

CRÓNICA DE LAS JORNADAS
SOBRE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA
EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
DE LA ANTIGUA CORONA DE ARAGÓN

Jesús Divassón Mendivil



CRONICA DE LAS JORNADAS SOBRE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DE LA ANTIGUA CORONA DE ARAGON

Jesús Divassón Mendívil.-

Jefe de Servicio de Estudios Autonómicos

Dirección General de Desarrollo Estatutario

I.- INTRODUCCION

Durante los días 22 y 23 de noviembre de 2007 se celebraron en Zaragoza, en la Sala de la Corona del Edificio Pignatelli, sede del Gobierno de Aragón, las Jornadas sobre los Nuevos Estatutos de Autonomía en las Comunidades Autónomas de la antigua Corona de Aragón organizadas por la Vicepresidencia del Gobierno de Aragón, a través de la Dirección General de Desarrollo Estatutario, que contó con la colaboración de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Baleares y Valencia, Comunidades que, habiendo sido reformado recientemente sus Estatutos de Autonomía, tienen en común haber formado parte de las nacionalidades históricas de la antigua Corona de Aragón, referencia incuestionable de nuestra integración en el Reino de España y nexos de unión de las citadas Comunidades Autónomas.

Al acto de inauguración de las Jornadas acudieron D. Fernando García Vicente, Justicia de Aragón, D. Rogelio Silva Gayoso, Consejero de Política Territorial, Justicia e Interior, D. Arturo Aliaga López, Consejero de Industria, Comercio y Turismo, D. José María Bescós Remón, Viceconsejero de Justicia, D. Fernando Zubiri de Salinas, Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, D. José María Rivera Hernández, Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, D. Francisco Javier Hernández Puértolas, Decano del Colegio de Abogados, D^a. Pilar Palazón Valentín, Decana del Colegio de Registradores y D. Adolfo Calatayud Sierra, Decano del Colegio de Notarios.

La apertura de las Jornadas corrió a cargo de D. José Angel Biel Rivera, Vicepresidente del Gobierno de Aragón que, tras dar la bienvenida a los asistentes y manifestar su especial agradecimiento a las Comunidades Autónomas participantes, expuso el importante papel que en el momento actual deben jugar los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados al suponer un importante incremento del nivel de autogobierno que sin duda será necesario desarrollar en los próximos años, bien mediante la labor legislativa de aprobación de leyes o modificación de las ya existentes o bien mediante el correspondiente traspaso de competencias, traspaso cuya negociación con el Estado no siempre ha resultado fácil, existiendo en ocasiones diferencias interpretativas con el Estado de lo que deber ser un adecuado desarrollo de los preceptos estatutarios.

Las Jornadas se desarrollaron mediante la exposición de tres temas específicos que versaron sobre el Derecho Civil en los territorios de la antigua Corona de Aragón, origen y situación actual de desarrollo, los derechos históricos y su actualización dentro del marco constitucional y el marco competencial de los nuevos Estatutos de Autonomía, delimitación y nuevas competencias, interviniendo en cada uno de ellos cuatro ponentes, uno por cada Comunidad Autónoma participante.

II.- El Derecho Civil en los territorios de la Antigua Corona de Aragón, origen y situación actual de desarrollo.

En la exposición del primer tema, intervino por Aragón, D. Jesús Delgado Echeverría, Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Zaragoza, por Cataluña, D. Joan Egea Fernández, Catedrático de Derecho Civil de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, por las Islas Baleares, D. Josep María Quintana Petrus, Registrador de la Propiedad y por Valencia, D. Francisco Javier Orduña Moreno, Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Valencia.

D. Jesús Delgado Echeverría inició su exposición remontándose a la incidencia derogatoria que para el derecho civil aragonés tuvieron el Decreto de 1707 de abolición de los fueros de Aragón y de Valencia y el Decreto de Nueva Planta de 1711, indicando que a partir 1711 siguió vigente en Aragón lo que decían los libros de fueros y observancias, y además las costumbres y la vida jurídica basada en la

libertad civil, con el lema simbólico del *standum est chartae*. A continuación hizo referencia a la etapa codificadora que culminó con la promulgación del todavía vigente Código Civil de 1889, reseñando el diferente efecto que su aplicación tuvo en los distintos territorios forales, pues mientras en Aragón, que mantuvo la necesidad de conservar junto a su propio Código la existencia para determinadas materias de un Código civil español, se aplicó directamente la supletoriedad del Código Civil en aquellas materias no especificadas por el derecho aragonés, en Cataluña se aplicó el Código Civil con supletoriedad al que ya era supletorio en su territorio, esto es, el derecho romano y el canónico, diferencia que todavía hoy tiene consecuencias en la forma de relacionarse el Derecho civil Catalán con el Código Civil español.

