

JOSÉ CARLOS DE BARTOLOMÉ CENZANO
(Universidad Politécnica de Valencia)

Innovación y continuidad en el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana

I. EL NUEVO ESTATUTO VALENCIANO DE 11 DE ABRIL DE 2006 EN EL MARCO DEL ART. 2 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: SOBRE SU NATURALEZA JURÍDICA

El nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana reconoce a ésta, dentro de la unidad de la Nación española, como expresión de la identidad diferenciada de los valencianos, la proclama «nacionalidad histórica» y le confiere el ejercicio del derecho de autogobierno.

En el apartado segundo del art. 1º, se explicita que la *Comunitat Valenciana* es la expresión de la voluntad democrática y del derecho de autogobierno del pueblo valenciano y se rige por un Estatuto que, como señala el art. 147 CE, será su norma institucional básica, ocupando además una posición especial en el sistema de fuentes, en la medida en que se trata de una Ley Orgánica aprobada por la Cortes Generales que a su vez constituye la norma de cabecera del ordenamiento autonómico, y que cuenta frente a su eventual modificación con la protección reforzada que deriva del principio de rigidez.¹

Fue de este modo que el constituyente pretendió reservar a los Estatutos la regulación de los aspectos esenciales del entramado institucional y el basamento competencial de las comunidades. Los Estatutos son Derecho derivado inspirado directamente en el principio de autonomía del art. 2 CE, de modo que su contenido constituye un mínimo en cuanto a la reserva de Ley (de naturaleza estatutaria), mejorable, por supuesto, a través del propio Estatuto (o posteriores reformas) y normas de desarrollo, dentro de su ámbito competencial.

La naturaleza pactada y ciertamente ambigua del precepto produce ciertas contradicciones entre términos irreconciliables, pero también ilumina un principio

¹ Véase José Mª Baño León (dir.): *Comentario al Estatuto de la Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Aranzadi, Pamplona, 2007, pp. 261 y ss.

de flexibilidad, sin precedentes en Derecho comparado, que ha servido para guiar pacíficamente el proceso autonómico hasta el momento actual.

La cuestión de la naturaleza jurídica de los Estatutos de Autonomía constituyó una fuente de polémica, sobre todo en la doctrina italiana. Así dos tesis doctrinales se enfrentaron desde el principio, las dos centradas sobre las consecuencias que se desprendían de la intervención del poder central en el proceso de aprobación de los estatutos de autonomía. Por una parte se afirmó que dicha intervención parlamentaria era un acto constitutivo del propio Estatuto. Según esta lógica, este acto originario convertía al estatuto en auténtica norma jurídica, y se podía considerar como una norma estatal más, que se diferenciaba de las demás normas estatales solamente por las especialidades en el procedimiento de elaboración, que por otra parte no alteraban su naturaleza jurídica. Por el contrario, otro sector doctrinal mantuvo la tesis de que el Estatuto era una norma de naturaleza regional en virtud de la participación de entidades regionales en su elaboración y aprobación. Desde esta óptica, la intervención del poder central se entendería como un mero acto formal cuya misión consistía en constatar la adecuación de la norma estatutaria a la Constitución.²

En nuestra doctrina la polémica en torno a la naturaleza jurídica del Estatuto se ha reproducido, a pesar de que hoy existe una postura claramente mayoritaria, derivada de la coherencia y rotundidad del propio sistema de reforma estatutario.

Nuestra Constitución, como acabamos de ver, dispone en su art. 147.1 CE que «Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico». De modo que los Estatutos constituyen el resultado de un acto complejo que no depende exclusivamente de la voluntad unilateral de la Comunidad Autónoma ni tampoco de la mera voluntad omnímoda del poder central.

De una parte, bien se puede afirmar que el Estatuto se fundamenta en la propia Constitución y depende de la misma y su poder es derivado como consecuencia de que existe un único poder constituyente y una única soberanía, de la cual procede, entre otros, el poder (dentro de su marco competencial) de las comunidades autónomas; lo que se traduce en una importante limitación en la autoorganización de las Comunidades Autónomas.³

Pero también es cierto que en la redacción del proyecto estatutario no es factible sin la intervención de una primera instancia representativa de dicha comunidad, la constituida por el conjunto de órganos titulares de la facultad de iniciativa previstos en los arts. 143.2 y 151.1 CE, de modo que sin iniciativas ni

² José Carlos de Bartolomé Cenzano: «El marco constitucional del nuevo Estatuto de Autonomía Valenciano», en *Estudios sobre Derecho Civil Foral Valenciano*, Aranzadi, Pamplona, 2008, pp. 51 y ss.

³ Manuel Ortells Ramos: «La Administración de Justicia», en José M^o Baño León (dir.): *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, cit., p. 324 y ss.

asamblea redactora en ningún caso puede procederse por las Cortes Generales a la redacción y aprobación de un Estatuto de Autonomía.

Este camino se repite si hablamos de modificación puesto que tal y como disponen los arts. 147.3 y 152.2 de la Constitución, los estatutos sólo pueden reformarse por el procedimiento que fijen ellos mismos; si bien en todo caso deberá ser aprobada la reforma por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica. Además el referéndum «autonómico» al que hace referencia el art. 152.2 CE, no se produce nunca en el proceso de modificación de una Ley Orgánica más.

Otro argumento muy sencillo que sustenta la naturaleza jurídica mixta del Estatuto consiste en que «En nuestro ordenamiento constitucional, el art. 81 de la Constitución establece simplemente que son Leyes Orgánicas las que aprueban los Estatutos de Autonomía, por lo que se excluye *a priori* la posibilidad de considerar a los mismos como una Ley Orgánica más, al distinguir dicho precepto de manera clara entre el Estatuto y la norma de aprobación del mismo».⁴

A partir de esta argumentación, podemos concluir la naturaleza mixta o compleja de los estatutos de autonomía. Y en base a esta premisa, que el nuevo Estatuto de Autonomía valenciano recientemente aprobado por las Cortes Valencianas y luego modificado con intervención de las Cortes Generales es una norma que, como cualquier otra, se integra en el ordenamiento jurídico del Estado y se encuentra sometida a la Constitución; pero también es la norma fundante u ordenadora –esto es, que da existencia jurídica– de la Comunidad Autónoma Valenciana y por tanto constituye su norma institucional básica y parámetro de control de las normas autonómicas.

