

# DOCUMENT DE TREBALL PER A LA REFORMA DE L'ESTATUT D'AUTONOMÍA AL PAÍS VALENCIÀ

## Presentació.

L'entitat cívica **Valenciàns pel Canvi** s'ha preocupat des de fa més de tres anys de promoure la reflexió i el debat sobre la reforma necessària del nostre Estatut d'Autonomia. Hem propiciat reunions entre representacions de partits, encontres d'experts en la matèria, i altres iniciatives dirigides a estendre la consciència sobre la necessitat de la reforma i la reflexió sobre les seues condicions. Aquest document de treball és una proposta més, raonada i articulada, en la mateixa direcció.

Han passat ja vint-i-dos anys de l'aprovació d'aquell Estatut que va nàixer amb el llast, els defectes i les limitacions que imposà potser una situació difícil, i que la falta de voluntat política – i la falta de patriotisme com a valenciàns- no va saber o no va voler resoldre. Han estat, malgrat tot, uns anys de consolidació d'aspectes bàsics de l'autogovern, de les institucions i de la percepció del propi país, fins i tot amb la trista denominació de “Comunitat”, com un espai polític propi, amb problemes propis i amb solucions que també han de ser pròpies. Sobre aquesta base cal continuar construint.

El procés de recuperació civil i cultural, històrica i política, reiniciat els anys seixanta després del parèntesi de la dictadura, va trobar en l'Estatut i en l'autogovern un primer objectiu assolit. Ara el mateix autogovern ha de créixer i perfeccionar-se, en benefici del país i dels seus ciutadans. Amb aquest document <sup>1</sup> - que només pretén ser això, un document de treball- , **Valenciàns pel Canvi** vol oferir als partits i a les institucions, als sindicats, a les entitats cíviques i culturals i, en definitiva, a tota la societat valenciana, un instrument més de reflexió, que voldríem que fóra també una base de consens per al futur.

País Valencià, 9 d'Octubre de 2004.

---

<sup>1</sup> Obra del professor Josep Maria Felip, al qual Valenciàns pel Canvi agraeix la dedicació i esforç que hi ha posat.

## ÍNDIX

1. Introducció
2. Autonomia i Democràcia
3. El resultat dels pactes
4. La incoherència com a política
5. Procediment d'elaboració de l'Estatut
6. Trets d'identitat del poble valencià
7. Principals defectes jurídics
8. Confús marc competencial
9. Principals llacunes de l'Estatut
10. Proposta de modificació de l'estatut d'autonomia i d'ampliació competencial
  - 10.1 Ampliació competencial extraestatutària
  - 10.2 Reforma de l'Estatut d'Autonomia
    - 10.2.1 Modificació del nivell competencial
    - 10.2.2 Modificació a nivell tècnic
    - 10.2.3 Modificació a nivell polític

## 1. Introducció

Sense tenir en compte els antecedents de la Segona República, i només limitant el nostre camp d'observació als darrers "anys seixanta" i a la transició democràtica espanyola, no hi havia res que poguera desmentir l'existència comprovada i persistent d'una voluntat autonòmica al País Valencià, una voluntat que responia a una necessitat objectiva d'autogovern, sentida i constatada pels sectors més conscients del nostre poble, pels més decididament oposats a la seua desaparició.

Aquest desig ha estat plasmat en una literatura relativament àmplia formada per tota mena d'articles i monografies, per una abundant documentació puntual (declaracions, discursos, debats, conferències, etc.), per alguns estudis tècnics i per un seguit d'avantprojectes d'Estatut, elaborats per les més diverses forces polítiques del país: l'anomenat Estatut d'Elx (1975) i, després, els del Consell Democràtic, ORT, PTPV, MCPV-OEC, Partit Carlí, UDPV, URV, LCR, l'anomenat Estatut de Morella redactat per l'Equip Francesc Eiximenis i potser alguns més que ara no tenim presents, als quals cal afegir, ja en els últims anys i dins del mecanisme elaborador de l'Estatut finalment triomfant, els del PCPV, UCD i PSPV-PSOE, convergits després en el projecte de Benicàssim i en la posterior reelaboració que arribà al Congrés de Diputats.

Des de les clares i rotundes reivindicacions contingudes en l'Estatut d'Elx, redactat en els últims temps de la dictadura, per un grup de personalitats independents, fins al document aprovat per les Corts espanyoles, hi ha tot un camí sembrat de renúncies, d'abandonaments i de maniobres d'adaptació a una realitat estatal en la qual els valencians –encara que els legisladors no ho vulguen admetre– seguim sent ciutadans de segona categoria, en comparació amb els del Principat, Galícia, el País Basc o Andalusia.

## 2. Autonomia i Democràcia

No cal dir que, tanmateix, tot aquest procés d'òbvia degradació anà acompanyat de tota mena de declaracions solemnes, de gestos pretesament grans, d'afirmacions numantines que a l'hora de la veritat, a l'hora dels pactes, han quedat reduïts a l'esquelet nu i pelat, tràgicament precari, que és l'Estatut aprovat al 1.982 amb els vots favorables d'UCD, PSOE i PAD –escissió d'UCD, al capdavant–. Entremig havien quedat nombrosos episodis de tota mena, entre els quals convé recordar ara els següents:

- ☞ 17 de març del 1978: Publicació del decret establint el règim pre-autonòmic del País Valencià.
- ☞ 10 d'abril del 1978: Elecció de Josep Lluís Albinyana com a president.
- ☞ 8 d'octubre del 1978: Nou partits firmen el Compromís Autonòmic per a "la consecució del màxim grau d'autonomia, dins del termini més breu que permeta la Constitució" i manifesten que conceben l'autonomia com a patrimoni de tots, com un bé comú de cap partit, de cap ideologia, i de cap comarca o província en detriment de les altres.

- ☞ 6 de desembre del 1978. Aprovació de la Constitució Espanyola. Títol VIII, on es dibuixen les "vies d'accés a l'autonomia i la disposició transitòria amb "via d'accés" privilegiada.
- ☞ 8 de gener de 1979. Acord de Morella. El Consell del País Valencià homologa l'acord pres el 8 d'octubre de 1978 a la via d'accés del 151.
- ☞ Abril de 1979: Eleccions generals i eleccions municipals. Com a conseqüència, majoria d'UCD al Consell.
- ☞ Desembre del 1979: UCD decideix "reconduir" tots els processos autonòmics per la via de l'article 143 de la Constitució. El PSOE es retira del Consell. Com a conseqüència, dimissió d'Albinyana (PSOE) que és substituït per Enric Monsonís (UCD), que s'autonomena "president en funcions" sense cap justificació legal.
- ☞ 23 de febrer del 1981: Colp d'Estat fracassat (Madrid).
- ☞ Març del 1981: el PSOE abandona explícitament la via de l'article 151 per al País Valencià.
- ☞ Abril del 1981: S'anuncien els pactes autonòmics UCD-PSOE.
- ☞ 1 de maig del 1981: Colp d'Estat fracassat (Galitzia)
- ☞ 15 de maig del 1981: Es fa públic l'informe del professor García Enterría.
- ☞ 19 de juny del 1981: Els parlamentaris i els diputats provincials aproven a Peníscola l'Estatut de Benicàssim. UCD hi introdueix esmenes addicionals.
- ☞ 31 de juliol del 1981: UCD i PSOE signen acords per a la racionalització i harmonització del procés autonòmic.
- ☞ 12 d'agost del 1981: Acord de remodelació del Consell.
- ☞ 27 de setembre del 1981: Constitució d'un nou govern pre-autonòmic en el qual s'integra novament el PSOE, sense que aquesta reincorporació signifiqui una major claredat en aspectes fonamentals de l'actuació de l'organisme, com ara la política lingüística, que continua sent absolutament contrària als interessos valencians.
- ☞ 20 d'octubre del 1981: Triomf d'AP a les eleccions al Parlament gallec. Ratificació en referèndum de l'Estatut andalús, per l'article 151.
- ☞ Desembre del 1981: La Comissió Constitucional dictamina l'Estatut del Regne de València amb el vot contrari de socialistes i comunistes.
- ☞ 9 de març del 1982: UCD és derrotada al Congrés, en votar-se la denominació "Reino de València", i el text estatutari torna a la Comissió Constitucional.

- ☞ 21 d'abril del 1982: la ponència de l'estatut arriba a un acord. Una setmana més tard, el Congrés dels Diputats aprova el projecte, com farà després el Senat, a finals de juliol.
- ☞ Maig del 1982: Triomf del PSOE en les eleccions al Parlament andalús, que obri una profunda crisi en UCD.
- ☞ 30 de juny del 1982: El Congrés de diputats aprova la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA).
- ☞ 10 de juliol del 1982: Entre en vigor l'Estatut d'Autonomia, amb la publicació al BOE.

Entorn d'aquestes dates, a les quals podríem afegir-ne d'altres, igualment significatives, es treballà, elaborà i aprovà l'Estatut en un clima de progressiva autodestrucció d'UCD, d'ascens de la dreta, d'AP i de UV, d'*harmonització* de les autonomies i de clar retrocés de la democràcia.

