



EL DIRECTOR  
DE LA REAL SOCIEDAD ECONOMICA DE AMIGOS DEL PAIS

Se complace en invitar a Vd. a la Conferencia que, dentro del Ciclo «La Comunidad Valenciana en el umbral del Siglo XXI, vista por valencianos», se celebrará el día 5 de mayo, a las 19'30 horas, en los locales de esta entidad, Plaza de Nules, 2, a cargo del

*Excmo. Sr. D. Adolfo Carretero López*  
Presidente de la Sala 5.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo

Sobre el tema

RELACIONES DE LA COMUNIDAD AUTONOMA VALENCIANA CON EL ESTADO, CON OTRAS COMUNIDADES AUTONOMAS, CON LA ADMINISTRACION LOCAL Y CON LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA.

Valencia, mayo 1987.

# **Las relaciones de la Comunidad Autónoma Valenciana, con el Estado, otras Comunidades Autónomas, Administración Local y Comunidad'Económica Europea\***

## **1.- INTRODUCCIÓN**

El artículo 2 de la Constitución reconoce y garantiza el derecho de la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española. Se define de este modo una nueva forma de organización del Estado, el llamado Estado Autonómico o Estado de las Autonomías que representa una de las principales innovaciones de la Constitución y desde luego la más polémica de todas las que se debatieron durante la fase de la discusión del texto constitucional.

Para centrar el tema de las autonomías, es necesario distinguir claramente el concepto de autonomía que ha utilizado la Constitución y su modo de reconocerla a las entidades que luego ella misma denomina Comunidades Autónomas

### **1.- El Concepto de Autonomía**

En la Constitución la Autonomía de las Comunidades Autónomas es un principio organizador de un orden de entidades y competencias; uno de los medios jurídicos de que se vale para conseguir realizar los valores democráticos consagrados en la Constitución, para acercar el Gobierno a los ciudadanos.

La autonomía es un concepto polémico y de plurales significados. No vale su sentido negativo, la falta de dependencia, la no dependencia de otras Instituciones. Tiene un contenido positivo como autogobierno, dentro de la unidad del Estado sin llegar a la Soberanía o total autodeterminación de un Pueblo. Toda autonomía política como es la del artículo 2 de la Constitución supone una autodeterminación y es propia de cualquier persona jurídica, privada o pública. Lo que importa son sus límites. No puede ser totalmente eliminada porque se dejaría de ser un sujeto de derecho; pero tampoco totalmente reconocida como una facultad libre porque se confunde con la Soberanía. Por ello lo que interesa entre estos dos extremos es determinar su contenido.

Cuando la Constitución configura este contenido de la Autonomía aparece plasmada en varios aspectos fundadores, estructurales y funcionales

\* Conferencia celebrada en los locales de la R.S.E.A.P. el día 5 de mayo 1987.

### *1.º Autonomía normativa*

Es el Poder para dotarse de un ordenamiento jurídico propio, de normas por medio de las cuales se manifieste un conjunto de reglas fundamentales asumidas por la Constitución como organizadoras de la Comunidad: El Estatuto de Autonomía. Otras normas, subordinadas al Estatuto, pueden regular aspectos secundarios de la organización interna de la Comunidad, o bien disciplinar las relaciones de la misma con sus ciudadanos.

### *2.º Autonomía Ejecutiva*

Se trata de la autonomía para aplicar las Leyes del Estado y las Autonómicas. Por medio de ella puede entablar relaciones con las demás instituciones del aparato del Estado, fuera del principio de jerarquía que supondría la subordinación entre sí. Cada una de estas estructuras, Comunidades Autónomas, Estado, Administración Local, cuenta con personalidad jurídica, poderes propios y un conjunto de medios personales y materiales o patrimoniales. Precisamente del funcionamiento de tales relaciones depende el éxito de una Constitución como la española.

De ahí la importancia del tema.

## **2.- El Derecho a la Autonomía**

La Autonomía no es solamente un principio organizador, sino que la Constitución lo reconoce como un derecho de determinada parte del Pueblo Español, en quien reside la Soberanía, que es única.

De los términos literales del artículo 2 de la misma y de su interpretación sistemática con el Título VIII y su sentido finalista, se deduce que este reconocimiento, es un derecho a que se establezca un régimen político específico dentro del Estado. Como todo Derecho subjetivo o subjetivable requiere una organización o comunidad social que sea su titular. Según la Constitución son las nacionalidades y regiones, términos que analizamos posteriormente. El significado que ofrece el derecho a la autonomía, es que determinadas zonas geográficas de España donde había un movimiento de autogobierno dentro de la unidad del Estado, tenían la libertad o facultad de reclamar que se reconociesen tales aspiraciones, dotándolas de entidades políticas adecuadas para estos fines. No es por ello un principio orgánico que el Estado impone como una fórmula. Las nacionalidades y regiones son las que deben y pueden exclusivamente solicitarlas. Solamente con posterioridad, en la Constitución se han establecido medios para que el Estado pueda suplir esta iniciativa en el artículo 144. En principio es una posibilidad reconocida como derecho constitucional de estas entidades. El derecho a la autonomía comprende dos partes, una cualitativa y otra cuantitativa: elegir entre obtener o no la autonomía y una vez efectuada la elección positiva, dotarse de mayores o menores facultades autonómicas.

### *1.º Elección de la vía autonómica*

Al ser un derecho, la población interesada en obtenerla podrá solicitarla o no. Como la masa de la población interesada carece de personalidad política y jurídica, el artículo 143 de la Constitución estableció que podrán solicitarla las provincias limítrofes con características comunes y otros territorios infra o supraprovinciales, a los que la Constitución reconocía la posibilidad de iniciar la vía comunitaria autonómica.