2. EL ESTATUTO COMO ELEMENTO INTEGRANTE DEL DENOMINADO BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, al igual que los demás estatutos, forma parte del denominado bloque de constitucionalidad, esto quiere decir que tiene una doble condición: por una parte, se constituye, como cualquier otra ley, en objeto de control de constitucionalidad; y por otra, sirve de parámetro para apreciar la constitucionalidad de las demás normas.

Dentro de este bloque de constitucionalidad se incluyen todas aquellas normas estatales que inciden en la delimitación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Dentro de este bloque normativo presentan una especial significación las leyes consideradas en el art. 150 de nuestra Constitución, precepto que contempla dos técnicas: una para ampliar las competencias de las comunidades autónomas por vía extraestatutaria (leyes marco y leyes orgánicas de transferencia y delegación), y otra para restringir esas competencias (leyes de armonización). Además, sus relaciones con las demás normas estatales no se

⁴ José L. Colomer Viadel, José Carlos de Bartolomé Cenzano y L. Rodríguez Morcillo Baena: *Introducción a la política*, Ediciones del Laberinto, Madrid, 2001, pp. 196-197.

articularán mediante el principio de jerarquía normativa, sino mediante el principio de competencia.⁵

Los Estatutos de Autonomía, además de actuar como parámetro de legitimidad constitucional, constituyen una fuente de un ordenamiento secundario que no puede ser modificado tampoco por ley autonómica sin los restantes requisitos (véase la temprana STC 36/1981). No pueden considerarse leyes del mismo rango de la Constitución, sino que están sometidos a ésta y no son normas autosuficientes, única fuente de criterio de atribución de competencias y de interpretación de la misma (en el mismo sentido, STC 18/1982, 4 de mayo).⁶

Para defender esta autonomía de la erosión provocada por la tendencia expansiva de las potestades públicas de los órganos centrales del Estado, el Tribunal Constitucional ha reiterado una jurisprudencia con el fin de impedir el vaciamiento de las competencias autonómicas por la actuación del poder central.⁷ Como ya recordó el Prof. Colomer Viadel, un momento culminante de esta defensa se planteó con ocasión del proyecto LOAPA, como pretendida ley de armonización de las disposiciones autonómicas por parte del Estado cuando lo exigía el interés nacional y aún en el caso de materias atribuidas a las competencias de éstas, según el art. 150.3 CE.

En aquella famosa sentencia del Tribunal Constitucional (STC 76/1983, de 5 de agosto), se dejó sentado que el legislador ordinario no podía colocarse en el mismo plano que el poder constituyente, y que para integrar lagunas constitucionales y precisar el alcance de conceptos jurídicos utilizados por la Constitución, el legislador no podía incidir con carácter general en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, o dictar normas meramente interpretativas, que es función del Tribunal Constitucional. El Tribunal no se oponía –como es lógico– a que el Estado estableciera leyes armonizadoras, según el art. 150.3 CE, pero debía hacerlo sujetándose a los límites que precisa la jurisprudencia del propio Tribunal, que implica, como hemos visto, no afectar con carácter general al sistema de delimitación competencial, y no recurrir a una ley armonizadora si el legislador tiene otros títulos específicos previstos en la Constitución para dictar la regulación legal de que se trate.⁸

⁵ Enrique Álvarez Conde: *El régimen político español* (4ª ed.), Tecnos, Madrid, 1990, pp. 308-309.

⁶ Puede consultarse José Carlos de Bartolomé Cenzano: *La Comunidad Valenciana: Derecho autonómico e instituciones políticas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, pp. 10 y ss.

⁷ Véase Eliseo Aja: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985.

⁸ Antonio Colomer Viadel: *Constitución, Estado y Democracia en el umbral del siglo XXI*, Nomos, Valencia, 1991, p. 204.

3. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA VALENCIANO Y SUS REFORMAS

Como sabemos, la *Comunitat Valenciana* nació como consecuencia de la manifestación de la voluntad autonómica del pueblo de las distintas provincias valencianas, después de la etapa preautonómica, a la que accedió en virtud del Real Decreto-ley 10/1978, de creación del *Consell* del País Valenciano.

Aprobada la Constitución Española fue, en el marco de sus valores y principios (sobre todo del art. 2 CE), donde la tradición valenciana proveniente del histórico Reino de Valencia, se manifestó de manera democrática para converger con la concepción más moderna del País Valenciano y dar lugar a la Comunidad Valenciana.

El Estatuto de Autonomía de la *Comunitat Valenciana* [en adelante, EACV] que se aprobó mediante la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, fue el fruto del consenso de las principales fuerzas políticas valencianas que quisieron recuperar el autogobierno haciendo uso del derecho a la autonomía que la Constitución Española reconocía a toda nacionalidad.

El camino fue largo y tortuoso políticamente, pero, finalmente, el pueblo valenciano accedió a la autonomía por una vía intermedia, e imprevisible en su día, entre las de los arts. 143 y 151 de la Constitución.

Como norma institucional básica de la *Comunitat Valenciana* (art. 147 CE), el EACV garantizó la recuperación del autogobierno del pueblo valenciano y sus instituciones, posibilitando el ejercicio de las competencias asumidas dentro del marco constitucional, como corresponde a su condición de nacionalidad histórica. También el EACV ha hecho posible el desarrollo político, económico, cultural y social de la *Comunitat Valenciana*, de modo que hoy los valencianos gozan de un importante acervo legislativo que recoge los principales signos de identidad de la Comunidad Valenciana. Sin embargo, no por ello se ha renunciado al esfuerzo de intentar integrar a los grupos más vulnerables y desfavorecidos del ámbito autonómico.