Un fet com a conclusió de tot el procés: quan durant la transició es féu paradigmàtica l'afirmació "*sense Generalitat no hi haurà democràcia*", es parlava òbviament d'una autonomia i unes institucions valencianes d'autogovern –*La Generalitat*– ben diferents de la que ens arribaren de Madrid al 1.982 amb l'aprovació de l'Estatut.

### **3- El resultat dels pactes**

Amb tot això, l'Estatut resultant va ser el fruit d'una sèrie inacabable de malaurades operacions polítiques dirigides globalment a buidar el procés autonòmic dels continguts populars, reivindicatius i democratitzadors que arribà a tenir amb la recuperació de les llibertats.

A través de pactes, els estats majors d'AP, UCD, PSOE i PCE generaren una política autonòmica cada vegada més aliena als problemes reals, cada volta més girada d'esquena al poble valencià. El resultat obvi va ser l'escepticisme, la indiferència i la frustració, úniques respostes que moltíssims valencians donaren a l'aprovació parlamentària de l'Estatut.

Després d'haver traït els acords del Compromís Autonòmic de 8 d'octubre de 1.978 i l'acord de Morella, de gener de 1.978, i la promesa d'obtenir una autonomia del màxim nivell –segons la Constitució– i el més ràpidament possible, UCD, PSOE i PCE feren el "pacte de Benicàssim", a l'Abril de 1.981, el qual marcà l'acceptació per part de socialistes i comunistes de la política neocentralista d'UCD, coincidint amb la concertació entre Calvo Sotelo i Felipe González per a l'àmbit estatal.

Tanmateix, UCD no tingué prou amb aquesta acceptació i encara imposà nous retrocessos als altres dos partits parlamentaris, mentre anava col·locant-se claríssimament en les posicions d'Alianza Popular, d'AP. Algun dia caldrà explicar com ha estat possible que una organització que en 1979 no obtingué cap diputat al País Valencià, és trobarà amb un Estatut que recullia totes les seues posicions d'aleshores, continguts idiomàtics, identitaris i institucionals que l'any 1.976 defensaren els *Procuradors* franquistes a les Corts Espanyoles: *la Mancomunitat de la Regió Valenciana*.

Els *aliancistes valencians* es trobaren al 1.982 en deute amb les forces polítiques valencianes, especialment amb l'UCD, que en només tres anys els obriren de bat a bat les portes que la voluntat popular els havia tancat. A les eleccions d'octubre de 1.982 capitalitzaren l'onada d'irracionalitat xovinista que tan destrellatadament havien llançat els dirigents ucedistes amb l'impuls i creació d'Unió Valenciana.

#### 4. La incoherència com a política

El PSOE subordinà la seua política valenciana a la dinàmica de *loapas* i "autonomies racionalitzades" defensada per la seua direcció central a Madrid. No cal recordar ara els seus compromisos electorals del 1979. Cal recordar que aleshores, però, en el seu congrés d'Abril de 1.982, el PSPV-PSOE va considerar innegociable l'Estatut de Benicàssim, donat que ja havia cedit prou.

No li va durar molt la seua oposició, doncs acceptà, de seguida, la regulació de bona part de les competències segons una llei especial, externa a l'Estatut, la LOTRAVA, que ens recorda amb tota claredat que l'autonomia del País Valencià no va ser altra cosa que una concessió del poder central, una autonomia atorgada.

El PCE votà no a l'Estatut. Però havia arribat a les negociacions sense política i no sapigué fer-se'n una en el moment necessari. Tenia raó quan deia que el límit del 5% era inacceptable, però amagava que aquest límit ja existia –i encara pitjor– en l'Estatut de Benicàssim, tenia raó quan rebutjava la disposició transitòria segona, però oblidava que les disposicions de Benicàssim sobre règim jurídic establien el mateix principi.

S'oposava a la bandera perquè volia el blau sense corona i amb l'escut del Consell, com si això desfigurara menys la senyera històrica dels valencians. L'actuació del PCE en aquells moments continuà sent un model d'incoherència i no pot esborrar la poderosa contribució al desgavell en què s'ha convertit l'autonomia valenciana.

#### 5. Procediment d'elaboració de l'Estatut

Cal recordar que hi ha un fet jurídic greu que afecta a la nostra autonomia política: *L'Estatut d'Autonomia del País Valencià que aprovà el Congrés dels Diputats no respectà els tràmits assenyalats per la Constitució*.

Efectivament, el País Valencià, acomplí al llarg de l'any 1979, tots els tràmits constitucionals necessaris en la fase d'iniciativa per aconseguir una Autonomia plena per la via de l'article 151. Ja acreditada la iniciativa autonòmica el 25 d'octubre de 1979 per part del president del Consell del País Valencià, el següent pas correspongué al Govern espanyol, mitjançant la convocatòria del referèndum de ratificació de l'esmentada iniciativa.

Com que el poble valencià no va ser convocat a les urnes, el procés autonòmic del País Valencià restà unilateralment interromput. Per tant, des d'un punt de vista estrictament jurídic-constitucional, els tràmits

realitzats posteriorment per a l'elaboració de l'Estatut d'autonomia que aprovaren finalment el Congrés i el Senat, es feren al marge i en contra d'allò que preceptua el text constitucional; i, a més a més, en l'actitud del Govern de Madrid sols existí la voluntat d'evitar la participació del poble valencià en l'elaboració de l'Estatut, i impedir que el País Valencià pogués aconseguir una Autonomia plena com l'assolida per Catalunya, Euskadi, Galícia i Andalusia.

Així doncs, si es volia complir allò establert al text constitucional, l'única eixida jurídica en aquells moments era la convocatòria del referèndum previst en l'article 151 de la Constitució, mitjançant el qual el poble valencià poguera ratificar la iniciativa autonòmica manifestada pel Consell del País Valencià en la Declaració de Morella de 8 de gener del 1979 i per la pràctica totalitat dels Ajuntaments entre la històrica data del 25 d'abril i el 25 d'octubre del 1979, dia en què finalitzà el termini de sis mesos previst en la Constitució. I això no es va produir.

## 6. Trets d'identitat del poble valencià

Un primer aspecte criticable de l'Estatut és el relacionat amb els trets d'identitat del País Valencià, fonamentalment en relació amb la *denominació, la senyera i la llengua*.

En els tres aspectes l'Estatut recull unes tesis que no es corresponen amb criteris científics, ni tampoc amb la voluntat expressada pel poble valencià a través de les eleccions democràtiques realitzades fins el moment d'aprovació de l'Estatut. En tot cas, els criteris recollits en el text pressuposen una centralització a la ciutat de València en perjudici de les comarques i la resta de ciutats valencianes.

Quant a la denominació, si bé l'Estatut reconeix –i per tant legalitza– la denominació usual de "País Valencià" en el preàmbul, tanmateix crea una nova i desconeguda denominació de "Comunitat Valenciana", a efectes purament oficials i institucionals. En qualsevol cas, queda definitivament bandejada la denominació "Regne de València", i només podrà parlar-se de l'antic Regne de València per referir-se al període comprés entre 1238 i 1707.

El cas de la senyera, s'ha pretés solucionar-lo mitjançant la consideració de la bandera de la ciutat de València com a senyera del País Valencià (art. 5é). Tanmateix, amb bon criteri, els autors de l'Estatut, a Benicàssim, conscients que la senyera adoptada no és altra que la de la ciutat de València, en el paràgraf segon de l'article 5é inclogueren, inicialment, que sobre les barres podrà afegir-se algun o alguns escuts, amb la qual cosa ens trobem que la futura senyera és també nova i desconeguda al llarg de la història del País Valencià.

Finalment, el tema de la llengua ha estat regulat de manera tan ambigua que, segons la interpretació que se li done, te via lliure l'intent acientífic i desmembrador de la necessària unitat de l'idioma. En aquest sentit, no deixa de ser un contrast la solució adoptada per les Corts Generals en el cas de l'Estatut de les Illes Balears on, si bé es parla de mallorquí, es reconeix la unitat de la llengua catalana.

## 7. Principals defectes jurídics

Des d'un punt de vista jurídic els principals defectes de l'Estatut són els següents:

- En el preàmbul s'esmenta el poble "de les províncies valencianes", quan el poble valencià ha refusat històricament fins els nostres dies l'absurda divisió provincial imposada des de Madrid en el segle passat. Pensem que hauria de referir-se simplement al "poble valencià" o, com a molt, al "poble de les comarques valencianes".

D'altra banda, considerar que l'autonomia valenciana és "integradora d'ambdós corrents d'opinió que emmarquen l'element valencià en un concepte cultural propi en l'estricta marc geogràfic que compren" constitueix una explicació confusa que tant pot excloure la cultura de les comarques castellano-parlants com reduir l'àmbit de la cultura valenciana separant-lo del marc propi que és el de la cultura catalana.

