

EL ORDENAMIENTO JURIDICO VALENCIANO: PERSPECTIVA DE FUTURO¹

Vicente Garrido Mayol

Consejero Jurídico Consultivo
de la Generalitat Valenciana
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Presidente de la Comisión de Técnica Normativa
del Observatorio de Derecho Civil Valenciano

Sumario.-Introducción. I.- El ordenamiento jurídico valenciano. II.-El Derecho Público y el Derecho Privado. III.- Innovación y codificación.IV.-La reforma del Estatuto de autonomía. V.-La recuperación del derecho civil.-

INTRODUCCION

Siempre es oportuno recordar que la actual estructura autonómica del Estado no es fruto del capricho de los políticos de turno, ni que responde, exclusivamente, a la conveniencia de una mejor organización administrativa del Estado, acercando al máximo el ejercicio del poder a los ciudadanos.

La fundamentación de la autonomía política radica en la preexistencia a la conformación de España como Estado, de una serie de pueblos que antaño fueron independientes unos de otros, y contaron con instituciones de autogobierno, con derecho propio e incluso con distinta moneda, además de con cultura, usos y costumbres capaces de dotarlos de identidad propia.

El caso del pueblo valenciano es, a este respecto, paradigmático: el reconocimiento, que no concesión, de nuestro derecho a la autonomía, se halla íntimamente ligado a nuestro pasado como pueblo autónomo. Un pueblo autónomo que

con el paso del tiempo se ha integrado en la realidad incuestionable que es España, pero que ha seguido conservando sus propias particularidades o, en terminología al uso, sus propios "hechos diferenciales", que lo singularizan en el contexto español.

Nuestra cultura, nuestra lengua, pero también nuestros usos y costumbres conforman un patrimonio que la historia nos ha legado y que estamos obligados a conservar, proteger y desarrollar.

Esa tarea que tenemos encomendada de conservar, proteger y desarrollar lo que constituyen nuestros "hechos diferenciales" debe estar impregnada de valencianismo, que no es otra cosa que sentirnos valencianos con la aspiración de ser rectores de nuestra propia vida y trabajar por nuestra Comunidad en todo momento y en todas las facetas de nuestro quehacer político, profesional y personal, luchando por conservar y acrecentar la personalidad valenciana y defender sus derechos históricos.

I

En julio de 2002, se cumplieron veinte años de nuestro acceso a la autonomía, mediante la aprobación de nuestro Estatuto.

Hoy, el nivel de autogobierno del pueblo valenciano dista mucho del imaginable hace un par de décadas, en aquella época de la reivindicación autonómica. Ha ocurrido lo propio en relación con las demás Comunidades autónomas, lo que justifica que de una explicación global o general del sistema autonómico se haya pasado a un sinfín de estudios que analizan con evidente crítica constructiva las distintas piezas esenciales del mecanismo de dicho sistema, constituyendo, en expresión de García de Enterría, *"una tercera generación en la literatura*

¹ El presente trabajo nace de la conferencia pronunciada en el Colegio de Registradores de la Propiedad de Valencia, el día 28 de Marzo de 2003, en el curso sobre el pasado y el presente del Derecho Valenciano.

*jurídica sobre nuestras autonomías territoriales"*² que viene a poner de relieve la vasta extensión del derecho autonómico del que ya se postula su consideración como nueva rama del derecho público.

En nuestra Comunidad, desde la perspectiva jurídica, junto al Estatuto como norma institucional básica, las Cortes Valencianas, representación del pueblo que las elige, han aprobado tal número de leyes que ya puede hablarse sin temor al ridículo de un **ordenamiento jurídico valenciano**, que integran también otras muy numerosas disposiciones normativas de inferior rango.

Se ha creado de la nada un entramado jurídico-institucional con el que los valencianos hemos recuperado nuestro autogobierno -de bien distinta naturaleza al de la época foral-, respetando los postulados constitucionales que vienen a asemejar a nuestra Comunidad con un pseudo-Estado con un sistema de gobierno parlamentario.

Tenemos un parlamento democrático, un gobierno de extracción parlamentaria, una organización judicial, del Estado pero asentada en nuestro territorio, y otras instituciones de gobierno como las Sindicaturas de Cuentas, el Síndico de Agravios, el Consejo de Cultura y el Comité Económico Social, todas ellas previstas en el Estatuto, a las que se ha añadido el Consejo Jurídico Consultivo que viene a cumplir similares funciones que las que tienen encomendadas el Consejo de Estado, y mas recientemente, la Academia Valencia de la Lengua como ente de referencia normativa de nuestra lengua cooficial con el castellano.

También en el ámbito competencial se han producido importantes avances. Nuestra Comunidad, como es sabido, no

² García de Enterría, E. Prólogo a la obra de Jiménez Blanco, A. "Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales". I.E.A.L. Madrid 1985, p. 11.

gozó desde el principio del máximo grado de autonomía según las posibilidades que la Constitución ofrecía. Aunque en la práctica la Comunidad Valenciana quedó asemejada a las pioneras en la obtención de su Estatuto, -las mal llamadas "comunidades históricas"-, merced a la promulgación de la LOTRAVA un mes después de entrar en vigor nuestro Estatuto de autonomía, no fue hasta 1994 en que se derogó aquella Ley Orgánica de transferencia de competencias estatales a la Comunidad Valenciana, cuando nuestro sistema se normaliza asumiendo la titularidad de las competencias transferidas y desapareciendo los posibles controles por parte del Estado sobre el ejercicio de las mismas.

El ejercicio de todas las competencias posibles ya estatutarias ya transferidas, ha comportado mas de un centenar de Decretos de traspaso de funciones y de servicios con sus medios materiales y humanos, que progresivamente han ido completándose.

El ejercicio de la potestad legislativa de que goza nuestra Comunidad ha dado como resultado que se hayan promulgado un total de 235 leyes aprobadas por las Cortes Valencianas en sus cinco Legislaturas, que con los casi 5.000 Decretos fruto de la potestad reglamentaria del Consell, vienen a conformar un ordenamiento jurídico que también progresivamente, va ampliando su ámbito objetivo.

