlamentarios Popular y Socialista del Congreso llegaron a un acuerdo para presentar varias enmiendas con un texto idéntico y con el fin de conseguir, como indicaban, “una mejora técnica para evitar ambigüedades interpretativas en la recuperación y actualización del Derecho Civil valenciano”. Así, se especificó que el objeto de los diversos artículos era el “Derecho *civil* Foral valenciano”, despejando al incluir el adjetivo “civil” las dudas sobre el campo de aplicación; en el caso de la Transitoria Tercera, se eliminó cualquier referencia a la Disposición Adicional Primera de la Constitución, así como la mención del decreto abolitorio de 29 de junio de 1707; no obstante, fijaba de modo taxativo que la competencia se ejercería por la Generalitat “a partir de la normativa foral del histórico Reino de Valencia, que se recupera y actualiza, al amparo de la Constitución Española”<sup>37</sup>.

Volvemos así al principio, a los fueros. Y, dicho de un modo abrupto, para reactivar al lector sumido en artículos y disposiciones varias: ¿Qué pintan aquí los *Furs de València*, ese código de origen bajomedieval y contenido romanista? Para responder a la pregunta, debemos acudir a los planteamientos de quien inspiró más de cerca la reforma estatutaria en este punto, es decir, Vicente Domínguez Calatayud. Cabe detenerse en su exposición para conocer en mayor medida el alcance de la reforma y las pretensiones que albergaba –al menos, antes

37. Véase GUILLEM, Javier y VISIEDO, Francisco: “Los trámites parlamentarios y sus consecuencias en el contenido material de la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 18, 2007, págs. 165 a 193, en págs. 182-183. Sobre el sentido de la tramitación y las enmiendas, MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, “El nou Estatut valencià”, en Manuel LANUSSE ALCOVER; Joan Alfred MARTÍNEZ I SEGÚJ; August MONZON I ARAZO (eds.), *Vida amunt i nacions amunt. Pensar el País Valencià en temps de globalització*, PUV, València, 2008, págs. 393 a 414.

de las enmiendas que sufrió en el Congreso de los Diputados-. En opinión de Domínguez<sup>38</sup>, la formulación de la competencia de la Generalitat sobre el derecho civil valenciano debería armonizar su ejercicio con la garantía constitucional de la foralidad civil contenida en el artículo 149. 1. 8.ª de la Constitución, para resolver de una vez por todas la atribución competencial contenida tanto en la edición del Estatuto de 1982 como en la reforma que se estaba acometiendo. Una pretensión así, que sólo era histórica y jurídicamente predicable de la Comunidad Valenciana, se acometería "reintegrando al pueblo valenciano el contenido civil de sus Fueros abolidos, debidamente actualizado y adaptado a los principios y valores constitucionales.

En ese trabajo reintegrador que propone, siempre "con plena lealtad constitucional", recurre a la Disposición Adicional Primera de la Constitución, no para atribuir la competencia a la Generalidad Valenciana, puesto que ya la posee, sino para determinar el modo de usarla, para proveerla de contenido acudiendo a la historia pero sin dejar de respetar los requisitos exigidos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional para la aplicación de la citada Disposición. La competencia para conservar, modificar y desarrollar el Derecho Civil Valenciano se liga así a la reivindicación histórica que hace el Estatuto de Autonomía en su preámbulo y en el párrafo primero del artículo 1. De este modo, la competencia debe de partir, como núcleo objetivo inicial de su contenido, del que fuera Derecho civil contenido en el texto de *Furs de València* debidamente actualizado y adaptado a los principios y valores constitucionales y estatutarios:

En definitiva, la competencia legislativa civil de la Generalidad Valenciana, actualizada y recogida en el Estatuto, transferida y, por tanto, reconocida por el Estado en las Leyes Orgánicas 5 y 12 de 1982 y ejercitada efectivamente por la Generalidad, pero carente de un núcleo originario congruente con la formulación del bloque de constitucionalidad, ha de actualizarse y recomponer ese núcleo inicial,

**Recurre a la Disposición Adicional Primera de la Constitución, para determinar el modo de usarla, para proveerla de contenido acudiendo a la historia. La competencia debe de partir, como núcleo objetivo inicial de su contenido, del que fuera Derecho civil contenido en el texto de Furs de València debidamente actualizado y adaptado a los principios y valores constitucionales y estatutarios**

38. Véase DOMÍNGUEZ CALATAYUD, Vicente: *Desde los Fueros de Jaime I al Derecho civil valenciano. Discurso de ingreso en la Real Academia Valenciana de Jurisprudencia y Legislación*, RAVJL-Publicaciones, Valencia, 2000; *Posibilidades constitucionales de una plena recuperación de nuestro Derecho Foral Civil*, Temas de las Cortes Valencianas, Valencia, 2004; y "La competencia exclusiva de la Generalitat sobre la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil foral valenciano", *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*, núm. 18, 2007, págs. 323 a 344.

**La enmienda que la Disposición Transitoria Tercera sufrió en las Cortes españolas le privó de parte de su contenido esencial y, de esa forma, perjudicó la lógica interna de los preceptos que regulan la materia.**

en el marco de la Disposición Adicional Primera, acudiendo al contenido histórico que el ejercicio de la competencia generó en la época foral al efecto de no dejar vacía y sin posibilidad o con una posibilidad de ejercicio de muy baja intensidad una competencia indudablemente detenida por la Generalidad Valenciana<sup>39</sup>.

Las dificultades que suscita la interpretación de esta "tesis de la necesaria conexión foral en el ejercicio de la competencia" son numerosas, pero no me voy a detener en ellas. Otros las han expuesto con anterioridad, y yo mismo he tratado de explicarla en alguna contribución previa<sup>40</sup>. Pero sí debe remarcar que es, sin duda, el criterio inspirador de los preceptos de la nueva redacción estatutaria sobre la materia y que, hasta cierto punto, ha guiado por el momento los trabajos de la Comisión de Codificación Civil Valenciana, constituida en junio de 2004, al tiempo que comenzaban los trabajos y negociaciones encaminados a la reforma del Estatuto de Autonomía.

La enmienda que la Disposición Transitoria Tercera sufrió en las Cortes españolas le privó de parte de su contenido esencial y, de esa forma, perjudicó la lógica interna de los preceptos que regulan la materia. En la eliminación de la referencia a la Disposición Adicional Primera de la Constitución jugaron factores jurídicos –una interpretación del alcance y contenido de la Adicional que aun hoy sigue siendo perfectamente discutible–, pero también extrajurídicos o meramente políticos, como la intención de los partidos mayoritarios de atajar cualquier intento de acogerse a la Adicional en otras reformas

39. Domínguez Calatayud, Vicente: "La competencia exclusiva de la Generalitat...", pág. 340.

40. Las críticas empezaron con la de BLASCO GASCÓ, Francisco: "La recuperación de la competencia legislativa en materia de Derecho civil", *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, núm. 18, 2006, págs. 15 a 24, en la que advierte de una "foralitis o inflamación de fueros" en el texto estatutario. Ha seguido después "La competencia legislativa de la Generalitat Valenciana en materia de Derecho Civil", *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, núm. 33, 2010, págs. 7 a 30. A ellas se sumó MONTÉS PENADÉS, Vicente Luis: "El derecho foral valenciano (Un estudio sobre la competencia legislativa de la Generalitat en materia de Derecho Civil)", en José M<sup>a</sup>. BAÑO LEÓN (dir.), *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2007, págs. 261 a 322, que continuó en un trabajo posterior, más crítico con el proyecto: "La inesperada resurrección del derecho foral valenciano", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 3, 2009, págs. 4 a 15.

estatutarias –señaladamente las de Aragón y Cataluña–, o el deseo de satisfacer las pretensiones del Partido Nacionalista Vasco. Así lo pone de manifiesto Martínez Sospedra en un reciente estudio:

No obstant això, més enllà de la dimensió simbòlica, la referència a la disposició adicional primera estava duta a col·lació amb molt bon criteri. Ací hi ha alguna cosa més que una mera fantasia patriòtica, alguna cosa més que el neoforalisme romàntic d'una part de la dreta valenciana. Si hom examina la versió original del text, tal com figura en la proposició de llei adoptada per les Corts, podrà concloure que la doble invocació estava lligada a la pretensió de recuperar el Dret foral abrogat en 1707, perquè a València la Nova Planta va suposar no sols l'abolició de l'estatalitat de l'antic Regne i el seu Dret públic sinó també del Dret privat autòcton, el qual, a diferència com s'esdevingué a Aragó, mai no fou retornat. En altres paraules, dins l'economia de la proposició normativa, la derogació de la Nova Planta i la invocació de l'adicional primera tenia per finalitat fonamentar una amplíssima competència autonòmica en allò que afecta el Dret civil, de la qual roman, curiosament, l'important article 7 de l'Estatut<sup>41</sup>.

Sin embargo, parece evidente que el concepto de reintegración foral del art. 7.1. se extiende con nitidez al ámbito propio del derecho público; lo lógico habría sido darle una redacción diferente o, simplemente, suprimirlo, ya que el pasaje del que trae causa –la referencia a la Adicional Primera– lo había sido. La incongruencia resultante<sup>42</sup> sólo puede explicarse por estos pactos y acuerdos, y por la falta de calidad técnica que se aprecia en una parte del Estatuto. Queda así como un testimonio de la primera intención con que se ejecutó la reforma, y que no fue otra que hacer un uso intensivo y extensivo de la legislación foral jaimista, no sólo limitado al derecho civil.

Por tanto, no hay más remedio que reflexionar, aunque sea brevemente, sobre la utilización que la reforma estatutaria

---

41. MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: "El nou Estatut valencià", pág. 406.

42. El artículo deja un mandato estatutario muy claro que la Conselleria de Governació ha empezado a cumplir mediante una serie de estudios previos a la recuperación de una parte de la nomenclatura foral para diversas instituciones de derecho público radicadas en la Comunidad Valenciana.

**El legislador ha tratado de proporcionar una pauta de actuación, señalando al derecho histórico para que puedan hallarse en él reglas, instituciones o principios que guíen a la Generalitat en el ejercicio de la competencia.**

**Lo que parece evidente es que, tras la reforma estatutaria, la vía de la costumbre -que ni siquiera es foral- está finiquitada, y ya no constituye una opción viable.**

hace de *Furs de València*, las alusiones constantes al marco jurídico que tuvo el antiguo reino antes de la abolición de 1707. Y la haré en tres partes o bloques. En cuanto toca a la competencia para legislar en materia de derecho civil, es verdad que puede haberse incurrido en excesos, como yo mismo he señalado en alguna ocasión anterior<sup>43</sup>. Pero también es cierto que el legislador ha tratado de proporcionar una pauta de actuación, señalando al derecho histórico para que puedan hallarse en él reglas, instituciones o principios que guíen a la Generalitat en el ejercicio de la competencia. Es, asimismo, un límite a ésta<sup>44</sup>, en consonancia con el que han supuesto las Compilaciones para otras comunidades -más teórico que real, como la práctica ha acabado demostrando-. Enlaza así con algunas de las interpretaciones más flexibles del alcance del artículo 149.1.8ª de la Constitución española, las que exigen sólo la vigencia pretérita de un régimen foral o se adscriben a una postura regionalista o autonomista<sup>45</sup>. Lo que parece evidente es que, tras la reforma estatutaria, la vía de la costumbre -que ni siquiera es foral- está finiquitada, y ya no constituye una opción viable<sup>46</sup>.

Cabe también una reflexión sobre el uso que hasta el día de hoy se ha hecho, y en el futuro podrá hacerse, del antiguo texto legal valenciano para los fines que establecen los artículos del Estatuto. La Ley de Régimen Económico Matrimonial Valenciano, que fue el primer hito, accidentado

---

43. Palao Gil, Javier: "Del Derecho foral al Derecho civil valenciano...", pág. 166.

44. Lo explica Domínguez Calatayud, Vicente: "La competencia exclusiva de la Generalitat...", en págs. 337 ss.

45. MOLINER NAVARRO, Rosa: "La Ley 10/2007, de Régimen Económico Matrimonial Valenciano. Presupuestos, principios y constitucionalidad", en M<sup>a</sup>. Luisa ATIENZA NAVARRO (coord.), *Pensamientos jurídicos y palabras dedicados a Rafael Ballarín*, PUV, Valencia, 2009, págs. 649 a 658, en págs. 652 a 654; también, "Las competencias en materia de Derecho civil foral a la luz del artículo 49.1.2ª del nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana", *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 18, 2007, págs. 345 a 365. Y en este mismo número de la revista, SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio: "Puntualizaciones sobre la expresión «allí donde existan» (art. 149.1.8 de la Constitución)", *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, en prensa, cuya lectura debo a la amabilidad de su autora.

46. Ya me extendí sobre la cuestión en "La insuficiencia de la costumbre...", págs. 1.897 ss.

y polémico<sup>47</sup>, de la nueva vía legislativa, introduce algunas instituciones jurídicas de arraigo foral, como el *pacte de germania* o la *carta de núpcies*<sup>48</sup>. Es posible pensar que, para llegar a este resultado, seguramente no hacía falta recurrir de modo inexorable a los fueros. Pero, por otro lado, a nadie se le escapa que, en materia de derecho de familia, las adaptaciones han de ser mayores, pues ésta es una de las grandes transformaciones que experimenta la sociedad a raíz de la revolución liberal: el concepto nuclear de familia, el matrimonio civil, el divorcio, la igualdad jurídica entre los cónyuges... Además, en defecto de pacto entre cónyuges la Ley introduce el régimen de separación de bienes como supletorio, sustituyendo así al de gananciales propio del código Civil. Con ello, además de acercarse a la regulación contenida en *Furs de València* -que usaba el régimen dotal como supletorio-, efectuaba una adaptación social tras comprobar que el número de matrimonios que pactaba en capitulaciones la separación de bienes estaba experimentando un crecimiento exponencial en los últimos años, hasta convertirse en una opción mayoritaria. Otras normas también relacionadas con el derecho de familia, como la Ley 5/2011, de 1 de abril, de la Generalitat, de Relaciones Familiares de los hijos e hijas cuyos progenitores no conviven -conocida popularmente como Ley de Custodia Compartida-, o la ley de Uniones de hecho formalizadas de la Comunidad Valenciana, que acaba de aprobarse, han de carecer por fuerza de arraigo foral: la antigua legislación valenciana no contemplaba supuestos como el divorcio o la unión libre extramatrimonial -tampoco lo hacían, lógicamente, *Las Siete Partidas* o *Fueros de Aragón*-, aunque sí tenía sus propias normas sobre derecho de familia o en punto a la atribución de la patria potestad de los hijos.

Pero esta Ley, como ya se indicaba en su preámbulo, es sólo el principio. En el borrador de anteproyecto de la de Sucesio-

**En materia de derecho de familia, las adaptaciones han de ser mayores, pues ésta es una de las grandes transformaciones que experimenta la sociedad a raíz de la revolución liberal.**

47. Las primeras críticas, en BLASCO GASCO, Francisco: "Despropósitos de la proposición de Ley de régimen económico matrimonial valenciano", *Revista jurídica de la Comunidad Valenciana*, nº 21, 2007, págs. 5-22. Se suma a ellas el profesor Montés en págs. 320-321. La Ley ya dispone de un amplio comentario: MAS BADÍA, M<sup>a</sup> Dolores (coord.), *El Régimen Económico Matrimonial de la Comunidad Valenciana*, Tecnos, Madrid, 2010.

48. En ese sentido, véase en el Preámbulo de la Ley la explicación sobre "el esfuerzo intenso de adaptación constitucional respecto a lo que fue la regulación foral de tal materia".

**En el borrador de anteproyecto de la ley de Sucesiones, sí existe un gran número de instituciones de época foral que se actualizan y usan.**

**A lo largo del siglo XX historiadores y juristas han ido recuperando con trabajos y estudios el perfil general y el contenido de aquel derecho que se perdió en 1707 y que ahora el Estatuto pretende recuperar y actualizar.**

**Ahora estamos más cerca de la recopilación definitiva que se reclamaba hace una década como paso previo a un reforzamiento de la competencia sobre el derecho civil valenciano.**

nes, que lleva encallado desde abril de 2010, sí existe un gran número de instituciones de época foral que se actualizan y usan. En este caso hay poco que tachar por razón de cambios sociales o políticos, pues el derecho de sucesiones se vio menos afectado por las revoluciones liberales. Lo mismo puede predicarse de la propiedad, los derechos reales y la regulación agrícola; el anteproyecto de Ley de los contratos y otras relaciones jurídicas agrarias recupera alguna vieja institución, como la enfiteusis, a falta de una regulación más extensa sobre otras materias, previsible en el futuro.

Por otro lado, a lo largo del siglo XX historiadores y juristas han ido recuperando con trabajos y estudios el perfil general y el contenido de aquel derecho que se perdió en 1707 y que ahora el Estatuto pretende recuperar y actualizar. Partiendo de precursores como Roc Chabàs, después los juristas tomaron el relevo: Manuel Dualde, Enrique Taullet, Juan Beneito... A partir de la década de los sesenta, la historiografía comenzó a generar publicaciones y trabajos rigurosos sobre la Valencia foral y sus bases jurídicas, así como sobre la Nueva Planta y los cambios posteriores. Las sucesivas ediciones, críticas y facsimilares, de las versiones medievales y modernas de *Furs de València* dieron paso ya en los noventa a vastos trabajos de doctorado y otras monografías que permitieron conocer en profundidad el derecho foral valenciano. En 2004, y en el seno de la Comisión de Codificación Civil Valenciana, se creó una sección de Derecho Foral Civil del Reino de Valencia. Dicha sección asumió las tareas de elaborar informes sobre el perfil de instituciones concretas, que incluirían su práctica concreta durante la época foral, la construcción doctrinal y recomendaciones sobre la conveniencia u oportunidad de recuperar esas mismas instituciones dentro de un ordenamiento moderno. En la actualidad, y con el apoyo de la Dirección General de Desarrollo Estatutario de la Conselleria de Governació, una cátedra institucional de Derecho Foral Valenciano adscrita a la Universitat de València promueve y difunde estudios sobre la materia; por su parte, el profesor Vicent Garcia Edo lleva a cabo un proyecto de compilación completa de los fueros promulgados entre 1238 y 1645. Ahora estamos más cerca de la recopilación definitiva que Manuel Martínez Sospedra reclamaba hace una década como paso previo a un reforzamiento de la competencia sobre el derecho civil valencia-

no<sup>49</sup>. Ello permitirá –ya lo hace en la práctica– ir analizando y estudiando las instituciones del antiguo derecho civil foral valenciano, para seleccionar las que podrían utilizarse hoy día adaptándolas a una sociedad moderna como la nuestra y al marco jurídico vigente, que no es otro que el de la Constitución y las normas del ordenamiento jurídico español que de ella derivan<sup>50</sup>.

Pero –y aquí entra la tercera de las reflexiones– las adaptaciones y recuperaciones del pasado, por milagrosas que sean, tienen sus límites. Cualquier historiador avezado sabe que las revoluciones liberales y la sociedad contemporánea que nació de ellas han abierto una brecha insalvable con respecto al mundo del Antiguo Régimen. Incluso hay estudiosos que sostienen que, en realidad, somos incapaces de entender enteramente cómo eran aquellas sociedades medievales y modernas, porque los términos que empleamos y su significado han variado abruptamente en los dos últimos siglos. Sólo la antropología, en sus diversas variantes, nos permite una cierta aproximación. Lo cierto es que las formas de organización política, social, jurídica y económica de las sociedades prerrevolucionarias son netamente distintas de las que se han servido las naciones contemporáneas surgidas de la revolución. Parafraseando a Marx, puede decirse que estamos ante una nueva escena de la historia universal, y en ella ya no sirven ni los decorados ni el atrezo de las anteriores. Es verdad que en la Transición y durante la redacción de los Estatutos de Autonomía, algunas de las comunidades con un pasado histórico más marcado recuperaron la denominación tradicional de viejas instituciones –Síndic de Greuges, Justicia Mayor, Ararteko...– para aplicarla a otras nuevas cuyo sentido era completamente nuevo; a veces –cuando el asesoramiento histórico ha sido deficiente–, esa reutilización se muestra desafortunada. El léxico puede mantenerse, pero la semántica es otra... Por eso, el mandato que se recoge en el artículo 7.1. del Estatuto (“Esta reintegración [de los Fueros del histórico Reino de Valencia] se aplicará, en especial, al entramado institucional del histó-

**Las adaptaciones y recuperaciones del pasado, por milagrosas que sean, tienen sus límites.**

49. MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: “Lo que se pretendía y lo que se consiguió”, en Vicente GARRIDO MAYOL, Joaquín MARTÍN CUBAS y Margarita SOLER SÁNCHEZ (coords.), *El nacimiento del Estatuto valenciano*, Fundación Profesor Manuel Broseta, Valencia, 2001, págs. 33 a 38, en pág. 36.

50. Véase GARCÍA EDO, Vicent: “Derecho foral e identidad valenciana (Comentarios al Título I del Estatuto de Autonomía)”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 18, 2007, págs. 301 a 321.

**El mandato que se recoge en el artículo 7.1. del Estatuto tiene unos límites muy estrictos que se hallan prácticamente agotados en la actualidad.**

**El problema concerniente al modo de ejercer la competencia que el Estatuto de Autonomía reconoce a la Generalitat en su artículo 49.1.2ª, ha encontrado una vía de solución con la redacción estatutaria.**

**Si el derecho histórico se invoca en vano o no por el Estatuto es algo que, lejos de afirmaciones apodícticas, el futuro se encargará de probar.**

rico Reino de Valencia y su propia onomástica...") tiene unos límites muy estrictos que se hallan prácticamente agotados en la actualidad. Y no se puede actuar en este punto con una alegría rayana en la insensatez y sin meditar cuidadosamente la exactitud de lo que se hace: porque ni el alcalde actual es el *batlle* foral, ni el antiguo *mostassaf* equivale al actual concejal de Hacienda...

A modo de conclusión, podría resaltarse que, aun hoy, el problema concerniente al modo de ejercer la competencia que el Estatuto de Autonomía reconoce a la Generalitat en su artículo 49.1.2ª a través de la Disposición Transitoria Tercera, no parece resuelto. Pero, al menos, ha encontrado una vía de solución con la redacción estatutaria. Como indicó en su día el profesor Montés:

...no les falta razón a quienes han dicho que éste es el intento, y que, de momento, la competencia está en juego y, en tanto no se declare su inconstitucionalidad, la Ley 10/2007, fruto de esta manera de entender la competencia, también (...) En definitiva, el estudioso del tema que se ha planteado a lo largo de estas páginas no ha encontrado una posición firme en punto a la justificación de la competencia, sin perjuicio de señalar que, en la situación actual, tiene indiscutible existencia y vigencia sobre la base que ha señalado la STC 121/92. El Estatuto la da por consolidada e indiscutible e invoca en vano el Derecho histórico. De modo que otra cosa no cabe más que unirse al deseo y a la legítima aspiración de quienes esperan que, en efecto, no se discuta más sobre la atribución y el vigor de tal competencia, y se entre en un desarrollo prudente<sup>51</sup>.

Si el derecho histórico se invoca en vano o no por el Estatuto es algo que, lejos de afirmaciones apodícticas, el futuro se encargará de probar.

