

María Rosa Ripollés Serrano  
DOCTORA EN DERECHO.  
LETRADA DE LAS CORTES GENERALES

# ASPECTOS TÉCNICO-JURÍDICOS DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA (El singular proceso de elaboración y las reformas)

## SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. EL PROCESO PARLAMENTARIO DE APROBACIÓN.
- III. LAS REFORMAS DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA VALENCIANA.
- IV. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA.

## I. INTRODUCCIÓN

Si tuviera que utilizar un símil pictórico para referirme a la materia de mi aportación en este número extraordinario del ANUARIO sobre el XX Aniversario del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, tendría que decir que participa de una amalgama de estilos: impresionista, por cuanto la revisión de viejos textos, ahora ya en los archivos parlamentarios, y antiguas notas personales, me han traído a la memoria recuerdos y vivencias de la tramitación del proyecto en 1981 y 1982 en el Congreso de los Diputados, algunas de las cuales procuraré transmitir, como también de la tramitación de las reformas del 91 y el 94 en mi percepción esta vez desde el Senado, que se me figuran pinceladas impresionistas por el transcurso del tiempo. Realista también porque realismo fue, a 20 años vista, decantarse por lo principal y no por cuestiones formales que a punto estuvieron de dar al traste con el proyecto, apoyándose únicamente en la Constitución y no en peculiares quimeras cuando no utopías. Y simbolista, porque, dos décadas después de aquella etapa, es de razón reconocer que el Estatuto – símbolo entonces de democracia o mejor de restauración democrática (piénsese en los lemas unitarios de aquellas macromanifestaciones de fines de los 70: «libertad, amnistía y Estatuto de Autonomía»)– ha sido y es símbolo democrático y de modernidad de la Comunidad Valenciana.

Pero dicho ésto con cierta emoción, que reivindico, no debe empañar la reflexión técnica y a ello voy, anunciando que en esta mi modesta aportación trataré sobre el marco parlamentario en que se llevó a cabo la tramitación del Estatuto de Autonomía Valenciano, y llamo la atención sobre el hecho de que, por el momento, sólo digo valenciano, porque originariamente no estuvo muy claro a que sustantivo iba a acompañar el adjetivo valenciano; el procedimiento de aprobación del Estatuto, las posteriores reformas estatutarias y los aspectos técnico-jurídicos del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, al compás del análisis de su gestación y reformas.

Las Cortes Generales de la I Legislatura Constitucional, concretamente el Congreso de los Diputados, eran un hervidero de noticias, reuniones, y movimientos políticos, (tengan en cuenta que hablo del otoño-invierno de 1981 y de los primeros meses de 1982, esto es, unos meses después del intento de golpe de Estado de febrero de 1981, y desde el enfoque de una letrada que había hecho el primer ejercicio de la oposición a primeros de febrero de 1981 y el segundo el 25 de febrero del mismo año y que desde marzo de 1981 tuvo la oportunidad de vivir aquel verdadero laboratorio de Derecho constitucional y parlamentario, en el que a punto estuvo, como jocosamente se comentaba entonces, de convertirse el grupo mixto en grupo mayoritario y donde el «látigo» del grupo oficialmente mayoritario — José Ramón Pin Arboledas— iba literalmente a la carrera para conseguir que los Diputados del grupo centrista asistieran a las sesiones de los órganos de trabajo de la Cámara, y evitar el consiguiente escrito a la Presidencia que los componentes del entonces joven y superdinámico grupo parlamentario socialista, que realmente practicaban una oposición «de manual», usaban como parte de todas las oportunidades reglamentarias para potenciar la fuerza de quienes por esta época eran un grupo claramente en ascenso).

Del Congreso en 1981 y 1982, recuerdo a tres personas especialmente: su Presidente, Landelino Lavilla a quien me sería muy fácil y grato definir como uno de los mejores Presidentes de Cámara en la moderna democracia española, pero como ustedes pensarán que soy subjetiva en la definición, porque fue el primer Presidente con el que tuve el honor de trabajar, me acogeré a un argumento de autoridad y citaré al después Presidente Trillo, que ha calificado a Landelino Lavilla como «el mejor Presidente que ha tenido el Congreso» y es que, ciertamente, el Presidente Lavilla tuvo un estilo muy propio en el modo exquisito en que trataba con rigurosa igualdad a todos los Diputados, además de ser rigurosísimo también en la ordenación de los debates, que fre-

cuentemente preparaba con los Letrados que llevábamos los proyectos de ley — como ocurrió con el proyecto de Estatuto valenciano— y con un rigor intelectual mas que sobrado. Recuerdo también a un hombre clave en la tramitación del proyecto en valenciano y en otros muchos, como era el por aquella época Presidente de la Comisión Constitucional, Emilio Attard, ya fallecido, habilísimo en la negociación y en la dirección de orquesta parlamentaria; y a quien fue entonces Secretario General: Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui, que nos enseñó los modos del oficio, los recovecos del Reglamento y, sobre todo, el honor de servir al Parlamento como forma cualificada de servir a la sociedad que éste representa, imponiéndonos severas dedicaciones cuasi monacales a las Cámaras que, sin duda, nos marcaron a aquellas generaciones de Letrados ya fuera para persistir en ello, ya fuera para buscar nuevos rumbos ante tan rigurosas exigencias.

Concretamente en la esencia del Estatuto, durante la tramitación parlamentaria hubo dos Diputados que realmente cocieron — valga la expresión— el proyecto, Fernando Abril Martorell y Alfonso Guerra González. Puedo verlos paseando por el pasillo que rodeaba la sala de Ponencia Lázaro Dou en el edificio de ampliación del Congreso de los Diputados, en diversos momentos, incluso casi de madrugada cuando la segunda ponencia, tras horas de discusión y buen número de cafés, «paraba el reloj» hasta que hubiera luz verde para continuar los trabajos.

