

## 446 DERECHO AUTONÓMICO COMPARADO

### • El acceso a la autonomía

La sistemática jurídica del Título VIII de la Constitución no tiene la suficiente perfección jurídica. Esto es debido a que se cedió ante la necesidad del consenso político. Consiguientemente, hubo que utilizar expresiones ambiguas, dirigidas o bien a una posterior interpretación o bien a la posibilidad de distintas interpretaciones que pudieran satisfacer a todos.

### • Vías de acceso

Según el artículo 137 CE, el acceso a la autonomía es un derecho y no una obligación (principio dispositivo). Es una posibilidad que se reconoce a las nacionalidades y regiones. La Constitución no crea el mapa autonómico sino que indica quienes son los sujetos que pueden acceder a la autonomía (art. 143.1).

En él se establece un triple criterio:

- Las provincias limítrofes con carácter histórico, cultural y económico comunes.
- Los territorios insulares.
- Las provincias singulares con entidad regional histórica.

Es al propio territorio, sin intervención estatal, a quien le corresponde apreciar la voluntad de constituirse en autonomía.

En el artículo 144 se prevén supuestos especiales, referidos a las entidades territoriales en las que no concurren los requisitos del artículo 143:

- Las entidades territoriales que no superen el ámbito de una provincia y que no reúnan los requisitos del artículo 143.
- Los territorios que no están integrados en la organización provincial. Se refiere a Ceuta y Melilla e, hipotéticamente, a Gibraltar.

En estos casos, la determinación autonómica, la iniciativa, no compete a los propios territorios interesados, sino que la voz determinante está en manos de las Cortes Generales.

*Hay que considerar que en el proceso autonómico, el punto de partida es el mismo para todos. El punto de llegada puede ser también el mismo para todos los territorios. Pero el camino por el que se llega puede ser distinto.*

La Constitución, según la mayoría de los autores, prevé tres grandes procedimientos o vías de acceso:

- El ordinario.
- El especial
- El excepcional.
- ***El procedimiento ordinario***

Es el previsto en el artículo 143.2 CE. Dentro del procedimiento ordinario, nos encontramos con el procedimiento de carácter general, el propio del artículo 143.2 y una variante especial, previsto en la Disposición Transitoria Primera.

- **Procedimiento general**

El artículo 143.2 dice quien tiene, a quien le corresponde, la iniciativa del proceso autonómico.

Se reconoce a las Diputaciones interesadas u órganos interinsulares correspondientes. Si se logra, a las 2/3 partes de los municipios que representen al menos a la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla.

Existe un requisito temporal, debe tomarse en el plazo de seis meses. Desde el primer acuerdo hasta el último, no pueden pasar más de seis meses. Si no se obtiene en dicho plazo, o no se cumplen el resto de los requisitos, no se puede volver a plantear hasta pasados cinco años.

- **Variante especial**

La variante especial, prevista en la Disposición Transitoria Primera, simplifica el procedimiento en la primera fase, al disponer que en los territorios que se hubieren dotado de preautonomía, sus órganos colegiados superiores, podían sustituir la iniciativa de las diputaciones u órganos interinsulares.

- *El procedimiento especial*

Dentro del procedimiento especial nos encontramos con un procedimiento general y con procedimientos singulares.

El procedimiento general puede ser aplicado a cualquier parte del territorio nacional. Los procedimientos singulares sólo son aplicables a determinados territorios.

- **Procedimiento general**

El procedimiento general es el previsto en el artículo 151.1, iniciativa reforzada. Se caracteriza porque, además del acuerdo de las Diputaciones, se exige una mayoría de Ayuntamientos superior, de 3/4 partes, que tienen que representar también a la mayoría del censo electoral de cada una de ellas. Una vez cumplidos estos requisitos, la iniciativa tiene que ser ratificada mediante referéndum también mediante mayoría absoluta de los electores de cada provincia (sólo seguido por Andalucía, con los problemas que originó en Almería).

- **Procedimiento singular, Disposición Transitoria Segunda**

Este procedimiento singular, previsto en la Disposición Transitoria Segunda, está pensado para Cataluña, Galicia y el País Vasco, aunque sin nombrarlas. Establece un requisito que sólo concurría en estos tres territorios. El requisito era que en el pasado hubieren plebiscitado favorablemente un proyecto de autonomía. En estos casos y si tenían régimen provisional de autonomía podían acceder a la autonomía por acuerdo de sus órganos preautonómicos colegiados superiores por mayoría absoluta.

- **Procedimiento singular, Disposición Adicional Primera**

Esta modalidad singular, prevista en la Disposición Adicional Primera en relación con la Disposición Transitoria Cuarta, está referida a los territorios forales, y pensada básicamente para Navarra.

- **Procedimiento singular, Artículo 144 b)**

Una tercera modalidad singular es la prevista en el artículo 144 b) en relación con la Disposición Transitoria Quinta, que se refiere a Ceuta y Melilla y, eventualmente, a Gibraltar.

- ***El procedimiento excepcional***

Tiene dos posibilidades. La prevista en el artículo 144 a), que es cuando el ámbito no supera la provincia pero sí está integrada en la organización provincial; y la otra es la del artículo 144 c), que las Cortes Generales sustituyan la iniciativa de las Corporaciones Locales. Este camino se siguió para integrar la provincia de Segovia en Castilla–León (Ley Orgánica 5/1983 de 1 de marzo; STC 100/84).

- **Elaboración de los Estatutos de Autonomía**

- ***¿Que son los Estatutos de Autonomía?***

Los Estatutos de Autonomía forman parte del Bloque de Constitucionalidad, lo cual quiere decir que jerárquicamente se colocan exactamente debajo de la Constitución y a partir de ahí se coloca el resto del ordenamiento jurídico. Complementan el entramado constitucional.

Supone, también, que la interpretación de la Constitución se debe hacer a la luz del contenido de los Estatutos. Posibilitan y perfeccionan el sistema autonómico.

La CE prevé unas posibilidades autonómicas que deben concretarse en los Estatutos.

- ***Naturaleza y contenido***

- **Naturaleza jurídica**

Se contiene en el artículo 147.1 en relación con el artículo 81 de la Constitución.

El artículo 81 establece que serán leyes orgánicas las que aprueben los Estatutos de autonomía. El artículo 147.1 dice que los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad autónoma y el Estado las amparará.

Los estatutos:

- ◆ Son una norma estatal y no autonómica, una ley orgánica, aprobada por las Cortes Generales. Además, hasta su aprobación no existen las instituciones de la Comunidad autónoma.
- ◆ Tienen carácter paccionado. En su elaboración, en su tramitación interviene no sólo la voluntad estatal, sino también la autonómica.
- ◆ Tienen una especial rigidez, superior a la de las leyes orgánicas (normales o comunes) en lo relativo al procedimiento establecido para su reforma. El artículo 147.3 CE, establece que la reforma del estatuto se realizará mediante el procedimiento establecido en el propio estatuto. Iniciativa en el ámbito autonómico; aprobación de la modificación en el ámbito autonómico y aprobación definitiva en el ámbito estatal, por las Cortes Generales.
- ◆ Son la norma institucional básica de la Comunidad autónoma: crea la Comunidad Autónoma; constituye la norma superior del ordenamiento jurídico autonómico. Al contener su propio procedimiento de reforma se hace intocable para cualquier otro tipo de norma.
- ◆ **Contenido**

La Constitución, en su artículo 147.2, para homogeneizar y garantizar las cuestiones básicas, exige un contenido mínimo de materias a regular en los estatutos. Estas son:

- ◇ La denominación de la comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.
- ◇ La delimitación de su territorio. Por ejemplo, en su artículo 3, el Estatuto de la Comunidad Valenciana establece «[] los municipios de las provincias de Alicante, Castellón y Valencia []».
- ◇ La denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas propias.