El ponente siguió orientando su discurso en la evolución normativa que el derecho aragonés tuvo con posterioridad al Código Civil haciendo referencia al Apéndice foral de Aragón de 1925, único publicado a pesar del mandato de la Ley de Bases, no teniendo buena acogida entre los juristas aragoneses, circunstancia que motivó que durante el periodo de la II República se realizaran trabajos e informes para cambiarlo, manifestándose ya en esa época la reivindicación de incorporar en Aragón una competencia legislativa en materia de derecho civil, de una casación foral y para resolver los recursos contra las calificaciones del registrador. También hizo referencia a la importancia de las Jornadas y Congresos celebrados por distintos representantes de las regiones forales para tratar el tema de la codificación del derecho foral, destacando el Congreso Nacional de Derecho Civil celebrado en Zaragoza en el año 1946, resaltando el ponente que esta preocupación de los territorios forales acerca de la necesidad de que fuera respetado el derecho civil propio no era nueva citando al respecto una convocatoria de Congreso Jurídico de Regiones Forales a celebrar en Zaragoza datada en el año 1905 del que sin embargo no existe constancia de que llegara a celebrarse. Culminó esta primera parte de su exposición haciendo referencia a la Compilación de 1967, texto que marcado por la impronta del profesor Lacruz Berdejo, fue realmente satisfactorio para los aragoneses como así lo demuestra que publicada la Constitución no se planteara ninguna necesidad de cambio, a excepción de las reformas puntuales por Leyes del año 1988 en materia de adopción y 1995 en materia de sucesión intestada.

Tras la exposición del origen y evolución normativa el profesor Delgado centró su análisis en la situación actual de derecho civil en Aragón, indicando que el germen de la misma se fraguó por la iniciativa realizada en el año 1996, por el entonces Consejero del Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón, D. Manuel Jiménez Abad, mediante la constitución de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil, resaltando el ponente que las previsiones iniciales adoptadas por la citada Comisión en materia de derecho civil, y que pueden apreciarse mediante la lectura del Preámbulo de la Ley de Sucesiones, se corresponde plenamente con la legislación civil aragonesa aprobada hasta el momento, Ley de Sucesiones de 1999, Ley del Régimen Económico Matrimonial de 2003 y ley de Derechos de la persona de 2006, indicando no obstante que quedaría por desarrollar el derecho de bienes y el derecho de obligaciones, teniendo en este caso al menos la referencia de la materias reguladas en la Compilación.

Finalizó su intervención afirmando que, si bien dependerá de los objetivos políticos del momento y de la conveniencia de legislar de una u otra manera, competencia en materia civil hay para mucho más. Resaltó además el ponente que la labor legislativa realizada por las Cortés de Aragón hasta el momento en esta materia ha sido plenamente satisfactoria al haber contribuido a la realización de una legislación para todos los aragoneses, debiendo en todo caso seguir contando con la colaboración y la implicación de todas las Instituciones aragonesas.

A continuación tomó la palabra **el profesor Joan Egea**, centrando su exposición en el cambio que a partir del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña se ha producido en el ámbito de la competencia legislativa en materia de derecho civil. Indicó que, ya desde el año 1979, la actividad del Parlamento de Cataluña en este ámbito ha partido de una premisa muy concreta cual es interpretar el art. 9.2 del mencionado Estatuto y el art. 149.1 8ª de la Constitución en el sentido de que, en materia civil, el Parlamento de Cataluña puede regular todo el derecho civil salvo aquello que el citado precepto constitucional reserva 'en todo caso' al Estado, es decir, el Parlamento ha seguido el denominado criterio autonomista. De esta forma expresó el ponente que la tarea legislativa emprendida en Cataluña ha estado presidida no sólo por la idea, fundamental por otro lado, de procurar el bienestar los ciudadanos y de ser un instrumento que ordene y facilite la solución de conflictos, sino que en ella ha