II

Los valencianos contamos hoy con normas propias y específicas de derecho público, como todas las referentes al sistema de gobierno, además de las institucionales básicas; las que regulan las elecciones a Cortes Valencianas, el ejercicio de la iniciativa legislativa popular, los símbolos de la Comunidad, o el uso y normalización del valenciano. En el ámbito del derecho local, la coordinación de funciones de las Diputaciones Provinciales, las Policías Locales, o las Areas Metropolitanas. En el ámbito del derecho administrativo

hemos regulado la Función Pública, la Hacienda o el Patrimonio; las Obras Públicas y las Carreteras; el Medio Ambiente o la Radiotelevisión; las Universidades o el Turismo.

Pero también contamos con leyes que inciden en el ámbito de las relaciones jurídico-privadas, como en materia de agricultura, -la reciente Ley 8/2002, de estructuras agrarias-, en urbanismo; en asistencia social y protección a la infancia; en comercio y consumo; en cultura, deporte y educación; en sanidad y salud pública. Y ya se han aprobado, proyectos de ley en materia de vivienda y calidad de la edificación.

En definitiva, contamos con un extenso ordenamiento jurídico propio y diferente del vigente en otras Comunidades Autónomas en aquellas materias que son de nuestra competencia.

Pero el ordenamiento jurídico debe ser un conjunto ordenado y coherente. Orden y coherencia hacen que el ordenamiento sea inteligible, pues su comportamiento es predecible, y por tanto, que tenga siempre una respuesta para todas las cuestiones que se suscitan y que esa respuesta sea única³.

Nuestro propio ordenamiento jurídico se integra en el del Estado del cual recibe su valor jurídico⁴. Por eso, hoy, el ordenamiento jurídico español es el resultado de la integración, y de la recíproca influencia, del ordenamiento jurídico estatal y de los ordenamientos jurídicos autonómicos. Esto es lo propio de un Estado compuesto como el nuestro. Pero las normas de un ordenamiento global, las normas del ordenamiento estatal y de los ordenamientos autonómicos, para que sean constitucionalmente legítimas se han de haber

³ J. Rodríguez-Arana y P. García Mexía. "Curso de Derecho Público de la Comunidades Autónomas". INAP, 2003, pág. 428.

⁴ F. Sainz Moreno. "El sistema de fuentes y su integración en el ordenamiento jurídico español", en la obra colectiva "Comentarios al Estatuto de autonomía de la Comunidad de Madrid". Comunidad de Madrid, 1999, pág. 21.

producido en relación con las materias que son de la competencia del Estado o de cada Comunidad Autónoma. Los valencianos podemos producir normas jurídicas sobre aquello que nos compete con arreglo a lo dispuesto en nuestro Estatuto, que es la principal, aunque no única, norma atributiva de competencias en el marco diseñado por la Constitución.

No puede desconocerse, la complejidad que presenta la producción de normas en nuestro Estado, habida cuenta las reglas que rigen la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que explica la conflictividad a que tiene que hacer frente el Tribunal Constitucional.

La existencia de competencias concurrentes y compartidas; el acotamiento de lo que es competencia básica estatal; el alcance del carácter supletorio del derecho del Estado; o el significado de la cláusula de prevalencia constitucionalmente prevista, ponen de manifiesto que el funcionamiento del sistema no es, en absoluto, sencillo, aunque la jurisprudencia del Tribunal Constitucional va progresivamente alumbrando nuevos criterios para evitar conflictos normativos y hacer más armónico el ordenamiento jurídico global.

III

Y llegados a este punto cabe que nos preguntemos: ¿cual es la perspectiva de futuro de nuestro ordenamiento jurídico valenciano?.

Como he expuesto, es largo el camino recorrido desde que accedimos a nuestra autonomía. Sin embargo, no todas las competencias que tenemos atribuidas por nuestro Estatuto han sido agotadas, y ello es, en cierto modo, lógico: el ordenamiento jurídico es dinámico y tiene que ir, por una parte, renovándose, actualizándose y acomodándose a las nuevas exigencias sociales; y por otra, debe regular y dar respuesta,

a cuantos nuevos problemas se van planteando. Debe ser, además, innovador y con vocación de complitud.

a) En este sentido cabe señalar, en primer lugar, que contrariamente a lo que han hecho otras Comunidades Autónomas, no contamos los valencianos con nuestra propia Ley de Régimen Local, o de Contratación Pública, todo ello en el marco de la legislación básica estatal; o con una ley que regule el régimen jurídico de las comarcas, de tanto arraigo en nuestra Comunidad, y cuya existencia preve el Estatuto de autonomía en su art. 46.

b) En segundo lugar creo necesario ordenar nuestro ordenamiento jurídico. Sobre una determinada materia inciden, en ocasiones, una pluralidad de normas dispersas que, por razones de seguridad jurídica, conviene compilar o unificar. Sirva como botón de muestra el urbanismo, sobre la que tenemos competencia exclusiva.

En estos momentos contamos con una Ley de ordenación del Territorio (Ley 6/1987); con la Ley sobre el Suelo No Urbanizable (Ley 4/1992, parcialmente modificada por la Ley 2/1997, respecto al régimen de parcelación y de construcción de viviendas aisladas en el medio rural); con la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (Ley 6/1994); y, además, con una pluralidad de Reglamentos, como los de Planeamiento, de Zonas de Ordenación Urbanística o de Órganos Urbanísticos. Recientemente se ha impulsado una nueva Ley de Ordenación del Territorio y del Suelo no urbanizable, cuyo proyecto, aprobado por el Gobierno Valenciano, ha decaído en las Cortes Valencianas al no haber sido aprobado durante la V Legislatura.

A tales normas hay que añadir aquellas en materia de medio ambiente pero que tienen incidencia en el

urbanismo: las Leyes de Espacios Naturales Protegidos (Ley 11/1994); de Impacto Medioambiental (Ley 2/1989); la de Actividades Calificadas (Ley 3/1989); o la Ley Forestal (Ley 3/1993).

El jurista, -el aplicador del derecho-, se encuentra inmerso en un universo normativo en el que ya le resulta difícil moverse con destreza: vivimos en una época de legislación motorizada, -en palabras del Tribunal Supremo-, que se ve complicada por la dinámica propia de un Estado compuesto.