- ◇ Las competencias asumidas dentro del marco establecido por la Constitución y las bases para la transferencia de los servicios correspondientes a las mismas.
- ◇ En relación con el artículo 147.3 CE, el procedimiento de reforma del Estatuto. La reforma se ajustará al procedimiento establecido en los mismos estatutos, y la aprobarán las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.
- ◇ **Procedimientos de elaboración de los Estatutos**

El procedimiento de elaboración del Estatuto guarda mucha relación con el procedimiento de acceso a la autonomía. La Constitución distingue distintos procedimientos:

- Un procedimiento general.
- Un procedimiento especial.
- Dos procedimientos específicos.
- **Procedimiento general (art. 146 CE)**

Es el contemplado en el artículo 146 de la Constitución. Se aplica en el caso de la vía ordinaria de acceso a la Autonomía. En el caso de la vía del artículo 143 corresponde el procedimiento del artículo 146.

El proyecto de estatuto será elaborado por una Asamblea compuesta por:

- Los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas.
- Los Diputados y Senadores elegidos en ellas.

El texto será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como Ley.

En el caso de la Comunidad Valenciana, el proyecto de estatuto fue elaborado por un «plenario de parlamentarios», los diputados provinciales no fueron convocados. Cuando ya estaba cerrado, se produjo la Asamblea en Peñíscola, en la que sí que estaban presentes, pero a los solos efectos de ratificar el texto.

- **Procedimiento especial (art. 151.2 CE)**

Es el que se contiene en el artículo 151.2 de la Constitución. Se corresponde con el régimen especial de acceso a la autonomía (básicamente el del art. 151).

Se constituyen en asamblea los Diputados y Senadores correspondientes a las provincias afectadas no intervienen los Diputados provinciales, elaboran el proyecto de Estatuto y éste se remite a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva, y se espera el pronunciamiento de ésta.

Si hay disconformidades se intenta llegar a un acuerdo, para así poder someter el texto a referéndum de los ciudadanos afectados.

Si el texto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales. Los Plenos de

ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto el Rey lo sancionará y lo promulgará como Ley.

· **Procedimientos específicos**

· **Artículo 144.b CE**

Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional, autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.

Es una previsión para los casos de Ceuta y Melilla (y algún día Gibraltar).

· **Disposición Adicional 1ª**

Es la previsión para el territorio foral de Navarra.

*«La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía».*

· **Nivel competencial**

ACCESO A LA AUTONOMÍA	ELABORACIÓN ESTATUTO	NIVEL COMPETENCIAL	
Artículos 143.2 y 144	Artículo 146	Artículo 148	Pasados
		LOTRAVA COMUNIDAD VALENCIANA	Cinco
	LOTRACA COMUNIDAD CANARIA		Años
Artículos 151 y D.T.2ª	Artículo 151.2	Artículo 149 (limite)	

El paso del artículo 146 al 149, a la hora de adquirir un mayor nivel competencial, fue el seguido por la Comunidad Valenciana y Canarias, mediante leyes de delegación de competencias, previstas en el artículo 150.2 C.E.

*«El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La Ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado».*

Este precepto se aplicó a la Comunidad de Canarias mediante la LOTRACA Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias para Canarias) y a la Comunidad Valenciana mediante la LOTRAVA, Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, sobre transferencias a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal.

De esta forma, ambas Comunidades consiguieron acceder desde un primer momento a un nivel competencial equiparable al de las Comunidades que habían seguido el procedimiento del artículo 151 de la Constitución.

#### · **Los artículos 148 y 149 CE**

El *artículo 148* de la Constitución regula las materias que podrán asumir las Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía. Esto no quiere decir que hayan de incorporarse todas ellas al Estatuto, sólo se incorporarán las que acuerden. Por otra parte, el artículo 148 fija el techo competencial para las Comunidades Autónomas que han accedido a la Autonomía por la vía del *artículo 143* de la Constitución.

El *artículo 149* de la Constitución establece las materias sobre las que el Estado tiene en todo caso, competencia exclusiva. Este artículo fija el techo competencial para las Comunidades Autónomas que han accedido a la Autonomía por la vía del *artículo 151* de la Constitución o de la *Disposición Transitoria 2ª*.

#### · **La ampliación de competencias**

Sin embargo, las Comunidades Autónomas que accedieron por la vía del *artículo 143* de la Constitución, transcurridos 5 años, y mediante la reforma de sus Estatutos, podrán acceder al mismo nivel competencial que las Comunidades que siguieron la vía privilegiada.

En el caso de la Comunidad Valenciana, a pesar de no seguir finalmente el procedimiento privilegiado, accedió a un nivel competencial de primer orden sin tener que esperar 5 años, gracias a la LOTRAVA. Esta Ley Orgánica sobre transferencia de competencias a la Comunidad Valenciana, no enumera competencias concretas.

Posteriormente, la Ley Orgánica 5/1994, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en su Disposición adicional 3ª establece:

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

Como gesto político, la Ley Orgánica 12/1994, de 24 de marzo, deroga la LOTRAVA, que ya había quedado vacía de contenido, una vez modificado el Estatuto y asumidas las competencias.

En resumen, se han dado dos tipos de Autonomías en referencia a su nivel competencial, las que han adquirido un máximo techo competencial desde un primer momento, que son las Comunidades históricas que en el pasado habían plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía Galicia; País Vasco y Cataluña; también Navarra gracias a la Ley de Amejoramiento de los Fueros Navarros; Andalucía por seguir el procedimiento del artículo 151; y finalmente Canarias y la Comunidad Valenciana gracias a la LOTRACA y la LOTRAVA respectivamente.

El resto de Autonomías quedaron en un principio con un nivel competencial inferior, pero transcurridos ya los cinco años, la mayoría han modificado sus Estatutos de Autonomía alcanzando un nivel competencial equiparable al de las Autonomías que siguieron un procedimiento privilegiado.

Las mayores diferencias entre unas Autonomías y otras, en cuanto al nivel de competencias asumidas, están fundamentalmente en las materias de sanidad y educación.

#### · **Reforma de los Estatutos de Autonomía**

Todos los Estatutos deberán contener su procedimiento de reforma, según lo previsto en el artículo 147.3 CE, que dice: *«La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos, y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica»*.

Los Estatutos de Autonomía son aprobados mediante una ley orgánica, por lo que su reforma tiene que ser también por una ley orgánica. Es necesaria la participación de las Cortes Generales, no es posible la reforma del Estatuto sin la voluntad estatal.

La gran mayoría de los Estatutos de Autonomía, cuando regulan su reforma, establecen que la iniciativa del proceso corresponde a las Instituciones Autonómicas, a las Cortes Generales y en algunos casos excepcionales al Gobierno de la nación.

El artículo 61.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, establece que ostentarán la iniciativa de reforma las Instituciones de la Comunidad Valenciana y las Cortes Generales.

Existe un procedimiento agravado de reforma de los Estatutos. En determinados Estatutos, en aquellas Comunidades Autónomas que han seguido el procedimiento del *artículo 151* de la Constitución, caracterizado por la intervención del electorado mediante un referéndum de ratificación, la reforma del Estatuto exige que se pronuncie favorablemente la mayoría de los ciudadanos, mediante referéndum (art. 152.2 CE).

*«Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes»*.

#### · **Acuerdos o pactos autonómicos**

Se trata de pactos autonómicos firmados entre los principales partidos políticos, gobierno y oposición, se han realizado dos, los primeros en 1981 y los últimos en 1992.

#### · **Acuerdos autonómicos de 1981**

##### · *Precedentes*

Los acuerdos de 1981 se firmaron el 31 de julio. Los firmantes fueron, por un lado el Gobierno, el partido que lo sustentaba, la UCD, y por otro, el entonces

principal partido de la oposición, el PSOE.

Dos meses y medio después de aprobarse la Constitución se habían aprobado, al amparo de la Disposición Transitoria Segunda, los primeros Estatutos de Autonomía (País Vasco y Cataluña, posteriormente Galicia). La UCD, que era el partido en el Gobierno, en el ámbito estatal, junto con el PSOE, acuerdan renunciar al acceso a la autonomía por la vía del artículo 151, reconduciendo a las Comunidades Autónomas por la vía del artículo 143.