estado muy presente también la consideración de que el derecho civil forma parte de la historia de Cataluña y de que éste, junto con la lengua, constituye las principales señas de identidad de país. Ello explica que el derecho civil en el nuevo Estatuto de Autonomía no sólo aparezca en el Título regulador de las competencias, artículo 129, sino que se aluda también a él en sede de los derechos históricos del pueblo catalán, artículo 5, como fundamento de autogobierno de Cataluña y del reconocimiento de una posición singular de la Generalitat. Puso de relieve, asimismo, cómo dicha interpretación autonomista del denominado bloque de constitucionalidad se ha visto cuestionada por la interposición de diversos recursos de inconstitucionalidad contra leyes civiles catalanas –la mayoría de ellos dados por desistidos-, en los que el Estado se ampara en una restrictiva interpretación foralista, según la cual la competencia de la Generalitat en esta materia debía circunscribirse a la conservación, modificación y desarrollo de las instituciones reguladas en la Compilación catalana., Ello se ve, muy particularmente, en el recurso interpuesto contra la Ley 29/2002, de 30 de diciembre, por la que se aprueba la Primera Ley del Código Civil de Cataluña,

La redacción dada al art. 129 del nuevo Estatuto en relación con la competencia exclusiva de la Generalitat en materia civil, según señaló el ponente, no ha hecho más que la plasmar, con el rango de norma estatutaria, lo que ya venía siendo práctica legislativa asumida por el Parlamento. Se trata de una norma que pretende evitar que pueda seguir trasladándose a la competencia de la Generalitat en materia civil la jurisprudencia Constitucional que ha interpretado el art. 148.1.8ª de la Constitución desde una perspectiva foralista, basada en el criterio de la conexión o, lo que es lo mismo, de un entendimiento del derecho civil de la comunidad autónoma como una peculiaridad o especialidad que hay que preservar, esto es, lo que el propio Tribunal Constitucional ha dado en llamar garantía de la foralidad civil. Puso de relieve, asimismo, que a menudo se olvida que la redacción empleada en el art. 149.1 8ª de la Constitución vino determinada por la imposibilidad de incluir la materia civil en el listado del art.148 de la Constitución, ya que se optó por atribuirla únicamente a las Comunidades Autónomas con derecho propio. De ahí se puede concluir –añadió el ponente- que la legislación civil no es una competencia exclusiva del Estado y los derechos forales la excepción, sino que es a la Generalitat, según reconoce el Estatuto de Autonomía, a quien corresponde la competencia en materia civil, excepto aquello que ‘en todo caso’ corresponde la Estado. Además, expresó el ponente, que la teoría

de la conectividad llevaba aparejada una cierta discriminación entre comunidades, dada la mayor capacidad legislativa (por su mayor extensión y completud de algunas Compilaciones) que ostentarían comunidades como la Navarra, para las que se aprobó el texto compilado sin recortes y en los últimos años del franquismo. Por ello el profesor Egea afirmó que el legislador catalán, con la redacción del citado artículo 129, ha pretendido blindar la competencia en materia de derecho civil de interpretaciones restrictivas que conciben los derechos civiles autonómicos como especialidades, no como ordenamientos completos. La fórmula utilizada para ello, insistió, ha sido tan simple como la de atribuir a la Generalitat la competencia exclusiva en materia civil sin más excepción que aquello que en todo caso la Constitución Española, en su artículo 149.1.,8ª atribuye al Estado.

A continuación el ponente dirigió su intervención al análisis de la situación legislativa actual del derecho civil en Cataluña. Comenzó por señalar que tras ciertos titubeos, ya desde un principio, el legislador catalán apostó por la técnica codificadora, y en este sentido aprobó el Código de Sucesiones en el año 1991 y el Código de Familia en el año 1998, lo que no impidió la promulgación de diversas leyes especiales. Posteriormente se pasó, como era de esperar, de la técnica de la codificación sectorial (aun quedando pendiente el Código de Derecho Patrimonial) a la de un único Código Civil General, opción que en opinión del profesor Egea presenta enormes ventajas para el derecho civil catalán: permite evitar la diversificación de leyes, unificar el estilo y lograr que el derecho civil sea percibido como un derecho más reputado, a la vez que, obviamente, se simplifican los contenidos. Actualmente, indicó el ponente, ya se han aprobado el Libro I, relativo al sistema de fuentes y a la prescripción y caducidad y el Libro V, Derechos reales. En estos momentos, la Comisión de Codificación tiene prácticamente terminado el Libro II, Persona y familia y están en fase de tramitación parlamentaria los Libros III, Persona Jurídica y IV, Sucesiones. Finalizó su intervención indicando que quedaba pendiente el Libro VI, que es el destinado a las obligaciones y los contratos, materia en la que, desde luego, existiendo el límite de las bases de las obligaciones contractuales, el legislador catalán debe actuar con suma prudencia.