La concurrencia de títulos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la diferente regulación que en torno a una misma materia emana de éstas y la dispersión legislativa en el seno de cada una de ellas, nos llevan a formular esta propuesta de codificar, en lo posible las normas vigentes sobre una materia, como por ejemplo, el urbanismo o el medio ambiente, a las que me he referido.

Una regulación ordenada, sistematizada y lo más completa posible no cabe duda que redundará en beneficio de la seguridad jurídica necesaria para el jurista que debe aplicar e interpretar la ley, y para el ciudadano que a ella quiere acomodar su conducta.

Innovar y **codificar** son, pues, dos propuestas de futuro que hoy me permito formular.

Pero el futuro de nuestro ordenamiento requiere, también, de otras medidas, a las que me referiré a continuación: una en relación con la posible reforma de nuestro Estatuto de autonomía; la otra, referente al derecho civil valenciano.

La reforma del Estatuto valenciano: algunas propuestas

Como suele ocurrir con respecto a las Constituciones, la reforma del Estatuto es una garantía de su vigencia y cumplimiento. Una norma que no pudiera acoplarse a las necesidades que el transcurso del tiempo o la realidad política van planteando encerraría en sí misma la semilla de la desconfianza y el rechazo.

Es difícil predecir las circunstancias en que es aconsejable la reforma de una Ley fundamental, de una norma institucional básica cual el Estatuto de autonomía. Loewenstein, en relación con las Constituciones apunta a las modificaciones que experimentan las relaciones sociales, económicas o políticas como las responsables de que una norma, que parecía razonable y suficiente en el momento de su creación, haya perdido su capacidad funcional y tenga que ser, por lo tanto, completada, eliminada o acoplada de alguna manera a las nuevas exigencias en interés de un desarrollo sin fricciones del proceso político⁵.

Entre las causas que pueden aconsejar la reforma suele ser frecuente la constatación de lagunas normativas que deben ser cubiertas con el fin de evitar que quede entorpecido el proceso político. O la que invita a regular una situación determinada no prevista al tiempo de elaborar la norma, en nuestro caso el Estatuto⁶.

No podemos afirmar con rotundidad que la realidad política valenciana haga imprescindible la reforma de nuestro

⁵ Loewenstein, K. *"Teoría de la Constitución"*. E. Ariel. Barcelona, 1976, pág. 170.

⁶ Nuestro Estatuto ha sido reformado en dos ocasiones: la primera, mediante L.O. 4/1991, de 13 de marzo, afectó al art. 12.4 a fin de reconocer al Presidente de la Generalitat Valenciana, la facultad de disolver las Cortes Valencianas para que las elecciones valenciana se celebren, siempre, el cuarto domingo del mes de mayo del año en que corresponde celebrarlas; la segunda reforma se aprobó por L.O. 5/1994, de 24 de marzo, que derogó sus Disposiciones Transitorias Primera y Segunda y añadió una nueva Disposición Adicional Tercera. Fue esta última una reforma tendente a perfeccionar nuestro sistema competencial, y estuvo acompañada

Estatuto. La vida política y ciudadana puede desarrollarse sin traumas insalvables dentro del marco normativo que el mismo ofrece.

Sin embargo, tampoco encontramos razones de peso para no proceder de forma contraria. El desarrollo y consolidación del Estado autonómico español y veinte años de ejercicio del autogobierno, otorgan la suficiente madurez como para no tener que renunciar a la posibilidad de perfeccionar nuestro sistema y, por ende, nuestra ley básica.

Cierto es que la reforma de las leyes fundamentales requiere de comedimiento y profunda reflexión previa, y debe acometerse desde el consenso que hizo posible su creación.

Si las conveniencias partidistas encierran en ocasiones aspiraciones que pueden considerarse no demasiado sensatas, siempre hay un punto de encuentro desde donde puede partirse para conseguir lo que se estima más necesario.

Me permito formular ahora, en línea con un estudio anterior⁷, las siguientes propuestas:

a) En la escena política valenciana se alzan voces, en los últimos tiempos, que apuntan a la conveniencia de reformar el Estatuto de autonomía, fundamental, y parece que únicamente, para posibilitar la disolución discrecional, aún con algunos límites, de las Cortes Valencianas por parte del Presidente de la Generalitat.

El reconocimiento de tal derecho al Jefe del Ejecutivo Valenciano no sólo es conveniente sino desde luego necesario: desde un punto de vista teórico, para dotar a nuestra forma de gobierno parlamentaria de una característica intrínseca a la misma; y desde la perspectiva práctica, para prever soluciones

por la derogación de la LOTRAVA por la L.O. 12/1994, de la misma fecha (BOE de 25-3-94).

⁷ Vid. V. Garrido Mayol. "La reforma del Estatuto Valenciano". Revista Valenciana de estudios Autonómicos nº 19. Valencia 1997, pág. 329 y ss.

a posibles situaciones de bloqueo institucional y crisis de gobierno, por tanto.

El análisis de esta facultad de disolución discrecional merece un particularizado y detallado tratamiento que no procede realizar aquí.

Pero, en todo caso, es esta una cuestión en torno a la cual parece que hay un cierto consenso como una de las que deben abordarse en una posible reforma del Estatuto.

b) Además de para reconocer el derecho de disolución limitativo del mandato de las Cortes Valencianas, podría asumirse la vieja reivindicación de los partidos minoritarios de suprimir o dulcificar la temida cláusula o barrera del 5% de los votos emitidos en toda la Comunidad para poder participar en el reparto de escaños tras las elecciones autonómicas, (art. 12.2 del Estatuto).

No tiene demasiado sentido que la cláusula opere sobre el total de votos emitidos en el conjunto de la Comunidad cuando por prescripción legal, la circunscripción electoral es la provincia⁸. Partidos con implantación en la circunscripción mas poblada, -Valencia-, juegan con ventaja frente a posibles fuerzas políticas cuyo potencial electoral puede encontrarse, fundamentalmente, por ejemplo, en la circunscripción de Castellón, llegándose a soluciones difícilmente explicables.