Se respetó la vía del artículo 151 a la Comunidad Autónoma de Andalucía, ya que en esta Comunidad se había celebrado el referéndum el día 28 de febrero de 1980, con el resultado mayoritario positivo, con la excepción de Almería. Los votos afirmativos fueron superiores a los obtenidos en los casos de Cataluña o del País Vasco para refrendar el Estatuto.

En la Comunidad de Andalucía, se obtiene este resultado a pesar de que el propio Gobierno hizo campaña en contra en el referéndum.

El tema de Almería se salva mediante Ley Orgánica 12/1980 de 16 de diciembre, por la que se modificó el art. 8.8 de la Ley Orgánica de Distintas Modalidades de Referéndum. Se modifica en el sentido de añadir un párrafo que establece que en aquellas provincias en las que no se alcance la mayoría prevista (Almería), a iniciativa de los Diputados y Senadores de esa provincia, las Cortes Generales mediante Ley Orgánica podían suplir esta esa falta de mayoría.

Acto seguido, mediante la Ley Orgánica 13/1980 de 16 de diciembre, las Cortes Generales suplen la voluntad de los ciudadanos, suplen la falta de mayoría en Almería. A partir de ahí, Andalucía puede continuar hacia delante.

Al modificar esta ley de referéndum se introduce un nuevo requisito: que en los acuerdos adoptados por los Ayuntamientos se deberá citar expresamente el artículo de la Constitución por cuya vía se opta, concediendo un período transitorio (Disposición Transitoria Segunda), de 75 días para que nuevamente los Ayuntamientos pudieran especificar si optaban por la vía del artículo 151 o no.

Este requisito añadido no existía cuando se realiza el proceso autonómico de la Comunidad Valenciana.

Como era previsible, al estar de acuerdo los partidos mayoritarios, UCD y PSOE, en reconducir el proceso autonómico por la vía del artículo 143, fueron pocos los Ayuntamientos que se manifestaron en función de la modificación.

Un hecho trascendental fue el intento de golpe de estado del 23 de febrero de 1981, que llevó a una reflexión sobre todo el proceso autonómico.

Se convocó una Comisión de Expertos, presidida por García de Enterría, para que emitiera un informe sobre la situación autonómica.

La Comisión emite dos informes, uno sobre aspectos jurídicos y políticos y otro sobre aspectos económicos.

Una vez presentados los informes, se producen los acuerdos autonómicos de 1981, entre el Gobierno, la UCD y el PSOE.

La consecuencia jurídica de los acuerdos fue que, en el aspecto político y administrativo, se elabora el anteproyecto de ley orgánica de armonización del proceso autonómico (LOAPA); en el aspecto económico, se elabora el anteproyecto de la ley de creación del fondo de compensación territorial (Ley 7/1984 de 31 de marzo).

En ese pacto se acuerda la generalización del sistema autonómico y, en consecuencia, se fijó el mapa autonómico definitivo (17 Comunidades Autónomas, además de Ceuta y Melilla, que son ciudades autónomas).

Se acuerda optar por la vía del artículo 143 para todas las Comunidades pendientes y también se prevé la posibilidad de que se pueda incorporar, mediante ley orgánica, una provincia descolgada a una Comunidad Autónoma que es lo que hizo Segovia para unirse a Castilla–León y se fijó una fecha máxima de aprobación de todos los estatutos.

Se acordó también las especificaciones que habrían de contener los Estatutos que se elaboran allí donde esas dos fuerzas políticas fueran determinantes para ello. Se buscaba una cierta homogeneidad que no era posible imponer mediante ley alguna, dado que la Constitución parte del principio dispositivo.

En cuanto al sistema de distribución de competencias, se acordó que las transferencias se deberían ir realizando progresivamente, teniendo en cuenta la capacidad de cada Comunidad Autónoma. Existía una Comisión Mixta de Transferencias, y también se preveían la creación de Comisiones Sectoriales por materias, para ir determinando esa progresividad de transferencia de las competencias.

Por otro lado, dado que el contenido de los Estatutos iba a estar limitado por el artículo 148 CE, los acuerdos mencionan también que se haga uso, de manera excepcional, de recurrir a la ampliación de competencias basándose en el artículo 150.1 y 2 CE, para poder superar el límite del artículo 148 (LOTRACA y LOTRAVA).

Se tiende a una homogeneización de los órganos de las Comunidades Autónomas.

### *· Consecuencias jurídicas*

Una vez firmados los Pactos Autonómicos de 1981 se aprobó, al amparo de lo previsto en el artículo 150.3 CE, la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), pero, no obstante, no entró en vigor al ser objeto del recurso previo de inconstitucionalidad hoy desaparecido (este recurso se utilizaba para conseguir que una ley no entrara en vigor hasta que se pronunciaba sobre ella el TC). El TC se pronunció por medio de la STC 76/1983 de 5 de agosto, que declaró inconstitucionales numerosos preceptos

de la LOAPA, porque por razón de la materia, la ley no debería tener el rango de ley orgánica y tampoco tenía finalidad armonizadora por eso no se podía dictar al amparo del art. 150.3 de la CE.

Aquellos preceptos de la LOAPA que no fueron declarados inconstitucionales formaron la Ley 12/1983 de 14 de octubre, del proceso autonómico.

Entre 1981 y 1983 se aprueban los Estatutos de Autonomía.

### · **Acuerdos autonómicos de 1992**

#### · *Precedentes*

A partir de 1988, transcurridos con creces los cinco años previstos en el *artículo 148.2* de la Constitución, para la ampliación y reforma de los Estatutos de las Comunidades Autónomas, comienzan a darse las primeras iniciativas de reforma de los Estatutos, que presentan dos características:

- Unilateralidad de las iniciativas, lo que no garantizaban que se aprobaran por las Cortes Generales, es decir, que las CC.AA. deciden ampliar sus competencias sin pactar, ni contar a priori con el beneplácito de las Cortes Generales.

Se produjo una polémica sobre el modo de efectuar tal ampliación: si mediante la reforma estatutaria, o a través de una Ley Orgánica de Transferencias del artículo 150.2 C.E. Esta discusión se tradujo en estancamiento y paralización de la ampliación competencial en esas Comunidades Autónomas, que no podían iniciar unilateralmente la modificación estatutaria, ya que además de la aprobación por los Parlamentos Autonómicos, precisa de ley orgánica, y en consecuencia, de la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.

- Gran pluralidad en cuanto a las opciones competenciales. Diversidad difícil de casar. Cada CC.AA. decide ampliar a su libre albedrío, cada CC.AA. desea un contenido competencial diferente.

Finalmente, el 28 de febrero de 1992, tuvieron lugar unos nuevos Pactos Autonómicos entre el Gobierno de entonces, del PSOE y la oposición, el PP. Allí se decidió llevar a cabo la ampliación competencial utilizando los dos procedimientos mencionados anteriormente.

Los objetivos que se pretendían con estos pactos eran principalmente dos:

- Ultimar, de acuerdo con las previsiones constitucionales, un sistema autonómico integrado y estable, de manera que no se ponga en riesgo el funcionamiento del Estado en su conjunto; se busca equiparar competencialmente, es decir, equilibrar el nivel competencial de las Comunidades Autónomas.
- Lograr la perfección del funcionamiento del Estado autonómico, mediante el desarrollo del principio de cooperación. Facilitar la relación y coordinación, y ayuda mutua entre las distintas Comunidades Autónomas y el Estado.

Las Comunidades afectadas son: Aragón; Asturias; Cantabria; Castilla–León; Castilla–La Mancha; Extremadura; Islas Baleares; La Rioja; Madrid y

Murcia.