Estos Diputados y otros — Fraga, Berenguer Fuster, Carro, Lerma, Pin Arboledas, Sotillo, García Miralles y Senadores como Báguena, Broseta y Beviá— y este ambiente están en los orígenes del actual Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, como parte de una historia que nos parece remota por la voracidad de aquellos tiempos realmente apasionantes en que, entre todos, con el método del consenso, se construyeron los cimientos del actual sistema político-territorial.

## II. EL PROCESO PARLAMENTARIO DE APROBACIÓN DEL ESTATUTO

El primer documento con que se abrió la tramitación parlamentario del «proyecto de Estatuto de Autonomía del País Valenciano» fue un oficio de Antonio García Miralles, como Presidente de la Asamblea prevista en el artículo 146 de la Constitución, remitiendo al Presidente del Con -

greso de los Diputados el anteproyecto de Estatuto y la documentación acreditativa de los acuerdos municipales y certificaciones del Consell provisional de 7 de abril de 1981 y 22 de junio de 1981, así como el Acta de la Asamblea celebrada en el castillo de Peñíscola el 19 de junio de 1981. Documentación que entró en el Congreso el 29 de junio de 1981 con el número de registro 9032.

De la lectura del Acta de la reunión de Peñíscola y del debate que allí se sostuvo se desprenden dos elementos: 1) el común deseo de todos los grupos políticos de sacar adelante el proyecto, como proyecto de mínimos y de consenso, en el que todos los grupos sacrificaban parte de sus posiciones en pro de la aprobación de un texto básico y 2) las profundas discrepancias en tres asuntos: denominación, lengua y símbolos y papel de las Diputaciones Provinciales. Con todo, al fin, por unanimidad de los 107 componentes de la Asamblea de parlamentarios y diputados provinciales, se aprobó el anteproyecto de Estatuto y como anexos los textos alternativos y enmiendas mantenidos por UCD y el Partido Comunista.

La Mesa del Congreso de los Diputados, tras calificar la documentación remitida, acordó el 29 de septiembre de 1981 la admisión a trámite, publicación y envío del «Proyecto de Estatuto de Autonomía del País Valenciano» a la Comisión Constitucional, abriéndose un plazo de enmiendas de 15 días hábiles, de acuerdo con el Reglamento provisional del Congreso de los Diputados (Boletín Oficial de Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie H, nº68.I de 13-10-1981), plazo que posteriormente fue ampliado hasta el 9 de noviembre y, después, hasta el 10 del mismo mes, por ser festivo en Madrid el 9.

Al Proyecto de Estatuto se presentaron en el Congreso de los Diputados, 123 enmiendas: una de totalidad de texto alternativo planteada por el Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana y 122 enmiendas al articulado, de las cuales la 1 a 11 eran del Diputado de UCD, Joaquín Galant Ruiz; 12 a 32 del Grupo Parlamentario del PNV, 33 a 42 del Grupo Parlamentario Minoría Catalana; 43 a 91 del Grupo Parlamentario de Coalición Democrática; 92 a 117 del Grupo Parlamentario de UCD; y 118 a 123 del Grupo Parlamentario Comunista.

La primera Ponencia de la Comisión Constitucional emitió Informe el 15 de diciembre de 1981 (Boletín Oficial de Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie H, nº68.I.2, de 15-1-1982). Formaban parte de esta Ponencia 13 Diputados: 3 del Grupo Parlamentario Centrista –

Rafael Arias Salgado, Luis Berenguer y José Ramón Pin— ; 2 por el Grupo Parlamentario Socialista — Alfonso Guerra y Joan Lerma— ; 1 por el Grupo Parlamentario Comunista — Antonio Palomares— ; 1 por el Grupo Parlamentario Socialistas de Cataluña — Rodolfo Guerra— ; 1 por el Grupo Parlamentario de Minoría Catalana — Miguel Roca— ; 1 por el Grupo Parlamentario de Coalición Democrática — Antonio Carro— , 1 por el Grupo Parlamentario Vasco — José María Azcárraga— ; 1 por el Grupo Parlamentario Socialistas Vascos — Enrique Múgica— ; 1 por el Grupo Parlamentario Andalucista — Juan Carlos Aguilar— ; y 1 por el Grupo Mixto — Blas Piñar— .

La Ponencia había acordado como método de trabajo mantener el texto del Proyecto incorporando sólo las enmiendas que recibieran unanimidad y, en tal concepto, se introdujeron modificaciones técnicas al artículo 11, apartados d) y f), que, en realidad eran meras correcciones gramaticales; se modificó el artículo 20 para incluir la facultad del Consell de suscitar conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional, por propia iniciativa o, previo acuerdo de la Asamblea, en virtud de la aceptación de las enmiendas 24 del Grupo Parlamentario Vasco y 97 del Grupo Parlamentario Centrista automodificadas; igualmente se modificó el art. 21, incorporándose a la redacción del Anteproyecto que se limitaba a decir: «El Tribunal Superior de Justicia Valenciano es el órgano jurisdiccional de la Comunidad Autónoma Valenciana», verdadera tautología, la expresión «en el que culmina la organización en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma Valenciana», además de añadir la referencia a la Ley Orgánica del Poder Judicial, todo ello por aceptación de la enmienda 98 centrista.

La ponencia modificó también el art. 24 del Proyecto referente al Síndico de Agravios, en el sentido de iniciar el artículo con una referencia a la coordinación con el Defensor del Pueblo, también en este caso propuesta por la enmienda 99 de UCD que subsumía en parte una enmienda de Coalición Democrática.