Hoy resulta posible afirmar que las instituciones de autogobierno se encuentran consolidadas y en plena madurez en cuanto al ejercicio democrático de sus competencias. De otro lado, la *Generalitat* ha sabido acercar la Administración al ciudadano y la participación ciudadana es una realidad en muchos municipios y órganos de autogobierno de la *Comunitat*.

Con todo, el tiempo transcurrido desde la aprobación del Estatuto Valenciano de 1982 hacía aconsejable llevar a cabo una reforma que ajustase el texto escrito a la nueva realidad social, cultural y política de la *Comunitat*, que es lo que pretendió la reforma de 2006.⁹

⁹ Esta misma necesidad la hemos venido defendiendo también para el caso de la Constitución Española. Esta sabia norma, fruto del consenso y de la cabalidad y talla política de los protagonistas la transición española (auténtico paradigma de transición política pacífica y de

Hasta ese momento, *Les Corts* habían llevado a término apenas dos reformas puntuales del EACV. La primera de ellas mediante Ley Orgánica 4/1991, de 13 de marzo, que modificó el art. 12.4 para determinar que la fecha para celebrar las elecciones autonómicas sería el cuarto domingo de mayo. Y la segunda mediante la Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo, para la inclusión de una nueva disposición adicional tercera que expresaba que «todas las competencias atribuidas por este Estatuto quedan incorporadas plenamente y se asumen con carácter estatutario por la *Generalitat Valenciana*», al tiempo que se derogaban las disposiciones transitorias primera y segunda que hacían referencia a la validación competencial.¹⁰

La del 2006, en cambio, ha sido una reforma mucho más sustancial, toda vez que la Comunidad Valenciana dispone de un nuevo Estatuto de Autonomía que, dentro del marco constitucional, está equiparado al más alto nivel, y al que se han incorporado aquellas competencias (añadiendo al Estatuto todas aquellas asumidas desde 1982 y que hasta ahora no figuran en él, así como aquellas otras emergentes), acompañadas de la financiación adecuada, que permitirán a nuestro autogobierno gozar de un techo competencial lo más alto posible.

4. LAS COMPETENCIAS EN EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

El Título IV del nuevo EACV se dedica a las competencias, y en su art. 49 se recogen las exclusivas de la *Generalitat Valenciana*. Se trata de una explicitación amplia pero rigurosa, que pretende de manera exhaustiva despejar cualquier duda sobre las mismas, así como sobre su origen, esto es, si devienen del proceso autonómico originario o si proceden de una transferencia posterior a la aprobación del Estatuto de autonomía.

En primer lugar, el art. 49 recoge en una lista las de titularidad exclusiva de la Comunidad Valenciana, tales como: la organización de sus instituciones de autogobierno en el marco de este Estatuto; la conservación, desarrollo y

transacción de intereses por la paz), ha sabido regir el destino de España durante treinta años, pero pensamos que ha llegado la hora de reformar el texto y adecuarlo a las nuevas necesidades sociales y políticas de nuestro país.

Hoy no es posible entender la Constitución desde su texto, sino que resulta imprescindible conocer la abultada jurisprudencia constitucional sobre la justa interpretación de su sistema de derechos y libertades e instituciones. Por ello, pensamos que es imprescindible una reforma del texto que fije de manera normativa y positiva este acervo constitucional que ha modificado el sentido de la norma. Nuestro sistema, a diferencia del sajón es legalista y normativo, y ello exige una norma actual, positiva y real, que ajuste el ordenamiento a la realidad y se aplique sin complicadas invocaciones a las nuevas corrientes jurisprudenciales.

¹⁰ También, al mismo tiempo, se derogaba mediante Ley Orgánica 12/1994, de 24 de marzo, la Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de Transferencias a la *Comunitat Valenciana* de Competencias en Materia de Titularidad Estatal (conocida como la LOTRAVA).

modificación del Derecho civil foral valenciano, las normas procesales y de procedimiento administrativo derivadas de las particularidades del Derecho sustantivo valenciano o de las especialidades de la organización de la *Generalitat*; la Cultura, el patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico y científico (sin perjuicio de lo que dispone el número 28 del apartado 1) del art. 149 CE); los archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y demás centros de depósito que no sean de titularidad estatal, etc.¹¹

De otra parte, el apartado segundo de este precepto dispone que la *Generalitat* tiene competencia exclusiva sobre aquellas otras materias que el Estatuto le atribuya expresamente como exclusivas y las que con este carácter y mediante Ley Orgánica sean transferidas por el Estado. Así pues hay una previsión explícita sobre potenciales incrementos de competencias mediante la vía del art. 150.2 CE.

El apartado tercero cierra este proceloso art. 49 EACV mediante una cláusula nominativa positiva sobre materias también de competencia exclusiva de la *Generalitat*, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149 de la Constitución y, en su caso, de las bases y ordenación de la actividad económica general del Estado, sobre diversas materias. Entre ellas, y a modo de ejemplo, la defensa contra fraudes y calidad y seguridad agroalimentaria; las sociedades agrarias de transformación; la reforma y desarrollo agrario; la sanidad agraria, las funciones y servicios de la Seguridad Social en materia de asistencia sanitaria del Instituto Social de la Marina; la enseñanza náutico-deportiva y subacuático-deportiva, la enseñanza profesional náutica-pesquera; la gestión de las funciones del servicio público de empleo estatal en el ámbito de trabajo, ocupación y formación, hasta dieciséis más.

Por último, existe, en el apartado cuarto, una previsión futura de absorción automática como competencia exclusiva de la *Generalitat* del desarrollo y ejecución de la legislación de la Unión Europea en la *Comunitat Valenciana*, en aquellas materias que sean de su competencia. Se trata a nuestro juicio de una cláusula interesante por la amplitud de miras hacia el Derecho Europeo, respetando, eso sí, el marco constitucional y estatutario actual.