Tras la pausa-café la siguiente ponencia correspondió al representante de las Islas Baleares, **D. Josep María Quintana Petrus**, Registrador de la Propiedad, que estructuró la misma en torno a dos cuestiones, una, la eficacia territorial del derecho civil, con especial referencia a las normas de preferencia y al sistema de fuentes y otra, a la actuación realizada por el poder legislativo balear en orden a la conservación, modificación y desarrollo del derecho civil propio.

Con respecto a la primera cuestión, eficacia territorial, expresó el ponente que, tomando como referencia el artículo 87 del Estatuto de las Illes Balears, puesto en conexión con los artículos 2 y 10 del mismo y teniendo presente que en materia de derecho civil en lo relativo a su conservación, modificación y desarrollo, incluida la determinación del sistema de fuentes, se tiene competencia exclusiva, se podía concluir que en todo lo relativo al derecho civil propio y a su sistema de fuentes, el derecho balear será preferente a cualquier otro que pueda regular la misma relación jurídica o el mismo supuesto de hecho, afirmación que a sensu contrario viene a significar que el derecho estatal será preferente en aquellas materias que no sea de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de otras situaciones o relaciones cuya regulación preferente deba determinarse con la aplicación de las normas establecidas para resolver los conflictos de leyes. Por su parte en cuanto al sistema de fuentes, indicó que la configuración del sistema constitucional no cierra el paso para que los distintos parlamentos que concurren en nuestro ordenamiento jurídico en la producción de normas puedan arbitrar los criterios de relación entre las distintas fuentes que regulan un mismo ordenamiento, correspondiendo a la ley determinar cuál debe ser esa fuente sin alterar el sistema, de manera que en su opinión la determinación por el Estatuto de Autonomía Balear de las fuentes de su ordenamiento civil ha de verse como un instrumento normal de su propio desarrollo, determinación estatutaria que se traduce en dos posibilidades de actuación. Por una parte puede determinar la ley balear las fuentes que le están subordinadas y por otro la ley balear puede determinar la misma forma de integración del sistema, indicando al respecto el ponente que tales determinaciones vienen previstas expresamente en los artículos 1 y 2 de la Compilación balear, circunstancia que le permitió concluir afirmando que en materia de derecho civil el ordenamiento jurídico propio de las Baleares es total ya que difícilmente se tendrá que acudir al derecho estatal supletorio

pues el sistema de fuentes establecido en la Compilación Balear lo evitará en gran medida.

La segunda parte de su exposición la centró el ponente en examinar el desarrollo que en la Comunidad balear ha tenido el derecho civil propio de manera que tomando como punto de partida la Compilación de 1961, señaló que la integración posterior de lo regulado en la misma se produjo mediante la Ley 8/1990, refundida a continuación mediante Decreto Legislativo 79/1990, afirmando el ponente que, a diferencia de otras Comunidades, la Balear ha sido realmente parca a la hora de reformar o innovar la regulación en materia de derecho civil, limitándose a una apropiación del derecho estatal y a una mera conservación del derecho emanado de la Compilación, observándose que, salvo algún desarrollo legislativo puntual, como en el caso de las uniones de hecho reguladas por Ley 18/2001, las modificaciones han sido escasas, finalizando su intervención apuntando que en los últimos años ha habido un intento de estudiar el posible desarrollo del derecho civil propio creándose al efecto una Comisión de Derecho Civil, cuyos estudios hasta el momento no han fructificado en norma legislativa en esta materia.