En el artículo 26.2 del Proyecto, referente a las normas de validez provisional de la Generalidad Valenciana, en materia de normas de desarrollo de legislación básica estatal y ejecución de la legislación del Estado, dictadas en defecto de legislación estatal, cuya vigencia se hacía depender de la entrada en vigor de la correspondiente norma estatal, se efectuó una corrección de errores consistente en cambiar «derogada en la entrada en vigor» por «derogadas a la entrada en vigor».

En cuanto al título III del Proyecto relativo a las competencias, fue objeto de complejas deliberaciones en las que jugaron de una parte la pretensión de acomodarlo a la Constitución y por ello al diseño competencial de un Estatuto iniciado por la vía del art. 143 y 146 de la Constitución, y, de otra parte, la aspiración de mantener el grueso de competencias del proyecto de Benicásim en los términos de una previsión competencial amplia. Se estudió incluso una propuesta de reordenación competencial del Grupo centrista, que no prosperó, y la cuestión se dejó abierta para trámites parlamentarios posteriores.

Las únicas modificaciones de esta primera ponencia en el ámbito competencial afectaron a los artículos 31. apartado 28, 34.1.6, 36; 42; y 43.3; esto es, se incorporó una redacción más amplia a la competencia exclusiva sobre instituciones públicas de protección de menores, que se extendió a «protección y ayuda de menores, jóvenes, emigrantes, tercera edad, minusválidos y otros grupos sociales que requiriesen especial protección incluyendo la creación de centros de protección, inserción y rehabilitación», ampliación que provenía de la enmienda 71 de Coalición Democrática; se substituyó la expresión errónea «crédito corporativo» por «crédito cooperativo», confusión de tamaño natural y recurrente en numerosos proyectos de Estatuto y sus posteriores reformas; y se reguló la «policía autónoma del País Valenciano», con esta denominación de las dos alternativas que contenía el proyecto: País Valenciano, Reino de Valencia, por enmienda *in voce* de la Ponencia que, por entonces, parecía estar en línea con esta denominación para la Comunidad Autónoma Valenciana.

Fue muy debatido el artículo referente a la competencia de los órganos jurisdiccionales en la Comunidad Valenciana en el orden contencioso-administrativo, puesto que el art. 40.1.c) del proyecto, que era idéntico al art. 20.1.c) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y por ello contenía las facultades más amplias en relación con esta cuestión, se intentó substituir bien por la cláusula abierta de remisión a lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial — tal y como se recogía en el art. 49.1.c) del Estatuto de Autonomía para Andalucía—, o bien por la más específica del Estatuto gallego que en su art. 22.1.c) se remitía a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, como norma habilitante en relación con los actos dictados por la Administración del Estado en la Comunidad Autónoma gallega. Tampoco hubo acuerdo en este punto y se mantuvo el texto del proyecto, haciéndose realidad una vez más aquello de que quien es dueño de la iniciativa marca el proyecto.

Sí modificó la Ponencia, siquiera momentáneamente, por enmienda *in voce* la redacción del proyecto referente a los convenios de colaboración — art. 42— para la gestión y prestación de servicios correspondientes a materias de exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma, que llegó de forma novedosa en el proyecto valenciano por dos razones: por la específica mención a la celebración de esta clase de convenios también con el Estado, que después sólo han recogido la LORAFNA y el Estatuto de Extremadura, aunque es práctica común en todas las Comunidades Autónomas, y porque el proyecto de Estatuto valenciano contenía una regulación mucho más exclusiva en este asunto que la contenida en los cuatro estatutos de régimen especial, es decir los elaborados por la vía del art. 151 de la Constitución. Por aquel momento la primera Ponencia modificó el texto del art. 42 del proyecto, incorporando una redacción semejante a la contenida en el Estatuto gallego — art. 35.1.2— .

Otra modificación de la Ponencia afectó al artículo 43.3 del proyecto, en este caso de estilo, porque el precepto necesitaba una introducción que clarificase su contenido y así se incorporó la frase inicial: «También podrá solicitar» para referirse a las transferencias o delegaciones de competencias no comprendidas en el art. 149.1. de la Constitución y no asumidas estatutariamente.

En materia de Administración Local — regulada en el título IV del proyecto— hubo 3 modificaciones: en el artículo 44, de estilo, fruto de enmienda *in voce* de la Ponencia, consistente en cambiar la expresión del proyecto, en materia de autonomía local «de acuerdo con las leyes de la Constitución» por «de acuerdo con la Constitución y las leyes». En el artículo 45.1 la Ponencia, también por enmienda *in voce*, añadió la palabra igual, antes de representativo, en la regulación estatutaria de los Ayuntamientos; por último, también por enmienda de la Ponencia, en el artículo 47.2 que regulaba la posibilidad de delegación competencial en áreas específicas que no sean de interés general, en las Diputaciones Provinciales, cambió la expresión «las Cortes Valencianas podrán delegar en las Diputaciones Provinciales la ejecución de sus competencias», por «de las competencias», pues, no en balde, la redacción del proyecto parecía hablar de competencias de las Cortes, cuando la correcta significación era la de las competencias de la Comunidad Autónoma.

Uno de los títulos con más modificaciones en esta fase de ponencia fue el V que abordaba la Economía y Hacienda de la Comunidad Autónoma: objeto de hasta 9 cambios respecto del proyecto. En efecto, en el artículo 48.2 que recogía con carácter general la actividad financiera de la Comunidad, se suprimió, por enmienda *in voce*, la referencia originaria a que ésta no com-

portaría barreras fiscales. El artículo 49.1 regulador del sistema de equilibrio y compensación económica de la Generalidad respecto de los municipios, en el caso de que la Comunidad estableciera tributos sobre hechos sujetos a imposición municipal, se incluyó la mención «cuando así lo prevea la legislación sobre Régimen Local» como pórtico de la competencia y la determinación de que «la ley que establezca el tributo establecerá las medidas compensatorias o de coordinación», ello por aceptación de la enmienda 107 centrista. De carácter semejante fue la incorporación en el artículo 50.1.c) sobre integración en el patrimonio de la Comunidad de las herencias intestadas de causantes que ostentaran la condición jurídica de valenciano, de la expresa matización «en los términos que establezca la legislación del Estado».