De otra parte, el art. 50 concreta las competencias que asume la Comunidad Valenciana mediante la vía del art. 150.1 CE. Se trata de un precepto de valor enunciativo y con la posibilidad de ser ampliado. Se refiere, tanto a desarrollo legislativo, como a ejecución de ocho materias:

- 1.— Régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la administración de la *Generalitat* y de los entes públicos dependientes de ésta, así como régimen estatutario de sus funcionarios.
- 2.— Expropiación forzosa, contratos y concesiones administrativas, en el ámbito de competencias de la *Generalitat*.

¹¹ José Hoyo Rodrigo: «Las competencias autonómicas a la luz del nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana», en *Estudios sobre Civil Foral Valenciano*, cit., pp. 45 y ss.

- 3.— Reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio o intervención de empresas cuando lo exija el interés general.
- 4.— Ordenación del crédito, banca y seguros.
- 5.— Régimen minero y energético.
- 6.— Protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de la *Generalitat* para establecer normas adicionales de protección.
- 7.— Ordenación del sector pesquero, excepto las competencias previstas en esta materia en el art. 49 de este Estatuto.
- 8.— Atribución a la *Generalitat* el desarrollo legislativo del sistema de consultas populares municipales en su ámbito, de acuerdo con aquello que dispongan las leyes a las que hace referencia el apartado 3 del art. 92, y número 18 del apartado 1) del art. 149 de la Constitución Española. Corresponde al Estado la autorización de su convocatoria.

De otra parte, el art. 51 EACV, se refiere a la ejecución de la legislación del Estado en once materias, que también pueden ser ampliadas en el caso de que se amplíe la legislación estatal. A saber:

- 1.— Relaciones laborales, asumiendo las facultades, competencias y servicios que en este ámbito y a nivel de ejecución ostenta el Estado con respecto a las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección de éste, y el fomento activo de la ocupación.
- 2.— Propiedad intelectual e industrial.
- 3.— Pesos, medidas y contraste de metales.
- 4.— Ferias internacionales que se celebren en la *Comunitat Valenciana*.
- 5.— Museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal, cuya ejecución no quede reservada al Estado.
- 6.— Salvamento marítimo y vertidos industriales y contaminantes a las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral valenciano.
- 7.— La autorización de endeudamiento a los entes locales de la *Comunitat Valenciana* de acuerdo con lo que determine la legislación del Estado.
- 8.— Régimen jurídico de las asociaciones cuyo ámbito principal de actuación sea la *Comunitat Valenciana*.
- 9.— Las funciones que sobre la zona marítimo-terrestre, costas y playas le atribuye la legislación del Estado.
- 10.— Fondos europeo y estatal de garantía agraria en la *Comunitat Valenciana*.
- 11.— El resto de las materias que sean atribuidas en este Estatuto de forma expresa como competencia de ejecución, y aquéllas que con este carácter y mediante Ley Orgánica sean transferidas por el Estado.

Además, según el apartado segundo de este precepto, corresponde a la *Generalitat* la gestión de los puertos y aeropuertos con calificación de interés general cuando el Estado no se reserve su gestión directa.

Adicionalmente, el apartado tercero de este artículo señala que la *Generalitat* podrá colaborar con la Administración General del Estado en la gestión del catastro, a través de los pertinentes convenios.

El art. 52 EACV se dedica, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general, a establecer las competencias exclusivas de la *Generalitat*, según los términos que disponen los arts. 38, 131 y los números 11 y 13 del apartado 1) del art. 149 CE. Se trata de la planificación de la actividad económica de la *Comunitat Valenciana*; la industria, sin perjuicio de lo que determinan las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés general y las normas relacionadas con las industrias sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear; el desarrollo y ejecución en su territorio de los planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores industriales y económicos; y, por último del sector público económico de la *Generalitat*, en cuanto no esté contemplado por otras normas del Estatuto.

El apartado segundo de este precepto dispone que la *Generalitat*, en el ejercicio de sus competencias, y sin perjuicio de la coordinación general que corresponde al Estado, fomentará el sistema valenciano de ciencia, tecnología y empresa promoviendo la articulación y cooperación entre las universidades, organismos públicos de investigación, la red de institutos tecnológicos de la *Comunitat Valenciana* y otros agentes públicos y privados, con la finalidad estatutaria de I+D+I y con el fin de fomentar el desarrollo tecnológico y la innovación, con apoyo del progreso y la competitividad empresarial de la *Comunitat Valenciana*. Se regulará mediante Ley de *Les Corts*.

Asimismo, el apartado tercero anuncia con carácter programático que la *Generalitat* participará en la gestión del sector público económico estatal, en los casos y actividades en los que proceda.

En lo que atañe al derecho a la libertad y al derecho a la enseñanza, según el art. 53 EACV, es de competencia exclusiva de la *Generalitat* la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo que disponen el art. 27 CE y las Leyes Orgánicas que, de acuerdo con el apartado 1 del art. 81 de aquella, lo desarrollan, de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1) del art. 149 CE, y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.

La *Generalitat*, en el ejercicio de sus competencias, garantizará el derecho, de todos los ciudadanos a una formación profesional adecuada, a la formación permanente y a los medios apropiados de orientación profesional que le permitan una elección fundada de carrera, ocupación o profesión.

La sanidad pública también se ha recogido en el EACV. Concretamente el art. 54 establece su regulación básica:

«1.- Es de competencia exclusiva de la *Generalitat* la organización, administración y gestión de todas las instituciones sanitarias públicas dentro del territorio de la *Comunitat Valenciana*.

2.- En materia de Seguridad Social, corresponderá a la *Generalitat*:

a) El desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, a excepción de las normas que configuran el régimen económico de ésta.

b) La gestión del régimen económico de la Seguridad Social.

3.- Corresponde a la *Generalitat* la ejecución de la legislación del Estado sobre productos farmacéuticos.