- En l'article primer s'adopta la denominació de Comunitat Valenciana, quan això no constitueix cap denominació.
- L'article 3r. torna a incidir en el fet provincial i, a més, impedeix una futura i necessària reordenació del territori valencià. Per això pensem que una redacció més coherent hauria de ser com la següent: "El territori de la comunitat autònoma compren el de les comarques i els municipis integrats en les actuals províncies d'Alacant, Castelló i València.
- En l'article 7é –a més de la referència a la llengua abans esmentada– és totalment negatiu el paràgraf 6, ja que permet que mitjançant una llei de les Corts "puguen exceptuar-se de l'ensenyament i de l'ús de la llengua pròpia de la Comunitat" determinats territoris del País Valencià, cosa que podria suposar que les comarques castellano-parlants no puguen –si ho desitgen– conèixer la "llengua pròpia" que, per cert, tampoc no diu el precepte quina és.
- En l'article 12.2, exigir el 5% del vots a nivell de Comunitat Autònoma quan la circumscripció electoral no es correspon amb la totalitat del territori, suposa una greu contradicció que perjudica, a més, forces polítiques que per diverses raons tinguen concentrat el seu vot de manera especial en alguna o algunes de les circumscripcions. En qualsevol cas, el mínim del 5% és per ell mateix molt alt –i dubtosament democràtic–, ja que en altres Estatuts d'Autonomia sol estar fixat en el 3% a nivell de circumscripció electoral.
- L'article 17 limita a deu el nombre de conselleries amb funcions executives. Realment és sorprenent que des de Madrid pugui limitar-se l'organització del poder executiu del País Valencià quan es tracta d'una competència exclusiva de la Generalitat (art 31-1).
- De l'article 23.1 in fine ha desaparegut –en relació amb l'Estatut de Benicàssim– la consideració que el coneixement del valencià

constituirà un mèrit en la solució dels concursos i les oposicions relacionats amb l'administració de justícia del País Valencià.

- En relació amb el Consell de Cultura, constitueix un greu error el que s'ha previst en l'art. 25, en el sentit que els membres seran elegits per majoria de dues terceres parts de les Corts Valencianes. És inconcebible un Consell de Cultura que depenga de la correlació de forces polítiques en les Corts.
- Quant a la regulació de la província (art. 47), la cosa més prudent hauria estat suprimir aquest precepte i afegir un paràgraf nou –número 4– a l'article 46, que regula la comarca, amb una redacció igual a l'article 5.4 de l'Estatut de Catalunya: "Allò establert en l'article 45 i en els apartats anteriors del present article s'entendrà sense perjudici de l'organització de la província com entitat local i com divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat, de conformitat amb allò previst en els articles 137 i 141 de la Constitució". D'aquesta manera, pensem que dins dels límits constitucionals que obliguen a mantenir la divisió provincial, la Generalitat hauria pogut procedir en el futur a una remodelació territorial del País Valencià.
- Quant al procediment de reforma de l'Estatut (art. 61), s'estableix un procediment molt confús que caldria redactar més clarament, com han fet altres estatuts d'autonomia.
- La disposició transitòria segona fica massa controls de l'Estat sobre la Generalitat. Aquesta disposició no existia en l'Estatut de Benicàssim i pensem que hauria d'haver estat suprimida.

## **8. Confús marc competencial**

Les tres figures dels apartats primer i segon de l'article 150 de la Constitució (és a dir, la delegació de la facultat de dictar legislació de desenvolupament d'una llei-marc estatal; la delegació de facultats en matèries de titularitat estatal; la delegació de facultats en les quals per naturalesa siga possible; i la delegació d'aquestes mateixes facultats) han estat reduïdes a una confusa mescladissa normativa.

Així, la potestat legislativa d'assumir competències en virtut de la llei orgànica prevista en l'article 150.2 queda sotmesa a un límit –amb tota l'amplitud prevista en l'article 150– que manca de contingut precís, tot i que l'article 150 de la Constitució conté no una sinó quatre figures diferents dotades de tractament jurídic diferenciat.

Tant les disposicions transitòries de l'Estatut com la Llei Orgànica de Transferències avui inclosa al text de l'Estatut sembren la més absoluta confusió quant als controls de les facultats delegades o transferides:

1. No se sap quines són les lleis estatals indeterminades a què fa referència la disposició transitòria primera –abans quarta–, ja que el text remet en bloc a l'article 150 de la Constitució, per la qual cosa podem entendre que les esmentades lleis són, simultàniament, les següents: a) les lleis-marc de delegació de l'apartat primer, cosa que estaria en oberta contradicció amb la

definició de la figura com a transferència en la disposició transitòria; b) les lleis d'harmonització de l'apartat tercer, que sols són possibles en matèria estatutària, i que no estan constitucionalment habilitades per a establir modalitats de control; c) i la Llei Orgànica a què es refereix l'article 150.2 de la Constitució, en el cas de la qual el precepte és inconstitucional, per no exigir el rang de llei orgànica.

2. Els pressupostos habilitadors de la intervenció estatal són tan genèrics que poden cobrir i encobrir qualsevol cosa, obrin la porta al control d'oportunitat i vulneren la doctrina establerta pel Tribunal Constitucional en la sentència sobre la Llei de Règim Local.
3. La facultat d'advertir a l'ens autonòmic manca de titular precís. ¿Qui és l'Estat? ¿El Govern, les cambres, el delegat del Govern o un membre de l'Advocacia de l'Estat?
4. Les fórmules específiques de control sobre les facultats d'execució són absolutament indeterminades. D'una banda trobem que hi manca empara constitucional, ja que si es tracta de transferències ja són regulades en el paràgraf anterior de la disposició transitòria primera, i si es tracta de facultats delegades s'hi prescindeix del control del Consell d'Estat que preceptua l'article 153 de la Constitució. I d'una altra banda, són inconstitucionals perquè s'opera un fenomen de deslegalització d'una llei orgànica no ja en benefici d'una llei ordinària –cosa que prohibeix l'article 81 de la Constitució– sinó d'una simple norma reglamentària –cosa que viola l'article 150.2 de la Constitució.

## 9. Principals llacunes de l'Estatut

Són moltes les possibles llacunes que manifesta el text de l'Estatut. En destaquem les que considerem més importants:

- L'article 16 hauria de permetre la possibilitat que el president de la Generalitat puga delegar funcions executives en algun dels consellers. D'aquesta manera es deixaria la porta oberta a la possible institucionalització del conseller en cap.
- En l'article 24, que regula la figura del síndic de greuges, convindria especificar que "vetlarà també de manera concreta pels drets dels valencians que es desprenen dels articles 1, 2 i 7 del present Estatut".
- En l'article 36 convindria afegir que "correspon així mateix a la Generalitat la coordinació de les policies locals".

## 10.- Proposta de modificació de l'estatut d'autonomia i d'ampliació competencial.

La Generalitat Valenciana ha de ser l'administració pública bàsica en el territori valencià i en eixe sentit no ha de només limitar-se a les seues competències, sinó que ha de gestionar amb normalitat els assumptes a la Comunitat Valenciana és l'administració referent per als valencians i és més eficaç com a gestora que l'administració perifèrica de Estat.

Els criteris ideològics i els utilitaris coincidixen en designar la Generalitat Valenciana com *l'administració* de la Comunitat Valenciana. *"Els ciutadans han de percebre que cada Administració autonòmica és la gestora ordinària de les prestacions públiques. L'Administració de servicis de l'Estat als ciutadans ha de quedar reduïda a aquells àmbits en què, tenint competència l'Estat, la prestació del servici siga més eficaç"*

I si la Generalitat Valenciana ha de convertir-se en l'administració bàsica, l'Estatut d'Autonomia, que és la llei de més rang del país, ha de ser l'instrument jurídic adequat per este importantíssim paper que ha de correspondre a la Generalitat. Els valencians, individualment i mitjançant les associacions cíviques, socials, econòmiques, cultural i, concretament, amb la representativitat dels partits polítics, han expressat constantment la voluntat d'autodotar-se d'un Estatut que done resposta a llur voluntat d'assolir un veritable autogovern. "La via autonòmica suposà una opció conservadora a la qual ningú –cap dels partits que pogueren fer-ho– s'oposà seriosament, però encara queden més opcions, algunes dins del mateix Estatut".

D'acord amb esta darrera reflexió i el que afirmaven a la introducció, l'Estatut d'Autonomia presenta diverses potencialitats que, després de vint-i-dos de vigència, romanen encara inexplorades: l'article 36 afirma que *"Hi haurà un cos únic de Policia Autonòmica de la Comunitat Valenciana"* i el 46 diu que *"Una llei de les Corts Valencianes [...] determinarà la divisió comarcal"* i *"Les comarques són circumscripcions administratives de la Generalitat i Entitats locals determinades per l'agrupació de municipis per a la prestació de serveis i gestió d'afers comuns"*.

### **10.1 Ampliació competencial extra-estatutària**

Algunes d'estes potencialitats estatutàries no desenrotllades són atribuïbles a decisions polítiques de la Generalitat Valenciana. Altres competències, però, encara no han sigut assumides pel retard de les transferències dels mitjans econòmics i personals, retards que en molts casos són únicament comprensibles pels redutes jacobins, ideològics i tècnics, de l'Estat espanyol i, concretament, de la seua administració perifèrica.

Encara que no són massa les que manquen per completar la voluntat reflectida a l'Estatut, sí que té una indubtable vàlua política aconseguir-les d'immediat i negociar-les bé, de tal manera que no lesionen els interessos generals de la Comunitat Valenciana.