La Ponencia introdujo un artículo 51 bis nuevo cuyo contenido provenía, en parte, de la Disposición Adicional Primera del Proyecto, con redacción similar a la contenida en el art. 57 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, adaptado a la LOFCA, en materia de cesión a la Generalidad de los rendimientos de los tributos sobre Patrimonio neto, Transmisiones Patrimoniales, Sucesiones y Donaciones; ventas en fase minorista; consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales y tasas y demás exacciones sobre el juego.

Asimismo se modificó el art. 55 del proyecto que abordaba la emisión de deuda pública por la Generalidad valenciana, en el sentido de sustituir el farragoso párrafo primero del proyecto por tres nuevos apartados propuestos por la enmienda 84 del Grupo Parlamentario Coalición Democrática, y pasando el párrafo segundo del proyecto a ser nuevo apartado 4, con lo que el precepto ganó en claridad y rigor conceptual.

Al artículo 56 del proyecto relativo a la facultad autonómica de constitución de entidades de crédito especializadas u otras instituciones necesarias para su política económica se le incorporó una coletilla precisando que: «en los términos establecidos en la legislación del Estado», que prevenía de la enmienda 109 del Grupo centrista.

En materia de sector público de la Generalidad valenciana, el artículo 57.2 del proyecto, resultó alterado, acordándose una nueva redacción, más precisa, fruto de una enmienda in voce del Grupo Parlamentario de Coalición Democrática, basada en su enmienda 86. Y otro tanto suce-



dió en el art. 57.3 – representantes de la Generalidad en organismos, empresas e instituciones del sector público estatal radicado en territorio de la Comunidad Autónoma– modificado en virtud de enmienda centrista *in voce* basada en su originaria enmienda 112, que recogía expresamente que esta propuesta sería «En los términos y número que establezca la Legislación general del Estado». Por último, en relación con el título V, se sustituyó, a iniciativa centrista, la expresión: «se creará un Consejo Económico-Social» por «se podrá crear».

En cuanto al título VI del proyecto referente a la reforma del Estatuto, la Ponencia cambió sustancialmente el originario art. 60, previendo en el apartado 1 la iniciativa de reforma, atribuida al Consell, un quinto de los miembros de las Cortes Valencianas, o a las Cortes Generales – que no figuraban como sujeto habilitado en el texto del proyecto– variando la estructura del precepto y manteniendo su más peculiar característica: la devolución por las Cortes Generales a las Cortes Valencianas del texto rechazado con mensaje motivado sobre los puntos que hubieran ocasionado su devolución y proponiendo soluciones alternativas; lo que ha requerido posteriormente la articulación de un procedimiento especial para la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana en las Resoluciones del Presidente del Congreso y Norma Supletoria del Presidente del Senado que regulan, respectivamente en una y otra Cámara de las Cortes Generales, los procedimientos de reforma estatutaria.

Como consecuencia de haber pasado el contenido de la Disposición Adicional primera al artículo 51 bis nuevo que incorporó la Ponencia, se suprimió la citada Disposición.

Polémica fue la discusión sobre la Adicional Cuarta del Proyecto que incorporaba una ley del 150.2 de forma automática, para salvar el desfase competencial entre la naturaleza del Estatuto y su contenido. De nuevo, en este asunto, se evidenció la existencia de dos posibilidades: o sustituir el contenido de la Disposición, es decir recurrir a la previsión de una ley del 150.2 de la Constitución Española, esto es, operar por remisión a la transferencia, e incluso a una ley marco; o instar a quien compete para el ejercicio de la potestad del 150.2, lo que equivalía a abrir la puerta para la validación del Estatuto con su contenido conforme al proyecto, pero acompañado por una ley paralela de transferencias.

Esta duda metodológica que planeó sobre la tramitación del proyecto valenciano, dio lugar a que se mantuviera el texto y se pospusiera el acuerdo definitivo para posteriores trámites parlamentarios. El nudo del asunto estaba en si un proyecto de Estatuto del 143-146 de la Constitución podía transformarse prácticamente en un Estatuto del 151 por la mera declaración en una Disposición del Proyecto de que la aprobación del Estatuto implicaba el uso por el Estado del 150.2 de la Constitución en todo lo competencialmente excedente. Lo que, según creo, y así lo expresé en la Ponencia era, dicho suavemente, una elusión constitucional puesto que la competencia de la Asamblea del 146 era la elaboración de un proyecto de Estatuto, y la competencia para instar una ley del 150.2, sólo podía ser ejercitable en los términos del art. 87 de la Constitución por el Gobierno, el Congreso, el Senado, o las Asambleas de las Comunidades Autónomas, sujetos en modo alguno concedentes con la Asamblea del 146, o, dicho de otro modo, el proyecto de Estatuto y su Disposición Adicional cuarta eran dos proyectos distintos, perfectamente idóneo el proyecto e inidónea la Asamblea para proponer una ley del 150.2 como la que subrepticamente contenía la Disposición Adicional cuarta.

Aparte de este tema esencial, la Ponencia dio nueva redacción a la Disposición Transitoria tercera, mediante corrección técnica en materia de fijación de transferencias para inversiones, puesto que esta regulación venía muy confusa en el proyecto.

Superada esta primera lectura del Proyecto en Ponencia, conforme al art. 96 del Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados, pasó al debate en Comisión, que emitió Dictamen en diciembre de 1981 (Boletín Oficial de Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie H, de 2-2-1982, n1 68.II).