51. MONTÉS, Vicente: "El Derecho foral valenciano", págs. 319 y 321 a 322.

## Bibliografía

- ARCHILÉS CARDONA, Ferran: *Una singularitat amarga. Joan Fuster i el relat de la identitat valenciana*, Afers, Catarroja, 2012.
- ARROYAL, León de: *Cartas económico-políticas (con la segunda parte inédita)*, edición, prólogo y notas de José CASO GONZÁLEZ, Cátedra Feijoo, Oviedo, 1971.
- BARÓ PAZOS, Juan: *La codificación del derecho civil en España (1808-1889)*, Universidad de Cantabria-Servicio de Publicaciones, Santander, 1993.
- BAYDAL SALA, Vicent: "«Què som, i per què som com som». Un nou model interpretatiu per a l'evolució històrica de la identitat col·lectiva valenciana", en Manuel LANUSSE ALCOVER; Joan Alfred MARTÍNEZ I SEGUÍ; August MONZON I ARAZO (eds.), *Vida amunt i nacions amunt. Pensar el País Valencià en temps de globalització*, PUV, València, 2008, págs. 179 a 213.
  - : "Nacionalisme i historiografia: La interpretació diversa de les propostes polítiques valencianes realitzades durant la guerra del Francès", en Núria SAUCH (ed.), *La guerra del Francès als territoris de parla catalana*, Afers, Catarroja-Barcelona, 2011, págs. 435 a 447.
- BLASCO GASCÓ, Francisco: "La recuperación de la competencia legislativa en materia de Derecho civil", *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, núm. 18, 2006, págs. 15 a 24.
  - : "La competencia legislativa de la Generalitat Valenciana en materia de Derecho Civil", *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, núm. 33, 2010, págs. 7 a 30.
  - : "Despropósitos de la proposición de Ley de régimen económico matrimonial valenciano", *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, núm. 21, 2007, págs. 5-22.
- BOIX, Vicente: *Apuntes históricos sobre los Fueros del antiguo Reino de Valencia*, Imprenta de Mariano Cabrerizo, Valencia, 1855.
- CANET APARISI, Teresa: "Conflictividad jurisdiccional en la Valencia moderna. Instancias enfrentadas y vías de solución", *Studia Historica. Historia Moderna*, núm. 32, 2010, págs. 335-373.
- CASTILLO BAYO, M<sup>a</sup> Luisa: *F. X. Borrull. Discursos e intervenciones parlamentarias en las Cortes de Cádiz* (edición y estudio preliminar), Institució Alfons el Magnànim, Valencia, 2007.
- CERVERA FERRI, Pablo: *El pensamiento económico de la Ilustración valenciana*, Biblioteca Valenciana, Valencia, 2004.
- COLON, Germà; GARCIA, Arcadi: "Introducción" a *Furs de València*, vol. I, Barcino, Barcelona, 1970, págs. 7 a 92.
- DOMÍNGUEZ CALATAYUD, Vicente: *Desde los Fueros de Jaime I al Derecho civil valenciano. Discurso de ingreso en la Real Academia*

*Valenciana de Jurisprudencia y Legislación*, RAVJL-Publicaciones, Valencia, 2000.

- : *Posibilidades constitucionales de una plena recuperación de nuestro Derecho Foral Civil*, Temas de las Cortes Valencianas, Valencia, 2004.
- : "La competencia exclusiva de la Generalitat sobre la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil foral valenciano", *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*, núm. 18, 2007, págs. 323 a 344.
- DUFOR, Gérard: "El tema de la constitución antigua de Aragón en el pensamiento político de la ilustración española", *Actas del I Symposium del Seminario de Ilustración aragonesa*, Diputación General de Aragón. Departamento de Educación y Cultura, Zaragoza, 1987, págs. 215 a 222.
- GARCIA EDO, Vicent: "Orígenes del derecho foral valenciano", *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, núm. 51, 2008, págs. 144 a 161.
  - : "Derecho foral e identidad valenciana (Comentarios al Título I del Estatuto de Autonomía)", *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 18, 2007, págs. 301 a 321.
- GARCÍA MONERRIS, Carmen: "La diversidad de proyectos políticos en el primer debate preconstitucional español: Canga Argüelles, Ribelles y Borull en el contexto de la política valenciana", *Hispania*, LXII/1, 210, 2002, págs. 113 a 140.
- GUILLEM, Javier y VISIEDO, Francisco: "Los trámites parlamentarios y sus consecuencias en el contenido material de la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana", *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 18, 2007, págs. 165 a 193.
- LÓPEZ ELUM, Pedro: *Los orígenes de los Furs de València y de las Cortes en el siglo XIII*, Biblioteca Valenciana, Valencia, 1998.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: "Lo que se pretendía y lo que se consiguió", en Vicente GARRIDO MAYOL, Joaquín MARTÍN CUBAS y Margarita SOLER SÁNCHEZ (coords.), *El nacimiento del Estatuto valenciano*, Fundación Profesor Manuel Broseta, Valencia, 2001, págs. 33 a 38.
  - : "El nou Estatut valencià", en Manuel LANUSSE ALCOVER; Joan Alfred MARTÍNEZ I SEGUÍ; August MONZON I ARAZO (eds.), *Vida amunt i nacions amunt. Pensar el País Valencià en temps de globalització*, PUV, València, 2008, págs. 393 a 414.
- MAS BADÍA, M<sup>a</sup> Dolores (coord.), *El Régimen Económico Matrimonial de la Comunidad Valenciana*, Tecnos, Madrid, 2010.
- MOLINER NAVARRO, Rosa: "La Ley 10/2007, de Régimen Económico Matrimonial Valenciano. Presupuestos, principios y constitucionalidad", en M<sup>a</sup>. Luisa ATIENZA NAVARRO (coord.), *Pensamientos*

*jurídicos y palabras dedicados a Rafael Ballarín*, PUUV, Valencia, 2009, págs. 649 a 658.

- : "Las competencias en materia de Derecho civil foral a la luz del artículo 49.1.2ª del nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana", *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 18, 2007, págs. 345 a 365.
- MONTÉS PENADÉS, Vicente Luis: "El derecho foral valenciano (Un estudio sobre la competencia legislativa de la Generalitat en materia de Derecho Civil)", en José Mª. BAÑO LEÓN (dir.), *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2007, págs. 261 a 322.
  - : "La inesperada resurrección del derecho foral valenciano", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 3, 2009, págs. 4 a 15.
- OLCINA, Evarist: *Carlisme i autonomia al País Valencià*, Tres i Quatre, València, 1976.
- PALAO GIL, Fco. Javier: "Del Derecho foral al Derecho civil valenciano: historia y evolución de una reivindicación secular", *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, núm. 51, 2008, págs. 165 a 199.
  - : "Abolición y reintegración del derecho foral valenciano en la perspectiva del Antiguo Régimen", en Francisca RAMÓN FERNÁNDEZ (coord.), *El Derecho civil valenciano tras la reforma del Estatuto de Autonomía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, págs. 13 a 66.
  - : "La insuficiencia de la costumbre como vía para el desarrollo del derecho civil valenciano", Francisco BLASCO GASCÓ et alii (coords.), *Estudios jurídicos en homenaje a Vicente L. Montés Penadés*, 2 vols., 2011, Valencia, Tirant lo Blanch, vol. 2, págs. 1.885 a 1.903.
  - : "Valencianos en Cádiz", en Pilar GARCÍA TROBAT y Remedio SÁNCHEZ FERRIZ (coords.), *El legado de las Cortes de Cádiz*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, págs. 761 a 794.
- PÉRICOPO, Gabriela (ed.): *Los Fueros valencianos: actas de las Primeras Jornadas Forales del Reino de Valencia, Valencia, 22 y 23 de junio de 1974*, Jurra, Sevilla, 1974.
- PESET, Mariano: "Historia y codificación civil", *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, núm. 54, vol. I, 2010, págs. 213 a 238.
  - et alii: *Derecho foral valenciano*, Artes Gráficas Soler, Valencia, 1995.
- RAMÓN FERNÁNDEZ, Francisca: "El Derecho Civil valenciano ante la Constitución, el Estatuto de Autonomía y la costumbre", *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*, núm. 19, 2007, págs. 221 a 310.
- RIBÓ CANUT, Joan: "La reforma de l'Estatut d'autonomia valencià: una oportunitat perduda", *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 18, 2007, págs. 77 a 90.

- RIPOLL DOMÈNECH, Faust: *Valencianistes en la postguerra. Estratègies de supervivència i de reproducció cultural*, Afers, Catarroja-Barcelona, 2010.
- ROCA RICART, Rafael: "Una mirada nova a la Renaixença valenciana", en Manuel LANUSSE ALCOVER; Joan Alfred MARTÍNEZ I SEGUÍ; August MONZON I ARAZO (eds.), *Vida amunt i nacions amunt. Pensar el País Valencià en temps de globalització*, PUV, València, 2008, págs. 273 a 287.
  - : "Teodor Llorente. Del provincialisme al regionalisme valencianista", *Afers: fulls de recerca i pensament*, vol. 18, núm. 44, 2003, págs. 53-74.
- SALVADOR CODERCH, Pau: "El proyecto de código de Derecho Civil de 1851 y el derecho civil catalán", *Revista Jurídica de Catalunya*, vol. 79-1, 1980, págs. 49 a 88; vol. 79-2, 1980, págs. 313 a 372.
  - : "El Proyecto de código Civil de 1851 y el Derecho civil catalán", en *La compilación y su historia. Estudios sobre la codificación y la interpretación de las leyes*, Bosch, Barcelona, 1985, págs. 7 a 133.
- SCANDELLARI, Simonetta: "Il «costituzionalismo storico» di León de Arroyal: una possibile lettura delle «Cartas económico-políticas»", *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, núm. 5, 2004, págs. 1 a 45.
  - : "La Ilustración valenciana: entre reforma y revolución", *Anales de la Real Sociedad Económica de Amigos del País de Valencia*, 2003-2004, págs. 109 a 128.
- VICIANO, Pau: *El regne perdut. Quatre historiadors a la recerca de la identitat valenciana*, Afers, Catarroja, 2005.
- VILLACAÑAS BERLANGA, José Luis: "Pensamiento y cultura política en la Corona de Aragón", en Rafael NARBONA VIZCAÍNO (coord.), *La Mediterrània de la Corona d'Aragó, segles XIII-XVI - VII Centenari de la Sentència Arbitral de Torrellas, 1304-2004: XVIII Congrés d'Història de la Corona d'Aragó*, 2 vols., PUV-Fundació Jaume II el Just, València, 2005, vol. 2, págs. 1.565 a 1.610.







# Puntualiza ciones sobre la expresión

iones sobre la expresión “alli donde existan” (art. 149.1,8 de la Constitución) Puntualizaciones so  
t. 149.1,8 de la Constitución) Puntualizaciones sobre la expresión “alli donde existan” (art. 149.1,8  
bre la expresión “alli donde existan” (art. 149.1,8 de la Constitución) Puntualizaciones sobre la ex  
149.1,8 de la Constitución) Puntualizaciones sobre la expresión “alli donde existan” (art. 149.1,8 de la Consti  
la expresión “alli donde existan” (art. 149.1,8 de la Constitución) Puntualizaciones sobre la expresión “alli do  
Constitución) Puntualizaciones sobre la expresión “alli donde existan” (art. 149.1,8 de la Constitución) Puntu  
“alli donde existan” (art. 149.1,8 de la Constitución) Puntualizaciones sobre la expresión “alli donde existan”  
Puntualizaciones sobre la expresión “alli donde existan” (art. 149.1,8 de la Constitución) Puntualizaciones so  
existan” (art. 149.1,8 de la Constitución) Puntualizaciones sobre la expresión “alli donde existan” (art. 149.1,8  
zaciones sobre la expresión “alli donde existan” (art. 149.1,8 de la Constitución) Puntualizaciones sobre la ex  
149.1,8 de la Constitución) Puntualizaciones sobre la expresión “alli donde existan” (art. 149.1,8 de la Consti

# Puntualizaciones sobre la expresión “allí donde existan” (art. 149.1,8 de la constitución).

Texto de:  
Remedio Sánchez Ferriz

## Sumario

**I.-** Punto de partida. **II.-** La Historia como presupuesto, nunca como principio legitimador. **III.-** La Constitución respeta los derechos forales o especiales sólo “allí donde existan”. **1.-** Una simple pero correcta interpretación gramatical del inciso final del art. 149.1,8ª. **2.-** Interpretación por los civilistas del inciso “allí donde existan”; **3.-** Los distintos parámetros a tener en cuenta. Inercia de la interpretación inicial. **4.-** La literalidad del inciso “allí donde existan”. **5.-** La interpretación jurisprudencial.

**RESUMEN:** Se lleva a cabo una lectura de la expresión más amplia de lo que habitualmente se ha realizado desde la perspectiva civilista que la ha vinculado a la existencia o no de Compilaciones. En este caso se invoca la consideración del “contexto” (art. 3 CC) constitucional en que se inserta el precepto y la expresión objeto de reflexión poniendo, además, de relieve algunos errores y/u omisiones de que adolece la interpretación mayoritaria al uso en la que no se cae en la cuenta de la utilización del verbo existir ni en el hecho de que se haya utilizado en modo subjuntivo. En consecuencia, se pretende contribuir a una más ajustada interpretación de este precepto constitucional que puede tener consecuencias jurídicas para la invocación por el Estatuto valenciano de la competencia autonómica en materia de derecho civil.

Title: CLARIFICATION OF THE PHRASE "WHERE IT EXISTS" (ART. 149. 1,8 OF THE CONSTITUTION).

**SUMMARY:** We make a wider interpretation than usual from the perspective of civil law that has been dealing with the existence or not of Compilations. In this case we consider the constitutional "context" (art. 3 CC) where the precept (art. 149.1, 8) and, more importantly, this specific phrase is to be found. We also highlight some errors and/or omissions suffered by the majority interpretation, which does not take into account the use of the verb "exist", nor that this verb is used in the subjunctive mood. Thus we offer a more accurate interpretation of this constitutional provision, which may have legal consequences for the invocation by the Valencian Statute of regional competence in civil law.

## I.- Mi punto de partida

En alguna ocasión me he aproximado al problema de esta concreta competencia y sigo sin comprender la negativa mayoritaria a aceptar la posibilidad del ejercicio de la potestad legislativa de la Comunidad Valenciana en las materias civiles. No tanto porque se niegue, sino porque no entiendo la concreta vinculación de tal negativa con la letra y el espíritu del texto constitucional. La presente reflexión me lleva a la convicción de que, tras la negativa inicial, solo la inercia explica que se mantengan posiciones semejantes sin que se haya llevado a cabo una más profunda motivación.

Es cierto que la expresión "allí donde existan", del art. 149.1, 8 CE condiciona la competencia a una realidad más o menos histórica pero no lo es menos que, salvando la finalidad normativa de tal expresión, las interpretaciones pueden ser varias y la más restrictiva, que en forma inmensamente mayoritaria se ha aplicado al caso valenciano, no se compadece con la realidad histórica (ni presente) de la Comunidad Valenciana; tanto menos si se acude a una visión comparada de la situación valenciana con los diversos territorios españoles y muchísimo menos con el desarrollo "autonomista" llevado a cabo en estos años a partir del Título VIII de la Constitución.

Dando por sentada la vieja necesidad de clarificación, y por consiguiente de reforma de dicho Título constitucional, el VIII, y en tanto que no se ha llevado a cabo por el procedimiento

No entiendo la concreta vinculación de tal negativa con la letra y el espíritu del texto constitucional, tras la negativa inicial, solo la inercia explica que se mantengan posiciones semejantes sin que se haya llevado a cabo una más profunda motivación.

debido, no cabe desconocer la extraordinaria expansión de posibilidades autonómicas inicialmente dudosas en varias áreas jurídicas que contrasta con la rígida actitud de quienes sistemáticamente niegan a Valencia la posibilidad de reconstrucción de un derecho propio con el poco democrático argumento de su derogación por derecho de conquista...

Y ello resulta mucho más llamativo cuando, en lógica consecuencia con su naturaleza normativa, los mandatos constitucionales no pueden depender de su significación histórica. Es decir, la Constitución española no solo no exige raíces históricas a las competencias ni a las materias en las que podría desenvolverse la Comunidad Autónoma, sino que prohíbe cualquier otra legitimación que la de la propia decisión constitucional y democrática, como recientemente el Tribunal Constitucional ha recordado, una vez más, en la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña y en particular sobre su art. 5<sup>1</sup> sobre el que se pronuncia en el F. J. 10 dejando claro el alto Tribunal que no caben derechos históricos que ofrezcan al Estatuto catalán un fundamento ajeno al constitucional, siquiera aun cuando lo fuera "añadido" al de la Constitución<sup>2</sup>.

Naturalmente, en el caso catalán se debatía sobre los derechos históricos en torno a los cuales se ha escenificado todo el pánico a la expansión de los planteamientos nacionalistas más allá de los propios territorios vascos... Pero es que, como ya

**La Constitución española no solo no exige raíces históricas a las competencias ni a las materias en las que podría desenvolverse la Comunidad Autónoma, sino que prohíbe cualquier otra legitimación que la de la propia decisión constitucional y democrática.**

1. En él se dispone lo siguiente: "[e]l autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana, que el presente Estatuto incorpora y actualiza al amparo del artículo 2, la disposición transitoria segunda y otros preceptos de la Constitución".

2. En dicho FJ 10 se lee: "Sólo de manera impropia podría entenderse que tales derechos históricos son también, jurídicamente, fundamento del autogobierno de Cataluña, pues en su expresado alcance constitucional únicamente pueden explicar la asunción estatutaria de determinadas competencias en el marco de la Constitución, pero nunca el fundamento de la existencia en Derecho de la Comunidad Autónoma de Cataluña y de su derecho constitucional al autogobierno. Los derechos, instituciones y tradiciones aludidos en el precepto, lejos de fundamentar en sentido propio el autogobierno de Cataluña, derivan su relevancia constitucional del hecho de su asunción por la Constitución y, desde ella, fundamentan, en términos constitucionales, el sistema institucional y competencial instaurado con el Estatuto de Autonomía.

En definitiva, el art. 5 EAC no es contrario a la Constitución interpretado en el sentido de que su inciso "en los derechos históricos del pueblo catalán" no remite al contenido de la disposición adicional primera de la Constitución ni es fundamento jurídico propio del autogobierno de Cataluña al margen de la Constitución misma, y así se dispondrá en el fallo...".

**Ni en el caso valenciano se pretende extensión alguna de las invocaciones vascas (o incluso catalanas) de los derechos históricos, ni, lo que es mucho más importante, resulta necesario a los fines perseguidos en este caso.**

he razonado en otra ocasión<sup>3</sup>, ni en el caso valenciano se pretende extensión alguna de las invocaciones vascas (o incluso catalanas) de los derechos históricos, ni, lo que es mucho más importante, resulta necesario a los fines perseguidos en este caso<sup>4</sup>.

Así pues, la realidad histórica valenciana, que no se invoca (ni podría invocarse) como fundamento de competencia alguna, sí es, en cambio un elemento determinante tanto para sostener que en esta Comunidad ha existido derecho foral, como para negar tal competencia en base a una, también histórica, derrota bélica de la que se derivó la derogación de tal derecho. Y ello es así en ambos sentidos. Obsérvese lo curioso que resulta que en los recursos hasta ahora interpuestos por el Estado contra actuaciones de las Cortes Valencianas uno de los principales reproches de la Abogacía del Estado acaba siendo la falta de instituciones históricas a partir de las cuales se emprenda la conservación, el desarrollo o la modificación de las mismas.

Ello, que en absoluto afectaría a la fundamentación, según ya he afirmado, nunca pretendida en Valencia, sin embargo resulta contradictorio con el presupuesto básico de la negativa a Valencia de sus competencias legislativas en base a la inexistencia de derecho propio por efecto de la derogación tricentenaria. En efecto, si observamos el caso en que aparentemente podría tener más posibilidades de éxito las argumentaciones del Estado, el referido a la inexistencia de instituciones de custodia compartida, el reproche constituye uno de los elementos de la motivación del recurso. Pero no es esta la única contradicción que en este debate encontramos.

---

3. SANCHEZ FERRIZ, R. El derecho civil propio como seña de identidad política. Una aproximación constitucional al caso de la Comunidad Valenciana y sus peculiaridades, Ponencia defendida en el al Congreso *The ways of Federalism*, celebrado en Bilbao en Octubre 2011, de próxima publicación.

---

4. No es menos cierto que en la proposición de reforma del Estatuto de 2006 hubo algún intento de invocar la DA1ª (por todos puede consultarse, por su objetividad y síntesis, LAPORTA, Francisco J. y SAIZ ARNAIZ, Alejandro, *Los derechos históricos en la Constitución*. Madrid, CEPC, 2006, págs. 127 y ss) pero, como ya he expuesto en otra ocasión (El derecho civil propio... ya cit.) sin las pretensiones políticas mas temidas (de equiparación a la cuestión vasca) sino con la pretensión de revalidar definitivamente la competencia civil discutida. Sin embargo, insiste en la aplicación de la DA 1ª al caso valenciano DOMÍNGUEZ CALATAYUD, Vicente "La competencia exclusiva de la Generalitat sobre la conservación, modificación y desarrollo del derecho civil foral valenciano", en CORTS, 2007, núm. 18, pág. 337 y ss.

El propio TC incurre a juicio de Delgado<sup>5</sup> en contradicción en sentencia tan fundamental como la 88/1993 al presentar al art. 149.1,8 como garantía de la foralidad civil que, a su juicio "es absolutamente innecesario y posiblemente perturbador (el) introducir la premisa de la "garantía de la foralidad civil". Resulta, viene a decir, contradictorio que la D. A. 1ª se blinde con la restrictiva interpretación de todos conocida y que el art. 149.1, 8, sin necesidad alguna, se vincule a la foralidad civil.

En definitiva, la cuestión no es nada fácil y, como en tantas otras de naturaleza autonómica, la realidad ha ido desbordando las previsiones constitucionales no siempre claras y obligando a interpretaciones que a veces miran más a evitar consecuencias de futuro que, propiamente, a resolver el concreto conflicto planteado en cada caso. Lo único que parece claro es que los territorios forales han de entenderse en un sentido estricto y sólo a ellos se dirige la D. A. 1ª<sup>6</sup>, sin perjuicio de lo cual cuando el art. 149.1,8 reconoce la posibilidad de regulación autonómica en materia de derecho civil (no generalizada, desde luego) no se limita a referirla al derecho civil que, así, sería el derecho civil de algunas Comunidades Autónomas (por las razones de distinción que se hubiera querido establecer), sino que exige cierta connotación de foralidad.

En efecto, el constituyente vincula tal posible competencia legislativa a la existencia previa de derecho foral o especial, por donde las referencias históricas asoman necesariamente a la hora de determinar tales derechos forales que, en última instancia, no son sino los derechos civiles que históricamente han conferido peculiaridad y, por consiguiente identidad, a concretos territorios que de este modo desarrollaban en el campo de las relaciones privadas su identidad propia<sup>7</sup> pri-

5. DELGADO ECHEVERRÍA, Jesús, "Doctrina del Tribunal Constitucional sobre la competencia legislativa autonómica en materia de Derecho civil", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 4 (1994), pág.377 y ss.