Se trataba de ampliar el nivel competencial de las Comunidades Autónomas de la vía del artículo 143, y, al mismo tiempo, resolver algunas otras cuestiones pendientes, como la asunción de competencias, que en la primera versión de muchos Estatutos aparecían como diferidas, y que en realidad eran extralimitaciones respecto de la lista de materias del artículo 148 C.E. y por lo tanto, constituían meras referencias históricas y sin contenido. También se pretendía la homogeneización de la redacción con la que aparecían en los distintos Estatutos algunas competencias que sí se podían asumir desde un principio; o la inclusión de otras que habían sido omitidas en el momento de la aprobación inicial de dichos Estatutos.

#### · *Consecuencias jurídicas*

Se acuerda ampliar las competencias pero garantizando que la reforma sea igual o similar para todas ellas y para ello se establece un procedimiento con dos fases distintas.

Una primera fase por la que se aprueba la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de Competencias a las Comunidades Autónomas que Accedieron a la Autonomía por la Vía del Artículo 143 de la Constitución.

Una segunda fase por la que se procede a la reforma de los 11 Estatutos, a principios de 1994. Los 10 de las Comunidades Autónomas, más el Estatuto de la Comunidad Valenciana, en este caso para incluir y asumir, ya como competencias estatutarias, las transferidas por el Estado en 1982 utilizando la vía del artículo 150.2.

En el caso de la Comunidad Valenciana es la ley orgánica 5/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana. A continuación y como gesto o consideración política, se aprueba Ley Orgánica 12/94, de derogación de la LOTRAVA.

Los Pactos de 1992 y las reformas Estatutarias de 1994 evidenciaron, en primer lugar, la necesidad y validez de los acuerdos cuando se abordan estas cuestiones y no sólo por los rígidos requisitos exigidos para reformar un Estatuto. El resultado de esos acuerdos y de la posterior reforma estatutaria ha sido una notable elevación del techo competencial de las Comunidades Autónomas de la vía del artículo 143, que se han acercado al nivel competencial de las Comunidades Autónomas de la vía del artículo 151, aunque esa equiparación no sea aún completa.

#### · **Competencias**

Materia

Competencia Básica

Legislativa

Desarrollo

Funciones

Ejecutiva

La competencia es el ámbito de funciones que un órgano tiene reconocidas. La competencia puede hacer referencia a las materias o a las funciones. La competencia sobre la materia se refiere a las distintas ramas de la actividad que realiza la Administración pública (educación, defensa...). La competencia sobre la función puede ser legislativa capacidad de dictar normas con rango de ley (de bases o de desarrollo de esas bases) o ejecutiva (las que corresponden a los órganos ejecutivos; aplicar leyes que otros órganos aprueban).

Hay que relacionar la materia con las diversas funciones, para ver a quien pertenece una determinada competencia: al Estado o a la Comunidad Autónoma.

Se tiende a un sistema en el que el Estado aprueba la legislación básica, y, luego, las Comunidades Autónomas desarrollan estas bases adaptándolas a sus propias necesidades, pero respetando el mínimo común denominador establecido en las bases del Estado.

A la hora de hablar de los tipos de competencia podemos encontrar infinitas clasificaciones, nos centraremos en:

- Competencias exclusivas.
- Competencias concurrentes.
- Competencias compartidas.
- Otros tipos de competencias.
- **Competencias exclusivas**

Tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, las competencias exclusivas son aquellas que permiten a su titular (Estado o Comunidad Autónoma) ejercer todos los poderes o funciones sobre la materia correspondiente, la legislación; el desarrollo reglamentario y ejecución (gestión y administración).

- **Competencias concurrentes**

Cuando sobre una misma materia al Estado le corresponde la aprobación de una ley básica, o de líneas generales, y a las Comunidades Autónomas les corresponde aprobar leyes de desarrollo, y, además, tienen la potestad reglamentaria y de ejecución.

- **Competencias compartidas**

Cuando al Estado le corresponde toda la función legislativa y a las Comunidades Autónomas les corresponde la ejecución de esa legislación estatal (por ejemplo, en materia laboral).

## • Otros tipos de competencias

En unos casos pueden ser competencias indistintas, como por ejemplo cultura.

En otras ocasiones ocurre que sobre un mismo espacio físico coinciden competencias del Estado y de las CC.AA., sobre distintas materias (por ejemplo, la autovía Valencia–Madrid).

- ◆ Infraestructuras, red viaria (Estado).
- ◆ Medioambiental (Castilla–La Mancha).

Generalmente, coinciden competencias del Estado y de las CC.AA. sobre las mismas materias, para solucionar posibles conflictos, la Constitución española, prevé tres mecanismos de solución:

- El principio de prevalencia (art. 149.3).
- La regla de la supletoriedad (art. 149.3).
- Las leyes de armonización (art. 150.3).
- **Prevalencia y supletoriedad**

*«Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas» (art. 149.3 CE).*

En caso de conflicto, cuando cada uno esté ejerciendo sus propias competencias, las normas del Estado principio de prevalencia prevalecen sobre las autonómicas, en virtud del interés general. En todo caso el derecho estatal será supletorio regla de supletoriedad del de las Comunidades Autónomas.

La regla de supletoriedad no sería aplicable cuando la ausencia de norma autonómica es plenamente consciente y voluntaria.

Las relaciones entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos no son relaciones de jerarquía sino sobre la base de reglas o principios de competencia (cada ordenamiento debe regular aquello que le corresponde y sobre esta base, prevalecerá sobre cualquier otro ordenamiento, por tener competencia sobre esa materia determinada).

## • Armonización

El artículo 150 CE permite modificar el sistema de distribución de competencias sin modificar los Estatutos (modificación extra estatutaria), mediante tres mecanismos.

*«1. Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas, la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad de control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.*

*2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.*

*3. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad» (art. 150 CE).*

• **Modificación extra estatutaria de las competencias**

- ◆ Ampliación de competencias: artículo 150.1 y 150.2 CE
- ◆ Disminución de competencias: artículo 150.3 CE
- ◆ Artículo 150.1: Leyes marco.
- ◆ Artículo 150.2: Leyes de transferencia o delegación.
- ◆ Artículo 150.3: Leyes de armonización.
- ◆ **Artículo 150.1 CE. Leyes Marco**

*«1. Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas, la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad de control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas».*

Son leyes estatales por las que se atribuye a una o más CC.AA. facultades legislativas en materias de competencia estatal, pero dentro del marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. En la práctica aún no se ha hecho uso de esta posibilidad.

Se refiere a una competencia legislativa que incluyen también los reglamentos ejecutivos (que desarrollan o ejecutan leyes) y necesariamente sobre materias de titularidad estatal, porque no figuran como propias de la Comunidad Autónoma en el Estatuto.

A partir de la aprobación de la Ley marco se habilita a la Comunidad Autónoma para que legisle. La habilitación, la realizarán las Cortes Generales mediante una ley ordinaria (aprobada por mayoría simple), y contendrá los principios, bases y directrices.

A efectos de control, sin perjuicio de la competencia de los tribunales, se establecerá el control de las Cortes Generales sobre estas normas.

Por tanto, existe un doble control:

- ◇ Parlamentario (establecido en la Ley marco).
- ◇ Judicial.
- ◇ **Control parlamentario**

Este control está previsto en el Reglamento del Congreso de los Diputados, y es el mismo que existe en la legislación delegada.

#### ◇ **Control judicial**

No se establece qué Tribunal. La norma que aprueba la Comunidad Autónoma tiene rango de ley, y las leyes están sustraídas (excluidas) al control de los Tribunales ordinarios, por lo cual habrá que entender que se está refiriendo al control ejercido por el Tribunal Constitucional (control de constitucionalidad). Aunque sería posible también la impugnación indirecta ante el Tribunal Constitucional (cuestión de inconstitucionalidad) que pueden plantear los Tribunales ordinarios.

Ahora bien, en presencia de normas reglamentarias ejecutivas, el control será de los Tribunales ordinarios. Por eso el art. 150.1 CE dice que el control será de los tribunales (plural).