4.- La *Generalitat* podrá organizar y administrar para aquellas finalidades, y dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las materias antes mencionadas, y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y funciones en materia de sanidad y seguridad social, y se reservará el Estado la alta inspección para el cumplimiento de las funciones y competencias contenidas en este artículo.

5.- La *Generalitat* en el ejercicio de las competencias en materia de sanidad y seguridad social garantizará la participación democrática de todos los interesados; así como de los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales en los términos que la Ley establezca.

6.- La *Generalitat* garantizará los derechos de los ciudadanos a conocer los tratamientos médicos a los que serán sometidos, sus posibles consecuencias y riesgos, y a dar su aprobación a aquellos de manera previa a su aplicación.

7.- La *Generalitat* velará para que la investigación por medio de personas se ajuste a las previsiones acordadas en la Convención Europea sobre los Derechos del Hombre y la Biomedicina.»

Otra materia fundamental para la *Comunitat Valenciana* es la seguridad pública. El Instituto Valenciano de Seguridad Pública aglutina la formación, que forma parte del proceso de selección de las policías locales de la Comunidad Valenciana. El art. 55 EACV regula otro aspecto diferente, como es la creación de un cuerpo único de Policía Autónoma de la Comunidad Valenciana. Según este precepto, la *Generalitat*, mediante una Ley de *Les Corts* creará un Cuerpo único de la Policía Autónoma de la *Comunitat Valenciana* en el marco del presente Estatuto y de la Ley Orgánica que determina el art. 149.1.29.a CE. La Policía Autónoma de la *Comunitat Valenciana* ejercerá las funciones de protección de las personas y bienes y de mantenimiento de la seguridad pública, y de vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la *Generalitat*, así como el resto de funciones que determina la Ley Orgánica a la que hace referencia el punto 1 de este artículo.

Además, será competencia de la *Generalitat*, en el marco de la Ley Orgánica a que se refiere el artículo 149.1.29 CE, el mando supremo de la Policía Autónoma y la coordinación de la actuación de las policías locales de la *Comunitat Valenciana*, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales.

De otra parte, la Policía Judicial se organizará al servicio, y bajo la vigilancia, de la Administración de Justicia de acuerdo con lo que regulan las Leyes procesales.

De acuerdo con la legislación estatal se prevé un órgano de coordinación policial, se creará la Junta de Seguridad que, bajo la Presidencia del *President de la Generalitat* y con representación paritaria del Estado y de la *Generalitat*, coordinará

las actuaciones de la Policía Autónoma y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

Los medios de comunicación tampoco escapan a su regulación básica dentro del marco estatutario y constitucional. En el art. 56 se dispone que corresponde a la *Generalitat*, en el marco de las normas básicas del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de radiodifusión y televisión y del resto de medios de comunicación en la *Comunitat Valenciana*.

La *Generalitat* podrá regular, crear y mantener televisión, radio y demás medios de comunicación social, de carácter público, para el cumplimiento de sus fines. Además, mediante Ley de *Les Corts*, aprobada por mayoría de tres quintas partes se creará el *Consell del Audiovisual de la Comunitat Valenciana*, que velará por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios en el ámbito de la comunicación y los medios audiovisuales en la *Comunitat Valenciana*.

En cuanto a su composición, nombramiento, funciones y estatuto de sus miembros, igualmente habrá que ajustarse a lo que disponga la Ley.

El art. 57 EACV se destina a regular el destino y utilización del Real Monasterio de Santa María de la Valldigna. A nuestro juicio, sin entrar en la importancia histórica y actual de este Monasterio, se trata de un exceso que se haya regulado en el Estatuto de Autonomía, toda vez que pensamos que hubiese bastado una Ley de *Les Corts* para regular estos pormenores, dado el carácter fundamental y limitado que debe tener una norma de estas características.

El art. 58 EACV va destinado a la somera regulación de los Notarios, Registradores de la Propiedad y Mercantiles en la *Comunitat Valenciana*. Serán nombrados por el *Consell*, de acuerdo con las leyes del Estado. Para la provisión de notarías, los candidatos serán admitidos en igualdad de derechos, tanto si ejercen en el territorio de la *Comunitat Valenciana* como si lo hacen en el resto de España. En ningún caso podrá establecerse la excepción de naturaleza o de residencia. Sin embargo, los notarios deberán garantizar el uso del valenciano en el ejercicio de su función en el ámbito de la *Comunitat Valenciana* de conformidad con las normas del presente Estatuto. Igualmente garantizarán la aplicación del Derecho civil foral valenciano que deberán conocer.

De otra parte, El *Consell* participará también en la fijación de demarcaciones correspondientes a los registros de la propiedad y mercantiles, demarcaciones notariales y número de notarios así como de las oficinas liquidadoras con cargo a los Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles, de acuerdo con lo que prevén las leyes del Estado.

5. **SOBRE LAS RELACIONES DE LA COMUNIDAD VALENCIANA CON EL ESTADO Y OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

En lo que se refiere a las relaciones de la *Comunitat Valenciana* con el Estado y otras comunidades autónomas, habrá que estar a lo que se regula en el Título V del EACV (arts. 59 y 60).

En él se proponen políticas activas estructuradas mediante convenios de colaboración que la *Generalitat*, a través del *Consell*, podrá celebrar para la gestión y prestación de servicios correspondientes a materias de su exclusiva competencia, tanto con el Estado como con otras comunidades autónomas. Estos acuerdos, por su importancia, deberán ser aprobados por *Les Corts Valencianes* y comunicados a las Cortes Generales, entrando en vigor a los treinta días de su publicación.

En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación con otras comunidades autónomas requerirán, además de lo que acabamos de señalar, la autorización de las Cortes Generales.

Por lo que se refiere a los principios que deben presidir estas relaciones, éstos son los de lealtad institucional y solidaridad, correspondiendo al Estado velar por paliar los desequilibrios territoriales que perjudiquen a la *Comunitat Valenciana*.