En último lugar intervino el ponente de Valencia, **D. Francisco Javier Orduña Moreno**, situando inicialmente su exposición tratando de enmarcar la competencia en materia de derecho civil observando su evolución desde un punto de vista histórico, afirmando en este sentido que la actual regulación de la competencia expresada en el artículo 149.1 8º de la Constitución toma la referencia histórica del derecho civil como presupuesto de la misma, no como elemento informador u orientador, supuesto este que hubiera permitido a todas las Comunidades Autónomas desarrollar el derecho civil según sus propias necesidades, de manera que al tomar la referencia histórica, consuetudinaria o foral, como presupuesto para ejercer la competencia, se redactó un precepto de difícil comprensión y aplicación, articulando una competencia legislativa al margen del sistema competencial, diseccionando la misma no de conformidad a los criterios generales del cuadro competencial si no en base a criterios especiales que ha hecho imposible distinguir cuando estamos ante competencias legislativas de conservación, de desarrollo o de modificación, circunstancia además agravada por el hecho de corresponder a las Comunidades

Autónomas la carga de probar el presupuesto histórico para el ejercicio de la competencia.

Partiendo de la anterior consideración el profesor Orduña, analizando la regulación de la competencia en materia de derecho civil en los nuevos Estatutos, indicó que se puede llegar a una misma conclusión y es que estas Comunidades Autónomas tienen competencia plena en materia de derecho civil, por lo que a su juicio la consecuencia no puede ser otra que realizar una interpretación integradora y conjunta de los nuevos Estatutos con relación a la regla contenida en el artículo 149.1 8ª, no siendo posible sustentar diferentes interpretaciones y efectos, al regular todos los Estatutos con una misma fórmula su competencia exclusiva en materia de derecho civil, debiendo plantearse entonces el debate en determinar en qué medida debe ejercitarse esta competencia por las Comunidades Autónomas.

Expuesto este planteamiento general el ponente entró en el análisis de la situación en la Comunidad Valenciana, indicando que el nuevo Estatuto, a diferencia del anterior, contempla la competencia con el término derecho civil foral valenciano, pretendiendo, a su juicio con acierto, reconocer y recuperar la existencia histórica de derecho civil valenciano con fundamento no solo en costumbres, si no también en el derecho foral propio, los fueros valencianos, fueros referenciados como seña de identidad para el desarrollo legislativo de sus competencias en el propio Estatuto de Autonomía en su artículo 7, consideración que el profesor Orduña completó mediante la cita de las dos normas que hasta el momento han tratado de recuperar en el ámbito de la legislación civil valenciana, tanto consuetudinario como de derecho foral, dicho reconocimiento. Por un lado, la Ley de Arrendamientos Históricos de 1986 y por otro, la reciente Ley de 2007 de Régimen Económico Matrimonial.

Finalmente el ponente tras recordar los avatares históricos del derecho civil valenciano y de los demás derechos forales, que a su juicio avalarían claramente la existencia de este derecho en Valencia de la misma forma que lo avalan para las demás regiones forales, afirmó que tomar como referencia un criterio meramente historicista, como puede ser tener o no tener Compilación, como criterio actual para delimitar el ejercicio por la Comunidades Autónomas de la competencia en materia de derecho civil nos llevaría a una relatividad absoluta y a situaciones poco justas e

inseguras a la hora de armonizar esta competencia, insistiendo en la idea inicialmente apuntada en su exposición relativa a que es momento de realizar una interpretación integradora de los preceptos estatutarios con el artículo 149.1 8ª de la Constitución.

Expuestas todas las ponencias se inició turno de debate interesando del ponente de Valencia que informara sobre si la Ley de Régimen Económico Matrimonial había sido objeto de recurso de inconstitucionalidad, señalando el profesor Orduña que se está en la fase previa de negociación y que según tiene entendido la Comunidad Valenciana no tiene intención de cambiar nada de la regulación. También se planteó la problemática referente a la dependencia que para la aplicación de los derechos civiles forales puede derivarse de la regulación de las normas de conflicto, competencia del Estado, indicando en este sentido el profesor Egea que efectivamente la articulación del sistema tal y como está configurado actualmente, depende de que el Estado regule de una o de otra manera dichas normas siendo necesario su modernización con la participación el Estado y de las Comunidades Autónomas.

III.- Los derechos históricos y su actualización dentro del marco constitucional.