6. Una correcta interpretación en este sentido se llevo a cabo desde el principio, en concreto para el Estatuto valenciano por ROCA GUILLAMON, Juan, Comentario al art. 31.2 en MARTIN MATEO, Ramón, Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana. Madrid, IAEI,1985, pág. 237 y ss. Por el contrario, sigue defendiendo la aplicación al caso valenciano de la DA 1ª valenciano DOMÍNGUEZ CALATAYUD, Vicente "La competencia exclusiva de la Generalitat..." ya cit.

7. Vide SANCHEZ FERRIZ, R. El derecho civil propio como seña de identidad política..., ya cit.

mando valores, principios<sup>8</sup> o modos de concebir las relaciones jurídicas que les distinguían de otros.

## II.- La Historia como presupuesto, nunca como principio legitimador

Reconocimiento (y si se quiere revalorización) que la propia constitución contiene por sus referencias directas o indirectas a hechos y realidades históricas.

En la cita del TC que supra he transcrito (en nota al pie num. 2) se observa que, junto a la negativa de toda referencia histórica pretendidamente fundamentadora, se afirma la indiscutible normatividad constitucional cuya legitimación es de carácter exclusivo sin que pueda compartirse con otras razones o realidades; todo ello sin ambages, desde luego, pero también sin perjuicio del reconocimiento (y si se quiere revalorización<sup>9</sup>) que la propia constitución contiene por sus referencias directas o indirectas a hechos y realidades históricas. En unos casos, los mas excepcionales, las referencias se hacen de modo concreto y limitado a sus directos destinatarios, como sucede con la D.A. 1<sup>a</sup> cuya aplicación no puede extenderse a otros territorios que a los forales (por más que el constituyente no quiso ser claro en este punto). Pero en otros muchos casos las realidades históricas genéricamente contempladas no son ajenas al texto constitucional y, aunque nunca podrán legitimarlo<sup>10</sup>, sí suponen una ayuda en el buen entendimiento de alguno de sus preceptos.

---

8. Sobre el "espíritu del derecho foral" SIMO SANTONJA, Vicente, *Derecho Histórico Valenciano. Presente, pasado y futuro*. Valencia, Universidad Cardenal Herrera-CEU, 2002, pág. 96.

---

9. Así lo entendió el profesor LUCAS VERDU, Pablo, "Penetración de la historicidad en el derecho constitucional español. El art. 149. 1, 8 y la Disposición Adicional Primera de la Constitución". En *Primer Congreso de Derecho Vasco. La actualización del Derecho Civil*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1983, pp. 19-71.

---

10. La interpretación más radical en sentido contrario corresponde a HERRE-RO DE MIÑON, Miguel (por todas sus obras, *Derechos Históricos y Constitución*. Madrid, Taurus, 1998). Sin embargo la doctrina constitucional sigue en general el planteamiento de García Pelayo que, pese a ser expuesto en un artículo de prensa, tuvo acogida excepcional como correspondía al autor (GARCÍA PELAYO, en *El País* 24 de septiembre de 1978, en *Obras Completas*. Madrid, 1991, III, p. 3171 ss.).

Pues, se quiera o no, la Constitución innova todo el ordenamiento jurídico pero ni desconoce la Historia ni pretende suplantarla haciendo *tabula rasa* de todo lo anterior como otras experiencias (desde luego no democráticas) que ya nos había ofrecido el siglo XX. Es más, yo diría que las referencias históricas en absoluto merman la normatividad constitucional. Al contrario, puesto que el constituyente positiviza parcelas jurídicas que proceden de realidades históricas previas y, por tanto, las asume. A lo que sin duda se refería García Pelayo es a las genéricas remisiones que hubieran dejado en manos de interpretaciones históricas divergentes, o incluso de futura formulación, la configuración de supuestos normativos incompatibles por consiguiente con la precisión inherente a toda previsión normativa.

Pero, como decía, este no es el caso pues sí hay en el texto fundamental referencias históricas que en absoluto desvirtúan la normatividad constitucional. Sin alejarnos del Título VIII, basta recordar el artículo 143 para advertir que la entonces futura configuración de las Comunidades Autónomas, por más que nada establezca el texto que permita presuponer algún mapa final, sí había de reflejar una historia común, un pasado político, cultural y económico que justificaría tanto la forma de constituirse diversas provincias limítrofes como la conversión en Comunidad Autónoma de una sola provincia. En el primer caso porque “las provincias limítrofes tengan características históricas, culturales y económicas comunes”; y en el segundo, por ser “provincias de entidad regional histórica”.

No sólo. El artículo 147.2, al establecer el contenido mínimo de los Estatutos entiende con buena lógica que la denominación escogida por cada Comunidad habría de ser la que “mejor se ajuste a su identidad histórica”. Indirectamente, ello también puede deducirse de las competencias que según el art. 148.1 pueden asumir las Comunidades Autónomas sobre artesanía (14ª), museos... (15ª), patrimonio monumental (16ª)... de suerte que, cuando el art. 149 se refiere a materias de competencia estatal y menciona el patrimonio cultural artístico y monumental, museos, bibliotecas y archivos, precisa bien “de titularidad estatal”; y, por su puesto ha de unirse, ello debe tenerse en cuenta también en las referencias a las lenguas propias. Además, no debe pasarse por alto la importancia que el constituyente concede a la cultura (cuyos elementos históricos

**La Constitución innova todo el ordenamiento jurídico pero ni desconoce la Historia ni pretende suplantarla.**

**La denominación escogida por cada Comunidad habría de ser la que “mejor se ajuste a su identidad histórica”.**

**No debe pasarse por alto la importancia que el constituyente concede a la cultura (cuyos elementos históricos constitutivos no parece puedan ponerse en tela de juicio.**

**Y por supuesto que tampoco el Código Civil ignora la realidad histórica.**

**En definitiva, no cabe desconocer el papel que en el diseño constitucional juega la configuración histórica y cultural de cada Comunidad y no es por ello desdeñable su consideración a la hora de interpretar algún precepto; pero ello conlleva la exigencia de una amplia consideración histórica que no sé si se podría limitar en el tiempo a las épocas que mejor se ajusten a la finalidad perseguida.**

constitutivos no parece puedan ponerse en tela de juicio<sup>11</sup>). Aunque pudiera parecer redundante, es de subrayar que sin perjuicio de otras menciones en la compleja distribución constitucional de competencias, la cultura es objeto específico de tratamiento en el párrafo 2 del mismo art. 149 con la clara finalidad de subrayar su papel constitutivo en toda comunidad política.

Y por supuesto que tampoco el Código Civil ignora la realidad histórica cuando en el fundamental art. 3. 1 dispone que las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas. No cabe duda que los antecedentes históricos y legislativos valencianos pesaron en forma determinante sobre los primeros interpretes del art. 149.1,8ª. Y en este sentido es indudable que lo hicieron en forma negativa por cuanto a una derogación formal se unía la ausencia en el fenómeno compilador...

En definitiva, no cabe desconocer el papel que en el diseño constitucional juega la configuración histórica y cultural de cada Comunidad y no es por ello desdeñable su consideración a la hora de interpretar algún precepto; pero ello conlleva la exigencia de una amplia consideración histórica que no sé si se podría limitar en el tiempo a las épocas que mejor se ajusten a la finalidad perseguida. Es decir, no sé (habrá que consultar a los historiadores) si la conformación cultural y jurídica de esta Comunidad valenciana ha de constreñirse a los últimos 300 años, tras la derogación del sistema jurídico propio, o, por el contrario, debería abarcar los 8 siglos transcurridos desde su establecimiento.

Es decir, está unánimemente admitido que en la restrictiva interpretación que niega a la Comunidad valenciana la aplicación del art. 149.1,8 pesaron los antecedentes; pero habría que precisar que, sin duda alguna, pesaron más los antecedentes legislativos que los históricos propiamente dichos y, como se acaba de ver, más dilatados (y por consiguiente configuradores de la identidad propia) que los efectos "legislativos" derivados de la derogación. En cualquier caso, la cuestión de la posición

11. Y, como ponía de relieve LUCAS VERDÚ, ya se manifiestan plurales, como son las alusiones contenidas en el mismo Preámbulo de la Constitución. LUCAS VERDÚ, Pablo "Penetración de la historicidad en el derecho, pág. 21.

de la historia en el constitucionalismo normativo democrático con ser importante resulta en el caso español más comprometida<sup>12</sup> (y seguramente por ello más "rehuida"). Recientemente Zagrebelsky recordaba la importancia de la fundamentación en el derecho constitucional que una posición meramente positivista suele ignorar: "la pregunta, dice, que se refiere a nuestra época es: la de si es actualmente posible un positivismo que haya borrado de su horizonte el interés por los fundamentos y, en caso contrario, qué posición deben ocupar en el tratamiento científico del derecho las disciplinas que el positivismo jurídico había anulado o puesto en segundo o tercer plano, en tanto que "heterogéneas". Y entre ellas, naturalmente, la historia"<sup>13</sup>.

La contradicción que en nuestro caso encontramos deriva de la necesidad de sostener que el derecho propio valenciano hunde sus raíces en la época foral cuando realmente ello es lo que la Constitución (y en especial sus intérpretes) teme, la referencia a legitimidades históricas. Sin embargo, la innegable realidad jurídica de nuestra historia ni ha de pretender legitimar nada al margen de la Constitución ni necesita hacerlo puesto que es de la Constitución de donde ha de obtener la legitimidad para ejercer sus competencias; ahora bien, algunas de tales competencias, y en particular la que ahora se comenta sobre algunos aspectos del derecho civil, al ejercerse en el marco constitucional, sí pueden hallar precedentes históricos que justifican el particular modo de ser<sup>14</sup> y de ejercerse de algunas técnicas e instituciones que, por su peculiaridad, caracterizan comportamientos comunitarios que, si no legitiman la competencia, sí explican la especialidad de instituciones jurídicas que, por ello, son susceptibles de acogerse a las posibilidades que el art. 149.1,8ª deja abiertas a algunas Comunidades Autónomas.

Por ello creo que vale la pena intentar una vía de comprensión del problema, y de justificación de la competencia valenciana en materias de derecho civil que, sin negar la realidad histórica de nuestro propio derecho (por lo demás cosa imposible), explique el

**La innegable realidad jurídica de nuestra historia ni ha de pretender legitimar nada al margen de la Constitución ni necesita hacerlo puesto que es de la Constitución de donde ha de obtener la legitimidad para ejercer sus competencias.**

<sup>12</sup>. Sobre la cuestión, además del nutrido trabajo de LUCAS VERDU ya citado, CLAVERO SALVADOR, Bartolomé, *El Código y el Fuero: de la cuestión regional en la España contemporánea*, Madrid, Siglo XXI de España, 1982.

<sup>13</sup>. ZAGREBELSKY, Gustavo *Historia y Constitución*. Madrid, Mínima Trotta, 2011, pag.31.

<sup>14</sup>. SANCHEZ FERRIZ, R. *El derecho civil propio como seña de identidad política...*, ya cit.

Salvo alguna honrosa excepción, la cuestión no ha sido analizada desde la perspectiva del Derecho Constitucional y, sin embargo, es muy probable que las conclusiones tuvieran que ser distintas a las que, según he aludido ya, se mantienen, en mi opinión tan solo por inercia, tras su inicial interpretación desde la perspectiva civilista.

porqué de la reivindicación valenciana o, si se quiere, de su negativa que tampoco, a mi juicio, ha hallado hasta ahora, siquiera en el Tribunal Constitucional, una argumentación jurídica objetiva y rigurosa más allá de la ya mencionada derogación histórica en cuya virtud la expresión constitucional "allí donde existan" no podría referirse a la Comunidad Valenciana. Como ya en alguna ocasión he puesto de relieve, salvo alguna honrosa excepción<sup>15</sup>, la cuestión no ha sido analizada desde la perspectiva del Derecho Constitucional y, sin embargo, es muy probable que las conclusiones tuvieran que ser distintas a las que, según he aludido ya, se mantienen, en mi opinión tan solo por inercia, tras su inicial interpretación desde la perspectiva civilista.

### III.- La Constitución respeta los derechos forales o especiales sólo "allí donde existan"

15. GARRIDO MALLOL, Vicente, Las Competencias de la Generalitat Valenciana en materia de Derecho Civil: perspectivas de futuro, en RVEA, núm. 2004, págs. 282 a 307, lleva a cabo un análisis objetivo y expositivo de la situación histórica y presente de las posibilidades de desarrollar la competencia. Siendo prácticamente el único trabajo desarrollado desde nuestra área académica y desde la perspectiva valenciana y, por ello, de indudable valor además de punto de partida para cualquier otra consideración, adolece de una visión más amplia que, tras la exposición del caso, debiera haberse realizado para insertar al mismo en la más amplia perspectiva del Estado autonómico tanto por lo que se refiere al progresivo desarrollo del mismo como a la interpretación comparada (que en absoluto puede confundirse ni reconducirse a consideraciones de agravio comparativo alguno). Recientemente ha iniciado una interesante línea de investigación DURBAN, Ignacio, Comunicación presentada al Congreso *The ways of Federalism*, celebrado en Bilbao en Octubre 2011; asimismo, de este autor el Trabajo final de Master del CEPC cuya consulta agradezco. Si, en cambio, ha sido objeto de atención en el ámbito valenciano por los civilistas. Entre otros, CLEMENTE MEORO, Mario, "Las competencias de la Comunidad Autónoma Valenciana en materia de Derecho civil", *Revista General de Derecho*, n.º 596 (1994), pp. 4923-4945 y, por supuesto, el insustituible estudio de MONTES PENADES, Vicente L. "El Derecho Foral valenciano. Un estudio sobre la competencia legislativa de la Generalitat en materia de Derecho Civil", en BAÑO LEON, José María, *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*. Madrid, Civitas, 2007.

Como podrá observarse, la interpretación de tal expresión no es unívoca<sup>16</sup> y, por consiguiente, existen razones para la revisión de la más restrictiva interpretación que es la que aplican a esta Comunidad quienes insisten en la negativa de la competencia. La cuestión, a mi juicio, no ha sido debidamente debatida en el ámbito valenciano en términos puramente jurídicos; sino que en los momentos puntuales en que se ha planteado (siempre con ocasión de recursos de inconstitucionalidad) se carecía de serenidad para el debate que, sin embargo, juzgo necesario para llegar a comprenderla en sus justos términos; pues, como advierte Martínez Vázquez de Castro<sup>17</sup>, de ello depende la respuesta al caso valenciano. Tal vez el momento presente en que se cumplen los 30 años de vida estatutaria en la Comunidad que ahora celebramos sea una ocasión apropiada para este intento de comprensión.

En efecto, basta una interpretación objetiva de la Constitución, sin prejuicios ni "pánicos" a la idea de derechos históricos para que podamos sentarnos a discutir sobre la cuestión. Y entiendo que dicha interpretación constitucional es posible desde la simple perspectiva del texto escrito y por tan sencilla opción como es la gramatical. Pero también lo es desde la perspectiva más amplia del desarrollo constitucional que ha tenido lugar en todo el territorio nacional en las últimas décadas al amparo del sistema constitucional de 1978. Me ocuparé ahora sólo del primer aspecto.

### **1.- Una simple pero correcta interpretación gramatical del inciso final del art. 149.1,8<sup>a</sup>**

Se me dirá que esta simple interpretación gramatical ya se llevó a cabo por insignes juristas y, ciertamente, existen no pocas aportaciones desde la perspectiva de quienes entonces seguían siendo los expertos en fuentes del derecho en la medida en que, como civilistas, llevaban a cabo la aplicación del Derecho civil y conocían perfectamente el largo proceso de las Compilaciones del que estuvo ausente Valencia. El concreto interés por este caso particular es obvio que no mereciera atención habida cuenta las dificultades del precepto

<sup>16</sup>. La cita de la triple interpretación posible expuesta inicialmente por DELGADO ECHEVARRIA, Jesús, ("Los derechos civiles forales en la Constitución", en R. J. C. 1979, núm. 3, pág. 654) se ha convertido en un referente obligado para toda la doctrina.

<sup>17</sup>. MARTÍNEZ VÁZQUEZ DE CASTRO, Luis, *Pluralidad de Derechos civiles españoles*. Madrid, Civitas, 1999, pag.14.

constitucional.

En efecto, el complejísimo precepto en el que se reconoce a algunas CCAA la competencia legislativa en materia civil fue objeto de atención por la doctrina poniendo de relieve su intrincado juego de excepciones que interfieren entre sí a partir de la regla general de la competencia estatal<sup>18</sup> y dando lugar a curiosas teorías con la común intención de delimitar los ámbitos de competencias estatales y autonómicas. Tal vez el único punto común resida en la convicción de que no se trata de una competencia autonómica generalizable a todas las CCAA constituidas sino tan solo a algunas de ellas. Es lo que se conoce como opción foralista por la que habría optado el constituyente de 1978 frente a la autonomista<sup>19</sup> adoptada por la Constitución española de 1931 en cuya virtud el derecho civil era susceptible de ser desarrollado por las regiones a condición que no llegaran a afectar las competencias que los artículos 15 y 16 reservaban al estado<sup>20</sup>.

Siendo indiscutible, a la vista de la dicción del actual art. 149. 1, 8ª, que nuestra Constitución vigente no admite la generalizada competencia autonómica en esta materia, tal como lo hacía la Constitución republicana<sup>21</sup>, sí es discutible, sin embargo, la interpretación dada a la expresión "allí donde existan"; pues no cabe desconocer que se ha optado por la más simplista de las interpretaciones que, acogiendo a la litera-

---

18. Basta la lectura de BARRIO GALLARDO, Aurelio (Condicionamientos materiales del Derecho civil, foral o especial, disponible en C:\Users\user\Desktop\Condicionamientos materiales del Derecho civil, foral o especial 1 \_.htm) para advertir la complejidad de las interpretaciones doctrinales ya realizadas sobre el mismo.

---

19. Introducidas las expresiones (foralismo-autonomismo) como contrapuestas por Delgado, la expresión ha hecho fortuna viéndose obligado a aclararlas en DELGADO ECHEVERRÍA, Jesús, "Doctrina del Tribunal Constitucional sobre la competencia legislativa autonómica en materia de Derecho civil", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 4 (1994), pp. 361-404, págs. 365 y ss.

---

20. Cfr. por todos, LASARTE ALVAREZ, C. Art. 149.1,8ª, en ALZAGA VILLAAMIL, O. Comentarios a la Constitución española de 1978, Madrid, EDESA, 1988, tomo XI, p. 174.

---

21. Por la generalidad de los autores se cita la Constitución republicana como la de mayor amplitud autonomista en el tema estudiado, a lo que puntualiza SIMO SANTONJA, Vicente (*Derecho Histórico Valenciano... ya cit.*, pág. 83) que ello, en verdad, comportaba el arrumbamiento del foralismo aunque en una primera lectura no se supo ver.

lidad del verbo existir (poco rigurosa en el ámbito jurídico<sup>22</sup>) acaba siendo la más ajena a los principios constitucionales del régimen constitucional que el mismo texto fundamental instaura con total y absoluta innovación del régimen político y en consecuencia también con los principios del ordenamiento jurídico. Me explico.

## 2.- Interpretación por los civilistas del inciso "allí donde existan"

La lectura de importantes y rigurosos estudios sobre el precepto produce la impresión de que lo que los civilistas discutieron a partir del texto del art. 149.1,8<sup>a</sup> fue la relación entre el derecho civil común, y en especial la preeminencia del Código civil, y su relación con los derechos forales o especiales. Como ejemplo, el riguroso trabajo de Lasarte en los Comentarios a la Constitución de Alzaga. Por no entrar en más detalles, bastará una lectura del epígrafe dedicado a las materias civiles expresamente reservadas a las competencias del Estado<sup>23</sup> para comprobar que perfectamente podrían haberse escrito tan rigurosas y certeras consideraciones unos años antes de entrar en vigor la Constitución; pues en absoluto se menciona la misma ni como fuente ni como reguladora de las fuentes, ni como innovadora absoluta del ordenamiento jurídico y político.

Bien al contrario, se sigue considerando al código civil como máximo exponente de la regulación de fuentes e, incluso cuando se advierte sobre la naturaleza constitucional de los contenidos del Título Preliminar<sup>24</sup>, se obvia la presencia, fuerza y normatividad del texto fundamental con cuantos cambios de enfoque comporta para la materia que se discute. Hasta tal

22. Existir no es un verbo que se suela utilizar cuando de instituciones y menos jurídicas se trata. Para el diccionario de la RAE, dicho de una cosa, existir es "Ser real y verdadera". O también "Tener vida". Su diferencia con subsistir es obvia: Permanecer, durar o conservarse. Y más en concreto "Mantener la vida, seguir viviendo". Pero obsérvese que en uno y otro caso se trata de términos usados "sobre una cosa"; en cambio, el mismo diccionario de la RAE precisa sobre el término vigente que ello es "Dicho de una ley, de una ordenanza, de un estilo o de una costumbre" y significa "Que está en vigor y observancia".

23. LASARTE ALVAREZ, C. Art. 149.1,8<sup>a</sup>, en ALZAGA VILLAAMIL, O. Comentarios..., ya cit, págs.. 185 y ss.

24. LASARTE ALVAREZ, C. Art. 149.1,8<sup>a</sup>, en ALZAGA VILLAAMIL, O. Comentarios..., ya cit, pág. 193: "...en el Título Preliminar se contiene principios constitucionales de valor general..."

Tal vez la profundísima reforma jurídica llevada a cabo por la Constitución requería de un dilatado lapso temporal, tras el inicio de su vigencia, para que la materia de fuentes comenzara a analizarse desde una perspectiva mucho más amplia.

El precepto del Título Preliminar decisivo a la hora de interpretar (art. 3 CC), junto a la mención histórica, también contiene otros elementos de referencia que tal vez han sido involuntariamente descuidados; pues se refiere al contexto.

punto es así que advierte el autor sobre una aparente paradoja: "resulta que en relación con la llamada "legislación civil... sobre determinación de las fuentes del Derecho" el Estado tiene competencia *exclusiva* siempre que incida sobre "materias" o "legislaciones" que puedan calificarse de *no civiles*. En cambio, respecto de los diversos regímenes *jurídico-civiles* coexistentes en España, la reserva de competencia no puede considerarse *en todo caso* como exclusiva..."

Tal vez la profundísima reforma jurídica llevada a cabo por la Constitución requería de un dilatado lapso temporal, tras el inicio de su vigencia, para que la materia de fuentes comenzara a analizarse desde una perspectiva mucho más amplia y no solo reducida a la perspectiva civil que, ciertamente, y en lo que se refiere a concretas materias, es la que ha de primar en la cuestión aquí debatida; pero que no puede ignorar que dicha perspectiva se inserta en la más amplia y comprensiva determinada por el cambio de modelo estatal, con pluralidad de centros de producción normativa, y esencialmente por el nuevo, y mucho más complejo, sistema de fuentes que pasa a ser no solo regulado por la constitución sino además, presidido por ella. Y siendo ello así, entiendo que el problema que se nos plantea (en particular sobre la competencia y sin perjuicio de posteriores disquisiciones sobre concretas materias) ha de ser analizado desde esta perspectiva presidida por la Constitución normativa y no desde la que previamente venía ofreciendo el Código civil en su convivencia y/o confrontación con los derechos especiales.