Bàsicament estes competències són: gestió del règim econòmic de la Seguretat Social, d'acord amb l'article 38.2.b) de l'Estatut d'Autonomia; societats agràries de transformació i inspecció de qualitat i, per últim, procediment en matèria de defensa contra frauds.

Així mateix caldria ampliar algunes de les competències ja transferides, com els programes de servicis socials i la sanitat vegetal i també exigir algunes noves competències que no impliquen modificació de la legislació estatal, com la gestió d'establiments públics de titularitat estatal, és dir, els ports d'interés general i el aeroports d'interés general. *"Conforme a l'article 32.7 de l'Estatut, l'Estat pot cedir la gestió*

*a la Comunitat Autònoma. No existeixen raons objectives, fora de la pura conveniència estatal que justifiquen la gestió per banda de l'Estat*<sup>2</sup>.

L'ampliació competencial també ha de vindre d'aquelles que impliquen modificacions legislatives. La legislació estatal ha sigut, en molts casos, genèrica i no ha tingut en compte les peculiaritats del Poble Valencià, privant-la junt a altres nacionalitats de competències que serien més útils per als ciutadans si les gestionara la Generalitat i els altres òrgans executius corresponents:

- Execució de la protecció del domini públic en la zona marítimo-terrestre (costes). Totes les competències executives, incloent les de desenrotllament normatiu, reflectides a la Llei de Costes haurien de recaure en la Generalitat. D'esta manera podria establir una política coherent en la competència pròpia d'ordenació del territori i del litoral. El propi Tribunal Constitucional ha afirmat la inexistència d'inconvenients legals per la concessió del domini públic (tant la via de la reforma de la llei estatal com la possibilitat de l'article 150.2 de la Constitució serien vàlides).
- Execució sobre les carreteres de l'Estat. Resulta incoherent que a la Comunitat Valenciana se sobrepose l'Administració estatal de carreteres a la de la Generalitat. La reforma de la Llei 25/1988, de 29 de juny és, puix, necessària per tal d'atribuir la construcció, gestió i explotació de les carreteres, tot respectant el marc estatal i els seus plans.
- Gestió de les competències sobre els funcionaris amb habilitació estatal i gestió de les operacions de crèdit de les Hisendes Locals: mitjançant l'escaient reforma de la Llei de Bases de Règim Local i de la Llei d'Hisendes Locals, ja que l'Administració Local seria molt millor gestionada per la Generalitat Valenciana.
- Gestió sobre els fons de protecció laboral (mitjançant la reforma de la legislació laboral i d'acord amb l'article 33 de l'Estatut).
- Seguretat pública (les previsions de l'article 36 de l'Estatut i la Llei Orgànica 2/1986 admeten esta possibilitat). Si se segueix el model iniciat d'un cos valencià interconnectat amb les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat, però dependent de la Generalitat Valenciana, caldrà continuar amb les competències de trànsit i seguretat vial, les corresponents a la policia judicial (amb les possibles excepcions de les unitats antiterroristes i lluita contra el crim organitzat) i les d'ordre públic. La Delegació del Govern a la Comunitat Valenciana i també a la resta de nacionalitats hauria de replantejar-se el seu paper i progressivament anar buidant-los de competències, si més no, en la seguretat pública.

D'altra banda, amb un debat rigorós sobre la conveniència de revisió constitucional, caldria modificar la divisió provincial, per tal de superar-la i poder dotar definitivament les Comunitats Autònomes, i en concret la valenciana, dels mecanismes reals per ordenar els seus territoris amb

---

<sup>2</sup> Informe sobre transferencias..., op. cit., pàgina 19

críteris de racionalitat i eficàcia. Malgrat la ideologització del fet provincial en algunes comarques valencianes, especialment les meridionals, encara no s'han pal.liat les molt negatives conseqüències que ha tingut la superposició de l'administració autonòmica a un esquema centralista de l'Estat que a la seua administració perifèrica encara funciona, bàsicament a nivell provincial –l'article 141.1 li reconeix que és una divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat–. Es tractaria de *"superar el nivell administratiu provincial, artificial, disfuncional, disgregador i costós i de prendre les comarques com a base per desenrotllar una administració autonòmica descentralitzada i més eficaç, tractant d'aconseguir una bona connexió entre les administracions locals i llur inserció en el superior nivell autonòmic"*<sup>3</sup>. La desaparició dels governs civil és un primer pas, indefugible, en eixa direcció.

Així mateix i en un altre ordre de coses fóra convenient una major presència de la Generalitat Valenciana en les institucions i organismes de l'Estat i la Unió Europea, per tal de defensar millor els interessos generals del País Valencià. Una reforma del Senat i d'altres institucions hauria de permetre una presència efectiva de la Generalitat a la Cambra baixa i, per exemple, al Banc d'Espanya, al Tribunal de Defensa de la competència i a la Comissió Nacional del mercat de Valors i, pel que fa a Brussel·les, caldria incrementar la presència pública valenciana, ja que cada vegada les determinacions del parlament europeu i del Consell són més decisives per la qualitat de vida dels valencians.

Per últim i malgrat que desenrotllarem al següent apartat la qüestió idiomàtica, cal reivindicar la transferència per banda de l'Estat de majors recursos econòmics per la normalització del valencià. El Govern espanyol té l'obligació de fer respectar l'Estatut d'Autonomia i la Llei d'Ús i Ensenyament del Valencià en l'administració perifèrica de l'Estat i, concretament, en l'administració de Justícia. Encara hui, després de vint-i-dos de vigència de l'Estatut, la manca de respecte a la identitat del poble valencià i els drets dels valenciano-parlants és palesa. Per això l'Estat hauria de realitzar convenis sectorials amb la Generalitat Valenciana per tal de valencianitzar aquelles parts de l'administració estatal al País Valencià on no es complix la legalitat vigent.

## **10.2 Reforma de l'Estatut d'Autonomia:**

Centrant-nos ara en el text estatutari cal dir que els tres grups presents a les Corts Valencianes coincidixen en la necessitat de reformar l'Estatut d'Autonomia. Per este motiu s'acordà la creació d'una comissió parlamentària per a l'estudi i debat de les diverses propostes. D'entrada cal dir que qualsevol reforma estatutària requereix d'un ampli consens de les forces polítiques valencianes:

- Formalment la modificació de l'articulat generalment implica, d'acord amb l'article 61.1 de l'Estatut, la majoria de tres cinquenes parts dels diputats. O el que és el mateix, cal el suport de 54 membres dels 89 que componen actualment el parlament valencià.

Cal precisar, tanmateix, que l'ampliació de l'àmbit competencial no precisa de cap majoria qualificada, amb la majoria simple és suficient.

<sup>3</sup> Vicente Garrido, La LOTRAVA..., art. cit., pàgina 99.

Això permetria un ventall molt ample de possibilitats parlamentàries d'increment en la capacitat d'autogovern de la Generalitat Valenciana. No obstant fóra convenient, per l'amarga experiència del procés autonòmic i per evidents raons polítiques, el concurs d'un consens ampli també en este sentit.

- Políticament fóra desitjable la transformació del text estatutari amb la coincidència bàsica de les forces polítiques valencianes, ja que la legitimació de l'Estatut d'Autonomia seria molt superior cara als ciutadans valencians, i com ja hem analitzat al procés autonòmic, esta legitimació ha sigut i és clarament insuficient. D'altra banda qualsevol Estatut d'Autonomia és, ahora, una llei orgànica de l'Estat que requerix, per tant, de la majoria absoluta, si més no, dels membres del Congrés dels Diputats per la seua aprovació. La unanimitat, o en el seu defecte una amplíssima voluntat concorrent, a les Corts Valencianes és una fórmula de pressió poderosa al parlament espanyol que hauria de meditar molt sobre la seua hipotètica negativa, degut als efectes polítics que els podria significar.

### **10.2.1 Modificació del nivell competencial**

Amb l'objectiu d'equiparar-nos definitivament a les altres nacionalitats espanyoles que ens superen en autogovern —Catalunya i Euskadi, i en menor mesura Galícia i Andalusia— hem realitzat un estudi exhaustiu de dret autonòmic comparat, revisant un per un tots els Estatuts d'Autonomia de les distintes comunitats autònomes i especialment d'estos quatre esmentats, d'on naixeran propostes concretes per modificar el nostre Estatut.

Cal precisar, però, que amb la incorporació de les competències que incloïa la LOTRAVA, diversos analistes han considerat que la nostra igualació a les comunitats del 151 s'ha produït perfectament. I això és veritat bàsicament. De fet Canàries no ha arribat encara a l'autonomia plena, quan el procediment per accedir-hi fou el mateix que el de València, via del 143 amb llei orgànica complementària. *"En el cas de Canàries no s'ha arribat al màxim nivell d'autonomia contemplat en este apartat, per la qual cosa el seu Estatut correspon al grup següent, però si deu incloure's ací el de València, el Títol III del qual s'identifica pràcticament al corresponent de Catalunya"*<sup>4</sup>. No obstant això, l'estatut canari està tramitant la seua reforma per tal d'equiparar-se a les autonomies plenes.