En la sesión de la tarde se trató el tema de los Derechos históricos, interviniendo por Aragón, D. Jesús Morales Arrizabalaga, Profesor Titular de Historia del Derecho de la Universidad de Zaragoza, por Cataluña, D. Joaquin Ferret Jacas, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona, por Baleares D. Vicente Calafell Ferrá, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de las Islas Baleares y por Valencia, D. Vicente García Edo, Profesor Titular de Historia del Derecho de la Universidad Jaime I de Castellón

La sesión vespertina comenzó con la intervención del ponente aragonés **D. Jesús Morales Arrizabalaga** que introdujo su exposición adelantando la idea central de la misma afirmando que “la invocación estatutaria del derecho histórico aragonés, reforzada en el texto actual, es legítima, constitucional y útil.”

Con carácter previo al análisis de la Disposición Adicional Primera de la Constitución relativa a los derechos históricos, el ponente destacó una serie de problemas que deben tenerse en cuenta para considerar a los derechos históricos como un verdadero título jurídico. Así en primer lugar es preciso observar las peculiaridades del texto constitucional frente a lo que pueda ser una gran ley, como por ejemplo, el Código Civil, ya que los textos constitucionales son fórmulas para desatascar problemas y tienen un efecto configurador de la realidad en que la que se aplica produciéndose un efecto de retroalimentación, es decir, la Constitución modifica la realidad que rige y esa realidad regida por la Constitución condiciona la propia lectura del texto constitucional. Por tanto, en su opinión, si el texto constitucional tiene las anteriores peculiaridades es razonable esperar que la interpretación constitucional herede alguna de estas peculiaridades. Por otra parte del profundo debate sobre el tema de los derechos históricos se realiza, a su juicio, una excesiva racionalización a posteriori, de forma que lo que tiene una lógica política se trata de transformar en racional en el sentido estricto de la palabra dándole una completa perfección jurídica que nunca tuvo. Esta racionalización a posteriori ha llevado muchas veces a situaciones de auténtica sobreinterpretación y en concreto la Disposición Adicional ha sido víctima de muchas sobreinterpretaciones. También debe apreciarse que la invocación de derechos históricos o cosas semejantes a lo largo del pasado no ha sido un fenómeno del periodo constitucional, observándose que a los Reyes de Aragón del Siglo XIV ya les están invocando un Fuero de Aragón que no era otra cosa que un derecho de tradición o un derecho histórico que intentaba limitar su capacidad de legislación. Finalmente otro aspecto problemático derivaría de las peculiaridades en el proceso de constitución de España al ser este un país que no tiene un corte institucional que han tenido otros países. El Rey del antiguo régimen, Fernando VII, es el Rey de la revolución y de la transformación constitucional y eso complica bastante las cosas.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, el ponente entró en el análisis de la Disposición Adicional Primera, indicando que si bien que no había tiempo para un análisis exegético del precepto, sí era posible examinar una serie de aspectos importantes de la misma resaltando en primer lugar que la misma no se refiera a Vizcaya, Alava, Guipúzcoa y Navarra de manera que si tan claro estaba que eran estos los territorios forales y solo estos, no entiende que no se mencionaran o que

nada se diga a que ampare y proteja el régimen foral de convenio o concierto. Por otro lado se han dado muchas sobreinterpretaciones de la Disposición Adicional Primera, que en términos argumentativos considera imposibles o ilegítimas, como interpretarla realizando un desdoblamiento constitucional entre el texto y los principios del marco constitucional. Otro de los defectos argumentales era que el análisis de la Disposición Adicional Primera estaba cargado de apriorismos de sentido contrario ya fuera de las bondades del centralismo y de la descentralización llevados a posturas radicales.