#### ◇ **Artículo 150.2 CE. Leyes de transferencia o delegación**

*«2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado».*

Existen dos explicaciones del porqué de este apartado.

- ◇ Lo que se pretende es corregir la cláusula residual del art. 149.3 de la CE. Las competencias no atribuidas expresamente al Estado pueden ser asumidas por las CC.AA. Las competencias sobre materias que no se hayan asumido por las CC.AA. corresponden al Estado. Así, esas competencias se pueden reenviar posteriormente a la Comunidad Autónoma por ser materias que aconsejen una gestión descentralizada.
- ◇ Lo que se pretende es superar el límite máximo del art. 149.1 CE, las reservadas al Estado, porque éstas son competencias que no se pueden incorporar al Estatuto, ya que la Constitución las señala como reservadas al Estado.

El artículo habla de que la transferencia o delegación puede ser sobre facultades, tanto legislativas como ejecutivas, y establece una limitación: que se trate de materias de titularidad estatal pero que por su propia naturaleza sean susceptibles de su transferencia o delegación. No se pueden delegar las que garantizan un mínimo común para todos o las que por razón de la materia no lo sean (por ejemplo, no podría ser: la defensa, temas monetarios, relaciones exteriores, etc.).

La Constitución habla de transferencia o delegación, pero no dice que es una u otra.

#### ◇ **Transferencia**

*Transferir* implica el traspaso de la titularidad de la competencia o de las facultades.

Por lo tanto, si lo que se traspa es la titularidad ¿cuáles son susceptibles de traspaso? Serían susceptibles de traspaso aquellas que no estén como exclusivas en el artículo 149, las que no estén incluidas en su apartado 1.

Serán todas aquellas que le corresponden por la cláusula residual.

La transferencia se hace mediante ley orgánica y mediante ley orgánica el Estado puede recuperar lo que transfiera (cosa que no se puede hacer con las competencias que están incluidas en el Estatuto).

A efectos de control, las competencias transferidas sólo admiten el control de legalidad, no admite cualquier otro tipo de control (material o de oportunidad).

## ◊ Delegación

Lo que se trasmite o se traslada no es la titularidad sino el ejercicio de la facultad. La ejerce la Comunidad autónoma pero la titularidad sigue siendo del Estado. En este caso es en el que se puede invadir la esfera del artículo 149.1 CE. Permite transferir el ejercicio de facultades sobre materias que no pueden figurar como propias en el Estatuto.

En este caso existe un control más intenso, el previsto en el artículo 153.b), que establece que el control de la actividad de los órganos de las CC.AA. se ejercerá «Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150».

En la práctica, este control del Gobierno se hace: (caso de la Ley Orgánica 5/87, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las CC.AA. en relación con el transporte por carretera y por cable, que dispone tres sistemas de control):

- Posibilidad de suspensión de los actos de las CC.AA.
- Posibilidad de dictar instrucciones.
- Posibilidad de coordinación inspectora.

Todas las competencias estatales, en virtud de la cláusula residual del artículo 149.3 CE, son transferibles o delegables, pero las competencias del artículo 149.1 sólo son susceptibles de delegación, y sólo de su potestad ejecutiva.

Sólo ha habido tres supuestos en los que el Gobierno ha hecho uso del artículo 150.2:

- La Ley Orgánica 5/87 (supuesto anterior).
- Las Leyes Orgánicas 11 y 12/1982 (LOTRAVA, LOTRACA).
- La Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE.
- **Artículo 150.3 CE. Leyes de armonización**

*«3. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general.»*

*Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad».*

La ley de armonización es una ley estatal. Se trata de un supuesto excepcional, según el TC, porque supone una disminución de las competencias de las Comunidades Autónomas; se debe usar como último recurso.

Su razón de existir es impedir la existencia de normas autonómicas contradictorias entre sí o con las del Estado y que esa contradicción amenace a un interés general que merezca mayor protección que la diversidad normativa autonómica.

#### · **Caracteres**

- La necesidad de protección debe ser apreciada por las Cortes Generales.
- El contenido debe limitarse a los principios necesarios, no debe ir más allá.
- Un procedimiento complejo para la aprobación de este tipo de leyes. Mayoría absoluta de las dos Cámaras.
- El artículo 1 de la Ley 12/83, del Proceso Autonómico, exige que antes de aprobar el Gobierno un proyecto de ley se escuche a las CC.AA.
- Se puede referir a normas pasadas o a normas futuras.
- Contendrá principios lo que implica que los parlamentos autonómicos deberán modificar sus leyes existentes o que deberán contemplar en el contenido de sus leyes futuras.
- No se aplican directamente a los ciudadanos, ya que la competencia autonómica se mantiene.

#### · **La vía valenciana a la autonomía**

#### · **Antecedentes**

Ha sido una vía un tanto especial. El 15 de junio de 1977 se celebran las primeras elecciones democráticas en España, constituyéndose las denominadas Cortes Constituyentes. Se llaman así porque su principal función será la de elaborar la

Constitución.

El 6 de agosto de 1977 se reúne el «*Plenari de Parlamentaris*», una especie de asamblea parlamentaria formada por todos los Diputados y Senadores de las tres provincias elegidos en junio.

Solicitan el reconocimiento del derecho a la autonomía y el 7 de febrero de 1978, la Mesa del *Plenari de Parlamentaris* solicita al Gobierno de la nación la adopción de un régimen provisional de autonomía.

Hubo un total consenso en esa solicitud al Gobierno de la nación. Fruto de la reivindicación autonómica, el Gobierno de la nación aprueba el Real Decreto 10/78, de 17 de marzo, de Institución del Consejo del País Valenciano. Este Decreto establece el número de miembros y su sistema de dirección y algunas competencias mínimas que se atribuyen a ese Consejo.

Posteriormente, fue modificado por el Decreto Ley 12/81, de 20 de agosto, que modificó parcialmente el anterior, básicamente creó la figura del Vicepresidente y cambió la designación de sus miembros.

Aprobada la CE de 1978, se disipan las dudas sobre las vías de acceso a la autonomía. De acuerdo con lo dispuesto en su Disposición Transitoria Primera, (iniciativa), por la que cabía la posibilidad de que el *Consell* supliera la voluntad autonómica de las tres Diputaciones, en la reunión el 9 de enero del 1979, en Morella, el *Consell* acuerda el inicio del proceso autonómico por la vía del artículo 151 CE, e invitaba a todos los Ayuntamientos que surgieran tras las elecciones municipales democráticas a que adoptaran este acuerdo.

Las primeras elecciones municipales democráticas tienen lugar el 3 de abril de 1979 y es el Ayuntamiento de Picaña (el alcalde es Ciprià Ciscar), el 25 de abril del 79 (conmemoración de la batalla de Almansa) el primero que toma el acuerdo de iniciativa autonómica, que abre el plazo de

seis meses para que todos los Ayuntamientos se pronuncien.

Gran parte de los Ayuntamientos lo que hicieron fue pronunciarse sin mencionar el artículo por el cual deseaban acceder a la autonomía, y reproducían una fórmula empleada en el compromiso hecho el 8 de octubre de 1978 «conseguir el máximo grado de autonomía en el menor tiempo posible que permita la CE [...]».

A lo largo del verano del 79 se consigue sobradamente la mayoría requerida, ya que de 535 municipios sólo 11 no se pronunciaron.

El 25 de octubre del 79 había finalizado la fase de la iniciativa del procedimiento autonómico. Se comunica al Congreso y al Ministerio de Administraciones Públicas.

De acuerdo con la CE procedía la convocatoria del referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica.

La UCD entendió que, salvo Andalucía, las demás autonomías deberían de seguir la vía del artículo 143. Los socialistas abandonan el *Consell*; el 22 de noviembre de 1980 dimite el Presidente del *Consell*, quedando en él solamente la UCD.