## *2º Extensión de la autonomía*

El contenido o amplitud del respectivo Estatuto quedaba igualmente a la libre disposición o derecho de la iniciativa autonómica. Según los artículos 148 y 149 de la Constitución hay dos tipos de modelos de Comunidades Autónomas: las autonomías plenas y las menos plenas o en período de pendencia hacia la plenitud. De acuerdo con estas diferencias las autonomías menos plenas son las que llegaron a ella por la vía del artículo 143, cuyo ámbito competencial es del del artículo 148. Son plenas las iniciadas por el artículo 151 o la Disposición Transitoria 2.a, que extienden su techo autonómico, a todas las competencias que no sean exclusivas del Estado según el artículo 149-1 de la Constitución. De hecho han solicitado la autonomía todas las entidades legitimadas. Salvo el régimen de Ceuta y Melilla, cuyas condiciones y problemas políticos todavía no han permitido establecer su régimen autonómico, ya se han aprobado todos los Estatutos de Autonomía. El de la Comunidad Valenciana por Ley Orgánica 5/82 de 1 de julio (B.O.E. del 10 de julio). Se cierra pues la llamada primera fase del Estado de las Autonomías. La segunda ha de consistir en obtener las transferencias necesarias del Estado a las Comunidades Autónomas. La tercera en completar el ciclo.

## **II. LAS BASES DE LA AUTONOMÍA**

La autonomía no es un concepto formal o legal. No aparece simplemente porque la haya establecido la Constitución. Por el contrario se ha apoyado en sentimientos autonomistas muy arraigados de gran parte de la población española y en una relación que siempre ha existido entre las Constituciones democráticas y las soluciones descentralizadas del Poder Político. Dentro del pluralismo que recoge la Constitución, una de las manifestaciones es el sentimiento de los pueblos que se encuentran en el Estado Español, anteriormente centralista y unitario. Esta pluralidad de Comunidades o Sociedades se compone de una serie de factores o elementos: geográficos como un territorio determinado, históricos, sociales y culturales de la población que en él ha permanecido y de unas estructuras económicas de la producción. El renacimiento de este fenómeno ha sido posible siempre que se ha contado con una Constitución democrática como la actual. La Autonomía es una forma de corregir uno de los integrantes del Estado autoritario; frente a la unidad política y territorial del centralismo, se sitúa la pluralidad de las Comunidades Autónomas, forma del denominado reparto o división vertical del poder.

La autonomía precisa pues según la propia Constitución: una base física o geográfica, (artículo 143 cuando habla de provincias limítrofes y territorios a los que se les puede reconocer), una comunidad o sociedad o sociedad diferenciada, (las características socioeconómicas y culturales y la entidad histórica del artículo 143-1) y una conciencia política que reclame la autonomía (la iniciativa del proceso autonómico del 143-2).

El grado de conciencia colectiva no es el mismo en todas las au-tonomías: hay tres autonomismos o nacionalismos clásicos: el gallego, el vasco y el catalán; uno intermedio como el valenciano o los insulares y otros menos desarrollados o potentes. Sin embargo, la envergadura histórica del problema, extendió la solución autonómica a todas las provincias porque se hizo un planteamiento global a nivel del Estado entero.

El punto de partida es que el centralismo produjo la crisis del Es-tado unitario y la alternativa no podía ser una simple descentralización administrativa, ya que las conexiones entre la cuestión naciona-lista y la socioeconómica en una sociedad industrializada, requerían soluciones más enérgicas y dinamizadoras.

### **1.- La Base Geográfica**

El soporte físico de la Comunidad Autónoma Valenciana coincide exactamente con las Provincias de Castellón, Valencia y Alicante, que históricamente responden, con pequeñas excepciones a lo que fue el antiguo Reino de Valencia. Es muy diversa geográficamente y en él existen varias Comarcas naturales. Hay un espacio geográfico en el Levante o Zona Este del mapa español con unas señas de identidad valenciana consolidadas histórica y políticamente. La ciudad de Valencia destaca como núcleo político y a la vez económico, carácter de atracción centrípeta hacia las grandes Capitales de la Zona, que se produce en el resto de sus poblaciones más importantes. El artículo 3 del Estatuto reconoce esta particularidad al establecer que el territorio de la Comunidad Autónoma comprende el de los Municipios in-tegrados en las provincias de Alicante, Castellón y Valencia.

### **2.- La población**

Sobre el estrato de una población indígena, se asentaron los romanos que arraigaron en estas tierras. La Historia produjo una síntesis de la población árabe y los catalanes y aragoneses que conquistaron el Reino. La Comunidad Valenciana se caracteriza por el bilingüismo, una especial idiosincrasia mediterránea, influida su base humana por las fluctuaciones de movimientos migratorios y una econo-mía compleja, agrícola inicialmente, de carácter exportador, librecambista y coyunturalista, que posteriormente sufre un proceso de indus-trialización y de potenciación del sector terciario de los servicios.

### **3.- La conciencia política**

La complejidad social engendrará el pluralismo de las soluciones políticas, que no son homogéneas. Dentro de todas las tendencias ideológicas, las valencianas estarán muy diversificadas desde una gran tradición gremial y artesana, hasta la desconexión del Sector exportador con el Estado proteccionista.

Las clases sociales valencianas y su sistema de relaciones se producen pues en función de los fenómenos demográficos como la estructura y movimientos de la población y de la división del trabajo y las condiciones socioeconómicas y culturales de los grupos que protagonizan como actores, los fenómenos del dinamismo y el cambio social.