Por de pronto, en esta segunda lectura, el proyecto cambió de nombre pasando a ser «proyecto de Estatuto de Autonomía del Reino de Valencia», y, junto a esta modificación, reflejo de los cambios en el contenido del proyecto, se incorporaron estas otras:

- En el artículo 1, apartado 1: Se adoptó nuevo contenido, que provenía de la enmienda 43 de Coalición Democrática, y decía: «El pueblo valenciano, dentro de la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, se constituye en Comuni -

dad Autónoma de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en el presente Estatuto, con la denominación de Reino de Valencia». La denominación de la Comunidad Autónoma en el conjunto del proyecto pasó a ser Reino de Valencia, por coherencia con esta enmienda.

- También en Comisión se sustituyó el contenido del art. 5 (la bandera) que en el proyecto se definía como «compuesta por cuatro barras rojas sobre fondo amarillo, con franja azul junto al asta sobre la que se sitúa el escudo del Consell», por: «La señera o bandera de la Comunidad Autónoma Valenciana esta compuesta por cuatro barras rojas sobre fondo amarillo coronadas sobre franja azul junto al asta. Los escudos de las provincias de Alicante, Castellón y Valencia sobre barras rojas representan las partes integrantes de la Comunidad». Modificación que provenía de las enmiendas 45 de Coalición Democrática y 93 centrista.
- En el apartado 1 del art. 7 (las lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma) se introdujeron algunas variaciones de estilo que no afectaban el fondo, es decir la cooficialidad del valenciano y el castellano, en virtud de enmienda nº47 de Coalición Democrática.
- Del artículo 12.2 se suprimió la posibilidad de que pasaran, alternativamente a la barrera del 5% de votos emitidos en la Comunidad Valenciana, también los candidatos presentados por partidos o coaliciones con representación en el Congreso de los Diputados y que hubieran concurrido a las elecciones generales en al menos 30 circunscripciones y obtenido un 5% del total de votos emitidos.
- En el artículo 14, apartado 3 relativo a Períodos de Sesiones, y sesiones ordinarias y extraordinarias, se añadió la concreción de los dos períodos de sesiones de las Cortes Valencianas – cuatro meses al año entre septiembre-diciembre el primero y entre febrero-junio el segundo– ; y la clausura automática de las sesiones extraordinarias una vez agotado el orden del día, ello por la aprobación de la enmienda 94 centrista que subsumía la 54 de Coalición Democrática.
- En el artículo 15 se incorporó un nuevo apartado 3 en el que se contemplaba la elección automática de Presidente del Consell, si transcurridos dos meses no hubiera resultado elegido ningún candidato, del propuesto por la formación política que hubiese obtenido más escaños o, en caso de empate, más votos (enmienda 95 centrista).

- En el art. 46 se introdujeron dos modificaciones en los apartados 1 y 3 consistentes en requerir la mayoría cualificada de dos tercios para las leyes valencianas de comarcalización y áreas metropolitanas (enmienda 105 centrista).
- En el artículo 47, apartados 2, 3 y 4 se efectuaron cambios referentes a la delegación de competencias en las Diputaciones Provinciales, que de «podrán delegar», paso a ser «delegarán», a la vez que se consignó que la ley por la que las Cortes Valencianas pueden establecer qué funciones de las Diputaciones Provinciales son de interés general debería ser aprobada por mayoría de dos tercios; y se dio nueva redacción al apartado 3 por razones de estilo (todo ello por la enmienda 106 centrista).

El Dictamen de Comisión corrió la numeración de los artículos del Proyecto a partir del art. 51 que había sido introducido en Ponencia:

- En el art. 55.2 se sustituyó la expresión «y su coordinación con el Estado» por «y en coordinación con el Estado».
- La Comisión suprimió durante el debate y aprobación del Dictamen la Disposición Adicional cuarta que, según dije antes, incluía una iniciativa paralela de transferencias, de modo que se abrió el camino, no fácil, para la aprobación en paralelo de una ley de transferencias a la Comunidad Autónoma, paralela y complementaria al Estatuto que validara su contenido competencial (enmienda 90 del Grupo Parlamentario de Coalición Democrática).
- En lo referente a la Asamblea provisional hasta las primeras elecciones autonómicas, que contemplaba la Disposición Transitoria primera, se añadió que para adoptar acuerdos debería recaer votación favorable de dos tercios de sus miembros (enmienda 115 centrista).
- Se introdujo un nuevo apartado 2 bis – luego 3– en la regulación de la Comisión Mixta de Transferencias, referente a la participación de Comisiones Sectoriales de ámbito nacional como órganos de asistencia a la Comisión Mixta (enmienda 116 centrista).

- En la Disposición Transitoria quinta, apartado 1, se concretó el plazo para la celebración de las primeras elecciones autonómicas, que coincidiría con otras elecciones autonómicas (enmienda 117 centrista).

El 9 de marzo de 1982 tuvo lugar el debate del Dictamen en Pleno. El Reglamento del Congreso de los Diputados que acababa de entrar en vigor el 24-2-1982 preveía la aplicación del Reglamento provisional para los proyectos que hubieran superado el plazo de enmiendas, de manera que, de conformidad con la Resolución de 23 de julio de 1979 que disponía que si no se alcanzase la mayoría absoluta del Congreso en la votación final sobre el conjunto del proyecto, se devolvería el dictamen a la Comisión para reconsideración y nueva formulación, en el plazo de un mes, y, subsiguientemente, ser sometido al Pleno de nuevo, éste se aplicó y eso fue lo que sucedió.