El 16 de diciembre se modificaba la LO 2/80, de 18 de enero (sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum), por la Ley Orgánica 12/80 de modalidades de referéndum, modificando el art. 8.1 de la ley de enero, en el sentido de que se debía hacer constar el artículo por el cual se quería acceder a la autonomía; requisito que la Comunidad Valenciana no cumplía. La Disposición Transitoria Segunda establecía que para aquellos supuestos en los que ya se habían pronunciado los Ayuntamientos se abría un plazo de 75 días para que pudiesen modificar sus acuerdos y hacer constar, si lo deseaban, de forma expresa, el artículo de la CE por el que optaban.

La UCD, por vía de sus concejales, no modifica los acuerdos anteriores, con lo cual

no se consigue reunir los requisitos (en ese momento el Presidente del *Consell* es Monsonis).

### · **Elaboración**

Monsonis intenta una salida política, al margen de la que la Constitución establece (art. 146). El 10 de abril de 1981 el Presidente del *Consell* Preautonómico convoca el *Plenari de Parlamentaris* con la finalidad de que empiecen los trabajos de elaboración de un Estatuto. Se nombran una ponencia de cinco personas 2 por UCD, 2 por el PSOE y 1 por el PC que se encargan de elaborar el anteproyecto. Trabajan con documentos y proyectos del *Consell* y otros anteproyectos de estatutos aportados por las fuerzas políticas. Se reúnen, elaboran y alcanzan un consenso en la mayor parte del texto del Estatuto, y se elabora un anteproyecto en Benicasim. Alcanzan un consenso, salvo en algunas cuestiones de carácter más conflictivo y ahí se mantienen las distintas alternativas y el 16 de mayo de 1981 y el 12 de junio se fija el texto definitivo.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 146 CE, no se había cumplido con el precepto, ya que la Asamblea debería estar formada por los miembros representantes de las tres Diputaciones además de por los Parlamentarios. Y así, en Peñíscola el 19 de junio del 81 se convoca la Asamblea prevista en el artículo 146, pero sólo para ratificar lo ya elaborado.

Es un procedimiento de elaboración que no encaja con el procedimiento previsto en el artículo 151 CE ni con el previsto en el artículo 143. En cuanto al contenido del Estatuto, también es diferente porque el nivel de competencias es propio de una Comunidad Autónoma del artículo 151 o de la Disposición Transitoria Segunda.

En el ámbito nacional existe una situación de bloqueo autonómico, además del intento de golpe de estado del 23 de febrero.

García de Enterría con la Comisión de

Expertos, en sus conclusiones, enunció que los Estatutos que se elaboraban debían seguir los procedimientos establecidos en el artículo 143 y concurrentes.

A raíz del contenido de los informes de la Comisión, se plasman los Pactos Autonómicos firmados el 31 de julio de 1981, para reconducir los procesos autonómicos pendientes por la vía del artículo 143; pero dos Comunidades Autónomas, Canarias y la Comunidad Valenciana, ya tenían muy avanzados o acabados sus procesos, por lo que se les consolaba reconociéndoles todas las competencias que figuraban en su proyecto de Estatuto.

Esto, jurídicamente, sólo tenía una salida: se aprueba el Estatuto como si fuese por la vía del artículo 143 CE, pero al mismo tiempo se tramita una ley orgánica por la vía del artículo 150.2 CE (leyes orgánicas de transferencias o delegación). En el caso de la Comunidad Valenciana la LO 12/82 de 10 de agosto de Transferencia de Competencias de Titularidad Estatal a la Comunidad Valenciana (LOTRAVA). Para Canarias la LO 11/82 (LOTRACA).

La LOTRAVA no enumera competencias, sino que indica que el Estado transfiere todas aquellas competencias de titularidad estatal, que excedan del artículo 148, a la Comunidad Valenciana.

#### **· Tramitación en las Cortes Generales**

El texto era el consensuado por los tres partidos políticos, pero en dos puntos, en los que no fue posible el consenso coexistían una redacción oficial y otra alternativa formulada por la UCD.

Por un lado estaba el artículo 1, referente a la denominación (País Valenciano según PSOE) y en el anexo (Reino de Valencia según UCD) y, por otro lado, en el artículo 5, referente a la bandera (franja azul y barras, sin corona y con el escudo del *Consell*) y en el texto alternativo figura la misma bandera pero coronada y con el

escudo de las tres provincias.

El texto que se aprobó el 19 de junio de 1981 se presentó al Congreso de los Diputados el 29 de junio de 1981. En la tramitación parlamentaria, el grupo socialista no presentó enmiendas, pero sí lo hacen la UCD y el PC.

El 29 de diciembre de 1981, la Comisión Constitucional del Congreso emitió su dictamen, en el que se incorporaron las enmiendas presentadas por la UCD (sus textos alternativos). Se pasa a votación del Pleno del Congreso el 9 de marzo de 1982, y es rechazada, por lo que se devuelve a la Comisión para que emita nuevo dictamen. Se rechaza, sobre todo, porque no se acepta la denominación de Reino de Valencia, y es requisito exigido en el artículo 147 CE, la existencia de la denominación como requisito mínimo para la aprobación del Estatuto.

El nuevo dictamen incluye la denominación de Comunidad Valenciana, y con esta solución el proyecto fue aprobado por el Congreso y el Senado, y se promulga mediante la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, publicada en el BOE del 10 de julio, entrando en vigor el mismo día.

Las primeras elecciones autonómicas (a las Cortes Valencianas) se celebraron el 8 de mayo de 1983, coincidiendo con las elecciones municipales. Hasta entonces, según lo dispuesto en la Disposición Transitoria Tercera del Estatuto, se había constituido una Asamblea Provisional, formada por los Parlamentarios nacionales y un número igual de representantes de los partidos políticos elegidos por ellos en función de su representación proporcional.

Lo primero que hizo la Asamblea Provisional fue elegir al Presidente Autonómico de la Comunidad Valenciana (Joan Lerma) y después de las elecciones, las Cortes Valencianas volvieron a elegir a Lerma como Presidente de la Generalitat Valenciana.

## · **Reforma del Estatuto**

Aprobada la LOTRAVA y como consecuencia de los segundos Pactos Autonómicos, se aprobó la LO 5/94, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto y, como gesto político, se aprobó la LO 12/94, de 24 de marzo, de derogación de la LOTRAVA (LO 12/1982, de 10 de agosto), puesto que había quedado sin efecto después de la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana.

## · **El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Organización Institucional de la Comunidad Valenciana**

El artículo 147.2 CE, nos dice el contenido mínimo de todos los Estatutos, en su apartado c) indica que deberán contener la denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas propias.

El precedente jurídico nos lo da el artículo 152.1 CE, que se refiere, en principio, únicamente a las CC.AA. que acceden a la autonomía por la vía privilegiada del artículo 151. Dice que en estos Estatutos la organización institucional se basará en una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde [...]; en su párrafo segundo, el artículo 152.1 hace mención a un Tribunal Superior de Justicia, que sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

Como consecuencia de los Pactos de 1981, se homogeneiza la organización institucional de todas las CC.AA., que contarán como mínimo con tres instituciones: Asamblea o Cámara Legislativa; el Presidente de la Comunidad Autónoma y el Consejo de Gobierno.

El artículo 9.1 del Estatuto Valenciano nos dice que el conjunto de las instituciones de autogobierno constituye la Generalitat Valenciana. Todas ellas conforman la Generalitat Valenciana.

El artículo 9.2 dice que forman parte de la Generalitat Valenciana:

- Las Cortes Valencianas o *Corts*.
- El Presidente.
- El Gobierno Valenciano o *Consell*.
- Y las demás instituciones que determine el presente Estatuto.

Así, nos encontramos estas instituciones en los siguientes artículos:

- En el artículo 24: el Síndico de Agravios.
- En el artículo 25: el Consejo Valenciano de Cultura.
- En el artículo 59: la Sindicatura de Cuentas.
- En el artículo 60: el Consejo Económico y Social o Comité Económico y Social (CES).

Estas instituciones tienen su sede en Valencia, excepto el Síndico de Agravios que la tiene en Alicante y el Consejo Económico y Social que la tiene en Castellón.