### **3.- Los distintos parámetros a tener en cuenta**

Decíamos *supra* que el Código Civil tampoco ignora la realidad histórica precedente. Por supuesto. Pero el precepto del Título Preliminar decisivo a la hora de interpretar (art. 3 CC), junto a la mención histórica, también contiene otros elementos de referencia que tal vez han sido involuntariamente descuidados; pues se refiere al *contexto* (y no es desdeñable el diseño constitucional en el que se inserta el discutido precepto de distribución de competencias ni los nuevos principios generales positivados por la Constitución -que en absoluto van a ocupar el orden de prelación civil, tras la ley y costumbre, ex art. 1 del Título Preliminar, sino a presidir los parámetros de interpretación-). Aun sin referirnos al marco constitucional

general, simplemente la consideración del art. 149.1, 8 impide silenciar su finalidad normativa que, como recuerda Herrero, no se limita a ser una norma competencial pues es una garantía institucional<sup>25</sup>.

No es del caso entrar ahora en la significación constitucional de la garantía pues se trata tan solo de poner de relieve que el contexto de la interpretación del art. 148.1, 8 excede con mucho del que fue atendido por los civilistas en el momento de iniciarse la vigencia constitucional. Es más, probablemente el contexto "doctrinal" desde el que se realizaron los primeros estudios tuvo que condicionar inevitablemente dicha interpretación al tratarse de un tema en el que tradicionalmente la contraposición se ceñía a la de derecho común-derechos especiales o forales sin otras consideraciones, ahora igualmente importantes desde la perspectiva constitucional, como, por ejemplo, la referida a la existencia de más de un legislador, a la que me referiré después.

Volviendo ahora al art. 3 CC, este también se refiere a la *realidad social* que, de nuevo, requiere tener presente el régimen constitucional absolutamente nuevo; y, por último, el espíritu y finalidad de la propia norma a interpretar que, no se olvide, es de distribución de competencias entre dos legisladores del mismo rango. Ya solamente esta "realidad" en la que conviven dos órganos legislativos sería por sí sola suficiente para concluir que el automatismo de la vinculación entre la existencia del derecho especial y la obra compiladora es, cuanto menos, discutible; pero, en todo caso, lo que, a mi juicio, no cabe afirmar es lo que se da tan por supuesto y por consiguiente como indiscutible: que la expresión para la que se usa el verbo *existir* se refiere a las Compilaciones *por que así lo dice la Constitución*. En absoluto; la Constitución ni lo dice, ni lo insinúa, ni ofrece indicios que permitan deducir tal automatismo.

Es por ello que la doctrina catalana, al rechazar por restrictiva alguna interpretación apegada a los planteamientos ya referidos, reivindica la consideración de los elementos que realmente concurren en el art. 149 de la Constitución vigente, lo que podríamos considerar, en el marco del art. 3 CC, el "contexto" constitucional:

**Volviendo ahora al art. 3 CC, este también se refiere a la realidad social que, de nuevo, requiere tener presente el régimen constitucional absolutamente nuevo; y, por último, el espíritu y finalidad de la propia norma a interpretar que, no se olvide, es de distribución de competencias entre dos legisladores del mismo rango.**

**Lo que, a mi juicio, no cabe afirmar es lo que se da tan por supuesto y por consiguiente como indiscutible: que la expresión para la que se usa el verbo existir se refiere a las Compilaciones por que así lo dice la Constitución.**

25. HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Derechos Históricos y Constitución...*, ya cit., pág. 218.

"no hay nada más opuesto a la estructuración jurídico-civil prevista en la vigente Constitución que la mencionada "[u]nidad del ordenamiento jurídico español", ya que este criterio de la unidad difícilmente se aviene con otorgar **competencia** legislativa a la Generalitat de Cataluña para desarrollar el **derecho civil** catalán: se olvida que el art. 149.1.8ª CE ha constitucionalizado la diversidad legislativa **civil**, con el límite de aquello que en todo caso corresponde al Estado... si nos ceñimos al protagonismo que en éste y en los anteriores recursos de inconstitucionalidad contra leyes civiles se está otorgando al Código **civil** español, la conclusión que se desprende es que el gobierno del Estado hace una lectura del texto constitucional que sigue anclada en una concepción del ordenamiento **civil** casi preconstitucional, como si la etapa de las compilaciones todavía no se hubiese superado...

...El ideal unificador del siglo XIX y su plasmación casi en todas las constituciones españolas de la época, no puede servir de criterio interpretativo del actual art. 149.1.8ª CE, entre otras razones, fundamentalmente, porque este precepto dibuja un sistema de distribución competencial que se contrapone a cualquier pretensión unificadora"<sup>26</sup>.

La idea se ha defendido en otras ocasiones y sedes. Así, la defiende Viver en el VP a la sentencia de 12 de marzo de 1993 recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm.1.392/88, en el que manifestó su discrepancia del ámbito material a que se refería la decisión mayoritaria, al indicar lo siguiente:

"discrepo del ámbito material que la Sentencia atribuye a la competencia que el art. 35.1.4 del E.A.A. reserva a la Comunidad Autónoma sobre el Derecho Civil aragonés". «La Sentencia parte de la premisa de que las facultades de conservación, modificación y desarrollo de ese Derecho deben referirse a "instituciones conexas con las ya reguladas" en el mismo. En definitiva, según esta tesis, la competencia autonómica no tiene su límite material únicamente en las materias que de forma explícita reserva el segundo párrafo del art.149.1.8 de la Constitución al Estado, sino que ese Derecho Civil foral o especial preexistente constituye el punto de partida y el límite de la referida competencia.

---

26. Joan EGEA FERNANDEZ Codificación civil y competencia legislativa de la Generalitat de Catalunya, en Working Paper de Dret Català nº: 8, disponible en <http://www.indret.com/dretcatala>. Barcelona, octubre de 2003

Ciertamente, debe reconocerse que la Sentencia adopta esta premisa de forma amplia. Así, por ejemplo, el Derecho que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia pueden conservar, modificar o desarrollar no es solamente el compilado, ni tan siquiera éste y las normas consuetudinarias -de extraordinario relieve en el Derecho Civil aragonés-, sino que se refiere más ampliamente a "la Compilación y otras normas derivadas de las fuentes propias de su ordenamiento". Tampoco se exige explícitamente que todas esas normas susceptibles de conservación, modificación y desarrollo, estuvieran vigentes en el momento de entrar en vigor la Constitución; ni se propugna que ese desarrollo debe producirse siempre a expensas del propio Derecho, es decir, sin entrar a regular cuestiones que al aprobarse la Constitución estaban reguladas por el Derecho Civil estatal. Es más, el criterio delimitador de la función de desarrollo que se acoge en la Sentencia es un criterio extensivo que tiene en cuenta "los principios informadores peculiares del Derecho foral...".

En definitiva, se reivindica una lectura debidamente situada en el amplio contexto del marco constitucional y del modelo de Estado que la Constitución establece. No entro ahora en otras consideraciones del Magistrado disidente que son ajenas a esta reflexión, como la extensión de la competencia sobre todas las materias del Derecho civil<sup>27</sup>, cuestión sobre la que en principio, y a falta de un estudio más profundo podría en principio discrepar al menos con carácter general.

Es cierto que ninguna de las dos referencias de autoridad a las que acabo de acudir contemplan directamente el caso valenciano pero sí ponen de relieve la insuficiencia de la interpretación inicialmente llevada a cabo sobre el precepto constitucional que, para este concreto caso valenciano, parece haberse quedado anclada en aquellas primeras interpretaciones con la única salvedad introducida por el TC en la sentencia 121/1992.

En definitiva, lo que trato de subrayar es la inconsecuencia de una interpretación que se enlaza directamente a un fenómeno del régimen político anterior del que se han extraído, tal vez

**Se reivindica una lectura debidamente situada en el amplio contexto del marco constitucional y del modelo de Estado que la Constitución establece.**

**Pero sí ponen de relieve la insuficiencia de la interpretación inicialmente llevada a cabo sobre el precepto constitucional que, para este concreto caso valenciano, parece haberse quedado anclada en aquellas primeras interpretaciones con la única salvedad introducida por el TC en la sentencia 121/1992.**

27. Se lee en el VP de referencia: "El "Derecho Civil aragonés" al que alude el Estatuto de Autonomía no puede ser concebido como una serie más o menos residual de normas e instituciones aisladas y asistemáticas, sino como un sistema normativo dotado de la sistematización y conexión interna y de la completud propias de un ordenamiento que tiene además constitucionalmente reconocida la posibilidad de determinar sus específicas fuentes de producción normativa".

**La restrictiva interpretación de los primeros trabajos de los civilistas pudo ser tan aceptable y razonable como cualquier otra; pero lo que creo que no podía hacerse era hallar tan inmediata justificación denegatoria, como se ha pretendido, en el texto constitucional.**

en exceso, consecuencias jurídicas que no se derivan, como se pretende, del texto constitucional. La existencia y dependencia de un sistema foral estrechamente vinculada a la labor de sistematización realizada en el régimen franquista (por cierto iniciada en la más inmediata postguerra aunque concluida en 1973), no deja de tener su punto de extrañeza en un momento como el actual en el que todo ha quedado sometido a revisión "democrática" y, por ende, a revisión jurídica en el marco del nuevo ordenamiento constitucional.

Si, desde esta perspectiva, observamos los presupuestos por los que Bercovitz<sup>28</sup> (por citar uno de los primeros autores que se pronunciaron y que han sido citados permanentemente) llega a la conclusión que excluye a la Comunidad valenciana de toda posibilidad de gozar de la competencia discutida, concluiremos que en la mayoría de tales presupuestos se parte de la vinculación de la interpretación del texto constitucional a la existencia, o no, de las Compilaciones que algunas regiones (tradicionalmente consideradas forales) llevaron a cabo. Y, sin embargo, no se desconoce en absoluto la necesidad de una comprensión del texto constitucional desde otros parámetros como, por ejemplo, cabe observar en Lasarte: "Publicada la Constitución es evidente que la idea unificadora... ha de considerarse *de iure conditio* fenecida o, en todo caso, en un horizonte extraordinariamente lejano. Nuestra Ley de leyes constitucionaliza precisamente la existencia de diversos regímenes jurídico-civiles... Dicha diversificación de los regímenes jurídico-civiles existentes en España se asienta precisamente en datos de carácter histórico y, fundamentalmente, en las consideraciones de carácter historicista que llevaron a los países forales a repudiar la uniformidad jurídico-privada predicada por el movimiento codificador..."<sup>29</sup>. Sin embargo, del conocimiento de un más amplio contexto aportado por la Constitución no se llegaron a extraer las lógicas consecuencias jurídicas.

28. LASARTE ALVAREZ, C. Art. 149.1.8º, en ALZAGA VILLAAMIL, O. Comentarios..., ya cit, las recoge en nota 2 a la pág. 181. Debiendo compartir algunos de tales requisitos, llama sin embargo la atención la estrecha dependencia de su conclusión de los presupuestos núms. 4, 7, 8, 10 y 12. En todas ellas la referencia se hace siempre a las Compilaciones como requisito *sine qua non* derivado de la exigencia constitucional "allí donde existan" aunque llama mucho la atención que el propio autor de referencia en su presupuesto segundo acude al verbo "subsistir" y no "existir" para exponer su propio pensamiento al respecto.

29. Op. cit., pág. 195.

#### 4.- La literalidad del inciso "allí donde existan"

Por concluir con lo hasta aquí razonado, no negaré que la restrictiva interpretación de los primeros trabajos de los civilistas pudo ser tan aceptable y razonable como cualquier otra; pero lo que creo que no podía hacerse era hallar tan inmediata justificación denegatoria, como se ha pretendido, en el texto constitucional ni menos en la utilización por el mismo del verbo *existir* cuando el propio Bercovitz utiliza para su propia fórmula el de *subsistir*.

Resulta muy llamativo que este mismo verbo *subsistir* se utilice a menudo por la jurisprudencia constitucional cuando se pretende hallar algún nexo entre la asunción de la competencia por alguna Comunidad Autónoma y la permanencia de alguna institución histórica cual es el caso de lo que en sentencia 121/1992, referida a nuestro caso, puede leerse (en F. j. 1º):

"Este entendimiento amplio del precepto constitucional es el que quedó plasmado, por lo demás, en el art. 31.2 del EACV, pues la competencia exclusiva que allí se atribuye a la Generalidad en orden a la «conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil valenciano», no puede estimarse referida sino al Derecho consuetudinario que, tras la abolición de los Fueros y hasta nuestros días, *subsistiera* en el territorio de la Comunidad Autónoma...".

O, puestos a rehuir de la concreta idea de vigencia, bien pudo utilizarse algún otro más expresivo de la exigencia que se le ha querido atribuir, como por ejemplo el de *aplicarse* que se contenía en alguna enmienda<sup>30</sup>.

Más aún, lo llamativo del verbo utilizado por el constituyente ya no deriva sólo de su inadecuado rigor al utilizarse con referencia a normas, sino especialmente del hecho que se desestimara en más de una ocasión la más adecuada expresión que denota la vigencia o no de las normas. Así, no solamente

**Lo llamativo del verbo utilizado por el constituyente ya no deriva sólo de su inadecuado rigor al utilizarse con referencia a normas, sino especialmente del hecho que se desestimara en más de una ocasión la más adecuada expresión que denota la vigencia.**

<sup>30</sup>. *Constitución Española, Trabajos Parlamentarios*, 4 vols., Madrid, Servicio de Estudios y Publicaciones de las Cortes Generales, 1980. Pueden destacarse, en el sentido más arriba apuntado, la enmienda n.º 85, presentada por el diputado Emilio Gastón Sanz, del Partido Socialista de Aragón e integrado en el Grupo Mixto, que propone una redacción que después de enumerar las competencias exclusivas que quedarían reservadas en todo caso al Estado incluye la salvedad: "todo ello sin perjuicio de los derechos forales o de las peculiaridades jurídicas recogidas en cuerpos ya existentes, cuyo mantenimiento y modificación corresponderá a los pueblos y territorios donde se aplique" (vol. 1, p. 185).

**Las respectivas Comunidades Autónomas no solo asumían competencias sobre derecho civil foral allí donde este existiese en el momento de entrar en vigor la Constitución sino donde este hubiera existido aunque estuviera derogado.**

**Es sin duda más decisivo que el tiempo presente, el modo subjuntivo utilizado por el texto constitucional que, sin embargo, se silencia.**

**No puede ser indiferente el modo verbal que en el presente caso puede comportar consecuencias bien distintas.**

el propio constituyente rechazó alguna enmienda<sup>31</sup> en la que la misma expresión se utilizaba con el verbo "estar vigentes". Además, el texto aprobado por el Senado precisaba claramente lo que debía entenderse en tal precepto al decir "la legislación para conservar, modificar o desarrollar los sistemas civiles, forales o especiales corresponderá a las Comunidades Autónomas donde *estén vigentes*". Pero tal texto no llegó a ser definitivo.

La idea, por consiguiente, se hallaba bien perfilada cuando se elaboró la constitución en cuyo texto definitivo, pese a los varios intentos reseñados de expresar con claridad la vigencia del derecho propio como exigencia de su reconocimiento, no se deseó expresarla sino sustituirla por la idea de existencia de un derecho propio, o especial, o foral cuya existencia, lógicamente, cabía aun cuando no estuviera vigente. Con toda claridad lo expone Herrero de Miñón al decir que la interpretación llevada a cabo por el TC en las SS 121/92 y 182/92 es la correcta;"...en virtud del art. 149.1.8 CE las respectivas Comunidades Autónomas no solo asumían competencias sobre derecho civil foral allí donde este existiese en el momento de entrar en vigor la Constitución sino donde este hubiera existido aunque estuviera derogado puesto que en virtud de títulos que la regla constitucional en cuestión no explica, pero que da por supuestos, lo que la competencia trata de posibilitar es una tarea de recuperación"<sup>32</sup>. También Montes concluye que "la competencia ha sido convalidada por la STC 121/92 y, en aplicación de la doctrina constitucional, ha de pensarse que cabe un "desarrollo" del derecho civil valenciano"<sup>33</sup>

Por último, otro detalle de la insatisfactoria motivación de quienes vinculan el "allí donde existan" al fenómeno compilador me llama también la atención; se trata de la forma en que se ha pasado por alto la estricta literalidad de dicha expresión más allá de alguna manifestación que aún me genera más du-

31. Se trata de la enmienda n.º 776 bis, propuesta por Jesús Ignacio Astrain Lassa, del Grupo de Unión de Centro Democrático, que contiene una cláusula de cierre análoga, empleando la fórmula más escueta: "sin perjuicio de los Derechos forales vigentes" (Cfr. *Constitución Española, Trabajos Parlamentarios*, 4 vols., Madrid, Cortes Generales, 1980, vol. 1, p.384).

32. HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, op. cit., pág 221.

33. MONTES PENADES, Vicente L. "El Derecho Foral valenciano...", ya cit, pág. 321.

das. Por ejemplo, Martínez Vázquez de Castro (pág. 16) escribe: "la utilización del verbo "existir" en presente, como señala de Martínez de Aguirre, es indicativa de que el Derecho civil propio debía encontrarse realmente vigente el día 29 de diciembre de 1978...". La deducción me parece precipitada pues, puestos a hacerla, es sin duda más decisivo que el tiempo presente, el modo subjuntivo utilizado por el texto constitucional que, sin embargo, se silencia y, puestos a una interpretación gramatical, no puede resultar indiferente pues el art. 3.1 CC es claro al remitir la interpretación de las normas al "sentido propio de sus palabras", y por ello no puede ser indiferente el modo verbal que en el presente caso puede comportar consecuencias bien distintas. En efecto, es bien sabido que mientras el modo indicativo se utiliza para describir la realidad, el subjuntivo denota situaciones hipotéticas, no reales, sino posibles en las que en ocasiones el subjetivismo del autor se deja sentir. No pudo por consiguiente afirmar el constituyente que los derechos forales o especiales que se respetarán son los que están compilados (cosa que denotaba una realidad); más bien parece que el constituyente rehuyó abiertamente el pronunciamiento sobre una cuestión tan sumamente diversificada y compleja como la que estaba regulando<sup>34</sup>.

Es más, me atrevería a decir que no podía ni quiso el constituyente realizar un pronunciamiento de tal naturaleza pues en particular la vinculación de la interpretación del "allí donde existan" a las Compilaciones habría acabado por plantear una cuestión de legitimidad desde el momento en que pudiéramos entender la Constitución vigente (que no admite legitimidad histórica alguna) en lo que se refiere a la expresión "allí donde existan" se halla vinculada y totalmente dependiente de un fenómeno que, sobre carecer de rango constitucional, se sitúa en el régimen precedente del que todos los principios han sido revisados.

**No pudo por consiguiente afirmar el constituyente que los derechos forales o especiales que se respetarán son los que están compilados (cosa que denotaba una realidad); más bien parece que el constituyente rehuyó abiertamente el pronunciamiento sobre una cuestión tan sumamente diversificada y compleja como la que estaba regulando.**

**Nada impedía en principio que se hubiera adoptado el fenómeno compilador como parámetro de vigencia, desde luego. Pero ni se hizo con claridad ni quienes realizan tal interpretación nos explican la fundamentación constitucional que les lleva a sus propias conclusiones.**

<sup>34</sup>. HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, aun centrándose tan solo en la cuestión historicista y, desde tal enfoque, en las diversas interpretaciones con que la misma se asume, pone de relieve las contradicciones y dificultades de hallar una lectura coherente y conformada a los intereses de cada cual: "En consecuencia, ni el foralismo puede explicar que al hecho nacional catalán corresponda un derecho civil propio que no corresponde a Extremadura, ni el autonomismo puede justificar los hechos jurídicos diferenciales ni el puro hipotético decisionismo de un legislador civil se compadece con la historicidad de la propia diferencia en la que insiste el propio legislador autonómico..." (pág. 213). Tras una serie de consideraciones sobre la evolución jurisprudencial, recordará el mismo autor que "la realidad diferencial murciana no es la valenciana ni esta la catalana..." (op. cit., pág. 216).

Nada impedía en principio que se hubiera adoptado el fenómeno compilador como parámetro de vigencia, desde luego. Pero ni se hizo con claridad ni quienes realizan tal interpretación nos explican la fundamentación constitucional que les lleva a sus propias conclusiones. Pues, ciertamente, la interpretación de una dependencia tal (de un automatismo como el que se pretende) puede acabar chocando con principios constitucionales que, en todo caso, sí han sido respetados por el TC en sus posteriores decisiones sobre el derecho consuetudinario<sup>35</sup>.

### 5.- La interpretación jurisprudencial.

Como ya se ha dicho, en la STC 121/1992, que resuelve la impugnación de la Ley valenciana de arrendamientos históricos, no se duda de la competencia y su atribución a la Generalitat. Ciertamente, se constriñe el ámbito material de tal competencia, lo que ha sido duramente criticado<sup>36</sup>, pero al tiempo tal reconocimiento se lleva a cabo pese a serias objeciones manifestadas en los dos votos particulares que advertían de la posible inconstitucionalidad de la superposición (indirecta) de una costumbre a la ley estatal (desde el momento en que resultaría prioritaria la aplicación de la ley impugnada respecto de la legislación estatal) y, por consiguiente, también de la inconstitucionalidad por invasión de competencias que "en todo caso" por afectar al sistema de fuentes, correspondía en exclusiva al Estado<sup>37</sup>.

Justamente sobre la significación de la expresión aquí estudiada se pronuncia el TC en los siguientes términos que transcribimos del F.J. 1º:

---

35. Esta es una lectura generalizada y unánime en la doctrina; una síntesis puede ser consultada en MARTÍNEZ DE AGUIRRE ALDAZ, C. Notas para la interpretación del inciso "allí donde existan" del art. 149.1,8º de la Constitución, en *Primer Congreso de Derecho Vasco. La actualización del Derecho Civil*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1983, pp. 231-239.

---

36. Por todos, DOMINGUEZ CALATAYUD, Vicente, *Posibilidades constitucionales de una plena recuperación de nuestro Derecho Foral Civil*, Valencia, Corts Valencianes, 2004. Vuelve sobre la cuestión en varias ocasiones, en concreto en "La competencia exclusiva de la Generalitat sobre la conservación, modificación y desarrollo del derecho civil foral valenciano", en CORTS, 2007, núm. 18, pág. 326 y ss.

---

37. La posición mayoritaria parece atender más al respeto del *derecho especial* o foral que a la concreta fuente por la que tal derecho se manifestaría.

"El art. 149.1.8 CE atribuye a las instituciones generales del Estado competencia exclusiva sobre la «legislación civil», sin perjuicio -añade el precepto, en lo que ahora importa- «de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los Derechos civiles forales o especiales, allí donde existan». El amplio enunciado de esta última salvedad («Derechos civiles forales o especiales») permite entender que su remisión alcanza no sólo a aquellos Derechos civiles especiales que habían sido objeto de compilación al tiempo de la entrada en vigor de la Constitución, sino también a normas civiles de ámbito regional o local y de formación consuetudinaria preexistentes a la Constitución, por más que fueran aquellos Derechos ya legislados, sin duda, los que se situaron como referencia principal para el constituyente a la hora de articular, en este punto, las competencias del Estado y las que pudieran ser asumidas por las Comunidades Autónomas en los Estatutos respectivos. Este entendimiento amplio del precepto constitucional es el que quedó plasmado, por lo demás, en el art. 31.2 del EACV, pues la competencia exclusiva que allí se atribuye a la Generalidad en orden a la «conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil valenciano», no puede estimarse referida sino al Derecho consuetudinario que, tras la abolición de los Fueros y hasta nuestros días, subsistiera en el territorio de la Comunidad Autónoma, siendo notoria la inexistencia de toda regla escrita que, antes de la Ley hoy impugnada, ordenara en dicho ámbito cualquier instituto civil de modo especial respecto al Derecho común".