Las administraciones públicas de la *Comunitat Valenciana* se regirán además en sus actuaciones y en las relaciones con las instituciones del Estado y las entidades locales por los principios de lealtad, coordinación, cooperación y colaboración. Principios, algunos ya muy estudiados y otros de difícil concreción y más bien programáticos, como por ejemplo el de lealtad.

Además, el apartado cuarto prevé que la *Generalitat* mantendrá una especial relación de cooperación con las comunidades autónomas vecinas que se incluyan en el Arco Mediterráneo de la Unión Europea.

Por último, según el quinto apartado, la *Generalitat* colaborará con el Gobierno de España en lo referente a políticas de inmigración.

El art. 60 EACV prevé la solicitud por parte de la *Comunitat Valenciana* a las Cortes Generales de las facultades legislativas necesarias para el desarrollo de las competencias que las leyes marco y las de bases puedan fijar para ésta. Literalmente:

- «1. La *Comunitat Valenciana* podrá solicitar a las Cortes Generales que las leyes marco y las de bases que éstas aprueben en materia de competencia exclusiva del Estado atribuyan expresamente a la *Generalitat* las facultades legislativas en el desarrollo de estas leyes, de acuerdo con aquello que dispone el artículo 150.1 de la Constitución Española.
2. También podrá solicitar al Estado transferencias o delegaciones de competencia no incluidas en este Estatuto, de acuerdo con el artículo 150.2 de la Constitución Española.
3. También podrá solicitar las transferencias o delegaciones de competencias no incluidas en el artículo 149.1 de la Constitución y no asumidas por la *Generalitat* mediante este Estatuto.»

6. LAS RELACIONES ENTRE LA COMUNIDAD VALENCIANA Y LA UNIÓN EUROPEA, Y SU REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN EUROPA

El EACV también prevé un Título VI, con un único artículo, el 61, dedicado a regular las relaciones de la Comunidad Valenciana con la Unión Europea.

Junto a la presencia valenciana en el Comité de las Regiones, resulta sin duda un buen complemento el hecho de contar con una Delegación en Bruselas como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de los intereses multisectoriales ante las instituciones y órganos de la Unión Europea. La Oficina de la Comunidad Valenciana en Bruselas resulta muy valiosa para los intereses de la *Comunitat*, toda vez que potencia de una manera muy directa en la capital de Europa todos los productos valencianos y en especial el turismo, proporcionando información muy útil sobre empresas valencianas, direcciones de interés e información variada, y constituyéndose en un lugar de encuentro y de participación de cualquier iniciativa ciudadana.

Asimismo, según el apartado segundo del art. 61 EACV la *Generalitat*, a través del Organismo de Promoción de la *Comunitat Valenciana*, abrirá una red de oficinas de promoción de negocios en todos aquellos países y lugares donde crea que debe potenciarse la presencia de las empresas valencianas.

La Comunidad Valenciana tiene además un papel activo en el marco de la participación, como región de la Unión Europea y dentro del marco de las relaciones del Estado español. La participación se articulará a través de la participación en todos los procesos que establezca el Estado cuando se refieran a competencias propias de la *Comunitat Valenciana*. También tendrá derecho a ser oída cuando le afecte directa o indirectamente, aunque no se trate de una competencia propia.

El *President de la Generalitat* será el representante de la *Comunitat Valenciana* en el Comité de las Regiones y la *Generalitat* también podrá formar parte y participar en organizaciones e instituciones de carácter regional que trasciendan al Estado.¹²

¹² El Comité de las Regiones fue creado por el Tratado de Maastricht en 1994 como órgano consultivo del Consejo de Ministros y de la Comisión. En la actualidad, y tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el Comité de las Regiones queda recogido en los artículos 263 a 265 del Tratado, pudiendo ser consultado a partir de este momento también por el Parlamento Europeo cuando éste lo estime conveniente.

La función del Comité de las Regiones es presentar los puntos de vista locales y regionales en la legislación de la UE. Lo hace emitiendo dictámenes sobre las propuestas de la Comisión. La Comisión y el Consejo deben consultar al Comité en cuestiones de importancia directa para las autoridades locales y regionales, pero también pueden consultarlo siempre que lo deseen. Por su parte, el Comité puede emitir dictámenes por propia iniciativa y presentarlos a la Comisión, al Consejo y al Parlamento.

En la actualidad, el CDR está compuesto por 317 representantes de entes locales y regionales, quedando establecido en el Tratado que el número máximo de miembros que puede

Existe, por último una reserva de Ley en el apartado 5 del art. 61 previéndose la creación del Comité Valenciano para los Asuntos Europeos, que se constituirá como órgano de carácter consultivo, encargado de asesorar y realizar estudios y propuestas para mejorar la participación en las cuestiones europeas y plantear acciones estratégicas de la *Comunitat Valenciana*.¹³

7. LOS DERECHOS Y LIBERTADES EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNITAT VALENCIANA

En el Título II EACV se incorporan los derechos de los ciudadanos valencianos, el compromiso con la promoción y defensa de éstos por los poderes públicos, y la mención expresa de una serie de valores y derechos universales de las personas entre los que destacan los derechos sociales, derechos de los ciudadanos ante la administración de justicia y aquellos otros derechos emergentes a los cuales la sociedad valenciana ni renuncia ni quiere renunciar. Son los denominados por parte de la doctrina «derechos de la cuarta generación», que vienen referidos a las nuevas tecnologías, la defensa de los consumidores y usuarios entre otros, e incluso el derecho al asociacionismo.

alcanzar esta institución es un total de 344, siendo, en el caso de España 21 miembros y 21 suplentes, de los que un miembro titular y un miembro suplente representan a cada Comunidad Autónoma, sumándoseles un miembro titular y un miembro suplente de cuatro municipios designados por la FEMP. Los miembros del CDR tienen la responsabilidad de dar a conocer su punto de vista sobre las propuestas de la Unión Europea e informar a sus ciudadanos sobre éstas.