Tampoco tiene justificación hoy, con un sistema de partidos con un alto nivel de consolidación y ausente el riesgo de un multipartidismo exacerbado al que tanto se temió en las etapas constituyente y estatuyente, que esa barrera sea

⁸ El Estatuto de autonomía no establece expresamente la provincia como circunscripción electoral. Sin embargo, la redacción del artículo 13, que determina que la ley electoral valenciana ha de contemplar un mínimo de 20 diputados a elegir por cada circunscripción, no deja margen para otra alternativa.

del 5% de los votos y no del 3% como ocurre a nivel estatal para las elecciones generales.⁹.

c) También en el ámbito de los preceptos estatutarios que configuran las bases de nuestro derecho electoral podría rectificarse la incongruencia que se desprende de una lectura conjunta de los artículos 12.1 y 13 del Estatuto, pues mientras el primero dispone que la Ley electoral valenciana debe atender a criterios de proporcionalidad y, en su caso, de comarcalización, el art. 13 impide tal posibilidad al imponer un mínimo de veinte diputados a elegir en cada circunscripción. Procedería, en consecuencia, la supresión de las frases *"y contemplará un mínimo de veinte Diputados por cada circunscripción"* y *"de modo que el sistema resultante no establezca una desproporción que exceda de la relación de uno a tres"*, posibilitándose, de este modo, una futura reforma de la Ley electoral cuando pueda pensarse que la comarca puede constituir la circunscripción electoral básica para elegir los Diputados de las Cortes Valencianas.

d) Otro de los preceptos a reformar sería el art. 14.3:

⁹ Hace algunos años impartí un curso de Doctorado sobre derecho autonómico en el que dirigí un estudio sobre los resultados electorales según diversas hipótesis: cláusula del 5% a nivel comunidad o a nivel provincial, cláusula del 3% en los dos niveles, e inexistencia de cláusula. Según dicho estudio, solo la aplicación de una barrera del 3% a nivel provincial, -o la inexistencia de barrera alguna-, hubiera alterado la representación tras las elecciones autonómicas de 1983, dando entrada en las Cortes Valencianas a dos representantes de Unitat del Poble Valencià y a uno del Partido Demócrata Liberal, en detrimento del PSOE, -que hubiera perdido dos escaños-, y de Alianza Popular, que hubiera obtenido un diputado menos.

Sin embargo, si al resultado de las elecciones autonómicas de 1987 se aplica la barrera del 3% de los votos emitidos a nivel provincial, el reparto de escaños no se hubiera visto alterado. Haciendo la misma operación con respecto a las elecciones autonómicas de 1991, el PSOE y el PP hubieran perdido respectivamente dos y tres escaños, no viéndose afectados UV (siete) y IU (seis), y obteniendo representación el CDS (tres escaños) y UPV (dos escaños).

A la misma conclusión llega Franch i Ferrer, V. en *"Las elecciones autonómicas..."*, cit. Para un análisis de los resultados de las últimas elecciones celebradas, vid. su extenso estudio *"Las elecciones del cambio: Las autonómicas y municipales del 28 de Mayo de 1995 en la Comunidad Valenciana"* Revista Valenciana de estudios autonómicos, nº 15, págs. 101 y ss.

La limitación de la duración de los períodos de sesiones de las Cortes Valencianas a solo cuatro meses debería suprimirse pues conduce a encorsetar, sin razón, la actividad parlamentaria o a tener que recurrir a forzadas interpretaciones o a la convocatoria de sesiones extraordinarias. Si la actual redacción responde al cumplimiento de las recomendaciones del Informe de la Comisión de expertos que se plasmaron en los Pactos Autonómicos de Julio de 1981, firmados por el Gobierno de la U.C.D. y por el P.S.O.E., la situación hoy no deja lugar para temores que engendraba la creación de un Estado autonómico cuyas consecuencias eran entonces imprevisibles.

Tal restricción no existe, por ejemplo, en los Estatutos catalán o vasco, y su funcionamiento y actividad no ha provocado críticas que hagan aconsejable su mantenimiento en otras Comunidades Autónomas.

La reforma que se propone ya ha sido, por otro lado, aprobada con respecto a la práctica totalidad de las CCAA, en proceso reformador operado entre 1996 y 1999.

Ello pone de manifiesto que la viabilidad de la reforma de nuestro Estatuto en el mismo sentido no obtendría demasiados obstáculos a nivel estatal, pues mal podría explicarse que para una comunidad se estime inconveniente lo que para otras ha resultado correcto.

e) De igual modo, habría que suprimir el límite que el Estatuto establece en su art. 17.2 con respecto a los miembros del Gobierno Valenciano, -que tampoco existe en el caso de las "comunidades históricas"-. Si su origen lo hallamos igualmente en los Pactos autonómicos de 1981 por temor a la formación de gobiernos regionales demasiado numerosos, la composición de nuestro Consell es algo que debe dejarse a la sensatez de quien ostente su presidencia que, en todo caso, debe tener la libertad suficiente para formar un gobierno integrado por el

número de Consejeros que aconseje la situación política de cada momento.

También las Comunidad Autónomas de vía lenta han visto reformado su Estatuto en este punto.

f) También debería aprovecharse la reforma para reconocer la posibilidad de la delegación legislativa de las Cortes al Gobierno, hoy reconocida en los arts. 59 y ss. de la Ley de Gobierno (Ley 5/83), cuyo ejercicio se ha traducido en una decena de Decretos-Legislativos. Estimo, no obstante, que es en el Estatuto donde debería preverse, pues como norma institucional básica, en él deben configurarse las fuentes del derecho valenciano.

Una cuestión que ha sido objeto de tratamiento por numerosos tratadistas¹⁰ es la relativa a la posibilidad de que los gobiernos autonómicos puedan dictar normas con fuerza de ley, y concretamente, Decretos-Leyes. Es sabido que, a nivel estatal la Constitución establece, -art. 86.1-, como supuesto habilitante para que el Gobierno pueda acudir a la técnica del Decreto-Ley la existencia de una extraordinaria y urgente necesidad, -apreciable por el propio Gobierno, pero controlable tanto por el Congreso de los Diputados como por el Tribunal Constitucional-, que justifique la adopción de la medida legislativa.