La aspiración a la autonomía es por lo tanto muy antigua El 11 de julio de 1931, el Ayuntamiento de Valencia propuso un Estatuto de Autonomía para el País Valenciano. No pasó de la fase de anteproyecto porque no se llegó a un acuerdo entre los partidos y fuerzas por incas. En la Guerra Civil la C.N.T. presentó un proyecto de Bases del País Valenciano, que no pudo tampoco aprobarse por las circunstancias de la época. Sólo unos meses de retraso respecto a Galicia última región que plebiscitó un Estatuto, impidieron en 1936 que la Comunidad Valenciana votase el suyo.

Los antecedentes predeterminaban el futuro, puesto que claramente aparecía que el sistema de relaciones sociales entre las clases valencianas y su articulación con las estructuras del aparato del Poder del Estado, se inclinaba a las soluciones de descentralización política frente al centralismo unitario anterior.

### **III. LAS PARTICULARIDADES DEL ESTATUTO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA**

#### **1.- Nacionalidad o Región**

El artículo 2 de la Constitución parte de la unidad de la Nación Española. Este concepto «Nación Española», sólo ha estado definido en el constitucionalismo patrio por el artículo 1 de la Constitución de 1812 que consideraba la Nación Española como la reunión de todos los españoles. Actualmente equivale al Pueblo Español, que se constituye en un Estado de los artículos 1 y 2 de la Constitución vigente de 1978. La Nación está integrada por la población o Pueblo que se dota de una Constitución o norma que configura un Estado de determinadas características (Social y Democrática de Derecho) y régimen (Monarquía Parlamentaria).

La Nación está compuesta de Nacionalidades y Regiones Estos conceptos no están definidos por la Constitución, pero de su interpretación histórica se deduce que una nacionalidad consiste en una parte de la población del Estado, que se halla unida por vínculos peculiares plurales y complejos, que ha mantenido históricamente, que en definición de la UNESCO, le ha permitido mantener la unidad política La Región es una división interestatal de menor entidad política De todos modos, a diferencia de otras Constituciones como la de la URSS, donde la distinción tiene consecuencias, en España no es así. Tanto las nacionalidades como las regiones tienen reconocido su derecho a la autonomía. Dentro de la unidad del Estado, estos pueblos pueden autodeterminarse sin llegar a la soberanía independiente y la autonomía de nacionalidades y regiones no es una facultad otorgada desde el Poder Central.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana de 1 de julio de 1982 es citado como ejemplo de la tensión Nacionalidad y Región. Los Estatutos de Cataluña, País Vasco y Galicia utilizan el término Nacionalidad. Los demás se denominan Regiones Históricas o guardan silencio. Valencia adopta una solución ecléctica y de consenso. En su Exposición de Motivos expresa que el Estatuto es manifestación de la voluntad autonómica de las provincias valencianas. Dentro de la Constitución, la tradición del Histórico Reino de Valencia (Regionalidad), se encuentra con la concepción moderna del País Valenciano (Nacionalidad). La Administración integra ambas corrientes. En el artículo 1.º, el Estatuto declara que el Pueblo Valenciano (Nacionalidad), históricamente organizado como Reino de Valencia, se constituye en Comunidad

Autónoma como expresión de su identidad histórica y en el ejercicio del derecho de autogobierno, que la Constitución reconoce a toda nacionalidad. La fórmula es predominantemente acentuada al factor nacionalidad, con ciertas concesiones, pero de menor entidad al Regionalismo. Se puede pues reconocer una nacionalidad valenciana en los términos expresados.

## **2.- El tipo de autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana**

El acceso a las Autonomías se regula en el artículo 143 de la Constitución y en sus Disposiciones Transitorias, en relación con los artículos 144 y 151. Hay varias formas de acceder a la autonomía que posteriormente tienen reflejo en el régimen comunitario, las llamadas vías de acceso a las autonomías.

### *1ª Sistema de Autonomía Plena originaria*

Lo tienen las Comunidades Autónomas que alcanzan inicialmente la autonomía plena. Según el artículo 151 y Disposición Transitoria Segunda obtienen todas las competencias no reservadas como exclusivas del Estado en el artículo 149. Se refiere por lo tanto a Cataluña, País Vasco y Galicia, que tenían plebiscitado en el pasado Estatutos de Autonomía.

### *2º Sistema de Autonomía Plena diferida*

Son todas las demás Comunidades Autónomas. Se regulaban por el artículo 143 y Disposición Transitoria Primera. Se trataba de los territorios dotados de un régimen provisional preautonómico, que no obtenían las competencias de las anteriores, hasta que según el artículo 148-2 no transcurriesen 5 años de la aprobación de los Estatutos. Estas Comunidades podían obtener originariamente todas las competencias si la iniciativa se aprobase por las tres cuartas partes de los Municipios de las provincias afectadas representadas por las tres cuartas partes del censo electoral y ratificada por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia. Este sistema lo intentó Valencia sin obtener el paso previo de la aprobación de las 3/4 partes de los Municipios. Sin embargo las vías de acceso a la autonomía son un procedimiento, pero no un fenómeno sustancial. El autonómico es un proceso abierto y expansivo, donde las iniciales diferencias autonómicas se han tenido que ir matizando por razones políticas. Se pretende llegar, no a un Estado Federal, pero sí a fórmulas participativas amplias y no cerradas. Cuando en la fase preconstituyente se había conseguido una institucionalización de la personalidad histórica de un territorio, la diferencia entre estos dos tipos de Comunidades Autónomas se diluye.

Por eso se ha podido hablar de diferencias favorables y desfavorables entre estos dos modelos de Comunidades. La Constitución permite a las Comunidades Autónomas de segundo grado, mayor libertad de organización que a las de primer grado. El artículo 147 de la Constitución al determinar el contenido de los Estatutos de Autonomía, lo limita a 4 aspectos: denominación correspondiente a su identidad histórica, delimitación de su territorio, organización de sus instituciones y marco de competencias. En los Estatutos aprobados por el procedimiento singular, la organización no queda libre sino predeterminada por la Constitución: Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente. Pese a ello los Estatutos de Autonomía

sin excepción se han basado en este modelo, que responde mejor a la División de Poderes dentro de cada Comunidad Autónoma.