Las áreas de consulta del Comité de las Regiones son: política regional, redes transeuropeas, cultura, formación profesional, educación, salud pública, empleo, asuntos sociales, medio ambiente y transporte.

Por lo que respecta a sus órganos, La Mesa tiene como competencias la elaboración del proyecto de orden del día, la asignación a las comisiones de los dictámenes y de los ponentes, el nombramiento de los altos cargos del Comité de las Regiones, y la aprobación del anteproyecto de presupuesto. Se reúne normalmente antes de cada sesión plenaria y excepcionalmente a convocatoria del Presidente, por propia iniciativa o a petición de sus miembros. Además actúa como motor político, ya que es ella la que elabora el programa político del CDR al comienzo de cada mandato, controlando la ejecución de dicho programa y coordinando de forma general los trabajos de los plenos y de las comisiones.

De otra parte, las Comisiones tienen por función la elaboración de proyectos de dictamen y de resolución, que se presentan en la sesión plenaria para su adopción por todos los miembros del CDR.

¹³ La integración en Europa y la asunción de los valores de la Unión Europea y el velar por el cumplimiento de sus objetivos exige la defensa de los derechos de todos los ciudadanos europeos residentes en la *Comunitat Valenciana*. También por los derechos de las comunidades de valencianos asentadas fuera de la *Comunitat Valenciana* y en especial su derecho a participar, colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo valenciano.

Mediante Ley se elaborará una Carta de Derechos Sociales de la *Comunitat Valenciana* en la que se contemplarán los derechos a la defensa integral de la familia (por la vía del art. 148.1.20 CE); la protección específica y tutela social del menor; la no discriminación y los derechos de las personas con discapacidad y de sus familias; el derecho a la participación de la juventud; la participación y la protección de las personas mayores y de los dependientes; la atención integral a las personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social; la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos; la protección social contra la violencia de género y actos terroristas; los derechos y la atención social de inmigrantes.

Asimismo, la *Generalitat* velará por la defensa de la identidad y los valores del Pueblo Valenciano y su patrimonio histórico, y por los derechos y necesidades de las personas que hayan sufrido daños por catástrofes naturales. El derecho a gozar de unos servicios públicos de calidad, el derecho a disponer de una vivienda digna y al desarrollo sostenible son otros de los derechos que figuran en el nuevo Estatuto.

También se define la lengua valenciana como la propia de la *Comunitat* y el idioma valenciano, junto al castellano, como los dos idiomas oficiales. Se incorporan al Estatuto las instituciones creadas después de la promulgación de la Ley Orgánica 5/1982 y al mismo tiempo se reseña en el idioma valenciano el nombre de todas las instituciones valencianas para que sean utilizadas así, tanto cuando se escriba o se hable en valenciano como en castellano.

8. OTRAS REFORMAS DE RELEVANCIA EN EL NUEVO ESTATUTO VALENCIANO

También ha sido objeto de reforma el sistema de relaciones entre el *Consell* y *Les Corts*. Se modifica el procedimiento para la presentación de candidatos y el debate y votación de investidura, así como en lo referido a la moción de censura y de confianza. También queda regulada la delegación de *Les Corts* a favor del *Consell* para poder dictar decretos legislativos, así como la potestad del *Consell* para dictar decretos-leyes.

Se suprime, además, el número máximo de *consellers* que podrán formar parte del Gobierno valenciano, y se modifica la regulación de la exigencia de responsabilidad penal de los diputados y las diputadas y de los miembros del *Consell*, ampliándose a la responsabilidad civil el aforamiento que, en su caso, será exigible ante el Tribunal Superior de Justicia de la *Comunitat Valenciana*.

También se modifican aspectos de la Administración de Justicia, de la Hacienda de la *Generalitat* y de la Policía Autónoma, así como la ejecución de la legislación laboral.

Al mismo tiempo se mejoran algunas redacciones y se eliminan los errores existentes que en ningún caso significan reforma del contenido del Estatuto.

Se incorporan también, como ya hemos visto, al Estatuto los principios de lealtad institucional y solidaridad que deben presidir las relaciones con el Estado y demás comunidades autónomas, así como aquellos que eviten los desequilibrios territoriales que perjudican a la *Comunitat Valenciana*, especialmente en lo referido a los recursos hídricos.

Para lograr estos objetivos, se mantiene el preámbulo de la Ley Orgánica 5/1982, de primero de julio, de Estatuto de Autonomía de la *Comunitat Valenciana*, y se realiza una nueva estructuración del texto.

La reforma del Estatuto modifica los 61 artículos que configuran la Ley Orgánica 5/1982, de primero de julio, de Estatuto de Autonomía de la *Comunitat Valenciana*, y, además, incorpora 20 nuevos artículos.

9. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO VALENCIANO

Dentro de la *Comunitat* estamos asistiendo a una nueva concepción de la elaboración de las políticas públicas, que trata de identificar las verdaderas necesidades de los ciudadanos e incorporar su participación activa a través de una serie de mecanismos que abordaremos muy someramente a continuación.

Las empresas son algunos de los actores principales de la generación de trabajo, la oferta de bienes y servicios, su mediación y el dinamismo del progreso tecnológico. Se trata de un elemento esencial de la ciudadanía y constituyen un tipo particular de instituciones que, además, reciben de la sociedad en su conjunto unos derechos y unos beneficios totalmente necesarios para el desarrollo de su actividad, producen y se retroalimentan para el progreso. La estabilidad económica, la tutela judicial, un marco legal definido de relaciones mercantiles y laborales, una fuerza de trabajo formada y socialmente estructurada y un talento emergente, son algunas de las premisas que hacen próspero el ámbito empresarial y que presta la sociedad a las empresas.

No hay dimensión pequeña para implicarse responsablemente en la comunidad y el entorno en el que se desenvuelve la empresa. La acción ciudadana más pequeña puede llegar a tener un impacto enorme si se asumen por un número elevado de empresas.