Aparte de que, como alguien dijo en el propio debate, el proyecto de Estatuto también fue víctima de alguna manera del funcionamiento por primera vez del nuevo Reglamento, puesto que en el momento de la votación hubo numerosas ausencias según parece por error en la determinación del orden del día, lo cierto es que, desde el punto de vista procedimental, en el apasionante debate de 9 de marzo de 1982, sucedió que ya desde la discusión del artículo 1<sup>o</sup>— denominación de la Comunidad Autónoma— respecto del que permanecía viva una enmienda — la 12— del Grupo Parlamentario del PNV, su Portavoz Azcárraga Rodero la retiró, y, acto seguido las asumió el Grupo Parlamentario Socialista por intervención de Guardiola Sellés, para, inmediatamente después presentar dos enmiendas transaccionales basadas en la vasca el Diputado Berenguer Fuster del Grupo Parlamentario Mixto, y una el Diputado Pin Arboledas del Grupo Parlamentario centrista; pues bien, como quiera que el Reglamento preveía que las transaccionales sólo se admiten a trámite si ningún grupo se oponía y siempre que se retirasen las enmiendas sobre las que se transige, Fraga Iribarne se opuso a la tramitación de dos transaccionales de Berenguer — la primera que recogía de nuevo el texto del art. 1 del Estatuto de Benicàssim y la segunda el del anteproyecto redactado por UCD regional valenciana— ; y Solé Tura a la transaccional de Pin Arboledas, de manera que sólo era posible votar el texto del Dictamen de Comisión para el art. 1 y éste quedó rechazado por 151 votos favorables, frente a 161 negativos y 9 abstenciones, de modo que el Dictamen quedaba sin artículo 1 y, así, se interpretó por la Presidencia que puesto que ello significaba que «de proseguir el debate, adolecería de notorias incongruencias internas», oídos y con el parecer favorable de los Portavoces de la Cámara, había acordado la devolución del Dictamen a Comisión para su reelaboración.

Si esto fue así técnicamente, en el plano político lo que demostró la posterior explicación de voto fue la inexistencia de acuerdo sobre los puntos claves del Estatuto: denominación, símbolos, Diputaciones, volvían a aparecer como asuntos de discrepancia, diríamos que como epifenómenos de algo más profundo; en este debate salieron a relucir argumentos históricos, filosóficos, lingüísticos, jurídicos, lógicos, políticos, etc., Jaime I, la senyera, los Furs, se habló de «magnífico artículo dentro de las expresiones de la más clara democracia, del más claro sentido de participación, de un moderno Estado regionalista y autonomista», salió a relucir la frase de George Bernard Shaw: «Los norteamericanos y los ingleses nos diferenciamos mucho porque hablamos la misma lengua», o se dijo: «si España es un Reino y todos queremos la unidad de España ¿qué razón hay para crear otro Reino en Valencia?, ¿es que alguien se imagina el contrasentido que sería que la personalidad a la cabeza del Reino de Valencia fuera un Presidente?»; «artículo que recoge la tradición y la historia del Reino de Valencia, más el sentimiento progresista de lo que significa el País Valenciano moderno»; o se recordó que «hace, pues, muchos años que nuestra región, tiene problemas de identidad, y para una región cuyo problema político básico es el respeto a su identidad propia y diferenciada, el reconocimiento de carácter histórico del Reino de Valencia se convierte en un hecho políticamente sustantivo». En fin, estos y otros argumentos se sucedieron en el debate de Pleno.

Después de esta catarsis el Dictamen volvió a Comisión; no era el primer Estatuto que volvía a Comisión, pues otro tanto había sucedido con el proyecto gallego.

La segunda Ponencia de la Comisión Constitucional estuvo integrada por 3 Diputados del Grupo Parlamentario Centrista: Abril Martorell, Sebastián Martín Retortillo y José Ramón Pin; 2 por el Grupo Parlamentario Socialista: Alfonso Guerra y Joan Lerma; 1 por el Grupo Parlamentario Comunista: Antonio Palomares; 1 por el Grupo Parlamentario de Coalición Democrática: Antonio Carro; 1 por el Grupo Parlamentario Socialista Catalán: Pedro Jover; 1 por la Minoría Catalana: Miquel Roca; 1 por el Grupo Parlamentario del PNV: Azcárraga; 1 por el Grupo Parlamentario Socialista Vasco: Enrique Múgica; 1 por el Grupo Parlamentario Andalucista: J. Carlos Aguilar; y 1 por el Grupo Parlamentario Mixto: Luis Berenguer.

La ponencia, cuyo objetivo era la revisión de los puntos necesarios de nuevo estudio trabajó «con intensidad, premura y buena voluntad», como dijo en Comisión el Presidente Attard, en madrugadas en las que hubo de todo, nervios, algún que otro enfado, buen humor, mal humor, ironías, cierto dramatismo, alguna crisis, mucho pasillo, varias anécdotas muy curiosas, la secretaria de la Comisión, una excelente funcionaria parlamentaria ya jubilada – Presentación Rossell– a las 2 y pico de una madrugada, sentada frente a la máquina – entonces no había ordenadores– preguntándome cada poco tiempo: ¿hay luz verde?; me consta que el Presidente y el Secretario General pendientes, es decir uno de los procedimientos parlamentarios más apasionantes que he vivido por distintas razones.