Del mismo modo han sido reducidas las diferencias en materias de competencia. Aunque las Autonomías no obtenidas por la vía del artículo 151 de la Constitución, tenían menores competencias originariamente que aquellas, el proceso autonómico las ha asimilado. El Estatuto Valenciano le otorga competencias legislativas de desarrollo de bases estatales incluso en materias de competencia exclusiva del Estado según el artículo 149.

Para ello se ha utilizado la fórmula doble de considerarlas por un lado competencias complementarias a las del artículo 148 y asumidas en los Estatutos. Por otra parte Las Cortes por medio de Leyes Orgánicas de delegación o transferencia han transferido materias como ocurre con las disposiciones transitorias del Estatuto de la Comunidad Valenciana. Además de las competencias exclusivas del Estado del artículo 149 de la Constitución y las competencias asumible por las Comunidades Autónomas del artículo 148, existe una zona mixta de competencias consecuencia de estas últimas.

### **3.- Sus particularidades como Área Metropolitana**

Hay espacios donde confluyen intereses de varios Municipios y que sólo tienen una solución global: varios núcleos de población pertenecientes a diferentes Ayuntamientos son interdependientes urbanísticamente y necesitan soluciones comunes. Las grandes aglomeraciones urbanas constituyen el fenómeno de las llamadas áreas de comarcas metropolitanas, que giran en torno a una ciudad dominante. En este punto se deben distinguir, el fenómeno social y su regulación jurídica.

#### *1.º La Base Social*

Las grandes ciudades dominan un espacio circundante relacionado económicamente con ella, pero que cuenta con menores servicios urbanísticos. La población trabaja en la ciudad, pero tiene cerca de ella su lugar de residencia. Cuando el fenómeno comprende una gran ciudad y varias ciudades satélites o que funcionan como derivaciones de ella, en el término municipal que es el ámbito hasta donde alcanza la competencia de cada uno de los Ayuntamientos, queda superado. Es necesario planificar otras estructuras y coordinar las actividades de estas entidades municipales para resolver los problemas comunes de un Área urbanística o Área Metropolitana. La estructura administrativa tradicional no responde a las nuevas necesidades de la población. La relación espacio-población ha variado, no sólo cuantitativamente sino de modo sustancial, porque no es simplemente que en un área metropolitana haya más problemas, sino que hay otros diferentes y más complejos que los normales de cada ciudad. Ante este problema las soluciones pueden ser muy variadas, todas las cuales reflejan el marco del urbanismo a gran escala o macroubanismo. Intentando clasificar las soluciones en modelos o formas tipo, de los que pueden derivarse otras muchas combinaciones, las soluciones son tres:

1ª Solución: Unilateral o expansionista. La ciudad dominante anexiona a las ciudades satélites, que pierden su personalidad jurídica y pasan a ser barrios o dependencias de la ciudad matriz.

2ª Solución: Bilateral o coordinadora. Las ciudades implicadas en el problema, conservan cada una de ellas su personalidad y competencias, que reajustan en un mismo nivel por medio de convenios administrativos.

3ª Solución unitaria o innovadora. Se crea una nueva entidad administrativa, que tiene personalidad diferente a los Ayuntamientos que componen el Área y asume todas o parte de las funciones de aquellos, sean en la planificación unitaria, o además con determinadas facultades ejecutivas.

## 2.º *Su regulación jurídica*

En España las soluciones legales son varias: las Leyes de las grandes ciudades, las ordenaciones urbanas de Áreas y Comarcas Metropolitanas, etc. Por lo que a Valencia se refiere se dictó una ley Especial, la Ley de Bases de 18 de diciembre de 1946 y Decreto de 14 de octubre de 1949. Responde al esquema de la Gran Ciudad dominante, pero se crea un ente administrativo, la Corporación Gran Valencia, con personalidad jurídica y competencia propia y se distingue entre Plan General de Valencia y su Comarca que afecta a todos los Municipios constituyendo los planes municipales, planes parciales de desarrollo de este plan general.

Entre los Ayuntamientos del Área y la Administración Central se coloca la entidad Gran Valencia a la que deben someterse los Ayuntamientos al formular sus planes siguiendo las orientaciones de la Entidad que debe informarlos y aprobarlos. No tiene facultades ejecutivas, pero sí consultivas y de denuncia de las infracciones.

Este planteamiento presenta dificultades porque después de la Constitución, hay que actualizar su existencia para hacerla compatible con la autonomía municipal, que es un principio constitucionalizado y con la representatividad política de los vecinos afectados. Ha variado también la relación entre la ordenación territorial y la ordenación urbanística. El artículo 148-1 de la Constitución autoriza a las Comunidades Autónomas a que puedan asumir competencias en las materias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Plantea el problema de si se trata de dos sectores diferentes, o una, la del territorio comprende al urbanismo.

Los artículos 141-3 y 152-3 permiten la creación de Agrupaciones de Municipio diferentes de la provincia, o sea entidades interprovinciales de la Comunidad Autónoma.

Se discute su naturaleza de ente local o comunitario, pero el precedente de este tipo de uniones desborda el ámbito local y encaja mejor en el segundo.

Las soluciones estatutarias pueden ser diversas a la hora de enfrentarse con las entidades de los regímenes urbanísticos especiales, como es el de Valencia.

### 1ª Solución.

Reconocimiento de la posibilidad de creación de entidades basadas en el urbanismo. El Estatuto de Cataluña (artículo 5) establece que pueden crearse áreas metropolitanas urbanísticas.