A partir de aquí, queda por conocer en qué medida y con qué alcance a la Comunidad Valenciana le es de aplicación la doctrina desarrollada por el TC en otros pronunciamientos. Pero en todo caso lo que a partir de dicha sentencia se pone de relieve es la inconsecuencia de una interpretación que vinculó a las Compilaciones la expresión tantas veces citada.

Afirmada pues la legitimidad de la competencia doctrinalmente negada deberá conocerse su alcance a partir de un análisis (aun no realizado) del problema que necesariamente, aun aplicando las normas interpretativas del art. 3 del CC, deberá atender a criterios y parámetros de orden constitucional que hasta ahora han sido ignorados.

## Bibliografía

- CLEMENTE MEORO, Mario, "Las competencias de la Comunidad Autónoma Valenciana en materia de Derecho civil", en *Revista General de Derecha*, n.º 596 (1994), pp. 4923-4945.
- DELGADO ECHEVERRÍA, Jesús, "Doctrina del Tribunal Constitucional sobre la competencia legislativa autonómica en materia de Derecho civil", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 4 (1994), pp. 361-404.
- DOMÍNGUEZ CALATAYUD, Vicente *Posibilidades constitucionales de una plena recuperación de nuestro Derecho Foral Civil*, Valencia, CortsValencianes, 2004.
  - La competencia legislativa civil de la Generalitat, en RVEA, 2008, núm. 54, págs. 36-69.
- DURBAN, Ignacio, Comunicación presentada al Congreso *The way of Federalism*, celebrado en Bilbao en Octubre 2011;
  - asimismo, de este autor el Trabajo final de Master del CEPC cuya consulta agradezco.
- EGEA FERNANDEZ, Joan, "Codificación civil y competencia legislativa de la Generalitat de Catalunya", en *WorkingPaper de Dret Català* n.º: 8 Barcelona, octubre de 2003.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, pp. 158-159.
- GARRIDO MALLOL, Vicente, "Las Competencias de la Generalitat Valenciana en materia de Derecho Civil: perspectivas de futuro", en RVEA, núm. 2004.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Derechos Históricos y Constitución*. Madrid, Taurus, 1998.
- LAPORTA, Francisco J. y SAIZ ARNAIZ, Alejandro, *Los derechos históricos en la Constitución*. Madrid, CEPC, 2006.
- LASARTE ALVAREZ, C. Art. 149.1.8ª, en ALZAGA VILLAAMIL, O. *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, EDERSA, 1988, tomo XI.
- LUCAS VERDU, Pablo, "Penetración de la historicidad en el derecho constitucional español. El art. 149. 1, 8 y la Disposición Adicional Primera de la Constitución". En *Primer Congreso de Derecho Vasco. La actualización del Derecho Civil*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1983, pp. 19-71
- MARÍ OLANO, José, *La competencia legislativa en materia de Derecho Civil: consecuencias jurídico constitucionales (Especial referencia al Derecho civil valenciano)*. Tesis de Licenciatura. Valencia, 1995.
- MARTÍNEZ DE AGUIRRE ALDAZ, C. "Notas para la interpretación del inciso "allí donde existan" del art. 149.1.8ª de la Constitución", en *Primer Congreso de Derecho Vasco. La actualización del Derecho Civil*,

Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1983.

- MARTÍNEZ VÁZQUEZ DE CASTRO, Luis, *Pluralidad de Derechos civiles españoles*. Madrid, Civitas, 1999.
- MONTES PENADES, Vicente L. "El Derecho Foral valenciano. Un estudio sobre la competencia legislativa de la Generalitat en materia de Derecho Civil", en BAÑO LEON, José María, *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*. Madrid, Civitas, 2007.
- PALAO GIL, Javier, "Leyes y costumbres en la recuperación del Derecho foral valenciano", *Droit et Moeurs. Implication et influence des moeurs dans la configuration du droit*, Jaén, Universidad de Jaén, 2011, pp. 12
  - Del derecho foral al derecho civil valenciano:: historia y evolución de una reivindicación secular, en RVEA, 2008, núm. 54, págs. 162-199.
- PARRA LUCÁN, M<sup>a</sup> Ángeles, "El derecho civil de Aragón", en RVEA, núm. 54, vol. 2, págs. 110-130.
- PESET REIG, Mariano, "Historia y codificación civil", en RVEA, 2010, num. 54, Págs. 98 y ss.
- RAMON FERNANDEZ, F. *Prospectiva del Derecho foral civil valenciano*, Valencia, UPV, 2012.
- ROCA GUILLAMON, Juan, Comentario al art. 31.2 en MARTIN MATEO, Ramón, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*. Madrid, IAEI, 1985,
- SANCHEZ FERRIZ, R. "El derecho civil propio como seña de identidad política. Una aproximación constitucional al caso de la Comunidad Valenciana y sus peculiaridades", Ponencia defendida en el al Congreso *The ways of Federalism*, celebrado en Bilbao en Octubre 2011, de próxima publicación.
  - El Estado de las Autonomías, antes y después de 2008, en RVEA, núm. 54, págs. 14-35.
- ZAGREBELSKY, Gustavo *Historia y Constitución*. Madrid, Minima, Trotta, 2011.







# La identidad valenciana en el estatut d'autonomia

Texto de:  
Vicent Ll. Simó Santonja

## Sumario

**I.-** Introducción. **II.-** Nacionalidad histórica. Artículo 1º. **III.-** Territorio, marco geográfico. Artículo 2º. **IV.-** Bandera. Artículo 4º. **V.-** Lengua. Artículos 6 y 41. **VI.-** Competencia legislativa. Artículos 7. 37.2, 49.2 y transitoria tercera. **VII.-** Templo espiritual, histórico y cultural. Artículo 57. **VIII.-** Patrimonio histórico. Artículo 49.1.5ª y 6ª, y adicional tercera. **IX.-** Bibliografía.

## I. Introducción.

Corresponde al 2012 la celebración de los 30 años de nuestro primer Estatut, 1982, pero sería un grave error anclarnos en esta fecha, sin atender al antes y al después.

Un antes muy lejano que se inicia en el otoño del 1238, y que se trunca por abolición de Els Furs, en junio de 1707; que no obtiene ningún beneficio en el iter legislativo del Código Civil, y que tiene posibilidades de obtenerlo, a corto plazo, cinco años, a partir de la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978.

Y un después, que a día de hoy, primavera del 2012, plantea severas dudas de "igualdad" comunitaria. El Estatut de 1982 abrió la llave a la esperanza, y por si acaso era inconstitucional apareció una salvadora Ley Orgánica, LOTRAVA, que nos

Un antes muy lejano que se inicia en el otoño del 1238, y que se trunca por abolición de Els Furs, en junio de 1707; que no obtiene ningún beneficio en el iter legislativo del Código Civil, y que tiene posibilidades de obtenerlo, a corto plazo, cinco años, a partir de la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978.

Y un después, que a día de hoy, primavera del 2012, plantea severas dudas de "igualdad" comunitaria.

Considero que todos saben o al menos entienden que cada ley tiene su “ratio legis”, su razón de ser, consecuencia del principio de Derecho Romano, “ubi societas ibi ius”. Si partimos del concepto unitario de España nunca podrá entenderse que unas comunidades españolas tengan derecho a legislar mientras otras no tienen, o lo tienen reducido a “legislar costumbres”, que en definitiva ya están reconocidas como fuente del Derecho en el Código Civil español. Esta es la razón de ser del presente análisis, fiel y leal con el ADN histórico que corresponde a la Comunitat Valenciana, que a mi entender, como tal ADN es indiscutible, conforme a los argumentos que se darán para cada interrogante planteada, y tiene la total equiparación al techo competencial más alto que pueda tener cualquier otra Autonomía.

permitió caminar e incluso intentar una única Ley, la de los Arrendamientos Históricos, naturalmente rústicos, que sufrió una incongruente poda correctora de una supuesta inconstitucionalidad. En 2006, superados los 25 años de la CE, que evidentemente son más de 5, alcanzamos, mediante nueva redacción, nuestro segundo Estatut, y en su cumplimiento, como quien dice, se empezó a legislar. Hasta este momento toda la labor legislativa ha tropezado (desde dentro, en algún informe preceptivo; y desde fuera, con recursos) con la espada de Damocles de cierta posible inconstitucionalidad.

Cualquier ciudadano, perito o no en Derecho, puede plantearse y preocuparse por una larga serie de interrogantes que merecen respuesta segura, irrefutable. ¿Cómo es posible que se discuta la nacionalidad histórica valenciana, cuando se admite la gallega, vasca y balear, que nunca tuvieron Cortes legislativas? (y conste que no discuto esas nacionalidades; quiero tener la mía propia). ¿Cómo es posible que se discuta el marco geográfico, y se permitan mapas, incluso televisivos, que incluyen nuestra Comunitat en otras diferentes?. ¿Cómo es posible que se desconozca el valor de la bandera del Cap y Casal, como aglutinante del antiguo Reino, hoy Comunitat?. ¿Cómo es posible que la “lengua” se convierta en “idioma” para facilitar aproximaciones y se llegue a diferenciar el “lenguaje formal”, y el “no formal”; quién normativiza este último?. ¿Cuál es nuestro techo competencial; cómo y qué tenemos que hacer para legislar en paz y al mismo nivel que otras CCAA?. ¿No era, y sigue siendo el Monasterio de El Puig más antiguo que el de la Valldigna; qué razones históricas tiene el cambio?. ¿No habrá modo y manera de resolver los problemas del Archivo de la Corona de Aragón?.

Aquí pongo de manifiesto siete interrogantes, como siete van a ser los puntos de reflexión, sobre el tema, y problema, de la identidad valenciana. Pretendo acercar el problema al pueblo, que incluye a los juristas y a quienes no lo son. Primera consecuencia de esta pretensión: no busquen notas a pie de página, aunque en ocasiones son necesarias. Escribo y reflexiono “a la pata la llana”, aunque procuraré una Bibliografía amplia para quienes quieran contrastar opiniones o ampliar las que se citen.

Considero que todos saben o al menos entienden que cada ley tiene su “ratio legis”, su razón de ser, consecuencia del principio de Derecho Romano, “ubi societas ibi ius”. Si partimos

del concepto unitario de España nunca podrá entenderse que unas comunidades españolas tengan derecho a legislar mientras otras no lo tienen, o lo tienen reducido a "legislar costumbres", que en definitiva ya están reconocidas como fuente del Derecho en el Código Civil español. Esta es la razón de ser del presente análisis, fiel y leal con el ADN histórico que corresponde a la Comunitat Valenciana, que a mi entender, como tal ADN es indiscutible, conforme a los argumentos que se darán para cada interrogante planteada, y tiene la total equiparación al techo competencial más alto que pueda tener cualquier otra Autonomía.

El artículo 12 dispone con claridad quien debe ser el "protector", en este caso si, protectora, del Pueblo Valenciano. *La Generalitat velará por la protección y defensa de la identidad y los valores e intereses del Pueblo Valenciano y el respeto a la diversidad cultural de la Comunitat Valenciana y su patrimonio histórico. La Generalitat procurará asimismo la protección y defensa de la creatividad artística, científica y técnica, en la forma que determine la Ley competente.*

Las expresiones "velará" y "procurará" son imperativas, lo que es trascendente para entender que el Pueblo Valenciano, que es el sujeto objetivamente protegido, tiene un derecho indiscutible a reclamar la protección y defensa de su identidad. Con toda sencillez, pero con firmeza si fuera necesaria, ese Pueblo, todos ustedes y yo mismo, tiene derecho a la protección y defensa, y por consecuencia a reclamarlos, reclamando incluso, que se respete su diversidad cultural. Por citar un ejemplo de incumplimiento, por falta de respeto, y como luego hemos de analizar, por decisión "soberana" nuestro territorio se llama COMUNITAT, o sea, es legítimo demandar que no nos ofrezca usted las previsiones meteorológicas del País Valenciano, porque hasta ahí no alcanza su libertad de expresión. Cuando se celebra un aniversario siempre hay ocasión de repasar aquello que ha sucedido en la realidad de los celebrantes. Desde 1982 hasta 2012, ¿con que acontecimientos, a veces piedras en el camino, se ha encontrado la Comunitat Valenciana?.

\* El 10 de agosto de 1982, LOTRAVA. El Estatuto de 1982 no fue objeto de recurso de inconstitucionalidad, quizá por la "salvadora" Ley Orgánica que ratificó su techo competencial, que a más de uno pareció excesivo.

**Quando se celebra un aniversario siempre hay ocasión de repasar aquello que ha sucedido en la realidad de los celebrantes. Desde 1982 hasta 2012, ¿con que acontecimientos, a veces piedras en el camino, se ha encontrado la Comunitat Valenciana?**

\* El 15 de febrero de 1986, Les Corts "se atreven" a legislar sobre los Arrendamientos Históricos; recibimos el primer jarro de agua fría al interponerse recurso de inconstitucionalidad (361/1987).

\* El 13 de marzo de 1991 se modifica el artículo 12.4 (fecha de las elecciones autonómicas). No es objeto de recurso.

\* El 28 de septiembre de 1992, el TC resuelve el recurso (inconstitucionalidad parcial, referida al artículo 2, párrafo segundo y artículo 3.2, último inciso; no se admite en cuanto al artículo 9, ni la Disposición Transitoria), con una sentencia que ha sido comentada ya hasta la saciedad, su idea, que ha calado dentro y fuera de la Comunitat es bien sencilla y puede reducirse a esta afirmación: la Comunitat sólo puede legislar elevando a leyes costumbres que sean probadas (FJ 1: "la competencia exclusiva...no puede estimarse referida sino al Derecho consuetudinario que tras la abolición de los Fueros y hasta nuestros días, subsistiera en el territorio de la CA..."). Si así fuera (y así parece que es, incluso después del Estatut de 2006), pues, ¡apaga y vámonos!. Una opinión crítica más a esta sentencia: en 1992 ya habían pasado los cinco años para alcanzar la plenitud competencial, y por supuesto se conocía la LOTRAVA, todavía vigente. Pero no debemos olvidar que en base a dicha sentencia, el origen de la competencia no estaría en el artículo 149.1.8ª CE, con sus limitaciones, sino en el artículo 150.2 CE, que el TC relaciona con la tutela de la foralidad civil. A día de hoy, casi con absoluta seguridad, el TC no sentenciaría como lo hizo en 1992, fecha anterior a una de las LO (la referida al techo competencial), que se indican a continuación.

\* El 24 de marzo de 1994 se dictan dos Leyes Orgánicas: una redacta una nueva adicional tercera que establece el techo competencial; y otra (consecuente con la anterior) deroga la LOTRAVA (por innecesaria). Ninguna de las dos es objeto de recurso.

\* El 13 de julio de 1998, el Consell Valencià de Cultura emite su Dictamen sobre el idioma valenciano, por mayoría de sus miembros, ya que aparte abstenciones hubo tres votos negativos (Peñarroja, Casp, Boronat).

\* El 16 de septiembre de 1998, mediante Ley, se crea la Academia Valenciana de la Lengua, en cuyo Preámbulo, para sorpresa jurídica, se incluye íntegro el texto del Diccionario anterior.

\* El 4 de noviembre de 2004, tiene lugar un encuentro Camps-Plá para marcar pautas legislativas en la redacción del Nuevo Estatut. La base esencial, no negociable, es la de mantener las afirmaciones identitarias del Estatuto del 82.

\* Así llegamos a la promulgación del Nuevo Estatut, que en tema identitario vamos a analizar, con una ADVERTENCIA ESENCIAL: EL ESTATUT 2006 NO FUE OBJETO DE RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD, o sea está vigente, tal cual. Paradójicamente, TODAS CUANTAS leyes ha dictado desde entonces la Generalitat, en materia de Derecho civil (foral) valenciano sí han sido objeto de recurso por razón de inconstitucionalidad. Lo cual obliga a una profunda reflexión que trate de determinar donde está el "fallo", o la "falla".

Conviene referirse a los respectivos PREÁMBULOS: el de 1982, muy breve, contiene tan solo dos párrafos, uno para declarar la voluntad autonómica del pueblo de las tres provincias valencianas; y el otro para dejar constancia del consenso en la denominación por tercera vía, ni la tradición del histórico Reino de Valencia, ni la concepción moderna de País Valenciano, Comunidad Valenciana. En el de 2006, mucho más amplio, se contiene la declaración de voluntad de su concreto contenido, que por cuanto se refiere a signos de identidad es el siguiente: "El estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, promulgado por LO 5/1982, de primero de julio, fue fruto del consenso de las principales fuerzas políticas valencianas que quisieron recuperar el autogobierno de nuestro pueblo, haciendo uso del derecho a la autonomía que la CE reconoce a toda nacionalidad... como corresponde a su condición de nacionalidad histórica... Ahora lo que se pretende...es hacer una reforma de mucho más calado, una reforma sustancial que permita disponer de un Estatuto que, dentro del marco constitucional, esté equiparado al más alto nivel. La realidad vigente es muy distinta a la del año 1982 cuando se aprobó el EACV... También se define la lengua valenciana como propia de la Comunidad Valenciana y el idioma valenciano, junto al castellano, los dos idiomas oficiales. Se incorporan al Estatuto las instituciones creadas después de la promulgación de la Ley

**Advertencia esencial: el estatut 2006 no fue objeto de recurso de inconstitucionalidad, o sea está vigente, tal cual. Paradójicamente, todas cuantas leyes ha dictado desde entonces la generalitat, en materia de derecho civil (foral) valenciano sí han sido objeto de recurso por razón de inconstitucionalidad. Lo cual obliga a una profunda reflexión que trate de determinar donde está el "fallo", o la "falla".**

Orgánica 5/1982... Pretende también esta reforma el impulso y desarrollo del Derecho Civil Foral Valenciano aplicable, del conocimiento y uso de la lengua valenciana, de la cultura propia y singular de nuestro pueblo, de sus costumbres y tradiciones. Por eso el desarrollo legislativo de las competencias de La Generalitat, en plena armonía con la CE, PROCURARÁ LA RECUPERACIÓN DE LOS CONTENIDOS DE LOS FUEROS DEL REINO DE VALENCIA, ABOLIDOS POR LA PROMULGACIÓN DEL DECRETO DE 29 DE JUNIO DE 1707... En el Título I se incorpora en el artículo primero que la Comunitat Valenciana es una comunidad diferenciada como nacionalidad histórica... en el nuevo artículo 7 se incorpora un punto referido a la RECUPERACION DE LOS FUEROS DEL REINO DE VALENCIA QUE SEAN APLICABLES EN PLENA ARMONÍA CON LA CONSTITUCIÓN... Contiene cuatro disposiciones adicionales referidas... al Patronato del Archivo de la Corona de Aragón... Se incorporan tres nuevas transitorias referidas al Derecho Foral, la tercera..."

## II. Nacionalidad histórica. Artículo 1º

**E**l Artículo primero del Estatut, dispone que: *1. El Pueblo Valenciano históricamente organizado como Reino de Valencia, se constituye en Comunidad Autónoma, dentro de la unidad de la Nación española, como expresión de su identidad diferenciada como nacionalidad histórica y en el ejercicio del derecho de autogobierno que la Constitución Española reconoce a toda nacionalidad, con la denominación de Comunitat Valenciana; 2. La Comunitat Valenciana es la expresión de la voluntad democrática y del derecho de autogobierno del Pueblo Valenciano y se rige por el presente Estatuto, que es su norma institucional básica; 3. La Comunitat Valenciana tiene como objeto la consecución del autogobierno en los términos de este Estatuto, reforzar la democracia y garantizar la participación de todos los ciudadanos en la realización de sus fines; 4. La Comunitat Valenciana, como región de Europa, asume los valores de la Unión Europea y velará por el cumplimiento de sus objetivos y por la defensa de los derechos de todos los ciudadanos europeos.*

Con referencia al Estatuto 82, se mantienen los números 1, 2 y 3; y se añade el número 4.

En otra ocasión he interpretado "a la letra" la disposición, lo que ahora no repito, para centrarme en el valor que tiene el concepto de nacionalidad histórica, y de sus repercusiones. Es de sobra conocido que al dictarse la Constitución Española se abrieron varias puertas de "entrada", reducidas a dos técnicamente hablando: las autonomías plenas y las autonomías diferidas. Los españoles dados a símiles futbolísticos calificaron como autonomías de 1ª, 2ª y 3ª, y en ocasiones fueron crueles e incorrectas diciendo que el ser histórico dependía de su situación en 1936, con lo que la máxima categoría correspondía a Galicia, País Vasco y Cataluña, no valorando, incluso, que dos de ellas (Galicia y País Vasco) nunca tuvieron Cortes legislativas, aunque por supuesto sí, historia; y todas las demás quedaron en "hijos de la inclusa". Había que pasar por las horcas caudinas, y se pasó soñando con la Autonomía Diferida reservada al futuro, en el breve plazo de cinco años (aunque dicho de paso, la LOTRAVA ya nos había favorecido con la vía rápida competencial).

A estas alturas argumentar que la Comunitat Valenciana es HISTORICA es casi risible, pero para quien aún lo dude, aquí algunas referencias. Nace con el nombre de Reino de Valencia en 1238, y así se mantiene hasta 1707 en que su autogobierno es abolido al igual que su Derecho Civil, que superaba los cinco mil fueros (los mil quinientos primeros de Jaime I). Son casi cinco siglos en los que nuestra Comunitat llega a celebrar 58 Cortes y a intervenir en la política española con alta calificación (anoten, como ejemplo, la estancia en Nápoles de Alfonso el Magnánimo). Llegan luego tres siglos (siempre tres es menos que cinco) de desconocimiento, centralizados a la fuerza como "castellanos", regidos por las leyes públicas y de derecho civil "castellano". Volveré luego sobre el tema.

Si repasamos el escenario histórico-político-jurídico del territorio que configura el Estado Español sólo pueden tener la consideración de Comunidades históricas: los cuatro estados independientes que formaron parte de la Corona de Aragón (Reino de Aragón, Reino de Mallorca, Reino de Valencia y Condado de Barcelona <Principado de Cataluña>); el Reino de Navarra; y la Corona Castellana, dentro de la cual se comprendían el resto de territorios peninsulares, con leyes y territorios conjuntos, incluyendo los tres Señoríos Vascos vinculados a la Corona por pactos de protección. Actualmente el mapa autonómico ha respetado la realidad histórica y geográfica de las cuatro "naciones", ahora "nacionalidades" que componían la Corona de Ara-

**Si repasamos el escenario histórico-político-jurídico del territorio que configura el Estado Español sólo pueden tener la consideración de Comunidades históricas: los cuatro estados independientes que formaron parte de la Corona de Aragón (Reino de Aragón, Reino de Mallorca, Reino de Valencia y Condado de Barcelona <Principado de Cataluña>); el Reino de Navarra; y la Corona Castellana, dentro de la cual se comprendían el resto de territorios peninsulares, con leyes y territorios conjuntos, incluyendo los tres Señoríos Vascos vinculados a la Corona por pactos de protección. Actualmente el mapa autonómico ha respetado la realidad histórica y geográfica de las cuatro "naciones", ahora "nacionalidades" que componían la Corona de Aragón, y también la de Navarra; la antigua Corona castellana se ha reconvertido en un amplio mosaico de CCAA, resultado de la atomización del verdadero núcleo histórico que la formaba.**

gón, y también la de Navarra; la antigua Corona castellana se ha reconvertido en un amplio mosaico de CCAA, resultado de la atomización del verdadero núcleo histórico que la formaba.