A nivell competencial, però, hem trobat les següents possibilitats:

1. La més repetida i convertida fins i tot en símbol del que ens diferencia actualment de les nacionalitats històriques és la capacitat de dissolució de les Corts Valencianes per banda del President de la Generalitat Valenciana en els mateixos casos, si més no, que la Constitució Espanyola respecte el President del Govern central (art. 99 relacionat amb els 112 i 114.1 i també el 115.1 on reconeix la dissolució discrecional per motius d'oportunitat política). Actualment només Euskadi, Catalunya, Galícia i Andalusia gaudixen plenament d'esta potestat. Tota la resta s'han ajustat, d'una manera o altra, als pactes autonòmics

---

<sup>4</sup> Martín Mateo, Manual de Derecho Autonómico, Madrid, 1986.

subscrits per la UCD i el PSOE el 31 de juliol de 1981<sup>5</sup> que desitjaven la sincronia dels processos electorals de la majoria de les Comunitats Autònomes per tal d'evitar un enfrontament electoral permanent amb repercussions a nivell estatal i, alhora, perjudicar clarament els partits polítics nacionalistes i regionalistes en introduir una clau estatal evident en el debat electoral de cada autonomia.

Seria necessària la modificació de l'article 12.4 de l'Estatut que, fent seguidisme així de la Llei del Règim Electoral General, estipula que necessàriament s'han de convocar eleccions autonòmiques el quart diumenge de maig de cada quatre anys. L'actual redacció és fruit de la Llei Orgànica 4/1991, de 13 de març que modificava este article, ja que la primera redacció de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana no s'auto-imposava esta obligació i, en conseqüència, no haguera calgut modificar l'Estatut. En modificar la llei 1/1983, seguint els exemples d'Euskadi i Catalunya, haguera estat suficient.

Els altres textos estatutaris, a l'inici de l'aprovació d'estos (ja que Andalusia i Galícia tampoc no responen a la voluntat harmonitzadora dels legisladors estatals envers els comicis autonòmics degut a posteriors modificacions), es dividixen en fins a cinc possibilitats:

- Euskadi i Catalunya guarden silenci als seus estatuts, però la regulació posterior (que ningú no ha impugnat constitucionalment fins ara) permet dissoldre els seus parlaments i convocar eleccions autonòmiques anticipades. Els articles 6 i 50 i 51 de la Llei Basca 7/1981 de 30 de juliol sobre el Govern Basc i els articles 46 i 54 de la Llei Catalana 3/1982, de 23 de març del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat, tenint en compte la modificació per la Llei 8/1985, de 24 de maig faciliten la dissolució de les cambres en els mateixos casos que la Constitució Espanyola ho fa al President del Govern espanyol.
- En segon lloc Galícia (i València abans de la seua reforma estatutària) que no esmenta res el seu estatut, però la llei gallega 1/1983 (com la valenciana 5/1983 de 30 de desembre de Govern de la Generalitat) no contempla la dissolució del seu parlament, no com els casos basc i català.
- Els estatuts d'Andalusia (art. 37.3, encara que posteriorment fou modificada esta situació, tot equiparant la comunitat andalusa amb les nacionalitats privilegiades del 151), Castella-La Manxa (art. 14.5) i Navarra (art. 29.3) exclouen

---

<sup>5</sup> El punt 4.1.2º dels esmentats pactes autonòmics reflexa que “Sense perjudici de... els Estatuts de Catalunya, Euskadi, Galícia i Andalusia, en el Estatuts de la resta de Comunitats Autònomes s'establiran mecanismes que possibiliten la celebració d'eleccions en una mateixa data...” i el 4.2.1º que “El Consell de Govern o òrgan executiu no podrà dissoldre l'Assemblea, estimant-se que serà beneficiós per l'interés general trobar una fórmula que així ho establisca en les Comunitats Autònomes ja constituïdes”. Clar està que la pretensió del 8.1º de que “Donat que Catalunya i el País Basc tenen ja establides les seues pròpies dates electorals i que les eleccions de Galícia i Andalusia es celebraran d'acord amb els seus Estatuts, es procurarà acordar així els òrgans competents d'estes Comunitats la celebració en el futur de les seues eleccions en una data comuna per tota Espanya”.

indirectament la possibilitat d'eleccions autonòmiques anticipades, ja que en el cas que no obtinga cap candidat la confiança de la cambra respectiva regulen que serà President el candidat del partit amb major nombre d'escons o, en cas d'empat, de vots vàlids.

- Els articulats estatutaris d'Astúries (arts. 25.1, 31.13º i 35.3), Cantàbria (arts. 10.3, 16.2 i 19.3) i Múrcia (art. 27.3, 31.1 i 33.3) només permeten la dissolució excepcional en el cas que cap candidat a la presidència obtinga la confiança de la cambra. Esta possibilitat no interromp el mandat anterior de quatre anys i no trenca així l'harmonització desitjada pels partits estatals dels processos electorals autonòmics. En altres casos, com que el president perda una qüestió de confiança, no es permetria la dissolució dels parlaments.
- Els estatuts de La Rioja (arts. 18.3 i 22.21), Illes Balears (arts. 19.2, 31.5 i 32.3) i Madrid (arts. 10.1, 18.5 I 6 I 19.2), a diferència dels anteriors, no prohibeix la dissolució en el cas de pèrdua de la confiança del president, en el ben entés que tampoc no es podria modificar el mandat anterior harmonitzador de quatre anys.
- Finalment els estatuts d'Aragó (art. 22.3), Canàries (art. 16.2) I Castella-Lleó (art. 15.2) no contenen cap prohibició de dissolució, limitant-se a preveure'l per quan el candidat no obtinga la confiança de la seua assemblea legislativa I mantenint els criteris harmonitzadors. Únicament Castella-Lleó matisa que no podrà dissoldre's en el darrer any de legislatura.

Fins i tot va ser sol·licitada esta possibilitat de dissolució, unànimement, pel parlament de Castella-La Manxa. La proposta de modificació estatutària d'aquella regió, encapçalada pel seu president, en aquells moments, José Bono, contradia el document aprovat per l'executiu federal del PSOE on es proposava un pacte estatal per impedir que les autonomies de la via del 143 pugueren dissoldre el seu parlament i recomanava la menció expressa als Estatuts d'estes comunitats que les eleccions autonòmiques sigueren convocades el quart diumenge de maig de cada quatre anys.

2. Incorporació de la competència d'execució dels tractats i convenis internacionals en l'àmbit de la comunitat autònoma en aquells aspectes que afecten directament competències pròpies o traspassades per l'Estat, especialment important d'ençà la integració de l'Estat espanyol a la Unió Europea. Els Estatuts d'Euskadi, Catalunya (article 27), Andalusia (art. 23), Astúries (art. 8, 12.b i 34.3) i fins i tot Cantàbria, Múrcia, Aragó, Canàries I Madrid sí que mencionen l'assumepte dels tractats. El cas del País Basc a l'art. 20.3 diu que

*"El País Basc executarà els tractats i convenis en tot allò que afecte a les matèries atribuïdes a la seua competència en este Estatut. Cap tractat o conveni podrà afectar a les atribucions i competències del País Basc si no és mitjançant el procediment de l'article 152.2 de la Constitució, excepte en el previst a l'article 93 d'aquella" i*

al 20.5 que "El Govern Basc serà informat en l'elaboració dels tractats i convenis, així com dels projectes de legislació duanera, en tot allò que afecte a matèries d'específic interès pel País Basc".

L'opinió jurídica al voltant que esta competència està implícita al nostre Estatut d'Autonomia i, per tant, la tenim indirectament assumida no obsta perquè amb una reforma estatutària esta matèria s'explícite per reforçar el contingut de l'Estatut i, alhora, evitar qualsevol hipotètica disputa judicial entre l'Estat i la Generalitat Valenciana. A més, la lectura de la redacció de l'Estatut d'Euskadi es veu clarament que limita el poder de l'Estat i obliga a tindre en compte la voluntat política del Govern Basc, el que sempre resultaria útil pels interessos general de la Comunitat Valenciana.

3. Ampliació de l'article 36 per a incorporar a la policia autònoma de la Comunitat Valenciana la protecció de les persones i béns i el manteniment de l'ordre públic. Així mateix la conveniència de reflectir la Junta de Seguretat, amb representació paritària de la Generalitat i el Govern espanyol per tal de coordinar l'actuació de la policia valenciana amb les forces i cossos de seguretat de l'Estat (seguint el mateix model que reflexa l'article 13 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya o el 17 de l'Estatut d'Autonomia d'Euskadi).
4. Incorporació a l'articulat de la competència compartida en matèria penitenciària (replegada com exclusiva per banda de l'Estat en base a l'article 149.1.6. de la Constitució Espanyola). Catalunya ha assumit l'execució de la legislació penitenciària espanyola a l'article 11.1 del seu Estatut, Euskadi al 12.1 i Andalusia al 17.1.