## 2ª Solución.

Reconocimiento de la misma posibilidad, pero por vía más amplia. El artículo 46-3 del Estatuto Valenciano establece que por Ley de las Cortes Valencianas se pueden regular áreas metropolitanas. Se pueden comprender entre ellas las urbanísticas y por lo tanto se cuenta con las mismas posibilidades que en el caso anterior.

Haciendo uso de esas facultades, y con base igualmente en los Artículos 31.9 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y 148.1.3 de la Constitución Española, las Cortes Valencianas apro-baron la Ley 5/86, de 19 de noviembre por la que se extingue la Corporación Administrativa «Gran Valencia», configurando un modelo de planeamiento urbanístico individualizado y creando, al mismo tiempo, un nuevo instrumento de planificación: Las Normas de Coordinación Metropolitana para la ordenación del Territorio y la coordinación del planeamiento urbanístico de los Municipios afectados por la extinción de la Corporación Administrativa «Gran Valencia».

## **IV.- LAS RELACIONES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VALENCIANA CON EL ESTADO**

Al ser las Comunidades Autónomas, una de las entidades territoriales en las que se organiza el Estado o Nación Española, ha de entrar en relación con las demás dentro de su ámbito de autonomía. Con el Estado y referidas exclusivamente a la Comunidad Autónoma Valenciana, las relaciones son de dos clases: políticas y jurídicas. Unas suponen el señalamiento de las directrices de comportamiento del Estado para cumplir sus fines, que son realizar los valores y principios de la Constitución. Las jurídicas relativas a la esfera de competencias legislativas y administrativas que aplican las orientaciones políticas.

### **1- Relaciones políticas**

Según el artículo 97 de la Constitución el Gobierno dirige la política interior y exterior del Estado. Para ello propone al Parlamento un programa que éste ha de aceptarle, puesto que de lo contrario sufriría una moción de censura. Las Comunidades Autónomas están obligadas, dentro de sus autonomías al cumplimiento forzoso de estas directrices. Según el artículo 155 de la Constitución el Gobierno puede adoptar las medidas precisas para obligarles a ello cuando no fueren atendidas. La política como tal puede ser unitaria. No cabría que en materia económica el Gobierno siguiera una política Keynesiana y las Comunidades Autónomas otra monetarista. Son posibles discrepancias, pero dentro de unos límites: principios tales como la variación del tipo de interés, la expansión del gasto público, la política salarial, la inversión pública de creación de empleo, etc., cuando se plasman en leyes pueden originar discrepancias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que se pueden combatir acudiendo al control de la actividad de las Comunidades Autónomas, según el artículo 153: Control judicial (constitucional, ordinario o contable) y control gubernativo, (cuando ha delegado funciones). Pero el artículo 155 de la Constitución lo hace de modo más directo: el Gobierno puede dar instrucciones a todas las Autoridades de las Comunidades Autónomas para que ejecuten las medidas de cumplimiento forzoso que haya adoptado. Las medidas no están descritas en la Constitución; serían las necesarias

para conseguir su objetivo, pudiendo llegar a la disolución de sus Organismos. Caso de discrepancia cabría una cuestión de competencia o de inconstitucionalidad de la ley estatal, promovida por la Comunidad Autónoma intervenida.

La sentencia 88/86 de 1 de julio del Tribunal Constitucional ha declarado que en virtud del principio de unidad de mercado, la ley catalana que establece una organización especial y un sistema peculiar de ventas a plazos y de otras clases de ventas mercantiles vulnera en parte la Constitución, en cuanto le corresponde al Estado señalar las Bases para la defensa de la libre competencia. Si bien las Comunidades Autónomas no pueden innovar la legislación mercantil, estas vulneraciones no se deben examinar en bloque sino caso por caso para hacer compatible la unidad de mercado con una variedad de medidas autonómicas proporcionadas a las peculiaridades regionales.

## **2- La planificación económica**

La planificación es sin duda el modo más enérgico de intervencionismo que autoriza la Constitución. El problema consiste en coordinar las exigencias unitarias de la planificación con la vía autonómica de modo que el autogobierno autonómico pueda no ser opuesto a la planificación. Otro aspecto del mismo consiste en la posibilidad de una planificación económica autonómica.

### *1.º Planificación económica estatal*

Según el artículo 149-1, 13.a, el Estado tiene competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Cuando se contempla la Economía como un sistema unitario corresponde planificarla al Estado, dentro de las Bases o Principios fundamentales que lo configuran. Al Estado le corresponderían pues dictar las Leyes y Reglamentos que contengan las bases de la ordenación y sus medidas primarias. Las Comunidades Autónomas no pueden introducirse en ese ámbito. Para el Tribunal Constitucional (Sentencia de 8 de julio de 1982), las bases de una materia se hallan tanto en las leyes del Estado como en Reglamentos y hasta en actos administrativos. Quedaría pues en este aspecto poco margen para las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, no se puede llegar al vaciamiento de las competencias autonómicas en la planificación. La Sentencia del Tribunal Constitucional 29/86 de 2 de Febrero, ha declarado que el Real Decreto Ley de Reversión industrial aunque incide en la actuación del Estado en la ordenación económica general no puede comportar el vaciamiento de competencias autonómicas en la planificación sino que se deben articular unas y otras con arreglo al principio de unidad económica. Al Estado le corresponde la decisión unitaria, aunque se trate de planificación de detalle y el resto a la comunidad, que podrá hacerlo limitadamente, y para efectuar precisiones más concretas que las del Estado dentro de las directrices de éste.

### *2.º Planificación Autonómica*

El tema ha sido tratado de forma variable en los Estatutos de Autonomía. En el de Cataluña se establece la posibilidad de planificación de la actividad económica regional en materias de la competencia exclusiva de la Comunidad, sin perjuicio de las competencias estatales. En los Estatutos de segundo grado, se dice en el de Asturias,

que solamente después de transcurridos cinco años puede asumir la competencia de la planificación.