Desde el punto de vista jurídico, nada impide que pueda reconocerse tal facultad a un gobierno autonómico, siendo necesario, para ello, que tal reconocimiento o posibilidad venga establecida en el propio Estatuto, norma básica que

¹⁰ Vid. por todos, Aja, E. *"El sistema jurídico de las Comunidades autónomas"*. Tecnos, Madrid, 1985, pág. 106-107, y De Otto, I. *"Derecho Constitucional. Sistema de fuentes"* Ariel. Barcelona, 1989, pág.275. Salas, J. *"Los Decretos-Leyes en la teoría y la práctica constitucional"*, en García de Enterría, E. *"Estudios sobre la Constitución Española"*. Tomo I, Cívitas. Madrid, 1991, pág. 319; Balaguer Callejón, F. *"Las Fuentes del Derecho"*. E. Técnos. Madrid, 1991, vol. II, pág. 168.

determina el sistema de distribución de potestades normativas de la Comunidad autónoma.

Que jurídicamente es posible, lo pone de manifiesto la misma Constitución, que en su art. 153, a), atribuye al Tribunal Constitucional, en relación con las Comunidades autónomas, el control de sus disposiciones normativas con fuerza de ley; y en el mismo sentido, el art. 27.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional declara como susceptibles de ser impugnadas vía recurso de inconstitucionalidad, *"las leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de ley de las comunidades autónomas"*.

Aún convencido de la bondad de la medida, soy consciente de que no despertaría excesivas simpatías en los partidos de la oposición¹¹, posiblemente por el abuso que en ocasiones los gobiernos hacen de tal facultad. Mas ello no es motivo suficiente para su rechazo, pues se trata de una reforma para completar nuestro sistema con independencia del gobierno de turno.

También intuyo las dificultades de la negociación a nivel estatal: si los gobiernos catalán y vasco no tienen reconocida tal facultad parece imposible que otros la puedan tener.

Desde algún sector de la doctrina se ha apuntado que las competencias de que gozan las Comunidades Autónomas no son lo suficientemente relevantes como para que se introduzca, como producto normativo propio de sus gobiernos el Decreto-Ley¹².

Más no comparto tal opinión si tenemos en cuenta que las Comunidades Autónomas, (o, al menos, algunas de ellas) hoy, cuentan con un considerable número de competencias que, en

¹¹ Ya se constató cierta polémica, de la que se hizo eco la prensa local, tras la publicación de mi estudio sobre *"La reforma del Estatuto Valenciano"*, antes citado.

¹² Vid. Piniella Sorli, J.S. *"Sistema de fuentes y bloque de constitucionalidad"* E. Boch. Barcelona, 1994, pág. 127.

algunos casos, comportan un alto nivel de actividad y de necesidad de regular normativamente nuevas situaciones que se van presentando. En ocasiones, la urgencia puede ser manifiesta y aconsejar la adopción de una medida legislativa de eficacia inmediata, controlable seguidamente, por las Cortes Valencianas.

Siempre quedaría a la prudencia del gobierno el hacer un uso sensato de una norma que, por naturaleza, sólo corresponde dictar en casos extraordinarios.

g) Aprovechando la reforma del Estatuto, debe otorgarse relevancia estatutaria al Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana y a la Academia Valenciana de la Lengua, únicas instituciones de la Generalitat que no contempla el Estatuto, y que fueron creadas en virtud de la potestad de autogobierno de que goza la Comunidad Valenciana (art. 148.1.1 CE) que comporta la de creación de instituciones no previstas en el Estatuto, según jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 32/82 y 89/84).

h) Asimismo, sería conveniente introducir en el Estatuto la correspondiente previsión en relación con la ejecución del derecho comunitario europeo, habida cuenta la ausencia de título competencial concreto, y ello aun teniendo en cuenta que, conforme al criterio del Tribunal Constitucional, la competencia de ejecución depende del reparto interno de competencias.

i) Por último, tal y como también se ha apuntado desde algunas instancias políticas, puede aprovecharse la reforma para reconocer como competencias propias las referidas a Tráfico, Seguridad, y a Confederaciones Hidrográficas.

Las precedentes son algunas propuestas para una posible modificación de nuestro Estatuto . Ahora bien, las reformas constitucionales, -y por extensión, las estatutarias-, son a

veces absolutamente imprescindibles, y en otras ocasiones convenientes, como adaptaciones de la norma básica a la dinámica socio-política, en constante cambio. Pero como nos recuerda Loewenstein¹³, cada una de ellas es una intervención, una operación en un organismo viviente, y debe ser solamente efectuada con gran cuidado y extremada reserva.

Por eso, lo que hay que alcanzar es un amplio acuerdo al respecto. El consenso entre las principales fuerzas políticas es necesario para reformar nuestro Estatuto si no queremos devaluar el pacto que lo alumbró. Para ello hay que anteponer los intereses generales a los particulares partidistas. Las reformas emprendidas por razones oportunistas para facilitar la gestión política o la particular posición en el sistema suelen mermar el sentimiento constitucional, en nuestro caso, estatutario, por lo que hay que huir de ellas.

V

La recuperación del derecho civil valenciano.

La segunda cuestión a la que quiero referirme al abordar la perspectiva de futuro de nuestro ordenamiento jurídico es la relativa al derecho civil valenciano.

En los últimos años se han invertido evidentes esfuerzos en la dignificación de nuestra lengua y cultura valencianas. La creación de la Academia Valenciana de la Lengua como ente de referencia normativa del idioma valenciano era una asignatura pendiente que los valencianos teníamos que superar para impedir que nuestra lengua fuera languideciendo lentamente.

Tenemos que lograr la dignificación del valenciano, y que su uso se extienda a todo lo largo y ancho de nuestro

¹³ op. cit., pág. 199.

territorio. Tenemos que conseguir que todos los valencianos seamos realmente bilingües y que podamos expresarnos con normalidad en ambas lenguas.

Pero ahora conviene que nos volquemos en la recuperación de nuestro derecho civil histórico, que a modo de costumbre, sigue rigiendo, de forma espontáneamente aceptada y desde tiempo inmemorial, en numerosas zonas de nuestro territorio y en diversas facetas de las relaciones entre los valencianos. La existencia de un derecho civil propio, es, por tanto, uno de los elementos que otorgan sustantividad al pueblo valenciano.

a) Podemos fijar el origen del derecho civil valenciano en la "*costum*" de la Ciudad de Valencia, concedida por Jaume I en 1240. Sobre la base de esa "*costum*" fue confeccionada la primera compilación del derecho valenciano, els Furs de Valencia, jurada y promulgada por el propio Rey Jaume I, como derecho territorial del Reino de Valencia.