El professor Prats al voltant d'esta competència afirma que *"es tracta d'una omissió notòria i que devem suposar també que fou volguda per raons d'oportunitat política. Dita omissió es troba així mateix als Estatuts de Galícia i Canàries"*. Tanmateix no podem estar d'acord quan considera que *"Estimem que l'atribució d'esta competència, per si mateixa, no justificaria el procés polític de reforma de l'Estatut. Per tant, en el cas de voler assumir-la, la via jurídica més adequada pareix l'ampliació competencial via art. 150.2 i probablement en sincronia amb la transferència de l'esmentada competència a la resta de Comunitats Autònomes de l'art. 143"*<sup>6</sup>. Primerament ja hem explicat quan analitzàvem la LOTRAVA que no és el mateix tindre una competència simplement transferida per l'Estat, amb capacitat de revocació unilateral que assumir-la plenament al text estatutari. El primer cas respon al que Asensi ha denominat "autonomia vigilada" i del que es tracta d'aconseguir, precisament, és el contrari. La segona qüestió és que la Comunitat Valenciana, com a nacionalitat i com a comunitat homologada a la via del 151, no té perquè ajustar-se al ritme de les autonomies del 143. Considerem més convenient la tramitació particular a Madrid pel possible acord d'ampliació competencial de les Corts Valencianes que no diluir-la en un hipotètic nou pacte autonòmic, en qualsevol dels casos, de resultats probablement limitadors de l'autonomia.

---

<sup>6</sup> Joan Prats, op. cit., pàgina 59

5. La competència concurrent de la Generalitat Valenciana sobre cambres de la propietat, cambres de comerç, indústria i navegació podria passar a ser competència exclusiva nostrada, tal com figura, per exemple, a l'article 9.22 de l'Estatut de Catalunya.
6. Ordre públic (art. 17 de l'Estatut d'Autonomia del País Basc – EAPB– i 13 del de Catalunya –EAC–).
7. Policia judicial (article 17.3 i 36 EAPB i 13.5 EAC).
8. Estats d'alarma, excepció i setge (art. 17.7 EAPB I art. 14.2 EAC).

A més a més, a l'Estatut d'Autonomia no s'esmenten competències que en altres sí que es fa. Cal advertir, però, que s'entenen replegats gràcies a l'article 28 ("*La Generalitat Valenciana assumix, a més de les facultats i competències incloses en este Estatut, les altres que aquelles incloguen implícitament*") i no caldria, llavors, una reforma estatutària *ex professo*. Ara bé, ja oberta la modificació de l'articulat, el nostre parer és que s'hauria d'aprofitar l'ocasió i incorporar-les explícitament per tal de millora, si més no, la qualitat política de la llei valenciana de màxim rang:

9. Relacions amb l'administració de l'Estat (art. 23 EAPB i 6<sup>a</sup> i 67 EAC)
10. Increment d'ocupació (art. 9.2.c EAPB I art. 11.2 EAC).
11. Tercera edat (art. 10.39 EAPB I art. 13.30 Estatut d'Andalusia – EAA–)
12. Jurat (art. 34.3 EAPB, art. 51 EAA, art. 48 EA d'Extremadura I art. 28 EA de Castella-La Manxa).
13. Confraries de pescadors (art. 10.21 EAPB, art 13.16 EAA, art 27.29 EA de Galícia i art. 16.1 EA de Balears).

Així mateix hi ha matèries que molts Estatuts esmenten o assumixen i que al nostre Estatut no apareixen: cambres agràries, activitat exterior de l'Estat, mercats interiors, denominacions d'origen, domini públic, desenrotllament comunitari, incompatibilitat dels parlamentaris, mandat imperatiu, escut i himne. Encara que algunes matèries certament no serien absolutament necessàries a l'articulat estatutari, l'Estatut guanyaria en consistència amb la seua inclusió. Concretament, pel que fa a l'escut i l'himne estan regulats a la Llei 8/1984, de 4 de desembre, per la qual s'oficialitzen els símbols de la Comunitat Valenciana i la seua utilització<sup>7</sup>.

### 10.2.2 Modificació a nivell tècnic

Pel que fa a la qüestió més tècnica, alguns analistes jurídics han destacat defectes de construcció jurídica en l'Estatut d'Autonomia.

---

<sup>7</sup> “Curiosament, l'Estatut no fa referència a l'únic símbol sobre el que sembla haver consens total, l'escut... potser perquè els redactor massa ocupats pel que els separava, oblidares el que els unia. Un altre símbol” (Alcaraz, Manuel, Cuestión Nacional..., op. cit., pàgina 206).

Concretament caldria una norma anàloga a l'article 25 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya per tal de regular l'assoliment jurídic de les diferents competències atribuïdes a la Generalitat Valenciana. Així mateix, la referència a la "*validesa provisional*" de l'article 26.2 o els "*poders implícits*" del 28 del nostre Estatut són obscurs i poc aclaridors. Potser una nova lectura explícita, generosa envers l'autogovern valencià, d'esta part de l'articulat evitaria problemes davant qualsevol possible litigi Generalitat-Estat<sup>8</sup>.

Dins d'esta consideració tècnica, si la voluntat política dels grups parlamentaris anara en eixa direcció i amb la consideració d'aprofundir en la democràcia i complir d'una manera més coherent i menys contradictòria l'apartat 3 de l'article 1r de l'Estatut ("*La Comunitat Valenciana té com a objecte el reforçament de la democràcia i la garantia de la participació de tots els ciutadans en la realització dels fins d'esta*"), caldria modificar l'article 12.2 rebaixant la barrera electoral al 3% dels vots emesos al conjunt de la Comunitat Valenciana, ja que este percentatge és l'establert a la legislació estatal per a les circumscripcions provincials. Mantindre, però el nivell del 3% a tot el territori, i no només a cada circumscripció provincial, és perfectament justificable per motius vertebradors i anti-provincialistes. "*En el cas valencià -com en altres- es tracta d'evitar particularismes provincialistes o localistes d'escàs relleu i potencialment pertorbadors de la consolidació autonòmica*"<sup>9</sup>.

La qüestió del 3% es plantejà en la segona legislatura de les Corts Valencianes però finalment per motius polítics no va reeixir. Reprenent aquell debat cal dir que a barrera electoral del 5% és molt superior als llistons que figuren a la Llei Orgànica del Règim electoral General que preveu el 3% dels vots vàlidament emesos em cada circumscripció per tal d'optar a obtindre diputats i senadors (no figura, contràriament, cap barrera electoral per a les eleccions al Parlament Europeu). El 5%, en canvi, sí que és necessari per tal d'aconseguir la representació als consistoris municipals. Pel que fa a com regulen els altres Estatuts d'Autonomia els mínims percentatges per obtindre representació, seguint el professor Joan Prats, cal assenyalar tres grups diferenciats:

- Un primer bloc majoritari de vuit nacionalitats i regions que no es pronuncien sobre esta matèria i remeten a ulteriors lleis electorals, tot aplicant provisionalment els criteris de la legislació estatal: Euskadi (article 26.5 i disposició transitòria primera), Catalunya (art. 30.1 i disp. trans. 4<sup>a</sup>), Galícia (art. 11.5 i disp. trans. 5<sup>a</sup>), Andalusia (arts. 28 i 29 i disp. trans. 4<sup>a</sup>), Aragó (art. 19 i disp. trans. 3<sup>a</sup>), Extremadura (art. 22 I disp. trans. 1<sup>a</sup>), Balears (art. 20 i disp. trans. 2<sup>a</sup>) i Castella-Lleó (art. 11 i disp. trans. 2<sup>a</sup>).
- Un segon bloc que també remeten a una futura llei electoral, però establixen un 5% a les seues disposicions transitòries: Astúries (art. 25 i disp. trans. 1<sup>a</sup>.2.c.), Cantàbria (art. 10 i disp. trans. 5<sup>a</sup>.5), i La Rioja (art. 18 i disp. trans. 5<sup>a</sup>) el fixen com criteri provisional exclusivament per les primeres eleccions autonòmiques i Múrcia (art. 24 i disp. trans. 1<sup>a</sup>, 2.d), Castella-La Manxa (art. 10 i disp. trans. 1<sup>a</sup>.3) i Navarra (art. 15 i disp. trans.

<sup>8</sup> Asensi, José, art. cit., pàgina 261.

<sup>9</sup> Joan Prats, op. cit., pàgines 83i 84.

1ª) el regulen provisionalment fins l'aprovació de la Llei Electoral dels seus respectius territoris.

- Finalment un tercer bloc minoritari que ha incorporat esta matèria a l'articulat estatutari i, per tant, condicional la futura Llei Electoral amb esta consideració: Canàries, degut a la seua realitat insular, ha establert dos criteris al seu article 8é o bé el 5% del total dels vots o el 20% del conjunt dels sufragis de cada circumscripció insular, Madrid i València (art. 11 i 12.2 respectivament) coincidixen en el 5% del conjunt de la comunitat.

El cas particular de València cal recordar que fou la UCD la que plantejà esta barrera del 5% a cada circumscripció a la seua proposta estatutària, ja que el PSPV-PSOE i el PCPV-PCE no inclogueren cap percentatge mínim, ni tan sols a les disposicions transitòries i AP proposà el criteri de la legislació estatal, és dir, el 3% a cada circumscripció. A l'Estatut de Benicàssim endurí més la seua posició i aconseguí que es passara del 5% de cada demarcació electoral al 5% al conjunt de la nacionalitat<sup>10</sup>. Esta iniciativa comptà amb el beneplàcit d'AP, la comprensió crítica dels socialistes i la negativa dels comunistes que mantingueren una esmena transaccional.