Quizá valga la pena un recuerdo. El alto nivel de competencias fue reconocido (a través del artículo 151 CE, o del especial régimen foral) al País Vasco, Galicia, Cataluña y Andalucía (el mérito de los tres primeros, haber plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de Autonomía; no se tuvo en cuenta que Aragón en 1936 y Comunidad Valenciana en 1937, establecieron gobiernos regionales autónomos en un contexto "revolucionario"). El concepto de nacionalidad, a partir del plan Ibarretxe en 2003, se basa en motivaciones histórico-culturales. Así en la actualidad, están reconocidas como nacionalidades históricas Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Comunitat Valenciana, Galicia y País Vasco.

### III. Territorio, marco geográfico. Artículo 2º

**Artículo segundo.-** El territorio de la Comunitat Valenciana comprende el de los municipios integrados en las provincias de Alicante, Castellón y Valencia.

**La delimitación territorial, el marco geográfico, no es nada nuevo; ya nos tenía acostumbrados la propia legislación valenciana desde sus orígenes. En la edición latina constan con brevedad tanto los términos del Reino de Valencia, como los de la Ciudad.**

La delimitación territorial, el marco geográfico, no es nada nuevo; ya nos tenía acostumbrados la propia legislación valenciana desde sus orígenes. En la edición latina constan con brevedad tanto los términos del Reino de Valencia, como los de la Ciudad: 1-I-I: Vocamus et volumus ut regnum Valentie appelleretur et sit a rivo de Uildecona usque ad terminum de Biar; et a mari usque ad Alventosam et Almazaneram et ad Sanctam Crucem et ad finem terminorum de Requena, qui dividunt terminum versus Castellam; 1-I-II: Termini civitatis sunt: usque ad terminum de Murvedre, qui terminat cum Puzol; et usque ad terminum de Holocau, de Xiva, de Bunyol, de Turis et usque ad Montem Serratum; et usque ad terminum de Algezira et de Culyera. Et de littore maris sit et duret per centum miliaria intus maris.

Cuando en 1261, se hace la traducción del latín, romanceada "in linguam planam legaliter atque romanam" (no entiendo cómo GERMÀ COLÓN y ARCADÍ GARCÍA, dicen "catalán"), la versión 1-I-II se mantiene, "Los termens de la ciutat son:

entro al terme de Murvedre, que partex ab Puçol, e entro al terme d'Alocau, e de Xiva e de Bunyl e de Toris, e entro en Monserrat, e entro al terme de Algezira e de Cullera- E de riba de la mar sie e dur terme per C milers dintre de la mar"; mientras que la de 1-I-II, se hace más detallada: "Aquests son los termens del regne de Valencia: del Canar de Uyldecona, que es riba la mar, axci com va lo riu ensus e passa per la Cenía e ix a Benifaça e roman Benifaça el terme del regne de Valencia e Morella ab sos termens axi com parteix ab Monroyg e ix al riu de les Truites que es prop la Gleziola e axi com va a Arédo e a Ledo los quals son dintre del dit regne e axi com va a Musquerola e de la Musquerola a Mora e entenem Riuvellos el dit regne e de Mora axi com va a la Font de la Babor e axi com va el riu d'Alventosa e ix a la Maçanera pero dellà el riu es d'Aragó e del riu ença es del regne de Valencia e axi com va a la serra de Javalambre e de la Serra de Javalambre axi com ix a Castell Phabib e a Ademuç e aquests dos castells son del regne de Valencia, e de Ademuç axi com va al terme que parteix Ares e Sancta Creu e dalli axci com ix al terme de Toxa e de Xelva e ix a Xenarchas e parteix terme ab Castella e axi com ix a Xerelli e a la terra de la Rua e fenex a Cabriol e al terme de Garamoxen e a la Font de la Figuera e com ix a Burriahon e de allí a Almizra e al port de Biar, que partex terme ab Billena e axi com va la serra de Biar entro en la Mola e entro en la mar, que partex ab Bosot e ab Ayyües". No son necesarias las identificaciones toponímicas actuales.

Respecto de estos linderos territoriales quisiera dejar constancia de dos apreciaciones importantes al tema general que estudiamos. Una es el término que ocupa la ciudad de Valencia; hoy las ciudades y los pueblos se entienden de cruz a cruz, o entre cruces, pero Valencia, la que era y había de ser "cap i casal" se extendía de Sagunto a Cullera y de Buñol al mar; y curiosamente, con terminología del derecho internacional público, hasta cien millas adentro de la mar. Otra, que el Reino aún no está del todo reconquistado, por lo que no es de extrañar que a partir de las anexiones de Jaime II, en 1305, se hable de "deçà Xixona", del Cénia a Xixona con capitalidad en Valencia (diferenciando, "dellà Uixó", capitalidad en Castellón; "dellà Xuquer, capitalidad en Xàtiva) y "dellà Xixona", de Xixona a la raya de Murcia, con capitalidad en Orihuela.

Este artículo 2º del Estatut 2006, coincide, a la letra, con el del Estatuto 1982.

## IV. Bandera. Artículo 4º

**Artículo cuarto.-** 1. La Bandera de la Comunitat Valenciana es la tradicional Senyera compuesta por cuatro barras rojas sobre fondo amarillo, coronadas sobre franja azul junto al asta.- 2. Una Ley de les Corts determinará la simbología heráldica propia de la Comunitat Valenciana que integra las tres provincias de Castellón, Valencia y Alicante.

Esta disposición acaba con las discusiones, científicas o políticas, sobre la que algunos conocen como "cuatribarrada". Y la acaba con cierta elegancia: porque establecer la bandera de la Comunitat, no es anular las posibles banderas de ciudades y pueblos de la Comunitat; y sobre todo porque apela a un concepto difícilmente discutible, la TRADICIÓN. Valencia ha sido siempre el "cap i casal", y como antes he sugerido esto es algo más que ciudad entre cruces. El concepto no merma en absoluto la importancia de las otras dos, hoy, capitales de Provincia, Castellón y Alicante, ni tampoco de las cargadas de Historia o de algunas emergentes como Elche (que ubica el Aeropuerto de El Altet).

**El calificativo "tradicional", bandera tradicional, no es ninguna concesión graciosa a Valencia, porque son muchas las actitudes, de todo signo político, las que así lo han considerado desde antiguo.**

El calificativo "tradicional", bandera tradicional, no es ninguna concesión graciosa a Valencia, porque son muchas las actitudes, de todo signo político, las que así lo han considerado desde antiguo. Basta recordar las salidas del Centenar de la Ploma, o desde Valencia incluso a tierras africanas, llevando la bandera. No hubo una vía impositiva, fue el pueblo el que reconoció el valor distintivo que tenía la bandera coronada sobre azul. La Real Señera, tal como hoy la conocemos debió nacer, con seguridad entre 1365 y 1377, último tercio del XIV (hasta esta fecha, y desde 1238 tendríamos que hablar de dos barras rojas sobre campo de oro). La tradición se demuestra con los portulanos, pero también con los carteles de la guerra civil, en el ejército popular (Melendreras, Debón, Renau) y con otros carteles de fiestas como el de Bocairente (1933). Quizá baste con el siguiente hecho histórico que viene a demostrar como algunas discusiones no proceden de la propia historia sino de acontecimientos políticos y pasionales. En 1933 el filólogo JOSEP GINER, utilizando el seudónimo de GUILLEM RENAT arremetió contra la Señera, en las páginas de EL CAMÍ, defendiendo la cuatribarrada ("A València els valencianistes provincians creuen que la llista de color serevix per a diferenciar la bandera catalana de la valenciana. Els pobrets no

saben ni com era la bandera valenciana medieval!). Le contestó NICOLAU PRIMITIU GÓMEZ: "La nostra Senyera és no res menys que la representació genuïna i integral de la Nació Valenciana, i per çò deu ser sagrada i indiscutible per a tot valencià".

Pocos años antes, el 23 de julio de 1930, se celebró la "Festa de la Senyera", abriendo la campaña TEODORO LLERENTE FALCÓ con un artículo en LAS PROVINCIAS, que ya se titulaba EN DEFENSA DE LA PERSONALIDAD VALENCIANA: "La Senyera valenciana representó siempre a Valencia, desde los tiempos del Rey don Jaime y fue bandera de combate en defensa de los derechos de la corona y de la ciudad...". Estuvieron presentes los alcaldes de Alicante ("vengo en nombre de Alicante a sumarme al homenaje que tributáis a a nuestra Señera, a la Señera de la Región Valenciana") y Castellón ("ante el juramento de fidelidad a la Senyera, la voz de Castellón no podía faltar, y aquí estoy para deciros que no es vuestra sólo la Señera: es de toda le región").

Este artículo parece que difiera poco del 5º del 82, pero es bastante. En el 82 se hablaba de la composición de la Señera, sin decir que era la Bandera de la Comunitat; mientras que en 2006 no se mantiene el último inciso del número dos, "y su incorporación a la señera sobre las barras". El texto actual prefiere que la simbología heráldica de la Comunitat sea determinada por Ley de las Corts, sin dar pistas sobre dónde deberán incorporarse las heráldicas respectivas de Castellón, Valencia y Alicante.

## V. Lengua. Artículos 6 y 41

**Artículo sexto.-** 1. La lengua propia de la Comunitat Valenciana es el Valenciano.- 2. El idioma valenciano es el oficial en la Comunitat Valenciana, al igual que lo es el castellano, que es el idioma oficial del Estado. Todos tienen derecho a conocerlos y a usarlos y a recibir enseñanza del, y en, idioma valenciano.- 3. La Generalitat garantizará el uso normal y oficial de las dos lenguas, y adoptará las medidas necesarias para asegurar su conocimiento.- 4. Nadie podrá ser discriminado por razón de su lengua.- 5. La Ley establecerá los criterios de aplicación de la lengua propia en la Administración y la ense-

**Este artículo parece que difiera poco del 5º del 82, pero es bastante. En el 82 se hablaba de la composición de la Señera, sin decir que era la Bandera de la Comunitat; mientras que en 2006 no se mantiene el último inciso del número dos, "y su incorporación a la señera sobre las barras". El texto actual prefiere que la simbología heráldica de la Comunitat sea determinada por Ley de las Corts, sin dar pistas sobre dónde deberán incorporarse las heráldicas respectivas de Castellón, Valencia y Alicante.**

ñanza.- 6. Se delimitarán por Ley los territorios en los que predomine el uso de una y otra lengua, así como los que puedan ser exceptuados de la enseñanza y del uso de la lengua propia de la Comunitat Valenciana.- 7. L'Acadèmia Valenciana de la Llengua es la institución normativa del idioma valenciano.

**Artículo 41.-** *L'Acadèmia Valenciana de la Llengua, institució de La Generalitat de caràcter públic, tiene por función determinar y elaborar, en su caso, la normativa lingüística del idioma valenciano.- La normativa lingüística de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua será de aplicación obligatoria en todas las administraciones públicas de la Comunitat Valenciana.- En cuanto al procedimiento del nombramiento de sus miembros, funciones, facultades, estatuto y duración del mandato, habrá que ajustarse a lo que disponga la Ley de Les Corts que lo regule.*

Si comparamos los textos de 1982 con los de 2006, a propósito de la lengua valenciana, nos aparece una innovación importante y lógica. Importante porque es evidente que cambia el concepto (o quiere cambiarlo, aunque no lo diga expresamente), y lógico porque al entrar en el Estatut la AVLL (creada en 1998), incluye sus funciones, que son las que son pero nadie puede dudar que a través de de la normativización de la lengua puede cambiar hasta su nombre, al socaire del preámbulo que no es de la propia ley sino del CVC, que se refiere a la "identidad" de sistema lingüístico de los territorios de la Corona de Aragón, ¿también con el idioma aragonés?.

El número 1 (novedad respecto del 82), nos habla de LENGUA propia, para seguir en el 2 con el IDIOMA oficial, lo que coincide con el 82, pero con una salvedad incomprensible, cuando dice que "todos tienen derecho a conocerlos y a usarlos (se entiende por el plural los dos idiomas, valenciano y castellano) y a recibir enseñanza del, y en, idioma valenciano", ¿es que todos no tienen derecho a recibir enseñanza del, y en, idioma castellano?. Coinciden los contenidos de los números 3, 4, 5 y 6 del 2006 con los del 1982 (2, 3, 4 y 5).

El verdadero problema, por grave, aparece cuando se declara (ya que había sido creada con posterioridad al 82) a la AVLL como INSTITUCIÓN NORMATIVA, lo que al parecer de muchos no quiere significar definitiva. En 1982 se habla de idioma y lengua, pero no se dice si la lengua valenciana es o no inde-

**El verdadero problema, por grave, aparece cuando se declara (ya que había sido creada con posterioridad al 82) a la AVLL como INSTITUCIÓN NORMATIVA, lo que al parecer de muchos no quiere significar definitiva.**

pendiente y diferente de otras lenguas o idiomas. No se dice pero se da por sobreentendido, ya que "dos idiomas oficiales", excluye cualquier otro idioma (los baleares prefirieron decir "lengua catalana", y la están sufriendo). El cambio estatutario del 2006, a este problema, respecto del 1982, es evidente no sólo por la declaración de "institución normativa", sino porque su ley constitutiva incluye como preámbulo el Dictamen del CVC que no considera la lengua valenciana como independiente, sino perteneciente a un sistema común al que hay que acercarse, y que no es otro que el sistema catalán, aunque se digan "normas de Castellón", elevadas a tales siendo simples "bases", según los firmantes, de no obligado cumplimiento.

Vale la pena detenerse en estas BASES, porque, tal vez, la solución pudo ser más meditada (lo digo porque de la "provisionalidad" se las ha declarado dogma, y esto incluso admitida la buena fe no es sano), sólo leyendo el documento que se conserva en la Biblioteca Valenciana. La palabra "Bases", aparece al menos tres veces antes de indicarlas ("Bases ortogràfiques unificadores i es publica el Vocabulari a elles adaptat..."). Son en total 32 Bases (por ser de 1932; aunque en la siguiente edición del Ayuntamiento de Valencia, sean 34, sin saberse si la 33 y 34 fueron o no firmadas), que incluyen unos ejemplos (mínimo vocabulario). Los firmantes fueron, según se dice, 52 personas (a título personal o institucional; en las páginas numeradas con el 6, además de algunos integrantes de Lo Rat Penat, solo aparecen 21; algunos por duplicado, como Joaquín Reig, y Enric Navarro Borrás, <éste, con dos firmas que no resisten el análisis caligráfico, por diferentes>), pero es importante destacar, que se consideraban PROVISIONALES, lo que curiosamente prueba la simple visión y lectura del documento (fechado en Castellón el 21 de diciembre de 1932). En una de las páginas numeradas 6, bajo el epígrafe "Accepten les BASES ortogràfiques i el Vocabulari que integren este quadern", mecanografiada se contiene esta declaración: "Lo Rat Penat protesta de la inconsideració que representa el que sent la més antiga societat valencianista, que tant ha fet per la Renaixença valenciana i que ha estat present en tots els moviments del valencianisme estricte, non haja segut consultada ni menys convidada a la elaboració d'aquestes normes ortogràfiques; més com la seua missió fon, es i deu de continuar sent de concordia dins de la gran familia valenciana i més encara entre las diverses tendencies culturals i politiques, LES ACCÈPTA A TITOL COM SON DE PROVISIONALS per a que siguen tot lo més

**El cambio estatutario del 2006, a este problema, respecto del 1982, es evidente no sólo por la declaración de "institución normativa", sino porque su ley constitutiva incluye como preámbulo el Dictamen del CVC que no considera la lengua valenciana como independiente, sino perteneciente a un sistema común al que hay que acercarse, y que no es otro que el sistema catalán, aunque se digan "normas de Castellón", elevadas a tales siendo simples "bases", según los firmantes, de no obligado cumplimiento.**

unànimes que's puga i assolixquen l'èxit que és de desijar". Junto al sello de LO RAT PENAT, aparecen (y se indican) las firmas de Nicolau Primitiu Gomez (President), Frances García Gascón (Secretari), Ricard Sanmartin, Manel Tetuá Cases, Ferran Prosper, Josep Gasch, Vicent Sanchis, Emili Vilella, Emili Baró y Manel Cervera (como todos ellos eran hombre buenos y de palabra, habrá que dar por buena su queja). Las dos páginas siguientes, también numeradas con el 6, bajo la misma indicación de aceptación, contiene otras firmas, de las que destaco la del Padre FULLANA, que como antefirma manuscrite: "ATÉS LO CHARACTER PROVISIONAL QUE TENEN LES BASES ANTERIORS NO TENIM INCONVENIENT EN FIRMARLES". Dice el refrán que "a lo hecho, pecho", tenemos una disposición estatutaria y hay que interpretarla jurídicamente.

Cualquier hermenéutica jurídica debe referirse a los textos legislativos, dejando de lado interferencias socio-políticas-lingüísticas que pudieran turbarla (MARTÍN CUBAS y VALLÉS, han ofrecido estadísticas fiables sobre posturas identitarias anteriores y posteriores a 1982; Fusterianismo clásico, neofusterianismo, blaverismo, estatutario y españolismo uniformista). La convivencia de una pluralidad de modelos de identidad valenciana y los sentimientos que tienen los valencianos respecto de su propia lengua, con su reflejo electoral, enmarcan la reforma del Estatuto del 2006, en este caso reflejada en el artículo 7º. Al tiempo de la redacción definitiva de este artículo, eran sobradamente conocidos estos textos:

\* SANCHIS GUARNER: "En una trobada celebrada a Castelló de la Plana el 21 de desembre de 1932, s'acceptaren unes Normes Ortogràfiques inificadores, que son una adaptació, en lleus retocs de les de l'Institut d'Estudis Catalans" ("La llengua dels valencians").

\* GERMÀ COLÓN: "Les Normes de Castelló han esdevingut avui un símbol de la unitat de la llengua catalana" (Universitat de Barcelona, acto inaugural del curso 1982-83, a 5 de octubre).

\* "En aquesta casa el 21 de desembre de 1932 promogut per la Societat Castellonenca de Cultura, escriptors, intel·lectuals i associacions cíviques del País Valencià signaren les normes Ortogràfiques del Valencià, anomenades

Normes de Castelló dins de la unitat de la llengua catalana. Associació Cultural Quatre Vents. Castello de la Plana 22-XII-01" (inscripció en la fachada del edifici que alguns nombran "casa de les Normes", en la calle de Caballeros de Castellón).

\* Dictamen del CVC "sobre la cuestión lingüística valenciana" (no se dice sobre la lengua valenciana): "El nostre Estatut d'Autonomia denomina <<valencià>> a la llengua pròpia dels valencians, i per tant este terme ha de ser utilitzat en el marc institucional, sense que tinga caràcter exclouent (al no ser excluyente se quiere decir que es posible otra denominación que no sea "valenciano"). L'esmentada denominació <<valencià>>, o altres (se admiten otras denominaciones), avalades per la tradició històrica valenciana, l'ús popular, o la legalitat vigent, no són ni han de ser objecte de qüestionament o polèmica. Tots servixen per a designar la nostra llengua pròpia, la qual comparteix la condició d'idioma oficial amb el castellà. El valencià idioma històric i propi de la Comunitat Valenciana, 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 (incluye la lengua valenciana propia, en el sistema lingüístico de los Estatutos de Autonomía de los territorios de la antigua Corona de Aragón; que por cierto son el castellano y el catalán). Les anomenades Normes de Castelló són un fet històric que constituïren i constituïxen un consens necessari. El Consell Valencià de Cultura reivindica l'esperit de l'acord que les feu possible l'any 32 i enten que eixes normes han segut el punt de partida, compartit pels valencians, per a la normativació consolidada de la nostra llengua pròpia...L'ens es bassarà en la tradició lexicogràfica i literària i la realitat lingüística genuïna valenciana...El Consell Valencià de Cultura, proposa la creació d'un ens de referència normativa del valencià..."

\* Artículo 4º de la Ley de creación de la AVLL: "Los principios y criterios que deben inspirar la actuación de la Academia son los que se desprenden del Dictamen aprobado por el CVC el 13 de julio de 1998 y que figura en el preámbulo de esta ley". Ninguna duda: esta disposición asume el Dictamen y por tanto asume que la denominación de lengua valenciana, no tenga carácter excluyente.

Son muchas las posibles interrogantes, “jurídicas”, estrictamente jurídicas y no lingüísticas: ¿cómo es posible que el legislador de 2006, conociendo los textos anteriores (Dictamen CVC y Preámbulo ley AVLL) no los aclare? (hubiera bastado decir “lengua valenciana, con exclusión de otra cualquiera denominación”) ¿es que los asume y por tanto admite que la afirmación “lengua valenciana” no sea excluyente, y puedan utilizarse otras denominaciones diferentes? ¿en qué medida el artículo 7º al admitir un sólo calificativo, “lengua valenciana” está legislando que este calificativo si que debe ser excluyente de otros? No deja de ser incoherente que el artículo 7º diga “lengua valenciana” mientras dos Instituciones, ahora reconocidas en el Estatut, hayan dicho que el calificativo no es excluyente de otros- ¿Qué autoridad tienen el CVC y la AVLL para seguir modificando el Estatut?

\* Reglamento de la AVLL (17 septiembre 2002): “Artículo 1.2º: La AVL tiene como función determinar y elaborar, en su caso, la normativa lingüística del Idioma Valenciano y velar por su uso normal. Esta normativa partirá NO SÓLO de la tradición lexicográfica, literaria y de la realidad lingüística genuinamente valenciana, SINO TAMBIEN de la normativización consolidada a partir de las llamadas Normas de Castellón”.

Son muchas las posibles interrogantes, “jurídicas”, estrictamente jurídicas y no lingüísticas: ¿cómo es posible que el legislador de 2006, conociendo los textos anteriores (Dictamen CVC y Preámbulo ley AVLL) no los aclare? (hubiera bastado decir “lengua valenciana, con exclusión de otra cualquiera denominación”) ¿es que los asume y por tanto admite que la afirmación “lengua valenciana” no sea excluyente, y puedan utilizarse otras denominaciones diferentes? ¿en qué medida el artículo 7º al admitir un sólo calificativo, “lengua valenciana” está legislando que este calificativo si que debe ser excluyente de otros? No deja de ser incoherente que el artículo 7º diga “lengua valenciana” mientras dos Instituciones, ahora reconocidas en el Estatut, hayan dicho que el calificativo no es excluyente de otros- ¿Qué autoridad tienen el CVC y la AVLL para seguir modificando el Estatut?