A partir de éste momento se va ampliando y consolidando en los siglos posteriores, mediante el ejercicio de la potestad legislativa de las Cortes Valencianas y del Rey, llegando a constituir el sistema jurídico propio del pueblo valenciano.

En el ámbito del derecho civil foral se ha destacado su carácter científico, y el hecho de ser el más antiguo derecho hispánico que incorporó con cierta amplitud textos provenientes del "*Corpus Iuris Civilis*" de Justiniano.

Durante siglos, los valencianos nos regimos por el derecho específicamente autóctono, y adecuamos a lo en él dispuesto nuestras relaciones jurídico-privadas. Nacieron y pervivieron instituciones de derecho privado singularmente valencianas que fueron determinantes de nuestra forma de ser y de actuar; de prever nuestro futuro y de resolver nuestros

conflictos; de configurar nuestra vida familiar y la sucesión de nuestros bienes y derechos.

Gozamos, en fin, de derecho privado propio, hasta la derogación de nuestros Fueros por Decreto de 29 de junio de 1707, -el Decreto de Nueva Planta- mediante el que Felipe V nos castigó desmedidamente por el apoyo que prestamos al Archiduque Carlos de Austria en su pretensión a la Corona de España, tras la muerte de Carlos II.

El nuevo Rey, invocando su soberanía y el "justo" derecho de conquista, abolió tanto el derecho público como el derecho privado en todos los territorios de la Corona de Aragón. Así, a partir de entonces, pasamos a regirnos, no por un derecho común a toda España y por todos elaborado, sino por el derecho específico de Castilla, imponiéndonos una uniformidad de usos, costumbres, leyes y tribunales.

No fueron pocos los intentos de recuperación de nuestro derecho propio. Y especialmente, de nuestro derecho civil. El castigo al pueblo valenciano fue enorme si tenemos en cuenta que a otros territorios de la Corona de Aragón se les restituyó su derecho privado: en 1711, a los aragoneses; en 1715, a los mallorquines; un año después, a los catalanes. Estos tres pueblos y Navarra y el País Vasco, -Navarra, Vizcaya y Alava conservaron su derecho propio-, han mantenido su específico derecho civil, apartándose, en muchas cuestiones, del común que para el resto de pueblos españoles constituye el Código Civil de finales de siglo XIX.

Téngase en cuenta que tras algunas iniciativas académicas y considerando que el derecho privado se encontraba muy alejado de los problemas políticos, se aceptó durante el franquismo la redacción de unas compilaciones de derecho civil en cada territorio que lo conservaba: la de Vizcaya y Alava se aprobó en 1959, sin que fuera aplicable en Bilbao, Orduña y otras 12 villas; la de Cataluña, en 1960; la

de Baleares fue aprobada en 1961; dos años después, la de Galicia; la de Aragón fue redactada en 1967; y la más extensa de Navarra, en 1973. En casi todas las compilaciones figuraban ciertas normas de derecho de familia y sucesiones y también eran frecuentes algunas regulaciones sobre contratos agrarios. En Navarra el derecho patrimonial es muy amplio, y en Galicia tiene una gran importancia las normas de derechos reales sobre foros¹⁴

Y precisamente por ello, hoy, las Comunidades autónomas de Aragón, Baleares y Cataluña, como también Navarra, el País Vasco y Galicia, gozan de la potestad de conservar, actualizar, o modificar su específico derecho civil.

Y ello porque al promulgarse la Constitución de 1978, el Estado se reservó la competencia exclusiva en materia de legislación civil, permitiendo a las Comunidades Autónomas con derecho civil foral o especial, su conservación, modificación y desarrollo. De esta forma, se estableció una discriminación¹⁵ entre Comunidades Autónomas, al distinguir entre las que contaban con compilaciones de derecho civil y las que no.

Cuando se van a cumplir veinticinco años de régimen constitucional con un Estado autonómico consolidado se ven las cosas de diferente manera al momento de elaborar la Constitución, en que tantos recelos había en torno a las futuras Comunidades Autónomas. Hoy no es descabellado pensar que el Estado pudo reservarse la determinación de un derecho civil básico permitiendo legislar a las Comunidades Autónomas

¹⁴ Cfr. E. Aja. *"El Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales"*. Alianza Editorial, 1999, pág. 171-172.

¹⁵ Una discriminación más, pues también se constitucionalizó la relativa a la forma de acceso a la autonomía en la Disposición Transitoria Segunda, en beneficio de los territorios que en el pasado hubieran plebiscitado Estatutos de autonomía. A partir de entonces se denomina impropriamente "Comunidades históricas" a Cataluña, País Vasco y Galicia; impropriamente porque esa historicidad se fija en un hecho acaecido en los años treinta del pasado siglo XX. Si la "historicidad", se ancla en el pasado como pueblos autónomos, son muchas más las Comunidades históricas, entre ellas la Comunidad Valenciana.

para desarrollarlo con arreglo a sus costumbres y peculiaridades.

Pero las previsiones constitucionales son como son y no como nos gustaría que fueran, pudiendo remediarse este desideratum sólo mediante una reforma de la Carta Magna, lo que, a corto plazo, y por lo que se refiere a esta materia, no parece muy posible.

Más ello no debe desanimaros y debemos aprovechar las oportunidades que tenemos a nuestro alcance dentro del orden constitucional establecido.

b) La abolición de nuestros Fueros no comportó la desaparición de todo el derecho civil valenciano. Sobreviven, pese al paso del tiempo y el olvido institucional durante varias décadas, algunas instituciones, especialmente en el ámbito agrícola, que se han mantenido por vía consuetudinaria y al amparo del principio de libertad de pactos consagrado en el derecho común.