Ahora bien, no obstante lo anterior, en opinión del profesor Morales la lectura de la Disposición Adicional Primera planteaba tres problemas principales: que el titular de derechos históricos es un territorio; el término foral es ambiguo; y la expresión derechos históricos también resulta igualmente ambigua. Abordando cada uno por separado el ponente indicó que con respecto al territorio lo primero que se planteaba es que no tiene capacidad para ser titular de derechos, siendo necesario, por tanto, transformar ese territorio en un sujeto jurídicamente aceptable, circunstancia que plantea grandes inconvenientes que se agravaban cuando además se produce la conversión de tres territorios de tipo provincial en la Comunidad Autónoma del País Vasco que supuso la mezcla de sus respectivos tres derechos históricos propios para generar un nuevo ente que resulta tener un derecho histórico común. En cuanto al término derechos históricos, su ambigüedad se manifestaba en su uso generalizado y muy polisémico. Además se produce una paradoja, pues lo que se considera el núcleo esencial de esta remisión al derecho histórico tiene su único fundamento en leyes del siglo XIX, como por ejemplo ocurría con el régimen fiscal de convenio o concierto. Finalmente respecto al término foral ha sido una expresión que no siempre se ha movido en un plano normativo, remitiendo a una cultura o praxis política no a un texto, observándose en este sentido que cuando la tradición constitucional de normativa española del siglo XIX y XX ha remitido a un territorio con régimen distinto del común, no remite al régimen foral navarro y donde la ley no distingue no podemos distinguir.

Todos estos problemas pueden cuestionar en su opinión que la Disposición Adicional Primera sea un título aceptable en un discurso técnico-jurídico, pero si se admitiera su eficacia debería aplicarse a cualquier entidad que cumpliera las condiciones que antes ha asociado con la palabra territorio y que pudiera acreditar un régimen jurídico distinto del común en aspectos relevantes. No obstante señaló que

era preciso tener presente que por un lado dicha Disposición no permite convertir los derechos históricos en título competencial directo, indicando al respecto que la enumeración de competencias que se suponen deducidas de los derechos históricos eran anacrónicas, las foralidades que se invocaban pertenecían a un antiguo régimen o a unas instituciones cuyo ámbito de competencia o actividad estaba muchos escalones por debajo de la actualidad, y por otro no permite convertir los derechos históricos en título de discriminación o asimetría en temas que afecten a la igualdad sustancial de los españoles, advirtiendo a este respecto que si estas limitaciones se desbordan para algunos de los territorios forales con derecho histórico excluir a Aragón sería discriminatorio.

Tras lo expuesto, el ponente reiteró su afirmación de que la invocación estatutaria del derecho histórico aragonés reforzada en el texto actual es legítima, constitucional y útil, manifestando en defensa de los dos primeros calificativos que la carga de la demostración correspondería a quienes mantengan la ilegitimidad e inconstitucionalidad, considerando reprochable el ponente la objeción que algunos autores mantienen sobre una cierta caducidad de la instancia, en el sentido de que como la Comunidad Autónoma de Aragón hasta la última reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón ha sido muy poco activa en la invocación de sus derechos históricos y de su carácter de nacionalidad histórica ya era tarde para hacerlo pues había que haberlo hecho en 1977, estando ante un argumento que calificó cuando menos de extraño. Con respecto a la utilidad, el ponente destacó que la condición de nacionalidad histórica no era otra cosa que la afirmación de la existencia de un régimen jurídico completo y distinto anterior a las leyes de constitución, y Aragón cumplía estos requisitos, operando tal condición en el plano social, no en el técnico normativo, como un mecanismo de refuerzo, de manera que una determinada iniciativa legislativa pueda tener un eco social más favorable si se representa en este contexto.

El ponente finalizó su exposición afirmando que, en este contexto y ante la deriva que ha tomado la cuestión y la que pueda tomar en el futuro, era lógico que una Comunidad Autónoma que en el pasado haya considerado innecesario, por su propia obiedad, recordar su condición de fundadora de la monarquía hispánica, vea ahora recomendable hacerlo, máxime cuando alguna línea argumental viene apoyándose en una suerte de caducidad de la condición de reino foral o derecho histórico, si bien

expresó sus dudas respecto a que estas nuevas y reforzadas declaraciones de derecho histórico en el Estatuto permitan deducir competencias extra-estatutarias, aunque en su opinión constituirán un referente para mejorar la aceptación social de las próximas leyes de desarrollo estatutario.

A continuación tomó el uso de la palabra el ponente de Cataluña, **D. Joaquin Ferret Jacas**, iniciando su exposición advirtiendo que su visión de los derechos históricos tenía una base racionalista. Para el ponente el carácter histórico de una institución no impide su integración en la racionalidad democrática. El ejemplo de la institución monárquica es suficientemente elocuente. No se trataría por tanto de comprender los derechos históricos como algo superior a la Constitución o ajeno a la misma, sino como un mecanismo constitucional. La Disposición Adicional Primera de la Constitución abre importantes posibilidades que deben ser interpretadas.