La AVLL siguiendo estos planteamientos ha publicado una GRAMÁTICA NORMATIVA VALENCIANA, en cuya introducción reconoce seguir los criterios del CVC y los suyos propios (9 de febrero de 2005: Dictamen sobre los principios y criterios para la defensa de la denominación i la entidad del valenciano), sorprendiendo, a no pocos, con esta afirmación: “La llengua pròpia i històrica dels valencians és també la que compartixen les comunitats autònomes de Catalunya i de les illes Balears i el Principat d'Andorra, axi com altres territoris de l'Antiga Corona d'Aragó (el departament francès dels Pirineus Orientals, la ciutat sarda d'Alguer i la franja oriental d'Aragó) i la comarca murciana del Carxe. Els diferents parlars de tots estos territoris constitueixen una mateixa llengua o sistema lingüístic” (va a más sobre “sistema”; se afirma “una misma lengua”; y uno se pregunta, ¿qué lengua?, ¿qué nombre debe darse a esta lengua que si es la misma es “común”?). Esta Dictamen de la AVLL era, o debía ser conocido, por el legislador del Estatut de 2006, ¿cómo interpretar, jurídicamente hablando, su desconocimiento y no solución en el artículo 7º?

Pero los ciudadanos pueden estar tranquilos. La introducción citada acaba con estas afirmaciones, a propósito de un valenciano formal y otro poco formal:

\* "Les formes i els usos de caràcter formal i d'àmbit general valencià són els més adequats per als registres administratius (un decret, una citació judicial, una instància, etc.) i, en general, per a totes aquelles situacions, orals o escrites, que busquen la màxima eficàcia comunicativa dins d'uns certs paràmetres de formalitat (un noticiari, una conferència, un informe comercial, etc.). Les formes de caràcter poc formal o d'àmbit valencià restringit són adequades per als usos individuals o col·lectius de caràcter espontani (una carta, una nota, un escrit costumista, un diàleg teatral o cinematogràfic, etc.)."

\* "La llengua de l'Administració pública i de les entitats que en depenen i, en general, la llengua d'ús públic formal ha d'utilitzar, com és lògic, les formes i els usos sintàctics propis dels registres formals i d'àmbit general. Exclou, per tant, l'alternança de registres formals i poc formals, de variants principals i secundàries i de variants d'àmbit general i d'àmbit restringit".

\* "La llengua de la literatura, de les entitats privades i, en general, la llengua d'ús personal admet, per contra, un grau de variació molt més ampli, que comprén els més diversos nivells de llenguatge, i pot permetre's per tant l'alternança de registres i de variants".

Me eximo de cualquier otro comentario que no sea el siguiente: de momento no hay ningún temor a la INMERSIÓN en cuanto todos los ciudadanos, castellanoparlantes y valencianoparlantes, pueden dirigirse a la administración en lengua valenciana formal o en lengua castellana; otra cosa es el efecto disuasorio de la "formalidad" en beneficio para la castellana (no obligada a la RAE); tampoco lo hay para "los poco formales", que pueden hablar y escribir según les parezca, sin obligaciones, ni castigos por faltas de ortografía o fonética. Y esto es importante porque implica que la AVLL no discute que la lengua la hace el pueblo y no los lingüistas. Con esto, al menos en parte el artículo 7º es perfectamente útil, vía indirecta de interpretación AVLL. El pueblo, aunque sea "poco formal" seguirá siendo el autor de su propia lengua. Es de agradecer esta vía abierta, frente a la "formalidad" de una lengua que no es la propia tanto en cuanto

**Me eximo de cualquier otro comentario que no sea el siguiente: de momento no hay ningún temor a la INMERSIÓN en cuanto todos los ciudadanos, castellanoparlantes y valencianoparlantes, pueden dirigirse a la administración en lengua valenciana formal o en lengua castellana; otra cosa es el efecto disuasorio de la "formalidad" en beneficio para la castellana (no obligada a la RAE); tampoco lo hay para "los poco formales", que pueden hablar y escribir según les parezca, sin obligaciones, ni castigos por faltas de ortografía o fonética. Y esto es importante porque implica que la AVLL no discute que la lengua la hace el pueblo y no los lingüistas. Con esto, al menos en parte el artículo 7º es perfectamente útil, vía indirecta de interpretación AVLL. El pueblo, aunque sea "poco formal" seguirá siendo el autor de su propia lengua. Es de agradecer esta vía abierta, frente a la "formalidad" de una lengua que no es la propia tanto en cuanto se acerque al "sistema"; lo que, indirectamente al menos puede producir decantamiento no pretendido hacia el castellano.**

se acerque al "sistema"; lo que, indirectamente al menos puede producir decantamiento no pretendido hacia el castellano.

## VI. Competencia legislativa. Artículos 7. 37.2, 49.2. y Transitoria Tercera.

**Artículo séptimo.-** 1. El desarrollo legislativo de las Competencias de La Generalitat procurará la recuperación de los contenidos correspondientes de los Fueros del histórico Reino de Valencia en plena armonía con la Constitución y con las exigencias de la realidad social y económica valenciana. Esta integración se aplicará, en especial, al entramado institucional del histórico Reino de Valencia y su propia onomástica en el marco de la Constitución Española y de este Estatuto de Autonomía.- 2. Las normas y disposiciones de la Generalitat y las que integran el Derecho Foral Valenciano tendrán eficacia territorial excepto en los casos en los que legalmente sea aplicable el estatuto personal y otras normas de extraterritorialidad.

**Artículo 37.-** *La competencia de los órganos jurisdiccionales en la Comunitat Valenciana comprende...2. En materia de Derecho Civil Foral Valenciano, el conocimiento de los recursos de casación y revisión, como competencia exclusiva del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, así como los recursos de casación para la unificación de la doctrina y el recurso en interés de ley en el ámbito Contencioso-Administrativo cuando afecten exclusivamente a normas emanadas de la Comunitat Valenciana.*

**Artículo 49...2.** *La Generalitat tiene competencia exclusiva sobre aquellas otras materias que este Estatuto atribuya expresamente como exclusivas y las que con este carácter y mediante Ley Orgánica sean transferidas por el Estado.*

*Transitoria Tercera.- La competencia exclusiva sobre el Derecho Civil Foral Valenciano se ejercerá por la Generalitat, en los términos establecidos por este Estatuto, a partir de la normativa foral del histórico Reino de Valencia, QUE SE RECUPERA Y ACTUALIZA, al amparo de la Constitución Española.*

Una interpretación literal y a la vez sistemática de los anteriores textos supone, con claridad, la voluntad de RECUPERACIÓN, no ya de las costumbres valencianas sino de LA NORMATIVA FORAL DEL HISTÓRICO REINO DE VALENCIA, tan sólo con dos limitaciones armónicas: la recuperación exigirá una doble armonía, con la Constitución (desechando privilegios y disposiciones que tengan su base en discriminaciones por diferencias de sexo, raza o religión) y con las exigencias de la realidad social y economía valenciana. Por citar un ejemplo sencillo, el Derecho Civil Foral Valenciano, al tiempo de ser abolido en 1707 regulaba los regímenes económicos matrimoniales; podemos recuperarlos, mediando las dos armonías dichas. El Gobierno valenciano ha intentado legislar "recuperando" y el resultado, tristemente, se ha visto paralizado por la interposición de recursos de inconstitucionalidad en todos los "intentos". La razón de estos recursos es muy clara, hay juristas (y quizá políticos) que dentro y fuera de la Comunitat, siguen anclados en una posición bizantina: LA COMUNITAT SÓLO PUEDE LEGISLAR EN MATERIAS CONSUETUDINARIAS. ¿A qué se debe este enrocamiento? ¿Por qué la Comunitat sigue sin poder tener el techo competencias de otras autonomías superado el plazo que para la igualdad quedó marcado en la CE, sobradamente superado desde 1982?. Es evidente la preocupación que provocan tales interrogantes y la negativa a la facultad legislativa. El Estatut de 2006 no fue impugnado por inconstitucional; si no lo fue, ¿cómo es posible que la RECUPERACIÓN se entienda como IMPOSIBILIDAD DE RECUPERACION DE NO SER CONSUETUDINARIA?. Es una de las verdades del barquero y de Pero Grullo. "Recuperar" una costumbre legislándola, ¿en qué se recupera, si ya existe?. Creo que se hace necesario explicar, al menos cronológicamente el iter histórico de la facultad legislativa valenciana, e incluso los cambios interpretativos de tal facultad:

- a) Desde 1238 hasta 1707 la facultad legislativa del Reino de Valencia no fue discutida; ya he referido el número de Cortes celebradas y el número de fueros promulgados. Posiblemente el más elevado de todos los territorios españoles.
- b) El 29 de junio de 1707 se derogan el Derecho valenciano y el aragonés, basándose en el justo derecho de conquista. Ello no obstante, un decreto de 29 de julio de 1707 restituye a la nobleza todos sus privilegios y Derechos, muchos de ellos de carácter privado (que afectan a materias como

Una interpretación literal y a la vez sistemática de los anteriores textos supone, con claridad, la voluntad de RECUPERACIÓN, no ya de las costumbres valencianas sino de LA NORMATIVA FORAL DEL HISTÓRICO REINO DE VALENCIA, tan sólo con dos limitaciones armónicas: la recuperación exigirá una doble armonía, con la Constitución (desechando privilegios y disposiciones que tengan su base en discriminaciones por diferencias de sexo, raza o religión) y con las exigencias de la realidad social y economía valenciana.

Es evidente la preocupación que provocan tales interrogantes y la negativa a la facultad legislativa. El Estatut de 2006 no fue impugnado por inconstitucional; si no lo fue, ¿cómo es posible que la RECUPERACIÓN se entienda como IMPOSIBILIDAD DE RECUPERACION DE NO SER CONSUETUDINARIA?. Es una de las verdades del barquero y de Pero Grullo. "Recuperar" una costumbre legislándola, ¿en qué se recupera, si ya existe?. Creo que se hace necesario explicar, al menos cronológicamente el iter histórico de la facultad legislativa valenciana, e incluso los cambios interpretativos de tal facultad.

Es un misterio, no resuelto, si en la visita Real a Valencia en 1719, derogó la abolición de 1707: no se ha encontrado el documento. Y tan solo un dato más, porque vale la pena conocer la parte esencial de la abolición: “abolir y derogar enteramente, como desde luego doy por abolidos y derogados, todos los referidos, FUEROS, PRIVILEGIOS, PRÁCTICA Y COSTUMBRE HASTA AQUI OBSERVADOS EN LOS REFERIDOS REINOS DE ARAGÓN Y VALENCIA.

¡Difícil de digerir la abolición de las costumbres, pero ahí queda el texto!, ¿cómo se deroga una costumbre? ¿cómo se sustituye por una castellana no vivida? No deja de ser curioso que en las Universidades española, incluida la de Valencia, no se explicaba derecho castellano, sino Código, Digesto, Instituta (Derecho Romano y Derecho Canónico).

censo, contratos, capitulaciones matrimoniales y sucesiones, especialmente en materia de mayorazgos y títulos nobiliarios, que se vieron prolongados más de dos siglos). El 3 de abril de 1711 se consolida la injusticia al devolver a Aragón sus antiguas leyes civiles. La guerra austracista continúa y no acaba hasta 1715/6, ¡a más tiempo menos pena!: Cataluña y Baleares no pierden sus derechos civiles respectivos. Es un misterio, no resuelto, si en la visita Real a Valencia en 1719, derogó la abolición de 1707: no se ha encontrado el documento. Y tan solo un dato más, porque vale la pena conocer la parte esencial de la abolición: “abolir y derogar enteramente, como desde luego doy por abolidos y derogados, todos los referidos, FUEROS, PRIVILEGIOS, PRÁCTICA Y COSTUMBRE HASTA AQUI OBSERVADOS EN LOS REFERIDOS REINOS DE ARAGÓN Y VALENCIA; siendo mi voluntad que éstos sean reducidos a las leyes de Castilla y al uso, práctica y forma de gobierno que se tiene y se ha tenido en ella y en sus tribunales, sin diferencia alguna en nada”, ¡difícil de digerir la abolición de las costumbres, pero ahí queda el texto!, ¿cómo se deroga una costumbre? ¿cómo se sustituye por una castellana no vivida? No deja de ser curioso que en las Universidades española, incluida la de Valencia, no se explicaba derecho castellano, sino Código, Digesto, Instituta (Derecho Romano y Derecho Canónico).

c) En la vía de camino hacia el Código Civil hay que señalar estos pasos (negativos para el histórico Reino): en 1878 el vasco Allende reduce a cuatro las tradiciones jurídicas de Derecho Civil: Aragón, Cataluña, Navarra y Vizcaya; en 1880 el gallego Alvarez Bugallal, añade a estas cuatro, dos, Galicia y Baleares; en 1881 el Proyecto de ley de Bases, se refiere a la conservación “por ahora” del Derecho Foral en las provincias y territorios “en que subsiste” (y en la base 13ª a propósito de las servidumbres, indica los mismos seis territorios); en 1888 el Código Civil respeta la Ley de Bases y supone el fracaso de los llamados Apéndices Forales, ya que fructifica tan solo el de Aragón, en 1926; en 1947, un Decreto, y en 1948, una Orden, forman Comisiones compiladoras, que cronológicamente dan luz a las Compilaciones forales de Vizcaya y Avila, Cataluña, Baleares, Galicia, Aragón y Navarra. Valencia, a pesar de ser centenario su Derecho Foral, queda al margen. El Código Civil “canonizó” el Decreto de Nueva Planta referido a Valencia.

**d)** En 1978 nos llega la Constitución Española. Con optimismo me atrevo a calificarla de "redentora y resurrectora". Trascendental el punto 3 de su Disposición derogatoria: "Asimismo quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Constitución". No me vale argumentar que se trata de una cláusula de estilo, pues hasta los "estilos" plantean interrogantes, en este caso como ésta, ¿el Decreto de Abolición de 1707 es uno de los supuestos de derogación, o lo sería de inconstitucionalidad sobrevenida? La sentencia del TC de 3 de julio de 1979 declaró, sin ambages, que la "aplicabilidad directa" de la Constitución determina la derogación de los preceptos preconstitucionales contrarios a ella. La "continuidad abolicionista" empieza a ser indefendible (aunque no faltan quienes la defienden y quieren mantenerla). Para investigar el sexo de los ángeles no han faltado interpretes que han buscado más pies al gato equiparando o no el texto literal del artículo 13 del Código Civil ("EN QUE ESTÉN VIGENTES"), con el artículo 149.1.8 de la CE ("ALLI DONDE EXISTAN"; nótese que no dice "existen", presente, sino "existan", subjuntivo). LACRUZ BERDEJO en apropiado calificativo decía que el artículo 13 estaba en su "ocaso", y en una conversación universitaria me atreví a corregirle, "mas que en su ocaso, en la UVI, con fecha cierta de partida de defunción, cuando todos los Estatutos hayan tomado sus posiciones". A fecha de hoy, el artículo 13 CC. está derogado en todos aquellos Estatutos Autonómicos que hayan decidido el desarrollo legislativo de sus competencias, su techo competencial que fuera cual fuera queda "igualado" por arriba.

**e)** Ya nos hemos referido a los estatutos de 1982 (con su LOTRAVA) y 2006, cuyos textos recomiendo releer; pero el caso es que la preocupación continúa, porque salta a la vista que la Comunitat intenta legislar y cada vez que lo intenta recibe la misma respuesta descorazonadora: 1º, usted solo puede legislar sobre costumbres probadas, no obstante debe hacer las siguientes modificaciones; 2º, queda planteado el recurso de inconstitucionalidad a todo lo que ha legislado porque usted no puede legislar. Incluso un lego en derecho debe plantearse, ¿qué debe hacer la Generalitat para poder legislar "tranquilamente"?. Personalmente tengo derecho a preguntarme, ¿en qué me equivoco?, ¿qué interpretación tiene el Estatut de 2006 que

**El Código Civil "canonizó" el Decreto de Nueva Planta referido a Valencia.**

**Ya nos hemos referido a los estatutos de 1982 (con su LOTRAVA) y 2006, cuyos textos recomiendo releer; pero el caso es que la preocupación continúa, porque salta a la vista que la Comunitat intenta legislar y cada vez que lo intenta recibe la misma respuesta descorazonadora: 1º, usted solo puede legislar sobre costumbres probadas, no obstante debe hacer las siguientes modificaciones; 2º, queda planteado el recurso de inconstitucionalidad a todo lo que ha legislado porque usted no puede legislar. Incluso un lego en derecho debe plantearse, ¿qué debe hacer la Generalitat para poder legislar "tranquilamente"?**

Ocasión tuvo, a quien correspondiera, para tildar al Estatut 2006 de inconstitucional (como se ha hecho con el catalán); no lo hizo; pues ese no hacerlo nos ha convertido en "constitucionales", y sea desde dentro (propiciando recursos) sea desde fuera (recurriendo), quien así lo hace mantiene, injustamente, un criterio abolicionista, que es contrario a los principios de la misma CE.

justifique la constitucionalidad que se nos desconoce al imponernos la inconstitucionalidad?. Quizá valga la pena un último intento a la desesperada, como Neruda:

\* La doctrina está de acuerdo en cuanto para interpretar textos constitucionales hay que atender al llamado BLOQUE CONSTITUCIONAL (CE, Estatutos de Autonomía, Leyes Orgánicas). Me tomo la licencia de añadir, sin olvidar la "regla madre" que está en el Título Preliminar del Código Civil: *Artículo 3. 1. Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas...* Este texto está admitido y confirmado por la Jurisprudencia del TC: 27 junio 1985, 7 julio 1987, 21 junio 1990, 16 diciembre 1999, 18 septiembre 2000, entre otras.

\* Si atendemos a la CE, es evidente que a día de hoy prescribe lo mismo que en 1978.

\* Pero a día de hoy los Estatutos de las Comunidades Autónomas no dicen lo mismo, y aunque lo dijeran, deberían ser interpretados conforme a la realidad social del tiempo transcurrido (lo mismo incluso en cuanto a la propia CE). Si el estatuto 2006 se refiere a RECUPERAR nuestro Derecho Foral (aunque no lo diga, injustamente abolido y reparado por la disposición derogatoria de la CE), y si este Estatut 2006 no ha sido atacado de presunta inconstitucionalidad, ¿acaso legislar cumpliendo el "recuperar" merece alguna sanción?.

\* Ocasión tuvo, a quien correspondiera, para tildar al Estatut 2006 de inconstitucional (como se ha hecho con el catalán); no lo hizo; pues ese no hacerlo nos ha convertido en "constitucionales", y sea desde dentro (propiciando recursos) sea desde fuera (recurriendo), quien así lo hace mantiene, injustamente, un criterio abolicionista, que es contrario a los principios de la misma CE. Si la idea rectora inicial de la CE, cualquiera que fuere el sistema de "entrada" fue que en un día no lejano a ella, tan solo cinco años, todas las CCAA pudieran tener un techo competencial igualmente alto, siempre que lo pidieran, ¿cuál es la razón para que la Comunitat Valenciana no pueda aplicar-

lo? ¿quién nos condena al eterno "costumbrismo"? La CE desde luego no. La clave radica en el texto que hemos calificado de regla madre y transcrito anteriormente. Lo que el Estatut intenta con todas sus fuerzas y derechos es proteger nuestro Derecho civil, foral, histórico para recuperarlo, y actualizarlo respetando la CE. La Transitoria transcrita es coherente con la Historia, y el TC debe tutelar todo nuestro Derecho civil foral histórico.

\* Es más que discutible afirmar que "la novedad que ha supuesto el adjetivo foral en la expresión derecho civil foral valenciano no tiene más alcance que el de entroncar la competencia de la Generalitat en materia civil con las instituciones reguladas en el Derecho Foral, excluyendo que dicha competencia pueda abarcar cualquier institución o materia civil. Desde luego la introducción de dicho adjetivo no puede implicar la reposición o el reconocimiento de un derecho foral actualmente inexistente en nuestra Comunidad". Y mucho más el pretender avisar al legislador, añadiendo que lo dicho resulta "de enorme trascendencia si se tiene en cuenta la posibilidad de que la norma pueda ser objeto de posterior enjuiciamiento por el TC mediante un recurso o una eventual cuestión de inconstitucionalidad". Ante semejante consejo, lo mejor sería dejar de legislar nuestro Derecho Civil, injustamente abolido. Es por eso que el texto del Estatut vigente (indemne de inconstitucionalidad) habla de RECUPERAR. Si no recuperamos, ¿que margen nos queda de competencia legislativa, siendo como es, que ahora nuestro techo competencial es tan alto como el más alto?

\* Como se dice vulgarmente en otros términos, "es de libro", ¿cuántos artículos del Código Civil siguen diciendo hoy lo mismo que en 1888?; ¿cuántos han cambiado de texto por la interpretación acomodada a la realidad social?. Pues con la CE pasa exactamente lo mismo, y más cuando es la propia CE la que originariamente dispuso que las "autonomías diferidas" podrían pasar algún día a "autonomías plenas". Sobran las dudas propiciatorias y los recursos recurrentes. Mucha es la altura del betún cuando a uno se le mantiene a la altura de la suela, pisoteado, claro.

\* Recomiendo un "ojeo" al sistema legislativo de algunas CCAA. Galicia sin Cortes cuando compiló apenas pudo ofre-

**Lo que el Estatut intenta con todas sus fuerzas y derechos es proteger nuestro Derecho civil, foral, histórico para recuperarlo, y actualizarlo respetando la CE. La Transitoria transcrita es coherente con la Historia, y el TC debe tutelar todo nuestro Derecho civil foral histórico.**

**Es por eso que el texto del Estatut vigente (indemne de inconstitucionalidad) habla de RECUPERAR. Si no recuperamos, ¿que margen nos queda de competencia legislativa, siendo como es, que ahora nuestro techo competencial es tan alto como el más alto?**

Podrían citarse más ejemplos concretos, pero quiero cerrar el problema con esta última interrogante, ¿tendrá que esperar la Comunitat Valenciana que una nueva Constitución nos restituya lo que es nuestro?, al menos la competencia legislativa plena.

cer algunas costumbres aisladas y hasta pintorescas, con esa base, ¿cómo legisla hoy?. Lo mismo podría decirse de Baleares. Cataluña pasó de unos breves Usatges a una amplia Compilación, y al paso que va, acabará teniendo "los Códigos" más extensos de España. Podrían citarse más ejemplos concretos, pero quiero cerrar el problema con esta última interrogante, ¿tendrá que esperar la Comunitat Valenciana que una nueva Constitución nos restituya lo que es nuestro?, al menos la competencia legislativa plena.

## VII. Templo espiritual, histórico y cultural. Artículo 57

**Artículo 57.-** El Real Monasterio de Santa María de la Valldigna es un templo espiritual, histórico y cultural del antiguo Reino de Valencia, y es, igualmente, símbolo de la grandeza del Pueblo Valenciano reconocido como Nacionalidad Histórica.