A pesar de contar con derecho civil compilado al tiempo de entrar en vigor la Constitución, nuestra Comunidad tiene reconocida la competencia de conservar, modificar y desarrollar el derecho civil valenciano, porque así lo dispone el Estatuto de Autonomía (art. 31.2). Fruto de su ejercicio, las Cortes Valencianas aprobaron la Ley 6/1986, de 15 de diciembre, de arrendamientos históricos valencianos, en virtud de la cual se positivizó el derecho consuetudinario que venia rigiendo la materia, posibilidad que fue santificada por el Tribunal Constitucional, -que resolvió un recurso de inconstitucionalidad formulado por el Gobierno del Estado-, al señalar que "la remisión a los derechos civiles forales o especiales alcanza no sólo a aquéllos que habían sido objeto de compilación al tiempo de la entrada en vigor de la Constitución, sino también a normas civiles de ámbito

regional o local y de formación consuetudinaria". (STC 121/92).

Debemos, de igual modo que en 1986, indagar qué costumbres continúan vigentes para conservarlas, positivizándolas; y desarrollar o modificar, en su caso, tal regulación para adecuarla a la realidad y exigencias de cada momento.

No se trata de resucitar instituciones muertas, olvidadas o trasnochadas, sino de cuidar lo que aún pervive y es útil. Tampoco debemos pretender la recuperación de aquel derecho civil que nos fue arrebatado hace casi tres siglos, que pudo servir como norma en el pasado, pero que no sería idóneo para el presente. En algunos casos, la normativa del ayer chocaría con los principios proclamados en nuestra Constitución de 1978.

Lo que proponemos es prestar una especial atención al derecho que, como costumbre, viene regulando las relaciones particulares entre valencianos, en distintas zonas de nuestro territorio procurando no sólo la actualización de las costumbres vigentes, sino también la regulación de las instituciones jurídicas conexas con aquéllas.

Pensemos, por ejemplo, en la compraventa de las cosechas de naranjas a ojo o por alfarrazar, -la llamada "venta al ull" o "a bell ull"-, modalidad contractual que continua aplicándose como lo pone de manifiesto los diversos pronunciamientos, al respecto, de Juzgados y Tribunales en nuestra Comunidad.

Pensemos, también, en los espigueos de arroz, en la zona de la Ribera Baja del Júcar; o, incluso, en el vulgarmente conocido como testamento "de l'un per a l'atre" como manifestación de sucesión mancomunada del derecho histórico valenciano. La voluntad de optar por tal tipo de sucesión

obliga actualmente a los cónyuges a tener que otorgar testamento en tal sentido, lo que viene ocurriendo con frecuencia a lo largo y ancho del territorio de nuestra Comunidad autónoma.

Y todo ello sin olvidar la normativa por la que se rige el funcionamiento del milenario Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia, y las relaciones entre los regantes de las ocho acequias cuyos conflictos dirime aquel.

Y así, también podemos pensar en las peculiaridades comarcales propias de las relaciones agrícolas que se vienen sucediendo desde tiempo inmemorial y que sirven, como derecho consuetudinario genuinamente valenciano, para resolver los conflictos propios de la actividad humana.

No podemos obviar, al respecto, la cuestión relativa a los aprovechamientos de la Pesca en el Lago de la Albufera de Valencia, cuya regulación está necesitada de una conformación a las normas constitucionales en vigor. Es éste un tema que recientemente ha cobrado actualidad como consecuencia de la actitud de la cofradía de pescadores de El Palmar en relación con la posibilidad de que las mujeres puedan pescar en el Lago.

Conviene recordar que históricamente, desde Martín el Humano el aprovechamiento del Lago de la Albufera viene siendo explotado por una Comunidad de Pescadores que, con el tiempo, se dividió en las tres actuales: las de El Palmar, Silla y Catarroja.

Desde 1911 el Lago es propiedad del Ayuntamiento de Valencia y tiene naturaleza de bien de dominio público. Con arreglo a la normativa vigente en materia de régimen local y de contratación pública, el aprovechamiento debe ser concedido por concurso público, con respeto a la libre concurrencia y por plazo determinado.

Ahora bien, tal y como señaló el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, en su Dictamen 52/1999, emitido a instancias de la Alcaldesa de Valencia, se puede defender, basándonos en la costumbre y en el derecho histórico, que el aprovechamiento del Lago corresponde en exclusiva a las tres comunidades que en la actualidad lo explotan. Pero, en todo caso, -advirtió el Consejo-, ese derecho consuetudinario no puede prevalecer sobre lo dispuesto en la legislación positiva, como costumbre local, sin perjuicio de que pueda ser concretado, actualizado y concordado con la propia Constitución Española y con la legislación estatal prevalente, mediante una Ley autonómica.

Podemos, por tanto, legislar al respecto, para reordenar la explotación del Lago de la Albufera, positivizando el derecho consuetudinario y poniendo fin a una absurda disputa como consecuencia de la intolerable postergación de la mujer en dicha explotación pesquera.

Pues bien, pensar en todo lo anteriormente apuntado nos muestra un esperanzado camino para la protección de uno de los elementos fundamentales que otorgan sustantividad al pueblo valenciano, cual es su Derecho Civil propio, integrado tanto por normas consuetudinarias como también por otras escritas que inciden en el ámbito de las relaciones jurídico-privadas entre nuestros conciudadanos.

El estudio, la investigación, y la colaboración de juristas, historiadores y expertos en esta materia, son tareas en las que debemos involucrarnos a fin de lograr una revitalización de una de nuestras principales señas de identidad, que la sabiduría popular ha sabido mantener y que la historia nos ha legado como patrimonio singular que debemos conservar y proteger.

c) Cuando se han cumplido veinte años de la recuperación de nuestro autogobierno, es momento de abordar con ilusión y con firmeza la recuperación del nuestro civil, que ha pervivido a lo largo de varios siglos.

No se trata de un mero capricho para acrecentar nuestra autonomía, sino de una aspiración reiteradamente reivindicada. Ya en la época de la II República, los textos que se elaboraron como base para un Estatuto regional contenían referencias al Derecho Civil Valenciano, y otorgaban a las proyectadas instituciones valencianas la potestad de legislar sobre la materia. Lo mismo puede decirse de los proyectos de Estatuto elaborados durante la transición a la democracia actual.