Junto a estas instituciones aparecen otras dos, que no se denominan instituciones sino órganos relevantes, al no figurar en el Estatuto, que son: la Academia Valenciana de la Lengua y el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana (realiza las mismas funciones que el Consejo de Estado).

Las instituciones que figuran en el Estatuto son de obligada creación y existencia, aunque en el caso del CES, el Estatuto dice «podrá».

La Comunidad Valenciana está formada por:

- Los términos municipales de los Ayuntamientos que forman parte de las tres provincias que conjuntamente forman el *territorio*

(art. 3).

- Los *ciudadanos* o la población, que está formada por aquellos ciudadanos españoles (condición política) que tengan la vecindad administrativa (empadronamiento) en uno de los municipios de la Comunidad Valenciana y tengan la condición política de valencianos. Esto permite disponer de sufragio activo y pasivo en las elecciones autonómicas a las Cortes Valencianas (art. 4).
- La *Generalitat Valenciana*, el entramado jurídico-político de las instituciones de autogobierno, nombradas anteriormente.
- **Las Cortes Valencianas o *Corts***

Es el Parlamento autonómico o Asamblea Legislativa prevista en el art. 152.1 CE, y que representa a los ciudadanos valencianos.

La regulación de las Cortes se encuentra en tres disposiciones:

- ◆ En el propio Estatuto, artículos 10 a 14.
- ◆ En cuanto a su organización y funcionamiento se regula por el Reglamento de las Cortes Valencianas de 30 de junio de 1994.
- ◆ En cuanto al sistema electoral en la Ley 1/87, de 31 de marzo, Ley Electoral Valenciana.
- ◆ ***En el Estatuto***

Ejerce las competencias legislativas; el control del ejecutivo, etc. Con la modificación del Estatuto para adecuarla a la legislación electoral, se celebran las elecciones el cuarto domingo de mayo, cada cuatro años.

No existen los Decretos Leyes Autonómicos, tan

sólo los Decretos Legislativos (delegación de las Cortes a favor del *Consell*).

Los Decretos Leyes sólo los podrá dictar el Gobierno de la nación. Estas 2 normas tienen rango de Ley aunque no lleguen a ser leyes, que tan sólo las puede dictar el Parlamento. Entre leyes estatales y autonómicas no existe relación de jerarquía sino de competencia; así cuando se establece reserva de ley ordinaria tanto la cumple una ley del Estado como una ley autonómica.

El artículo 12.4 del Estatuto dice que las elecciones se celebrarán cada cuatro años el cuarto domingo de mayo. La LOREG fue modificada estableciendo esta fecha para que coincidieran los procesos autonómicos y las elecciones municipales, así como en ocasiones las europeas. Esta fecha es para todas excepto para Andalucía, País Vasco, Cataluña y Galicia.

No existe la posibilidad de la disolución anticipada de las Cortes Valenciana.

◆ ***En el sistema electoral***

El arranque proviene del artículo 152.1 CE, que contiene la configuración institucional mínima y dice que, en referencia a la Asamblea, se elegirá por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional y con criterios que garanticen la representación

de las distintas zonas del territorio.

El Estatuto de Autonomía dedica a las Cortes los artículos 10 a 14 y a las reglas del sistema electoral los artículos 12 y 13.

La LOREG contiene preceptos aplicables a todas las CC.AA. En la Disposición Adicional Primera, se enumeran los artículos que por tener el carácter de básicos son aplicables a las elecciones de las Asambleas de todas las CC.AA. También señala otros artículos que serían aplicables con carácter supletorio (el resto del Título I). Estos artículos tienen que respetarse por la Ley Electoral Valenciana.

#### ◆ **Sistema electoral**

El artículo 12 del Estatuto se refiere al número de diputados a elegir. No establece el número sino que establece un número mínimo y un máximo. Así dice un número de Diputados no inferior a 75 ni superior a 100, elegidos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma que determine la ley electoral valenciana y se regulará atendiendo a criterios de proporcionalidad y, en su caso, atendiendo a criterios de comarcalización. El Estatuto permite que la legislación electoral contemple la posibilidad de las comarcas.

La Ley electoral Valenciana

es la Ley 1/87, de 21 de marzo, Ley Electoral Valenciana, y se publicó en el DOGV del 6 de abril. Esta ley ha fijado el número de Diputados de las Cortes en su artículo 11, y fija el número en 89.

Por otra parte, el Estatuto, en su artículo 12.2, establece una cláusula de cierre o barrera electoral; y dice que para que puedan ser elegidos Diputados los candidatos, sus listas habrán de obtener al menos el 5% de los votos emitidos en la totalidad de la Comunidad Valenciana. No de su circunscripción, de toda la Comunidad.

Este precepto es distinto en muchas de las otras CC.AA., ya que la barrera se establece en el 3%, pero sobre los votos emitidos en la circunscripción, no sobre la totalidad del censo electoral de la Comunidad Autónoma como viene establecido en el Estatuto. Esta diferenciación establecida en la Comunidad Valenciana se hace para evitar partidos cantonalistas o de carácter provincial.

La circunscripción electoral será la provincia, según el artículo 11 de la Ley Electoral Valenciana. El reparto entre las tres circunscripciones provinciales es el siguiente:

- ◇ Alicante: 30 Diputados/as.
- ◇ Castellón: 22 Diputados/as.
- ◇ Valencia: 37

Diputados/as.

El artículo 13 del Estatuto dice que la ley Electoral Valenciana tendrá que ser aprobada por mayoría cualificada de 3/5 partes. Esto es distinto en el Estado, ya que para establecer el régimen electoral general se especifica que será mediante ley orgánica (art. 80 CE), es decir, se requiere mayoría absoluta.

Elecciones	Alicante	Castellón	Valen
1983	29	25	35
1987	29	23	37
1991	30	22	37
1995	30	22	37
1999	30	22	37

También establece un número mínimo de Diputados por circunscripción, 20 Diputados, repartiéndose el resto atendiendo a criterios de proporcionalidad según la población. Así, 29 se distribuirán entre las tres provincias en función de su respectiva población. Tiende a que no se exceda de una proporción 1 a 3.

La proporcionalidad basándose en la población tan sólo se mantiene en Alicante ya que posee una población del 32 o 33% de la CC.AA. y posee un 37.7% de escaños. Por otra parte Castellón tiene el 12% de población y el 24% de escaños, por lo que tiene el doble de escaños con relación a su población. Respecto a Valencia tiene un 57% de población y le corresponde un 41.6% de escaños. Por todo esto, se

llega a la conclusión de que el número de 20 Diputados para cada provincia es una cifra un tanto elevada.

El sistema de listas es el mismo que se sigue para el Congreso de los Diputados, es decir, un sistema de listas cerradas y bloqueadas (un sistema un tanto injusto). En la lista cerrada ni entran ni salen candidatos, no se puede intercalar y añadir candidatos de diferentes partidos y no se puede alterar el orden de candidatos establecido previamente por el partido, por lo que se votan a los partidos, no a los candidatos.

El sistema seguido para la distribución de escaños es la regla D'Hont, seguido para el Congreso de Diputados, Ayuntamientos y Cortes Valencianas. Es un sistema proporcional pero no puro, es corregido, respetando en esencia la proporcionalidad que favorece la representación de los partidos mayoritarios.

#### ◆ **Causas de inelegibilidad y causas de incompatibilidad**

La inelegibilidad se refiere a causas que impiden ser candidato, por lo que son previas a la celebración de las elecciones.

La incompatibilidad se refiere a después de las elecciones. Se puede ser candidato pero si se es elegido se tiene que renunciar a la situación que

le hace incompatible.

Normalmente las causas de inelegibilidad lo son también de incompatibilidad, pero no necesariamente las de incompatibilidad lo son de inelegibilidad.

La condición de Parlamentario autonómico es incompatible con la de Diputado en el Congreso de los Diputados, pero sí que se puede ser Diputado autonómico y Senador.