Por fin hubo FUMATA BLANCA y el Informe se firmó el 21 de abril, con trece modificaciones respecto del anterior Dictamen que afectaban a: incorporación de un Preámbulo conciliador entre historia y concepción autonomista moderna, cuya síntesis es la autonomía valenciana; en el art. 1 se efectuó una modificación de la denominación de la Comunidad Autónoma: Comunidad Valenciana; determinación de la bandera en el art. 5.1; cooficialidad de los dos idiomas oficiales: art. 7.1; iniciativa legislativa para los Diputados de la Asamblea: art. 14.5; supresión de la elección automática de Presidente del Consell si transcurridos dos meses no hubiera elección: art. 15.3; supresión del conocimiento del valenciano para cubrir plazas de personal judicial, en el art. 23.1; adición en el art. 28 de la palabra facultades junto a competencias; asunción de la competencia sobre Cámaras de la propiedad, comercio, industria y navegación como de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y no exclusiva, lo que supuso: la supresión del art. 31.22 y adición de un apartado 9 en el art. 32; modificaciones en cuanto a la ley de comarcalización que sería «en el marco de la legislación del Estado», y cuya aprobación requerirá mayoría absoluta y no la cualificada de dos tercios del anterior dictamen: art. 46.1; en materia de relaciones con las Diputaciones Provinciales, se volvió al texto anterior sobre transferencias o delegaciones potestativas, en el apartado 2 del art. 47, y se dio nueva redacción a la coordinación de las funciones propias de las Diputaciones, de interés general, por ley, que debería ser aprobada por mayoría absoluta y no dos tercios como preveía el anterior dictamen – apartado 3 del art. 47– . A la Disposición Adicional Tercera – originariamente cuarta en el proyecto– se le incorporaron dos apartados: a) y b) sobre el modo de ejecución de la legislación transferida mediante los correspondientes Decretos de traspaso y sobre la potestad legislativa en tales materias en cuanto no se encuentre reservada al Estado por la Constitución; se añadió también una Disposición Adicional Cuarta nueva sobre modos de control respecto de las facultades transferidas y su sanción en caso de incumplimiento que incluía la suspensión por el Gobierno dando cuenta a las Cortes que resolverían. En la Disposición Transitoria Primera sobre la Asam -

blea provisional autonómica se reservó la mayoría cualificada de dos tercios sólo para las consecuencias jurídicas del control político, en vez de para todos los acuerdos, como figuraba en el primer Dictamen y se corrigió técnicamente el apartado 2; por último se añadió un nuevo apartado d) a la Disposición Transitoria Quinta. 2, referente a los límites del 5% de los votos para tener representación en las primeras elecciones autonómicas.

En el debate en Comisión, que elaboró el segundo Dictamen – el 22 de abril de 1982– se modificó el apartado 4 del art. 47, volviéndose al texto del proyecto en este punto con cambios en la redacción, por aprobación de enmienda socialista durante el debate en Comisión.

El Pleno volvió a debatir el Dictamen – segundo Dictamen del Proyecto– el 28 de abril de 1982, y todavía en este trámite (sexta lectura en la práctica), se introdujeron 3 modificaciones de distinto calado: en el art. 12.3, para acomodar su contenido a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de inmunidad de los parlamentarios de las Cortes Valencianas (enmienda transaccional del Grupo Socialista); se eliminó del art. 34.1.2 el párrafo: «Queda reservada a la competencia exclusiva del Estado la autorización para transferencias de tecnología extranjera»; en cuanto a la cuestión clave de la asunción competencial por Ley de transferencia, se aprobó una enmienda transaccional, para evitar dudas sobre la constitucionalidad de este mecanismo y respetar la cláusula cuarta del Capítulo V de los Pactos autonómicos, que señalaba que los efectos competenciales del Estatuto se reconducirían por la vía constitucional para que pudieran alcanzar el rango de ley al tiempo de la aprobación del Estatuto, de forma que por la transaccional se decía que «hasta tanto se ejercite la competencia estatal» las competencias podrán ser asumidas en los términos de las Disposiciones Adicionales Tercera y Cuarta, que pasaron a convertirse en Disposiciones Transitorias Primera y Segunda, respectivamente, por ser ésta su verdadera naturaleza.

El texto así aprobado por el Congreso de los Diputados pasó al Senado el 7 de mayo de 1982, remitiéndose a la Comisión Constitucional que informó el proyecto el 27 de mayo, formando parte de la Ponencia los Senadores Baguena Candela, Beviá Pastor, Broseta Pont, Calpena Jimé -



nez y Pérez Ferré. Tanto en el Informe, como en el Dictamen y el Pleno se mantuvo el texto del Congreso pues no en balde todos eran conscientes, singularmente los Senadores valencianos, de lo laborioso del camino hasta llegar a aquel punto de la tramitación y lo que significaba alcanzar el autogobierno para el pueblo valenciano mediante el Estatuto que, como recordara el Senador Broseta, era un instrumento de «retrovament de la nostra propia personalitat». De nuevo en el Pleno del Senado se reiteraron argumentos lingüísticos: Pompeu Fabra, las reglas del Institut D'Estudis Catalans del 32 como argumento de tesis diferentes, la traducción de la Biblia a la lengua valenciana por Bonifacio Ferrer, etc. Sin embargo, por encima de todo, profundas discrepancias aparte, se mantuvo el acuerdo de principio que era sacar adelante el Estatuto que se aprobó el 15 de junio de 1982. Y se convirtió en la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, a la que, para perfección constitucional del sistema competencial se solapó, días más tarde la Ley Orgánica de Transferencia a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal, conocida como LOTRAVA (Ley 12/1982, de 10 agosto).

### III. LAS REFORMAS DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

Dos han sido las reformas del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana de 1982 hasta la actualidad: la efectuada en 1991 (Ley Orgánica 4/1991, de 13 de marzo) para modificar el precepto estatutario relativo a la celebración de las elecciones autonómicas que permitiera la coincidencia de estas elecciones con los procesos electorales municipales, el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años; reforma que coincidió con la de los Estatutos de Autonomía de otras 6 Comunidades Autónomas. Y la reforma de más calado de 1994, que dio lugar a la aprobación de sendas leyes orgánicas de reforma del Estatuto de Autonomía y de derogación de la Ley Orgánica de Transferencias a la Comunidad Valenciana.