Per una altra banda la limitació prevista a l'article 17.2, on no es pot superar el nombre de deu consellers amb funció executiva, un límit que no figurava a l'Estatut de Benicàssim i que s'introduí en la seua tramitació a les Corts Generals, no tindria, al nostre parer, perquè figurar a l'estatut. La possible conveniència política de reduir el nombre de conselleries fóra més que suficient regular-ho per llei ordinària de les Corts Valencianes, ja que una hipotètica necessitat política de superar este límit de conselleries implicaria una reforma estatutària i per estes coses menors, sempre és millor no haver de retocar la màxima llei reguladora del País Valencià.

### **10.2.3 Modificació a nivell polític:**

- a) Fóra convenient, així mateix, una modificació política de l'Estatut que dotara de realç i major legitimació les institucions de la Generalitat Valenciana, tant de la Presidència i el Consell, com de les Corts Valencianes, potser acompanyada d'una solemne declaració de les Corts Valencianes. El camí podria ser l'ampliació del preàmbul i/o l'article 1er i el solemne acord escrit de totes les forces polítiques valencianes en el sentit de reafirmar la condició del poble valencià de nacionalitat històrica. L'actual redacció (*"El poble valencià, organitzat històricament com a Regne de València, es constituïx en Comunitat Autònoma, dins la indissoluble unitat de la nació espanyola, com a expressió de la*

<sup>10</sup> Cal precisar que l'article 12.2 de l'Estatut de Benicàssim establia una excepció al 5% territorial en benefici "d'aquells que hagen estat presentats per partits o coalicions les quals, tenint representació al Congrés dels diputats, hagen concorregut a les Eleccions Generals almenys a 30 circumscripcions i hi hagen obtingut un mínim del 5 per cent del total de vots emesos". El dictamen de la ponència de la comissió constitucional, però, va rebutjar esta possibilitat que discriminava clarament els partits valencians front a les formacions espanyoles, ja que un partit estatal amb només el 3% dels sufragis dels valencians podia haver estat present a les Corts Valencianes i haver estat absent una força política valenciana amb el 4,9% dels vots dels ciutadans de la Comunitat Valenciana.

*seua identitat històrica i en l'exercici del dret a l'autogovern que la Constitució reconeix a cada nacionalitat, amb la denominació de Comunitat Valenciana" Art. 1.1.)* no dóna lloc a dubtes jurídics sobre la condició nacionalitària dels valencians, però ho fa d'una manera indirecta i vaga, producte dels condicionants existents en aquell moment. Actualment aquelles incerteses no existixen i el quatre grups parlamentaris, a més d'un rotund consens social, reconeixen la condició de nacionalitat històrica del Poble Valencià. Vegem-ne les redacció de les altres nacionalitats:

- *"El Poble Basc o Euskal-Herria, com a expressió de la seua nacionalitat..."* (Article 1 de l'Estatut d'Autonomia del País Basc).
- *"Catalunya, com a nacionalitat i per accedir al seu autogovern..."* (Article 1 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya).
- *"Galícia, nacionalitat històrica, es constituïx en Comunitat Autònoma..."* (Article 1.1 de l'Estatut d'Autonomia de Galícia).
- *"Andalusia, com a expressió de la seua identitat històrica i en l'exercici del dret a l'autogovern que la Constitució reconeix a cada nacionalitat..."* (Article 1.1 de l'Estatut d'Autonomia d'Andalusia).
- *"...consolidar i desenrotllar les comunes característiques de nacionalitat dels pobles de Mallorca, Menorca, Eivissa i Formentera..."* (Article 9 de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears).

Així mateix, cal esmentar que les reformes dels Estatuts de les Comunitats Autònomes de Canàries i Aragó reconeixen la condició de nacionalitat a aquells territoris i comptaren fins i tot amb el recolzament dels socialistes d'ambdós països, malgrat que l'executiva federal reivindicà l'ús del terme regió, precisament per tal d'evitar l'abús del terme nacionalitat. Les darreres notícies fan previsible un acord del PP-PSOE i els nacionalistes bascos i catalans per frenar estes reivindicacions. Com exemple d'este abús ens aprofita la redacció de l'article 1.3 de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat de Madrid, on indirectament s'esmenta la condició *nacionalitària* dels madrilenys: *"La Comunitat de Madrid, en facilitar la més plena integració del poble de Madrid en la vida política, econòmica, cultural i social, aspira a fer realitat els principis de llibertat, justícia i igualtat per tots els madrilenys, d'acord amb el principi de solidaritat entre totes les nacionalitats d'Espanya"*.

- b) També a nivell polític l'Estatut d'Autonomia és clarament deficient degut a l'excessiu reconeixement de la provincialització del País Valencià. L'oficialització per banda de la Constitució espanyola de l'artificial i desvertebradora divisió comarcal condicionà, òbviament, el contingut de tots els textos estatutaris. Malgrat això formalment i de fons, la reforma estatutària podria superar una deficient redacció dependent de la situació interna de la UCD d'aleshores que ja no es correspon amb la realitat actual:
  - Primerament amb la modificació del preàmbul. On diu *"Este Estatut constituïx la manifestació de la voluntat autonòmica del poble de les províncies valencianes"* senzillament podria dir *"la voluntat autonòmica del Poble Valencià"* ua que és ell, i no elles, el subjecte volitiu de l'autogovern i la sobirania. Alguns

analistes també coincidixen en esta anàlisi: “És també curiós observar com des del Preàmbul s’insistix en la divisió provincial, el que, almenys suposa l’afermament en una de les causes de divisió dels valencians ja que, a l’incloure’s en este Preàmbul, a més d’assegurar a les províncies un caràcter funcional o tècnic, les dóna un rang constitutiu essencial del projecte autonòmic i estatutari<sup>11</sup>”.

- L’article 3 de l’Estatut d’Autonomia diu que *“El territori de la Comunitat Autònoma és el dels municipis integrats dins les províncies d’Alacant, Castelló i València”* sense esmentar res més, el que suposa que el nostre país *“el componen les tres províncies –és dir, en qualsevol moment– pel que podria produir-se el cas d’una agregació o d’una segregació sense que hi haguera d’aprovar-se per les Corts –independentment de les competències en matèria d’Administració Local– i sense necessitat de modificació de l’Estatut”<sup>12</sup>*.

L’Estatut d’Autonomia de Catalunya, en canvi, afirma que *“El territori de Catalunya com a comunitat autònoma és el de les comarques compreses en les províncies de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona en el moment d’ésser promulgat el present Estatut”*. Esta redacció presenta dues diferències respecte l’estatut valencià: d’una banda el territori del Principat està comprés per comarques, restant-li protagonisme a les províncies, que estan a la realitat institucional espanyola però són forànies i estranyes a la voluntat política catalana; de l’altra aquell Estatut s’assegura amb la fòrmula final evitar qualsevol reforma unilateral per banda del Govern espanyol (mitjançant l’article 141.1 de la Constitució) dels límits territorials de Catalunya.

- És, així mateix, clarament millorable la redacció de l’article 47, especialment dels seus apartats 1r i 2n. Primerament cal dir que no és objectiu de l’Estatut reconèixer i refermar l’autonomia provincial, sinó més prompte el contrari. Esta autonomia ja l’ha replegada la Constitució espanyola que volgué, d’esta manera, mantindre la vella estructura administrativa centralista i superposar la nova administració autonòmica. Tampoc no sembla coherent l’afirmació que algunes competències com obres públiques, sanitat, cultura i assistència social puguen no resultar d’interés general del País Valencià i per tant, són susceptibles de ser transferides o delegades en la seua execució a les Diputacions Provincials.
- c) Per últim a nivell polític cal incorporar al text de l’Estatut la referència jurídica de la creació de l’Acadèmia Valenciana de la Llengua. Amb això, es podria donar un pas endavant en la solució al conflicte lingüístic valencià. El text estatutari és excessivament ambigu en este aspecte, com a conseqüència de la polèmica idiomàtica, però paradoxalment esta ambigüitat tampoc no ha contribuït a resoldre-la, ans al contrari. Queda clar que qualsevol reforma en la qüestió, per ser positiva, hauria de consensuar-se per la gran majoria de les Corts i, a ser possible, per unanimitat.

L’article 6.4 de l’Estatut d’Euskadi regula que *“La Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia es institució consultiva oficial en lo referente al euskera”* i l’Estatut de les Illes Balears a la seua disposició

<sup>11</sup> Alcaraz, Manuel, Cuestión nacional..., op. cit., pàgines 204-205

<sup>12</sup> Alcaraz, Manuel, Cuestión nacional..., op. cit., pàgines 208-209

addicional segona replega que *“La institució consultiva per tot allò que es referisca a la llengua catalana serà la Universitat de Palma de Mallorca”*<sup>13</sup>. En este darrer sentit també hi és la disposició addicional sisena de l'Estatut de Catalunya. Tanmateix altre territoris amb llengua pròpia no reflexen al llarg de l'articulat estatutari la institució lingüística normativitzadora, en alguns casos perquè és tan evident que no els cal i en altres perquè València no ha sigut l'únic lloc de l'estat amb conflictes normativitzadors<sup>14</sup>.