El Estatuto de Valencia, a pesar de ser de segundo grado ha adoptado la misma solución de Cataluña. El artículo 34-1-a, establece que le corresponde a la Generalidad Valenciana la planificación de la actividad económica de la Comunidad. Se ha discutido que puede plantear problemas de constitucionalidad por equipararse ambas autonomías que son diferentes. Sin embargo parece que no es así, no solamente porque las diferencias hoy no son esenciales, sino porque el propio artículo 34, permite la planificación dentro de las bases y la ordenación económica general y respetando las competencias exclusivas planificadoras del Estado del artículo 149 de la Constitución. Es decir que puede planificar dentro del marco de sus competencias estatutarias asumidas.

### **3.- Las competencias legislativas**

#### *1º Competencias exclusivas del Estado*

Según el artículo 149 de la Constitución el Estado tiene competencia exclusiva sobre 32 materias (sistema de listado) y sobre las competencias autonómicas no asumidas por los Estatutos (sistema indeterminado). En las primeras el tema está totalmente sustraído a las Comunidades Autónomas. Intentando encontrar una fórmula que nos defina la lista de materias exclusivas del Estado, se trata de Poderes inherentes a la Soberanía, que no son por ello transferibles a ningún organismo político distinto al Estado como unidad: derivarían de las clásicas Regalías: Justicia, unidad territorial e internacional, unidad económica y unidad del ordenamiento jurídico.

#### *2º Competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma*

Según el artículo 148 de la Constitución son las materias que pueden asumir las Comunidades Autónomas. El artículo 31 del Estatuto sigue el mismo sistema: enumera un listado de 32 materias y lo cierra con una cláusula general, en virtud de la cual le corresponden otras que se atribuyan en el Estatuto expresamente como de competencia exclusiva y las que con este carácter le sean transferidas por ley orgánica del Estado. En estas materias la Comunidad puede dictar leyes de la Generalidad Valenciana (artículo 26-1 del Estatuto) e implícitamente (artículo 28), la potestad reglamentaria y la ejecución de la legislación. Así lo ha declarado con carácter general la Sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de abril de 1983.

En el Estatuto no se reconoce la facultad de la Comunidad Valenciana para dictar Decretos Leyes. Igual sucede en los demás Estatutos. Como las razones de urgencia y necesidad de los mismos, puede presentarse tanto para el Estado, como para las Comunidades, no hay razones constitucionales en contra. La propia Constitución habla en los artículos 153-a y en el 161-1-a de disposiciones normativas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas. Podría pues modificarse el Estatuto para autorizarlos. El problema se plantea en su actual redacción. Parece que por razones de analogía con el Estado tendría que darse la misma solución. El artículo 26-2 del Estatuto permite a la Generalidad dictar normas de validez provisional en materias de competencia del Estado, que se derogan a la entrada en vigor de las normas estatales correspondientes. Por otra parte el artículo 28 atribuye a la Generalidad además de las competencias del

Estatuto las implícitamente comprendidas. Una interpretación sistemática y teleo-lógica de estas normas conduce a la posibilidad de Decretos Leyes autonómicos, que son normas provisionales entre tanto no las convalidan las Cortes Valencianas y que se deducen como consecuencia de las facultades del Consell y de su responsabilidad Política ante las Cortes Valencianas.

### *3º Competencias legislativas concurrentes*

Se trata de las materias comprendidas en los artículos 32 y 33 del Estatuto: materias en principio de la competencia exclusiva del Estado, de las cuales no se reserva la potestad íntegra en algunos de sus aspectos.

A) En las del artículo 32 la Comunidad, en el marco de la legislación básica del Estado puede realizar el desarrollo legislativo y la ejecución. Así como esta última expresión comprende los actos administrativos necesarios, la de desarrollo legislativo, puede dudarse si está permitido hacerla por Reglamento autonómico o por leyes de la Comunidad. El Tribunal Constitucional en la sentencia de 19 de junio de 1982, ha declarado que la potestad reglamentaria excede de la ejecución de la ley, aunque se permiten los reglamentos de autoorganización. Parece que caben por ello los desarrollos por ley y por Reglamento Autonómico.

B) En las materias del artículo 33 sólo corresponde a la Generalidad la ejecución de las leyes del Estado. Como aquí no existen Bases, sino Leyes del Estado, en su caso desarrolladas por Reglamentos, a la Comunidad sólo le compete aplicarla por medio de actos adm-nistrativos.

## **4.- Las competencias Ejecutivas**

Se refiere a la actividad administrativa de aplicación de las leyes y Reglamentos autonómicos y de la legislación del Estado. Corresponde al Gobierno Valenciano o Consell. No obstante el artículo 17-1 del Estatuto habla de normas y actos emanados del Consell, lo que parece comportar que los Reglamentos forman parte de la potestad ejecutiva. Sin embargo esta norma hay que interpretarla en el sentido de que regula el requisito de publicidad de disposiciones y de actos, no de la calificación de su naturaleza. Por lo tanto hay que estar a la doctrina del Tribunal Constitucional citada que diferencia los Reglamentos de la actividad ejecutiva.

La Comunidad puede pues administrar sus propios Servicios Públicos, el conjunto de su Administración, con propia autonomía respecto a los del Estado.