De nuevo, en paralelo, se tramitaron ambas Propositiones de reforma, lo que si técnicamente supuso la inclusión de una nueva Disposición Adicional Tercera que expresaba que: «todas las competencias atribuidas por el presente Estatuto quedan incorporadas a él plenamente asumiéndose con carácter estatutario por la Generalidad Valenciana» y, a su vez, se derogaban las

Disposiciones Transitorias Primera y Segunda que, como ya vimos atendían a la convalidación competencial provisional que obedecía a los orígenes y caracteres del Estatuto, además de derogar, mediante proposición de ley autonómica la Ley Orgánica de transferencias del 82; en términos constitucionales significaba que se subsanaba el procedimiento dual forzado de origen, mediante una ampliación competencial, en los términos del art. 148.2 de la Constitución, que, esencialmente, consistía en una subsanación del procedimiento originario; cierto es que quizás hubiera bastado derogar las dos Disposiciones Adicionales Primera y Segunda y proponer la derogación de la LOTRAVA, y que la Transitoria Tercera a fuer de reiterativa es un recordatorio del, llamémosle «pecado original», pero también hay que decir que, visto con perspectiva, según decía al principio de mi intervención, se consiguió un Estatuto con un techo competencial superior a los restantes elaborados conforme a los artículos 143 y 146, y, por complejo que resultara el procedimiento, los valencianos, porque tanto en la fase de anteproyecto — lo que es lógico— como en la parlamentaria — lo que ya no suele ser tan común— acertaron a buscar lo nuclear más allá de fueros y prejuicios.

A estas dos reformas hay que añadir una tercera con la ley de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Valenciana y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, — Ley 36/1997, de 4 de agosto—, cuyo Artículo Primero da nueva redacción al art. 52.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en materia de nuevo sistema de cesión de tributos que, singularmente, comprende el rendimiento del IRPF, hasta un límite del 30% y cesión parcial efectiva del 15%, de acuerdo con el art. 150.2 de la Constitución, LOFCA y Ley 14/1996, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, se atribuye, asimismo, a la Comunidad Valenciana la facultad de dictar normas legislativas cuyos proyectos deberá remitir a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, antes de la aprobación de las mismas.

Y, por último, hasta ahora, la segunda y nueva modificación del artículo 52, apartado uno, del Estatuto de Autonomía recogiendo, en virtud de lo establecido en la Ley 2/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía (adoptado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 27 de julio de 2001), los

tributos objeto de cesión que comprenden: el IRPF hasta el límite del 33%, Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Transacciones patrimoniales y Actos jurídicos documentales, IVA en el límite del 35%, y diversos Impuestos especiales sobre bebidas alcohólicas, hidrocarburos, tabaco, electricidad y ventas minoristas de determinados hidrocarburos, todo ello en los términos de la Ley 2/2001, artículo 150.1 de la Constitución, LOFCA, y con efectos de 1 de enero de 2002, conforme a la ley específica de Régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Valenciana y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, Ley 24/2002, de 1 de julio, que deroga la Ley 36/97.

#### IV. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

Muchos de los aspectos técnico-jurídicos del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana se han ido señalando al compás que exponía el complejo proceso para su aprobación, no obstante, a modo de recapitulación quiero destacar algunas peculiaridades, antes de finalizar.

El singular sistema de reforma estatutaria que prevé en los supuestos de no aprobación de una propuesta de reforma por las Cortes Generales, un sistema de envío desde el Parlamento a las Cortes Valencianas, para nueva deliberación, acompañando mensaje motivado sobre el punto o puntos que hubieren ocasionado su devolución y proponiendo soluciones alternativas; mecanismo que, como he señalado, ha dado lugar a sendos procedimientos parlamentarios especiales en la Resolución del Congreso y Norma Supletoria del Senado sobre tramitación de la reforma de Estatutos de Autonomía, inédito por el momento, pero cuya naturaleza es, cuanto menos bastante especial.

De otra parte, si no me equivoco, en el conjunto de los 19 Estatutos de Autonomía – de las 17 Comunidades Autónomas y de las 2 ciudades de Ceuta y Melilla– el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, es el único que prevé, junto a los convenios interautonómicos del artículo 145.2 de la Constitución, los convenios con el Estado, regulación que se

anticipaba a lo que después ha sido una realidad plural de convenciones interterritoriales entre el Estado y una Comunidad Autónoma o varias, como elemento cooperativo en un Estado compuesto, como el nuestro, que se ha creado por convenciones tanto desde el plano del Estado como de otras Comunidades Autónomas, antes de su plasmación legal en la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común, pero que sí estaba regulado estatutariamente en el caso valenciano.

A sensu contrario, no encuentro en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, una regulación bastante generalizada en otros Estatutos sobre información a la Comunidad Autónoma de los Tratados y Convenios internacionales que le afecten o, solicitud por la Comunidad Autónoma al Estado de actividades en este asunto e incluso, previsión de la ejecución de tratados en cuanto afecten a su ámbito competencial, salvo que se entienda que la cláusula genérica del art. 28 del Estatuto sobre competencias implícitas, permite entender asumidas facultades en relación con este tema.

Singular es también, y con ello finalizo, la vinculación de la confianza a un proyecto de ley, aunque no única en el Derecho autonómico.

Por expresarlo con una frase y, aún consciente del riesgo que siempre supone simplificar, podría decir que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana fue una norma tan azarosa en sus orígenes como equilibrada en los resultados y, creo, que en la práctica autonómica de estos veinte años que ahora se cumplen, seguramente perfectible en algunos aspectos, pero también el cauce que ha permitido la autonomía en esta Comunidad y, los ciudadanos juzgarán, si ha cumplido su principal objetivo que a mi juicio sigue siendo, como se decía hace muchos años, acercar más el poder a sus orígenes y facilitar la percepción y la realidad del autogobierno; desde fuera, pero no lejos, la vía valenciana a la autonomía y la posterior autonomía aparece como realista, equilibrada, emprendedora y voluntarista y, pienso, ¿acaso no es así también, tópicos aparte, el pueblo valenciano?