L'article 7é podria replegar, mitjançant un nou paràgraf, les competències consultives i de norma lingüística de l'AVL.

Així mateix és millorable el punt sisé d'este article amb una esmena d'addició al final del paràgraf. Una possible redacció seria *“En cap cas podran ser exceptuats els territoris de les comarques històricament valenciano-parlants”*. El motiu d'este canvi és evitar la possibilitat que per llei ordinària a les Corts Valencianes es retallara la condició de valencià-parlant a zones molt importants del País Valencià, com les ciutats d'Alacant o València, o inclús d'altres, tot adduint-hi criteris sociolingüístics de predomini del castellà i amb l'objectiu de consolidar la substitució lingüística i la desaparició de la llengua pròpia *“fins a convertir el valencià en una relíquia reduïda a un xicotet nombre de pobles”*<sup>15</sup>.

Per últim cal esmentar que un consens addicional, difícil degut a la previsible oposició de determinats sectors de la societat valenciana, permetria contribuir decididament a la normalització del valencià, replegant el deure de conèixer el valencià i el castellà al punt 1r de l'article 7é<sup>16</sup> i la valoració legal dels coneixements del valencià per accedir a la funció pública valenciana, especialment a l'administració de justícia, on el monolingüisme castellà es esfereïdor. Cal recordar que la redacció de l'article 23 de l'Estatut de Benicàssim esmentava que l'especialització en el Dret Valencià i el coneixement del valencià es tindria en compte per a cobrir les vacants de magistrats, jutges, secretaris judicials i la resta del personal d'esta administració. L'esmena per suprimir la coneixença de l'idioma propi fou presentada pel centrista alacantí Joaquín Galant i, després de no ser acceptada al primer informe de la ponència, fou aprovada al II Informe de la Ponència i finalment incorporada a l'Estatut d'Autonomia.

---

<sup>13</sup> Actualment Universitat de les Illes Balears.

<sup>14</sup> L'Estatut d'Autonomia de Galícia no ha regulat la institució normativitzadora i consultiva en matèria lingüística. Precisament a Galícia ni ha hagut una oberta polèmica idiomàtica entre lusistes, partidaris d'acostar el gallec a la norma portuguesa-brasilenya i no lusistes, defensors de l'estat actual del gallec, fortament castellanitzat. La Xunta de Galícia, dirigida pel PP, ha apostat clarament per la segona proposta. La fractura entre lusistes i no lusistes afecta el propi nacionalisme gallec que, malgrat eixa divisió, ha sabut mantindre la seua unitat fonamental.

<sup>15</sup> Alcaraz, Manuel, *Cuestión Nacional...*, op. cit., pàgines 207-208

<sup>16</sup> *“per tant, no és un deure conèixer el valencià, el que no afavorix la superació de la diglòssia entre els valencians, ja que si el castellà i el valencià són igualment oficials, el castellà ‘és més oficial’ que el valencià”*. (Alcaraz, Manuel, *Cuestión Nacional...*, op. cit., pàgina 207). A este respecte és molt il·lustrativa la sibil·lina redacció de l'article 3.3 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya: *“La Generalitat garantirà l'ús normal i oficial d'ambdós idiomes, prendrà les mesures necessàries per tal d'assegurar llur coneixement i crearà les condicions que permetin d'arribar a llur igualtat plena quant als drets i deures dels ciutadans de Catalunya”*.

**TAULA D'AMPLIACIÓ COMPETENCIAL DE LA GENERALITAT VALENCIANA I REFORMES LEGALS NECESSÀRIES:**

Competències	Reformes legals necessàries
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Execució de domini públic en la zona marítim-terrestre (costes)</li> <li>- Execució sobre carreteres de l'Estat</li> <li>- Funcionaris amb habilitació estatal i gestió operacions crèdit Hisendes Locals</li> <li>- Gestió fons protecció laboral</li> <li>- Política valenciana:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Trànsit i seguretat vial</li> <li>b. Policia judicial, exc. Terrorisme/drogues</li> <li>c. Ordre públic</li> </ul> </li> <li>- Ordenació del territori/superació divisió provincial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforma Llei estatal o per la via de l'art. 150. 2 de la Constitució</li> <li>- Reforma Llei 25/1988, de 29 de juny</li> <li>- Reforma Llei Bases Règim Local i Reforma Llei d'Hisendes Locals</li> <li>- Reforma legislació estatal d'acord art. 33 de l'Estatut</li> <li>- D'acord amb l'art. 36 de l'Estatut i Llei Orgànica 2/1986</li> <li>- Revisió constitucional títol VIII I altres lleis derivades</li> </ul>

**TAULA D'AMPLIACIÓ COMPETENCIAL DE LA GENERALITAT VALENCIANA SENSE NECESSITAT DE REFORMES LEGALS NECESSÀRIES:**

Competències estatutàries encara no transferides	Ampliació competències transferides	Assumpció noves competències
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Règim econòmic Seguretat Social</li> <li>- Pòsits</li> <li>- Societats agràries de transformació i inspecció qualitat</li> <li>- Defensa contra frauds</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicis socials</li> <li>- Sanitat vegetal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aeroports d'interés General</li> <li>- Ports d'interés general</li> </ul>

**TAULA ANALÍTICA COMPARATIVA DE COMPETÈNCIES O ALTRES  
ASPECTES NO ESMENTATS A L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE LA  
COMUNITAT VALENCIANA AMB LA RESTA D'ESTATUTS  
ESPANYOLS**

	<b>Tractats internacionals</b>	<b>Ordre públic</b>	<b>Polícia judicial</b>	<b>Alarma, i setge</b>	<b>Relacions administ. de l'Estat</b>	<b>Increment d'ocupació</b>	<b>Tercera edat</b>
<b>País Basc</b>	Art. 20.3 i 5, 6.5	Art. 17	Art. 17.3, 36	Art. 17.7	Art. 23	Art. 9.2.c)	Art. 10.39
<b>Catalunya</b>		Art. 13	Art. 13.5	Art. 14.2	Art. 64, 67	Art. 11.2	
<b>Galícia</b>							
<b>Andalusia</b>	Art. 23						Art. 13.30
<b>Astúries</b>	Art. 9, 12.b, 34.3						
<b>Cantàbria</b>	Art. 6						
<b>La Rioja</b>							
<b>Regió de Múrcia</b>	Art. 12.2						
<b>Aragó</b>	Art. 16k, 40						
<b>Castella-La Manxa</b>							
<b>Canàries</b>	Art. 37						
<b>Navarra</b>							
<b>Extremadura</b>							
<b>Illes Balears</b>							
<b>Comunitat de Madrid</b>	Art. 33						
<b>Castella-Lleó</b>							

**TAULA ANALÍTICA COMPARATIVA DE COMPETÈNCIES O ALTRES ASPECTES NO ESMENTATS A L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE LA COMUNITAT VALENCIANA AMB LA RESTA D'ESTATUTS ESPANYOLS (continuació):**

	<b>Jurat</b>	<b>Cofraries pescadors</b>	<b>Mercats interiors</b>	<b>Activitat exterior de l'Estat</b>	<b>Incompatibilitat parlamentaris</b>	<b>Mandat imperatiu</b>	<b>Escut i Himne</b>
<b>País Basc</b>	Art. 34.3	Art. 10.21		Art. 20.3.5	Art. 26.5		
<b>Catalunya</b>				Art. 27.3.4.5		Art. 31.3	
<b>Galícia</b>		Art. 27.29		Art. 7.2 i 35.3	Art. 11.5	Art. 11.7	Art. 6.2
<b>Andalusia</b>	Art. 51	Art. 13.16	Art. 13.15	Art. 23 i 72.5	Art. 29	Art. 26.1	Art. 6.2
<b>Astúries</b>			Art. 10.1.i	Art. 12.6	Art. 25.2	Art. 2.1	Art. 3.2
<b>Cantàbria</b>			Art. 22.10	Art. 6.2	Art. 10.4	Art. 11.2	Art. 3
<b>La Rioja</b>			Art. 8.1.10	Art. 58.2	Art. 18.6	Art. 18.7	
<b>Regió de Múrcia</b>			Art. 10.1.i	Art. 12.2	Art. 24.2	Art. 25.1	Art. 4.2 i 4.3
<b>Aragó</b>			Art. 35.1.13º	Art. 40	Art. 18.8	Art. 18.5	Art. 3.2
<b>Castella-La Manxa</b>	Art. 28			Art. 7	Art. 10.2	Art. 10.1	
<b>Canàries</b>			Art. 29.10	Art. 37 i 45	Art. 9.1	Art. 9.4	Art. 6
<b>Navarra</b>				Art. 68	Art. 15.2		Art. 7.1
<b>Extremadura</b>	Art. 48			Art. 9.1	Art. 23	Art. 26.2	Art. 4.2
<b>Illes Balears</b>		Art. 16.1.c		Art. 12.1		Art. 23.1	
<b>Comunitat de Madrid</b>				Art. 33	Art. 12.1	Art. 10.4	Art. 4
<b>Castella-Lleó</b>				Art. 28.7	Art. 11.4	Art. 11.4	Art. 4.1.3