En otras materias la Generalidad participará en la gestión de Servicios estatales, como sucede en el artículo 34-2, respecto del Sector público económico estatal y de la Enseñanza, que es de la competencia plena de la Generalidad. A la Comunidad le corresponde la administración de estas materias y al Estado la alta inspección, a la que se subordinan las inspecciones ordinarias de la Comunidad. Así lo declara la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de febrero y 8 de julio de 1982. El principio a que obedece es que la ejecución autonómica de la legislación estatal resulta posible y propia de un Estado descentralizado políticamente. Como contrapartida el Estado puede

vigilarla y adoptar de conformidad con el artículo 155 de la Constitución las medidas necesarias.

## **V.- LAS RELACIONES CON OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

**1.- La posibilidad de relaciones interautonómicas** se basa en el presupuesto previo de que hay intereses interregionales que no llegan a ser los generales del Estado y un órgano que puede definirlos, sea el Estado, o sean los Estatutos de las Comunidades Autónomas. Todavía queda el último punto: si estas relaciones son de cooperación voluntaria, o pueden ser impuestas forzosamente.

Todos estos problemas solamente pueden resolverse en la Constitución y así lo hace el artículo 145, al establecer las limitaciones, posibilidad de relaciones intercomunitarias y la intervención estatal en las mismas.

**2.- El primer principio del artículo 145-1** es la prohibición de admitir en ningún caso la Federación de Comunidades Autónomas. No cabe un pacto político confederal entre Comunidades. Las razones son claras: de permitirse la solución contraria se podría llegar a un Federalismo, que atacase el principio de configuración política del Estado Español.

**3.- El segundo** es la posibilidad de entablar relaciones administrativas entre Comunidades Autónomas. Para ello el artículo 145-2 de la Constitución señala tres requisitos: que los Estatutos prevean los supuestos y contenido de tales relaciones; que se instrumenten por medio de convenios y no de forma obligatoria y que se refieran a la prestación de servicios públicos propios de las Comunidades. El ámbito a convenir es por lo tanto muy amplio, pero tiene el límite de que ha de referirse a prestaciones de servicios y no a funciones de autoridad.

**4.- La intervención del Estado**, se define en el artículo 145-2. Los Estatutos han de prever el carácter y los efectos de la correspondiente comunicación a Las Cortes.

1º Problema.

Si el tema se regula en los Estatutos de las Comunidades convenidas de la misma forma, no hay cuestión. Cuando varíe, cada Comunidad habrá de observar los requisitos establecidos en los Estatutos, pero no puede imponerlos a los demás, en virtud de la independencia de unas Comunidades respecto de otras.

2º Problema.

Carácter de la comunicación a las Cortes. Cada Estatuto debe prever si tiene naturaleza o carácter de requisito esencial y sus efectos constitutivos o declarativos, de legalidad o de oportunidad. En todo caso según la Constitución es necesaria la homologación por Las Cortes, pero no se predetermina su contenido. Del artículo 145-2 no se desprende que equivalga a una autorización, sino a una simple información, a los efectos oportunos, de vigilancia del cumplimiento de las normas Estatutarias.

**5.- Cuando se trata de** convenios que excedan de la presentación de servicios públicos ya no se contempla un contrato interautonómico administrativo sino, que la materia es política, recayente sobre la legislación autonómica, o su competencia, o por referirse a servicios que no son de la exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma. El artículo 145-2 de la Constitución los califica como acuerdos de cooperación y necesitan la autorización de las Cortes Generales, es decir del Congreso y el Senado. Aunque esta autorización no es una ley de Cortes, en el Reglamento del Senado se tramita como tal. Para ello hay que estar al artículo 74 de la Constitución, como una competencia no legislativa de Las Cortes. El Reglamento del Senado, dado su carácter de Cámara Territorial ha querido reforzar el procedimiento, aunque tampoco califica estas autorizaciones como leyes.

**6.- El artículo 42 del Estatuto** se mueve dentro de estas directrices, pero amplía su ámbito.

1º.- Permite que, la Generalidad celebre convenios de colaboración por la gestión y prestación de servicios de su exclusiva competencia, tanto con el Estado como con otras Comunidades Autónomas. Se trata de contratos administrativos que no suponen expansión ni renuncia de competencias autonómicas y por ello pueden celebrarse con el Estado. El acuerdo debe ser aprobado por las Cortes Valencianas y comunicado a las Cortes Generales, entrando en vigor a los treinta días de su publicación, se entiende que de la comunicación.

2º.- Los acuerdos de Cooperación solamente los permite con otras Comunidades Autónomas, no con el Estado y requiere además de la aprobación por las Cortes Valencianas y su comunicación a las Cortes Generales, la autorización de éstas.

## **VI.- RELACIONES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA CON LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

### **1.- Planteamiento**

La Administración Local, tanto los Ayuntamientos como las Diputaciones, son parte integrante de la organización territorial del Estado (artículo 137 de la Constitución). Hay en la Constitución una superación del naturalismo de los Ayuntamientos, como entidades de Derecho Natural. En este tema la Administración Local tiene una esfera de intereses coincidentes con el de la Comunidad Autónoma a la que pertenece y se les imponen prestaciones mínimas, que son aspiraciones comunes de todos los ciudadanos que reclaman un nivel asistencial adecuado a la actualidad.

Incide además el problema de las Haciendas Locales. Todo ello determina que en la Constitución, las competencias para articular estas relaciones de la Administración Local sean concurrentes del Estado y de las Comunidades Autónomas. Según el artículo 149-1-8 de la Constitución, es competencia exclusiva del Estado el régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Una interpretación estricta del mismo significa que sólo la tiene para el procedimiento. Una interpretación amplia, que se extiende a toda la organización y las relaciones de los entes territoriales. La Sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de diciembre de 1982 no ha elegido ninguna de ambas interpretaciones. Ha declarado que al Estado le corresponde delimitar reglas mínimas

homogéneas de las Administraciones Públicas y que el resto, especialmente lo referente a sus relaciones y actividad lo es de las Comunidades Autónomas.