*La Generalitat recuperará, restaurará y conservará el monasterio, y protegerá su entorno paisajístico. Una Ley de Les Corts determinará el destino y utilización del Real Monasterio de Santa María de la Valldigna como punto de encuentro de todos los valencianos, y como centro de investigación y estudio para recuperar la historia de la Comunitat Valenciana.*

GARCÍA EDO, en su estudio sobre Derecho foral e identidad valenciana, se sorprende del texto transcrito: "A cualquier lector, como poco, le sorprenderá el contenido del artículo 57 del Estatuto de Autonomías, que declara al Real Monasterio de Santa María de la Valldigna como templo espiritual, histórico y cultural del antiguo Reino de Valencia, para añadir a continuación que es igualmente, símbolo de la grandeza del Pueblo Valenciano reconocido como Nacionalidad Histórica. En realidad, a lo largo de los siglos, el Monasterio de Valldigna no ha sido sino una más de las muchas instituciones religiosas que han existido dentro de la geografía valenciana, pero en ningún caso se le puede considerar, desde una perspectiva histórica, como símbolo del Reino de Valencia en su conjunto. Si bien es cierto que a lo largo de los siglos los reyes de Aragón dotaron generosamente y protegieron al Monasterio de

Valldigna... no es menos cierto que muchas otras instituciones, y algunas desde más antiguo, recibieron idéntico trato, como el Monasterio de Benifassà, o el del Puig de Santa María, que por razones históricas mejor merecería el título de símbolo del Pueblo Valenciano, si es que hiciera falta asignárselo a alguno".

Sin entrar en el problema de que algún Monasterio valenciano merezca el reconocimiento de "símbolo del Pueblo Valenciano", que en caso negativo abocaría a la supresión del artículo transcrito, puesto que ya está legislado, sólo nos queda criticarlo, porque, ciertamente, la elección ha sido, digamos, poco afortunada, aunque sólo sea por el calificativo "histórico". La interrogante es doble: ¿por qué ha sido poco afortunada?, ¿por qué razones se tomó la decisión de que fuera símbolo?

**a)** Debo comenzar por el elegido "símbolo", con poca fortuna. El Monasterio de Santa María de la Valldigna fue fundado por Jaime II el Justo, nieto de Jaime I, en 1298, tras su paso por el valle de Alfondech, en que impresionado por su fertilidad y belleza confesó a su capellán Bononat de Vilaseca, "Vall digna per a un monestir de la vostra religió". Y como el capellán contestara, "Vall digna"!!, fue concedido al Abad de Santes Creus para una nueva fundación cisterciense, que conoció, al menos, tres etapas constructivas: la implantación gótica del XIV, y las renovaciones consecuentes a los terremotos de 1396 y 1644. Sufrió la desamortización de Mendizábal en 1835, convertido en explotación agropecuaria particular, siendo vendidos arcos y losas como material de construcción. Más concretamente, los arcos góticos del claustro alto del palacio del abad fueron incorporados a la estructura del Palacio del Canto del Pico, residencia del Conde de las Almenas, José María del Palacio Abárzuza, entre 1920 y 1926, en Torrelodones (Madrid). Pasados unos ochenta años, la Generalitat los compró a sus propietarios en 2003, siendo reintegrados a su lugar original en 2006. ¿No sería esta razón, ocasional, temporal, la que decidiría "para mayor gloria", la decisión "simbólica", ¿o no pasó de ser un "intercambio de cromos", Consejo Audiovisual vs. Santa Maria de la Valldigna?

**b)** La temporalidad del Monasterio de Benifassà y su trascendencia histórica y simbólica es más complicada, pero asequible. El castillo musulmán de Beni-Hazam, fue conquistado por Alfonso II de Aragón en 1195, que lo adscribió

**Sin entrar en el problema de que algún Monasterio valenciano merezca el reconocimiento de "símbolo del Pueblo Valenciano", que en caso negativo abocaría a la supresión del artículo transcrito, puesto que ya está legislado, sólo nos queda criticarlo, porque, ciertamente, la elección ha sido, digamos, poco afortunada, aunque sólo sea por el calificativo "histórico". La interrogante es doble: ¿por qué ha sido poco afortunada?, ¿por qué razones se tomó la decisión de que fuera símbolo?**

**Llegamos al tercer candidato posible, el Monasterio de Santa María de El Puig, que desconozco, incluso, si llegó a ser candidato. La dedicación y devoción por este lugar de Jaime I, a quien creo podemos llamar el “fundador de la patria valenciana medieval independiente”, es evidente. Y los posible argumentos, además de “temporales”, son “institucionales”.**

al señorío del Obispo de Tortosa (el obispo se comprometía a repoblarlo, lo que no fue posible por tratarse de zona fronteriza y conflictiva) ; se perdió más tarde; y fue reconquistado por Pedro II de Aragón (1208), cedido a Guillem de Cervera y traspasado con todos sus derechos al Monasterio de Poblet en 1229. En 1233/34 Blasco de Alagón lo incorporó a la demarcación de Morella, al tiempo que Jaime I autorizaba a los Cistercienses de Poblet a fundar allí un nuevo Monasterio. Los monjes edificaron una ermita a Santa Escolástica, y no se trasladaron al lugar hasta 1250. La carta puebla de La Poble de Benifassà, concedida por el abad Berenguer de Concavella, es de 1261. El templo fue edificado, en varias etapas, entre los siglos XIII y XVII; el Palacio del Abad, en el XVI. Sufrió el desastre de la desamortización, desapareciendo sus obras de arte; se dice que el retablo atribuido a Guillem Ferrer, la Virgen de la leche, acompañada de San Bernardo, se exhibe actualmente en el Museo del Prado de Madrid. La comarca ha sido importante en acontecimientos históricos: la guerra de las Germanías, la Guerra de Sucesión, la Guerra de la Independencia, y la Guerra Carlista en la figura de Ramón Cabrera. Al acabar las guerras carlistas se vendió en pública subasta, siendo adquirido por Manuel de Córdoba, residente en Tortosa, pasando más tarde a los Jesuitas del Observatorio del Ebro. Desde 1959/60 y por intermedio de la Diputación de Castellón, es residencia femenina de monjas de clausura. Una cosa es que el Monasterio se construyera con arreglo a las disposiciones de la orden cisterciense y que sea monumento histórico-artístico nacional (1931), y otra distinta que merezca ser “símbolo”.

**c)** Llegamos al tercer candidato posible, el Monasterio de Santa María de El Puig, que desconozco, incluso, si llegó a ser candidato. La dedicación y devoción por este lugar de Jaime I, a quien creo podemos llamar el “fundador de la patria valenciana medieval independiente”, es evidente. Y los posible argumentos, además de “temporales”, son “institucionales”. Está probado documentalmente que en la Pascua Florida de 1237, el rey se encontraba en El Puig reconstruyendo el Castillo, con dos mil hombres de a pie, y ciento treinta de a caballo. La afirmación de su Crónica está confirmada por la documentación coetánea emitida por la Cancillería Real: el 26 de julio de 1240 se otorga a Arnau de Carcasona (otros dicen, Cardona) , encargado

del Convento de Santa Eulalia, de la Merced de Valencia, "ECLESIAM ILLAM DE PODIO DE ANESA, SIVE DE CEBOLA QUE VOCATUR SANCTA MARIA", con todo el montículo en que está situada. A partir de esta afirmación "documentada", se admiten opiniones, por supuesto, "documentadas" a favor y en contra de la primacía, y de sus historias legendarias: la "patà" del caballo del Rey, la campana descubierta por San Pedro Nolasco conteniendo el medio relieve bizantino de la Virgen, las obras de Roger de Lauria (de su mujer Saurina de Entenza y de su hija Margarita), la bendición de San Juan de Ribera, los caparzones neoclásicos del XVIII, los avatares de la Desamortización, la recuperación mercedaria de 1948, la recuperación arquitectónica posterior y las obras definitivas del mercedario padre RAMAJO ALISTE, o las obras de ubicación del Museo de la Imprenta y Artes Gráficas llevada a cabo por RICARDO VICENT MUSEROS. La contribución de la Diputación Provincial de Valencia, impagable. Monumento Histórico Artístico Nacional en 1969.

Todo lo anterior es un "juicio" a los tiempos. Lo trascendente, es el valor "simbólico", que puede deducirse de estas consideraciones: se conserva la puerta principal de acceso a la primitiva ermita, hoy puerta norte, a la que se accede por escalinata (portada románica de transición con escenas evangélicas en sus capiteles); en la Capilla Mayor el medio relieve cincelado en mármol (estatuaria bizantina) de la Virgen canónicamente coronada como Patrona de las tierras valencianas en 1954; los enterramientos funerarios (Bernardo Guillem de Entenza, tío de Jaime I, muerto en la batalla de El Puig en 1237; el mercedario fray Juan Gilibert Jofré fundador en 1409 del primer hospital psiquiátrico del mundo); y sobre todo las pinturas alusivas a la historia cultural de la Comunitat (los lienzos de José Vergara, relativos a mercedarios ilustres, San Pedro Pascual, Pedro Escrivá, San Pedro Armengol, Jaime de Valencia, Juan de Sosa, Sancho de Aragón, Guillermo Sans, Arnaldo Serra, Jerónimo Prats, Beltrán de Más, Justino Martín, la última comunión de San Ramón Nonato, el mismo San Ramón con el niño Jesús en brazos, el martirio de San Pedro Pascual, San Pedro Pascual con mendrugos convertidos en rosas, fundación de la Orden de la merced, San Dimas el buen ladrón, Santa Liberata; el de Jerónimo Espinosa, Santa María de Cervellón caminando sobre las olas; y muchos "anónimos" del XVII y XVIII, importantes. Dos grandes socarrats de Jaime de Scals, representan,

La conclusión, personal, es patente, incluso admitiendo pruebas a contrario. El templo espiritual está en El Puig, siquiera por respeto a su trascendencia histórica y a las horas que en el lugar pasó y sufrió el Rey Conquistador, antes de su entrada en la ciudad de Valencia, el 9 de octubre de 1238, nuestro día "nacional".

"El rey Jaime I con los caballeros de la Merced" y "La batalla de El Puig en 1237).

d) La conclusión, personal, es patente, incluso admitiendo pruebas a contrario. El templo espiritual está en El Puig, siquiera por respeto a su trascendencia histórica y a las horas que en el lugar pasó y sufrió el Rey Conquistador, antes de su entrada en la ciudad de Valencia, el 9 de octubre de 1238, nuestro día "nacional".

## VIII. Patrimonio histórico. Artículo 49.1.5ª y 6ª, y Adicional 3ª

**Artículo 49.-** 1. La Generalitat tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias...5ª. Patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico y científico, sin perjuicio de lo que dispone el número 28 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española. 6ª. Archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y demás centros de depósito que no sean de titularidad estatal. Conservatorios de música y danza, centros dramáticos y servicios de Bellas Artes de interés para la Comunitat Valenciana.

**Adicional Tercera.-** 1ª. *Por medio de la correspondiente norma del Estado se creará y regulará la composición y funciones del Patronato del Archivo de la Corona de Aragón, patrimonio histórico del Pueblo Valenciano, compartido con otros pueblos de España, en el que tendrá participación preeminente la Comunitat Valenciana.* 2ª. *El Consell de la Generalitat, previo informe del Consell Valencià de Cultura, informará el anteproyecto de norma al que se refiere el apartado anterior, que atenderá a la unidad histórica del Archivo de la Corona de Aragón.*

Deliberadamente he dejado este apartado para la reflexión final, convencido de que en el Archivo de la Corona de Aragón, hay una "bomba jurídica de relojería", cuyo estallido puede tener más consecuencias de las previstas o intuidas. La adicional 3ª tiene la misión de poner límites a las dos disposiciones citadas del artículo 49 que reconoce la competencia valenciana sobre el patrimonio histórico y sobre

los Archivos. La adicional viene a reconocer, al menos, que el Archivo de la Corona de Aragón tendrá una titularidad "compartida". Aunque no lo diga se está pensando en una administración a cuatro; los cuatro componentes de la Corona de Aragón, o sea, Aragón, Cataluña, Baleares y Valencia. Al hablar de "otros pueblos de España", es evidente que olvida que en el Archivo de la Corona de Aragón hay documentos de territorios no españoles, sino franceses o italianos. Olvido en el que también incurre el Real Decreto de 8 de noviembre de 2006, por el que se creó el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón, que tan solo menciona las cuatro autonomías que en su tiempo histórico integraron la Corona de Aragón. Este texto legal no define el contenido del Archivo, ni la parte que debe reconocerse como "común", ni la que podría, quizá, ser reconocida como "propia" de cada Comunidad, aunque tenga la misma ubicación que la común. De todos modos, antes y después de la creación, se han planteado y enfrentado problemas trascendentes, que vamos a reconocer.

El 19 de julio de 2006 (antes por tanto del Real Decreto citado) el Estatut de Catalunya, dispone en su adicional decimotercera (en negrita subrayo los dos puntos esenciales): "*Los fondos propios* de Catalunya situados en el Archivo de la Corona de Aragón, y en el Archivo Real de Barcelona, se integran en el sistema de archivos de Catalunya. Para la gestión eficaz del resto de *fondos comunes* con otros territorios de la Corona de Aragón, la Generalitat debe colaborar con el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón, con las demás Comunidades Autónomas que tienen fondos compartidos en el mismo y con el Estado a través de los mecanismos que se establezcan de mutuo acuerdo".

El 19 de octubre de 2006 (también antes del Real Decreto citado) el Gobierno de Aragón deduce recurso de inconstitucionalidad contra la adicional catalana, con dos argumentos sencillos y asequibles basados en la unilateral solución legislativa catalana respecto de los "fondos propios" y los "fondos comunes" (no definidos, ni siquiera en espacio temporal). Reconocida la lentitud del TC, la sentencia que no admite la inconstitucionalidad, no llegó hasta el 2010. El 20 de enero de 2007 se constituye el Patronato, que suscriben la señora Ministra Carmen Calvo, y los respectivos Presidentes de las cuatro Comunidades Autónomas implicadas, señores Iglesias, Montilla, Camps y Mata.

**Deliberadamente he dejado este apartado para la reflexión final, convencido de que en el Archivo de la Corona de Aragón, hay una "bomba jurídica de relojería", cuyo estallido puede tener más consecuencias de las previstas o intuitas.**

**El 19 de octubre de 2006 (también antes del Real Decreto citado) el Gobierno de Aragón deduce recurso de inconstitucionalidad contra la adicional catalana, con dos argumentos sencillos y asequibles basados en la unilateral solución legislativa catalana respecto de los "fondos propios" y los "fondos comunes" (no definidos, ni siquiera en espacio temporal). Reconocida la lentitud del TC, la sentencia que no admite la inconstitucionalidad, no llegó hasta el 2010.**

**El 20 de abril de 2007, mediante Ley Orgánica y sin esperar el fallo del TC, Aragón “se blindo” ante la adicional catalana, reformando competencias al disponer que le corresponde, “informar con carácter preceptivo y vinculante sobre cualquier decisión que afecte a la integridad de la unidad histórica del Archivo de la Corona de Aragón o a su gestión unificada”.**

**Tenemos sobre la mesa dos propuestas de “techo” legislativo, catalana y aragonesa, ¿con cuál vamos a quedarnos?**

El 20 de abril de 2007, mediante Ley Orgánica y sin esperar el fallo del TC, Aragón “se blindo” ante la adicional catalana, reformando competencias al disponer que le corresponde, “informar con carácter preceptivo y vinculante sobre cualquier decisión que afecte a la integridad de la unidad histórica del Archivo de la Corona de Aragón o a su gestión unificada”.

El 8 de septiembre de 2010 el TC sentencia, por mayoría, a favor de la constitucionalidad, con el voto discrepante del Magistrado RODRIGUEZ-ZAPATA PÉREZ, para quien el Archivo de la Corona de Aragón es uno de los más importantes del mundo, tan solo superado por los archivos vaticanos; que no solo afecta a los cuatro territorios españoles citados, sino en su tiempo a Rosellón, Cerdeña, Conflent, Vallespoir, Malta, Córcega, Cerdeña y Sicilia; que legislar sobre los fondos propios o los comunes supone invasión de facultades de otras autonomías; y detalle, importante, que en 2010 se conocía sobradamente la norma aragonesa de 2007, que no es mencionada en el procedimiento.

El lector tiene derecho a preguntarse, ¿a qué viene este razonamiento?. Pues “viene”, y no sólo por la falta de operatividad del Patronato, que no se reúne como debiera. Para la Comunitat Valenciana, nos deja en la encrucijada, porque en su Estatut (2006), dispuso en su Adicional Segunda.3., “...Cualquier ampliación de las competencias de las Comunidades autónomas que no estén asumidas en el presente Estatuto o no le hayan sido atribuidas, transferidas o delegadas a la Comunitat Valenciana con anterioridad *obligará*, en su caso, a las instituciones de autogobierno legitimadas a promover las correspondientes iniciativas para dicha actualización”. Tenemos sobre la mesa dos propuestas de “techo” legislativo, catalana y aragonesa, ¿con cuál vamos a quedarnos?. Clarividencia la que tuvo CRUZ VILLALÓN, al escribir en 2006: “La aprobación de Estatutos fuertes, por llamarlos de algún modo, va a mantener constante la presión en el sentido de equiparación por arriba. En este sentido, y por poner un solo ejemplo, de seguirse adelante en el actual proyecto de reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana, la posterior aprobación del Estatuto de Cataluña llevaría a una reforma del nuevo Estatuto Valenciano”. La llamada cláusula Camps acabará produciendo sus efectos para que la Comunitat tenga su techo competencial por arriba y no por abajo? La clave estará siempre en tener una cosa “clara”, que las CCAA no pueden

regular lo que en ningún caso pueden asumir. Y tristemente este es el caso de las dos disposiciones catalana y aragonesa, que no pueden legislar sobre lo que no tienen competencia. En todo caso, me quedo con las palabras de RODRÍGUEZ-ZAPATA: "Admitir la posibilidad de una construcción por invitación del ordenamiento autonómico, obligará a reflexionar sobre la Teoría pura del Derecho de HANS Kelsen.

**La llamada cláusula Camps ¿acabará produciendo sus efectos para que la Comunitat tenga su techo competencial por arriba y no por abajo? La clave estará siempre en tener una cosa "clara", que las CCAA no pueden regular lo que en ningún caso pueden asumir. Y tristemente este es el caso de las dos disposiciones catalana y aragonesa, que no pueden legislar sobre lo que no tienen competencia.**

## IX. Bibliografía.

- BAÑO LEON, J.M. (Director), *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Thomson-Civitas, 2007 (del Título Primero se ocupan, Gómez-Ferrer Morant, Baño León, Boquera Oliver y Mestre Delgado).
- CHABÁS, R. *Génesis del derecho foral valenciano, Valencia, 1902*.  
GARCIA, A. y COLÓN, G. *Furs de València*, 8 vols., ed. Barcino, Barcelona 1970-2002; el vol. 9, GARCÍA EDO, V.
- LÓPEZ ELUM, P. *Los orígenes de los Furs de Valencia y de las Cortes en el siglo XIII*, Valencia, 2001.
- PALAO GIL, F.J. *Pèrdua i devolució dels Furs Valencians: mites i realitats*, Conferència Càtedra de Dret Foral Valencià, 16 maig 2012, inédita.
- PESET REIG, M. *Furs de Valencia: su sentido y vigencia*, Antecedentes y consecuencias de la conquista de Valencia, 1989.
- ROMEU ALFARO, S. *Les Corts valencianes*, Valencia 1985.
- SIMÓ SANTONJA, V. *Les Corts Valencianes*, Valencia, 1997; *Derecho histórico Valenciano*, Valencia, 2002; *El Notariado foral valenciano, 1238-1707*, Valencia, 2004.

Recomendación expresa: CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO, 2007, nº. 18 (estudios de Martínez Corral, Simó Santonja, García Edo, Dominguez Calatayud, Moliner Navarro); REVISTA VALENCIANA D'ESTUDIS AUTONOMICS, nº 51, 2008 (estudios de Sánchez Ferriz, Dominguez Calatayud, Simó Santonja, García Edo, Palao Gil).



# Colaboran en este número:

**Emili Casanova Herrero:** Universitat de València. Acadèmia Valenciana de la Llengua.

**Vicente Garrido Mayol:** President del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana. Catedrático acreditado de Derecho Constitucional. Universitat de València. Vocal de la Comisión de Codificación Civil Valenciana.

**Santiago Grisolía García:** President del Consell Valencià de Cultura

**Jesús Huguet Pascual:** Secretari del Consell Valencià de Cultura

**Manuel Martínez Sospedra:** Catedrático de Derecho Constitucional. UCH-CEU.

**José Vicente Morote Sarrión:** Profesor Doctor de Derecho Administrativo de la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir. Técnico de Administración General excedente. Abogado

**Carlos Muñoz Gil:** Abogado de la Generalitat Valenciana.

**Fco. Javier Palao Gil:** Profesor Titular de Historia del Derecho-Universitat de València y Director de la Cátedra Institucional de Derecho Foral Valenciano. Vocal de la Comisión de Codificación Civil Valenciana.

**Remedio Sánchez Ferriz:** Catedrática de Derecho Constitucional de la Universitat de València. Vocal de la Comisión de Codificación Civil Valenciana.

**Vicent Ll. Simó Santonja:** Doctor en Derecho, Notario Honorario, Vocal Comisión de Codificación Civil Valenciana, Académico de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Valencia, y de la Real Academia de Cultura Valenciana.

# Consejo Asesor

## Presidente:

Serafín Castellano Gómez

## Vicepresidenta:

Asunción Quinzá Alegre

## Vocales:

Mariano Ayuso Ruiz - Toledo

Sol Bacharach de Varela

Elena Bastidas Bono

Aldo Bonomi

Bernardí Cabrer Borrás

Santiago Calatrava Valls

Carlos Cervantes Lozano

José Manuel Canales Aliende

José Casas Pardo

Rafael Cerdá Ferrer

Adela Cortina Orts

Ignacio Fernández de Lucio

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

Juan Francisco Juliá Igual

Massimo Latorre

Marco Antonio López Cerdá

Lourdes López Nieto

Manuel López Pellicer

José María Lozano Velasco

Juan Martín Queralt

Íñigo Méndez de Vigo

Enrique de Miguel Fernández

J. Damià Mollà i Beneyto

José Manuel Morán Criado

Carlos Morenilla Jiménez

José Alfredo Peris Cancio

Riccardo Petrella

Rafael Ripoll Navarro

Ramón Rizo Aldeguer

Göran Rollnert Liern

José Luis Rubio Delgado

Manuel Ángel Rueda Pérez

Vicente Sifre Martínez

José María Tortosa Blasco

Rafael Vicente Queralt

José Luis Villacañas Berlanga

## Director

José Manuel Miralles Piqueres

# Consejo de Redacción

José Desfilis López

Vicente Domínguez Calatayud

Federico Fernández Roldán

Mauro Guillen Grech

Pilar Herrero Gil

Ana María Matamales Sanchis

Rosa Moliner Navarro

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.



revista valenciana d'estudis autonòmics revista valenciana d'estudis autonòmics revista va  
nòmics revista valenciana d'estudis autonòmics revista valenciana d'estudis autonòmics revis  
nòmics revista valenciana d'estudis autonòmics revista valenciana d'estudis autonòmics r  
udis autonòmics revista valenciana d'estudis autonòmics revista valenciana d'estudis auto



## COLABORAN

Emili Casanova Herrero  
Vicente Garrido Mayol  
Santiago Grisolia García  
Jesús Huguet Pascual  
Manuel Martínez Sospedra  
José Vicente Morote Sarrion  
Carlos Muñoz Gil  
Fco. Javier Palao Gil  
Remedio Sánchez Ferriz  
Vicent Ll. Simó Santonja