La ciudadanía corporativa viene a significar una conducta –fundada en una actitud– eminentemente voluntaria de las empresas y profesionales, que no pueden ser compelidos a ella. Por ello, el Foro de Ciudadanía Corporativa de la Comunidad Valenciana se ha configurado como un auténtico punto de encuentro de los operadores sociales, económicos y administrativos, de este ámbito territorial, interesados en el desarrollo de la cultura y la práctica de la ciudadanía corporativa. Se trata de un organismo dedicado al intercambio de ideas y experiencias, y donde se pueden conectar entre los interesados posibilidades de actuar, iniciativas y conocimiento experto –de ahí el nombre de «foro».

Por su parte, el Registro de Ciudadanía Corporativa tendrá la función exclusiva de dar publicidad a todas las personas y entidades interesadas en su inscripción, la cual es además siempre voluntaria.

Por lo que se refiere a la participación ciudadana en sentido estricto, resulta absolutamente necesario el impulso hacia una concienciación por parte de la ciudadanía, sea cual fuere su origen, de la necesidad de su plena participación cívica en todos los ámbitos de la vida social y pública.

El EACV, concretando para el ámbito de la *Comunitat* lo dispuesto en el art. 9.2 CE, establece en su art. 9.4 que

«Todos los valencianos tienen derecho a participar de forma individual, o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social de la *Comunitat Valenciana*. La *Generalitat* promoverá la participación de los agentes sociales y el conjunto de la sociedad civil en los asuntos públicos.»

El mandato estatutario y la voluntad de avanzar hacia una *Comunitat Valenciana* más justa, integradora y cohesionada, ha guiado al *Consell* a formular sus políticas públicas contando con la opinión y valoración de los ciudadanos y las ciudadanas en un proceso de interacción, diálogo y participación sin fisuras. En este contexto se ha creado el Consejo de Ciudadanía de la *Comunitat Valenciana*, con la concreta misión de constituir un nexo de unión y diálogo entre la sociedad civil y la administración autonómica valenciana. Ello fomentará además los proyectos de carácter participativo.

El Consejo de Ciudadanía es un órgano de carácter consultivo que servirá para que la integración de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos sea una realidad más sencilla y accesible.

De acuerdo con el Reglamento Orgánico y Funcional de la *Conselleria* de Inmigración y Ciudadanía, con el Consejo de Ciudadanía de la *Comunitat Valenciana* se pretende el acercamiento de las instituciones de la *Generalitat* al conjunto de la sociedad civil valenciana.

De otra parte, se ha creado la Comisión Interdepartamental para la Participación Ciudadana, con ella se quiere lograr que la participación ciudadana sea conocida y valorada por el conjunto de la *Generalitat*, además de estandarizar estos mecanismos e instrumentos.

Otra medida complementaria de las que acabamos de analizar ha sido la elaboración de una Carta de Buenas Prácticas en la administración Autonómica y Local de la *Comunitat Valenciana*.

Se reunieron, para ello, los Presidentes de las Diputaciones de Alicante, Castellón y Valencia, la presidenta de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias y el *Conseller* de Inmigración y Ciudadanía y convinieron la necesidad de establecer una nueva forma de gobierno basada en la cercanía y la relación recíproca con los ciudadanos de la Comunidad Valenciana.

La administración valenciana se ha comprometido así a cumplir lo establecido en su *Estatut d'Autonomía*, el cual en el art. 9 del Título II regula el

derecho a la buena administración. Para ello garantiza el derecho a la participación de los agentes de la sociedad civil y de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, así como la defensa de los derechos sociales de los valencianos. Al mismo tiempo, se exige a sí misma el cumplimiento de tales compromisos a través de su control conjunto mediante mecanismos de calidad. La articulación de un Observatorio o Comisión de Evaluación, con una amplia participación de los actores, permitiría evaluar los progresos y reformular políticas de actuación.

Además, en el art. 10 del Título II se definen los derechos sociales de los valencianos, mediante la elaboración de una Carta de Derechos Sociales de la *Comunitat Valenciana*.

En su día ya se suscribió el Decreto 191/2001, de 18 de diciembre del Gobierno Valenciano, por el que se aprobaba la Carta del Ciudadano y se regulaban las Cartas de Servicios en la *Generalitat Valenciana*. La Carta del Ciudadano nace así como un complemento de los derechos que los ciudadanos ya tienen garantizados por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.

El desarrollo del contenido de esta Carta está enfocado a garantizar la eficacia y mejora en la gestión, pero está siempre supeditado al respeto del derecho a la autonomía local recogido en el art. 63 del *Estatut d'Autonomía*. Según este artículo, «las entidades locales comprendidas en el territorio de la *Comunitat Valenciana* administran con autonomía los asuntos propios, de acuerdo con la Constitución Española y este Estatuto», y además «las administraciones públicas locales de la *Comunitat Valenciana* se rigen en sus relaciones por los principios de coordinación, cooperación y colaboración.»

Esta Carta parece una herramienta útil para la consecución de estos principios constitucionales y estatutarios.

Por lo que se refiere a los ciudadanos valencianos emigrantes, también se pretende mantener un vínculo vivo con ellos. La presencia de comunidades de valencianos en el exterior ha impulsado un fuerte espíritu asociativo que se ha traducido en la creación de numerosas agrupaciones de valencianos en diversos países y comunidades autónomas.

Son muchos los emigrantes (tanto los denominados de primera generación como sus descendientes) que mantienen una voluntad activa de no perder su vinculación con su tierra de procedencia, y además, constituyen un instrumento fundamental para la proyección exterior de la *Comunitat Valenciana* y para la difusión de nuestras señas de identidad.

Es por ello que se crearon los Centros Valencianos en el Exterior, que constituyen el vínculo de unión más importante de los valencianos residentes fuera de nuestro territorio.

La *Generalitat* ha venido desarrollando una serie de programas, en este sentido, para el fomento de estas entidades, así como la participación de los valencianos del exterior en la vida política, económica, cultural y social de la *Comunitat*.