Más recientemente, en 1992, el Ilustre Colegio de Abogados de Sueca aprobó el "*Manifiesto por el Derecho Civil Valenciano*", en el que se destacaba que la lengua y el derecho constituyen el hecho diferencial por excelencia de cualquier nacionalidad. Por ello, y recogiendo el sentir de una serie de sectores sociales y pensando en un futuro valenciano cada vez más libre y solidario, la Corporación de Letrados de Sueca lanzó un llamamiento a los demás Colegios de Abogados de la Comunidad, a todos los juristas en general, y a las Instituciones Valencianas, para promover toda clase de estudios, actos y manifestaciones colectivas que conduzcan a la recuperación de aquel derecho civil del que los valencianos fuimos injustamente desposeídos.

En los últimos años, se han multiplicado los estudios sobre derecho civil valenciano, especialmente, en el ámbito de las Universidades de nuestra Comunidad.

También las Cortes Valencianas han tomado conciencia de la necesidad de trabajar para conseguir tan loable objetivo, y a ello obedecieron los debates que, al efecto, tuvieron lugar durante la III y la IV Legislaturas.

El Gobierno Valenciano, consciente de la importancia que para los valencianos tiene la recuperación de su derecho civil, constituyó, en 1997, una Comisión Interdepartamental dirigida a tal fin, y recientemente, por Decreto 30/2002, ha constituido el *"Observatorio de Derecho Civil Valenciano"*, - del que forman parte juristas e historiadores de reconocido prestigio-, cómo órgano colegiado consultivo y asesor, con el objeto de *"conservar, actualizar y difundir el Derecho Civil Valenciano, y de promover la participación de los ciudadanos y de las instituciones en los proyectos que se elaboren para su recuperación y desarrollo"*.

Con evidente entusiasmo se está trabajando ahora en la revitalización y actualización de un inventario de usos y costumbres vigentes, con especial atención a sus particularidades territoriales, y en la sensibilización a los ciudadanos de la Comunidad Valenciana en la recuperación y conservación de las costumbres propias en el ámbito de las relaciones jurídico-privadas.

En tal sentido, el Observatorio se ha dirigido a los Secretarios de todos los Ayuntamientos de la Comunidad, a las Cámaras Agrarias, y a los Cronistas Oficiales, a fin de indagar acerca de la pervivencia de costumbres vigentes en materia de Derecho Civil valenciano.

Igualmente, se ha interesado de los Rectores de las Universidades de la Comunidad Valenciana, la creación de Cátedras de Derecho Civil Valenciano, por medio de las cuales se fomente el estudio e investigación sobre la materia.

En definitiva, se ha tomado conciencia a nivel institucional de la necesidad de invertir los mejores esfuerzos en la consideración de lo que constituye un fundamental hecho diferencial de nuestro pueblo valenciano.

d) Pero no sólo debemos conformarnos con la recuperación de nuestro derecho civil histórico. Estamos obligados a exprimir al máximo el ejercicio de nuestras competencias, estatutariamente asignadas a nuestra Comunidad, y que comportan la facultad de regular relaciones juridico-privadas de diversa índole.

La actividad legislativa de las Cortes Valencianas ha puesto de manifiesto que podemos y debemos incidir en el ámbito del derecho privado, para mejorar la normativa vigente o para innovar nuestro ordenamiento jurídico adecuándolo a las exigencias de los tiempos en que vivimos.

La promulgación de leyes como las de Infancia y protección del menor; uniones de hecho; mediación familiar, explotaciones agrarias, etc ..., son un buen ejemplo de ello.

Es indicado recordar, al respecto, que el art. 28 de nuestro Estatuto de Autonomía prescribe que la Generalitat Valenciana asume, además de las facultades y competencias reseñadas en su texto, las que se hallen implícitamente comprendidas en aquéllas.

Se refiere este precepto a lo que se ha denominado reservas o competencias implícitas, esto es, referidas a materias no aludidas en modo alguno en la Constitución, - respecto al Estado-, ni en los Estatutos de autonomía¹⁶, pero que corresponden, por ir implícita en ella, a quien ostente la competencia en una determinada materia.

Junto a ellas cabe hablar de las llamadas materias conexas, para referirnos a aquellas que guardan cierta conexión sustancial con algunas otras materias atribuidas a

¹⁶ J. F. Santamaría Pastor. "Principio de Derecho Administrativo". Volumen I. E. Ramón Areces, 2001, pág. 556. Como ejemplo de competencias implícitas cita el régimen de retribución de altos cargos del Estado o de las CCAA. (Ej.: la competencia en materia de transporte, ¿podría llevar implícita la de restringir la libre competencia?. Vid. Dictamen 424/2000).

la competencia de las Comunidades Autónomas; que tienen un vínculo lógico-normativo, cuya regulación en un solo texto legal, o por la misma autoridad, parece necesario o conveniente para lograr coherencia en la regulación de la materia de que se trate¹⁷.

Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, las Comunidades autónomas tenemos la posibilidad de regular las "instituciones conexas" con aquellas sobre las que tenemos específica competencia. Si tenemos competencia, por ejemplo, en materia de reforma y desarrollo agrario, también contamos con la posibilidad de legislar sobre la propiedad de la tierra y su función social (STC 37/87).

Precisamente por ello, no son pocas las normas legales genuinamente valencianas que cumplen la misión de ordenar relaciones jurídico-privadas, como puedan ser, las Leyes de Asociaciones, de Fundaciones, de Colegios Profesionales, o de Cooperativas. Y son múltiples las posibilidades que, al respecto, nos ofrece el ejercicio de las competencias que tenemos atribuidas.

El derecho cumple la misión de ordenar la actividad humana, evitar conflictos de los ciudadanos con el poder público y de aquéllos entre sí, y solucionar dichos conflictos caso de que se produzcan. La complitud del ordenamiento jurídico para mayor bienestar de los ciudadanos es, pues, una tarea en la que debemos implicarnos y a la que estamos obligados si queremos que nuestra autonomía cobre todo su sentido.

Por ello, hay que asumir el compromiso de continuar impulsando la elaboración de Anteproyectos de Ley que, tras su trámite correspondiente se conviertan en normas que tengan

¹⁷ Si tenemos competencia en materia de vivienda, de Patrimonio, o de estructuras agrarias, podemos reconocer, aunque no regular, el derecho de tanteo y retracto. (Vid. Dictamen 84/2003, 451/2002 y 348/2002).

en cuenta nuestras propias peculiaridades y que contribuyan a favorecer y alcanzar el mayor bienestar a los ciudadanos de nuestra Comunidad.