## **2.- Soluciones del Estatuto**

1º Reconoce la autonomía de Ayuntamientos y Diputaciones (artículo 44).

2º Respecto de los Ayuntamientos las Cortes Valencianas impulsarán la autonomía municipal y les pueden delegar la ejecución de funciones y competencias (comprensivas entonces de varias funciones), asegurando la prestación de los servicios, o sea por medio de una actuación supervisora que respete la autonomía.

3º Respecto de las Diputaciones además de estos principios se puede aprobar por ley comunitaria fórmulas de coordinación y la unión de los presupuestos de las Diputaciones al de la Comunidad Autónoma. En cuanto actúen en competencias delegadas de la Comunidad serán inspeccionadas por ella.

La intervención de la Comunidad Autónoma es más intensa por-que el artículo 47-5 del Estatuto le permite adoptar las medidas necesarias (incluso tutela) para obligarlas al cumplimiento forzoso de las obligaciones de las Diputaciones.

4º Por ley de Cortes Valenciana dentro del marco de la legislación del Estado, se puede determinar la división de la Comunidad Autónoma en Comarcas, que son entidades locales compuestas por la agrupación de municipios para la gestión de asuntos comunes (artículo 46). Aunque no lo diga el Estatuto, parece que dada la coparticipación de intereses afectados, ha de tratarse de territorios de Corporaciones Locales colindantes. Pueden no pertenecer a la misma provincia y cabe la agrupación de comarcas.

## **VII.- RELACIONES DE LA COMUNIDAD CON LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA**

### **1.- La Recentralización de la materia**

La Constitución en el artículo 149-1-3ª, establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales. Sin embargo las relaciones internacionales, especialmente de la CEE, tienen consecuencias en las competencias de las Comunidades autónomas y el Derecho Comunitario Europeo tiene una fuerza expansiva que hace deba aplicarse en ellas. Por otra parte el Estado debe adoptar medidas concretas para eliminar las normas internas en contradicción con las comunitarias. Para no llegar por este camino a una recentralización de competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, el problema consiste en armonizar la competencia exclusiva del Estado y la unidad de su acción internacional con el reparto in-terno del Poder Político del Estado de las Autonomías.

## **2.- Las soluciones de los Estatutos**

1ª Solución. No hay límites a la acción exterior del Estado.

La mayoría de los Estatutos, entre ellos el Valenciano no se refieren a la materia por entender que la competencia exclusiva del Estado comprende todas las actuaciones sobre relaciones exteriores.

2ª Solución. Hay un derecho de información.

Otros Estatutos como el Catalán o el de la Comunidad de Madrid, establecen que la Comunidad será informada de la elaboración de los Tratados y Convenios internacionales en cuanto pudieran afectar a materias de su específico interés. El incumplimiento de esta información no supondría la invalidez de los Tratados sino que determinaría un conflicto Estado-Comunidad, que tendría que resolver el Tribunal Constitucional.

3ª Solución.

El artículo 20-3 del Estatuto del País Vasco dice que los Tratados no pueden afectar a las competencias del País si no es mediante el procedimiento del artículo 152-2 de la Constitución; salvo lo previsto en el artículo 93. A pesar de ello los Tratados con la CEE son de los comprendidos en el artículo 93 y pueden afectar directamente al Estatuto. Lo único que impide es que el Estado pueda modificar competencias estatutarias internas amparándose en un Tratado, conclusión aplicable a todo Estatuto.

Por consiguiente, a pesar de que la regulación estatutaria varíe, la posición de las Comunidades Autónomas en relación al Derecho internacional es fundamentalmente la misma, con los matices expuestos.

## **3.- Problemas del Derecho Internacional y Estatutos**

### *1º Posibilidad de las Comunidades de celebrar convenios internacionales*

No está prevista en los Estatutos. La posibilidad de ampliar por interpretación analógica los convenios intercomunitarios tropieza con la unidad del Estado cuyas competencias, incluso concurrentes no pueden ser afectadas. Tratándose de competencias exclusivas de la Comunidad, se ha mantenido la solución positiva con autorización de Las Cortes y en materias que no comprometan el sistema económico o jurídico como las culturales y técnicas.

### *2º Participación en la preparación de los Tratados*

Solamente las Comunidades Autónomas que lo hayan establecido en los Estatutos tienen derecho a ser informadas por el Estado y a informarle y para invitar al Estado a que celebre convenios en materias de interés Comunitario. Pese a ello, cuando sean afectadas las competencias de la Comunidad, el principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución impone la igualdad de trato informativo.

### *3º Participación en la ejecución de los Tratados*

Corresponde a las Comunidades Autónomas la ejecución del Tratado en cuanto afecte a materias de su competencia exclusiva. El estado responde internacionalmente de estos incumplimientos y puede tomar las medidas necesarias para suplir la acción de las Comunidades Autónomas en aplicación de los artículos 93 y 155 de la Constitución, incluso supliéndolas ex ante por medio de leyes de armonización.

### *4º Necesidad de facilitar la coparticipación Estado-Comunidades Autónomas*

Se ha propugnado adoptar las medidas introducidas en otros países como la mutua información, la opinión de la Comunidad sobre temas de su exclusiva competencia, establecimiento de organismos mixtos Estado-Comunidades Autónomas, posibilidad de organismos autonómicos en la CEE, etc.

Lo difícil es instrumentar los cauces jurídicos que la hagan posible. De momento sólo existen las relaciones normales de las Comunidades con los Departamentos Ministeriales por medio del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas del artículo 154 de la Constitución y las posibilidades de convenir este tema con el Estado por medio de acuerdos, como se ha hecho en Alemania. Dejamos a salvo los contactos institucionales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que no tienen un reflejo jurídicamente exteriorizable y exigible.