Los miembros de los ejecutivos, tanto los Ministros como los *Consellers*, pueden ser Diputados nacionales o autonómicos, pero cada uno de la Asamblea de su ámbito.

El Senado (Cámara de representación territorial) está formado por 259 Senadores, de los que se eligen directamente a la mayor parte de los mismos. Se eligen directamente a 210 Senadores, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 69 de la CE. Hasta los 259 quedan 49, que son por designación indirecta o autonómica y que se eligen por las CC.AA., según el procedimiento previsto en el artículo 69.5 CE (1 por cada CC.AA. y luego van sumando uno por cada millón de habitantes).

El Estatuto, en su artículo 11 establece que compete a Las Cortes Valencianas la designación de los

Senadores que le corresponden. Para ello se aprobó la Ley 3/88, de 21 de mayo, de designación de Senadores en representación de la Comunidad Valenciana.

En la Comunidad Valenciana se eligen 5 Senadores (1 fijo, y los otros cuatro por la población).

La ley dice que el número de Senadores a elegir se distribuye entre los grupos parlamentarios de las Cortes aplicando la regla D'Hont. Se hace una distribución proporcional. Se distribuyen los Senadores según los Diputados de los grupos parlamentarios. De los 5 Senadores, le correspondieron 3 al PP y 2 al PSOE (últimas elecciones). Su mandato coincide con el de las Cortes Valencianas, que son las que les nombran, por lo que no coincide el mandato de los Senadores de elección directa con los que representan a las Autonomías.

La condición de Parlamentario autonómico es compatible con cualquier actividad, lo que no es compatible es percibir dos retribuciones del sector público. Se puede mantener la actividad privada, salvo los casos en que puedan ser incompatibles por razón de la materia.

#### ◆ **El Presidente de la Generalitat**

Aparece en el artículo 9 del

Estatuto, en su apartado 2 y se regula en los artículos 15 y 16. El artículo 152.1 CE, cuando habla del Presidente de la CC.AA. establece unos mínimos a respetar por todas las CC.AA. así, dice que será elegido por la Asamblea Legislativa, en nuestro caso por las Cortes Valencianas, de entre sus miembros y nombrado por el Rey.

Al Presidente le corresponde:

- ◇ Presidir y dirigir el Consejo de Gobierno. Función política.
- ◇ La suprema representación de la Comunidad. Función de representación institucional, protocolario.
- ◇ Ostenta la representación ordinaria del Estado en la Comunidad. Función de representación del «Rey». Como representación del Estado promulga las leyes de la Comunidad Valenciana y ordena y dispone lo necesario para su publicación.

Las leyes autonómicas se tienen que publicar en el DOGV y en el BOE. A efectos de eficacia y entrada en vigor, se contará a partir de su publicación en el DOGV.

La figura del Presidente de

la Generalitat tiene absoluta incompatibilidad, no pueden dedicarse a otra actividad.

◆ ***Sistema de elección***

Se regula en el artículo 15 del Estatuto y en el artículo 3 de la Ley del Gobierno Valenciano.

La propuesta corresponde a los grupos parlamentarios autonómicos. Se señala la sesión de investidura y después del debate de investidura se vota.

Para ser elegido en la primera vuelta tiene que obtener mayoría absoluta y si la obtiene ya no se sigue con la votación de los demás candidatos. Si no obtiene mayoría absoluta se vota a los siguientes y si no se obtiene por ningún candidato se produce una segunda votación, pasadas 48 horas.

Esta segunda vuelta es limitada ya que no concurren todos los candidatos, sólo se presentarán los dos candidatos que obtuvieron más votos en la primera vuelta. En esta vuelta tan sólo es necesario la mayoría simple.

Si se produce un empate, se vuelve a votar pasadas 24 horas y si el empate se mantiene, queda elegido el candidato de la lista que más votos ha obtenido en las elecciones.

Una vez elegido el Presidente de la Generalitat,

el Presidente de las Cortes lo comunicará al Rey y éste lo nombrará. El nombramiento es refrendado por el Presidente del Gobierno.

El Presidente cesa: cuando dimite; cuando pierde la condición de parlamentario autonómico; cuando triunfa una moción de censura o pierde la cuestión de confianza; y también cuando culmina el mandato.

En cuanto a los sistemas de control parlamentario están:

- ◇ La moción de censura constrictiva (incluye un candidato a Presidente) que requerirá la mayoría absoluta.
- ◇ La cuestión de confianza que se pierde si no se alcanza la mayoría simple.
- ◇ **El *Consell***

Su función es la más política. La regulación básica del *Consell* se contiene en los artículos 17 a 20 del Estatuto, en donde se contiene la regulación más importante y en la ley que desarrolla éstos, La Ley 5/83, de 30 de diciembre, del Gobierno Valenciano.

Esta ley ha sido modificada en tres ocasiones:

- Ley 6/1987, de 23 de septiembre.
- Ley 8/1990, de 27 de diciembre.
- Ley 6/1995, de 3 de abril.

El artículo 17 del Estatuto, nos dice que el *Consell* es el órgano colegiado del Gobierno Valenciano; ostenta la potestad ejecutiva y reglamentaria; debe cumplir y hacer cumplir las normas; dirige la Administración bajo la dependencia de la Generalitat Valenciana; administra los medios materiales y humanos.

Según lo previsto en el apartado 2 del artículo 17, el número de miembros del *Consell* no debe exceder de 10 con funciones ejecutivas, más el Presidente, sin que exista limitación en cuanto a las Consejerías sin cartera. Serán nombrados y cesados libremente por el Presidente. El nombramiento por el Presidente es totalmente libre, sin ninguna imposición de carácter jurídico. En cualquier momento, por

consiguiente,  
también los puede  
cesar.

Las Cortes no  
pueden cesar a  
ningún Conseller; sí  
al Presidente,  
mediante la moción  
de censura.

En cuanto a su  
composición, la Ley  
de Gobierno  
Valenciano  
contempla la  
posibilidad de  
existencia de uno o  
varios  
Vicepresidentes.  
Éstos asumirán las  
funciones de  
Presidente en caso  
de enfermedad o  
ausencia del  
Presidente. También  
se contempla la  
figura de un  
Secretario, que es  
obligatoria, y que  
será desempeñada  
por un Conseller (el  
de Presidencia si lo  
hubiere), y también  
podrá designar, de  
entre sus miembros  
un portavoz, pero  
esta figura no es  
obligatoria.

El nombre o  
denominación de las  
Consejerías se  
establece por  
Decreto, del que se  
dará cuenta a las  
Cortes Valencianas.  
La última  
remodelación ha  
sido el pasado mes  
de mayo.

La ley contempla la existencia de Comisiones Delegadas: reunión de varios Consellers para tratar asuntos de su competencia. También existen Comisiones Interdepartamentales, integradas por altos cargos de la Administración para el análisis de asuntos de su competencia (altos cargos: subsecretarios, secretarios generales, directores generales).

El *Consell* es titular de la potestad de iniciativa legislativa, la potestad de presentar proyectos de ley. El tipo de normas que dicta el *Consell* se establecen en el artículo 39 de la Ley de Gobierno Valenciano. Su ordenación jerárquica será:

- Los Decretos del *Consell*.
- Los Decretos del Presidente.
- Las Órdenes de las Comisiones Delegadas del Gobierno.

- Las Órdenes de las Consejerías.
- Las Disposiciones de órganos inferiores por orden de su jerarquía.
- **El aforamiento o fuero especial**

El aforamiento o fuero especial lo tiene el Presidente y los *Consellers*. La exigencia de responsabilidad, que no sea política ésta se ejerce ante las Cortes Valencianas, tanto del Presidente como de los *Consellers* lo será ante el Tribunal Superior de Justicia de Valencia y no por los Tribunales ordinarios.

Inclusive reglamentos en ejecución de leyes.

Diplomatura  
en Gestión  
y  
Administración  
Pública

446  
Derecho  
Autonómico  
Comparado

22

23