El profesor Ferret manifestó no compartir las interpretaciones que identifican los derechos históricos con derechos subjetivos, por la indeterminación de su contenido y sobre todo por la ausencia de un titular de los mismos. Tampoco consideró útil la concepción de los derechos históricos como garantía institucional, a pesar de su aceptación por el Tribunal Constitucional, pues es muy difícil la conservación de instituciones de autogobierno que existieron en el pasado y tratar de traducirlas a la lógica institucional del momento actual.

Para el ponente los derechos históricos son esencialmente un principio. De ahí en primer lugar se derivaría su función impulsora, su valor interpretativo y su fundamentación no arbitraria de la singularidad, pero sobre todo su carácter de norma permisiva que constituye una limitada flexibilización de la Constitución. La técnica de los derechos históricos permite la atribución de competencias del 149.1 de la Constitución, como lo permite el 150.2 CE, pero a diferencia de lo que sucede en este último caso la atribución de competencias puede realizarse por vía estatutaria, con la solidez que ello representa.

Bajo este planteamiento, el profesor Ferret indicó que la utilidad de los derechos históricos derivaría del uso que puede realizarse de ellos para desarrollar,

como un elemento más, las competencias asumidas en los Estatutos de Autonomía. Su reconocimiento en los Estatutos de Autonomía ayuda a la solución de un problema polémico el del ámbito de los territorios en que la técnica es aplicable. Dada la naturaleza de norma paccionada de los Estatutos de Autonomía, el reconocimiento por parte de Estado y Comunidad Autónoma de que estos derechos existen y pueden ser actualizados ayuda a resolver el problema de su ámbito de aplicación. La Disposición Adicional Primera de la Constitución no determina cuáles son los territorios forales cuyos derechos históricos se amparan y respetan. A juicio del ponente, territorios forales serían todos aquellos que pueden predicar un cierto hecho diferencial con base necesariamente en su historia y que de ello se deriva en la actualidad una voluntad de autogobierno singular.

En esta perspectiva no puede existir duda alguna de la legitimidad de la invocación estatutaria de Aragón. Y podría haberse realizado en el caso de Valencia y Baleares. En el caso del Estatuto de la Comunidad Valenciana la invocación se realiza con cierta ambigüedad. En el Estatuto de la Comunidad Balear no aparece invocación alguna a sus derechos históricos.

En cuanto a Cataluña abordó el ponente la novedosa regulación del artículo 5 de su Estatuto, resaltando que supone un reconocimiento explícito de su incorporación y posible actualización, pudiendo servir de base para el desarrollo competencial de materias distintas a las expresamente citadas en dicho precepto.

En tercer lugar correspondió realizar la exposición al ponente de las Illers Balears, **D. Vicente Calafell Ferrá**. Como introducción advirtió que no estaba del todo de acuerdo con las ponencias que le habían precedido en cuanto a la determinación de lo que debe entenderse por territorios forales ya que, en su opinión, el concepto jurídico reflejado en la Disposición Adicional Primera de la Constitución únicamente sería predicable de determinados territorios históricos no mencionados ni concretados en la misma pero concretables en los territorios de País Vasco y Navarra. En tal sentido argumentó que otra interpretación no puede deducirse si se está a los debates preconstitucionales, al contenido del apartado 2 de la Disposición Derogatoria de la Constitución, en la que se derogan normas fundamentales y fundantes de estos territorios forales. En todo caso ninguna duda puede plantearse

respecto a Navarra si se observa el contenido de la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución que habla de órgano Foral competente, y al desarrollo posterior que la citada disposición ha tenido estatutariamente al haber adquirido verdadera carta de naturaleza únicamente en los Estatutos de País Vasco y Navarra. En cambio no ofrece tal consideración el Estatuto aragonés a pesar de la mención de los derechos históricos ya en su primera versión y desde luego en ningún caso el Estatuto catalán cuyo actual artículo 5 es sintomático de quienes pretenden ampararse en los derechos históricos y luego no encuentran una fórmula adecuada al tratar de traducir su significado en la norma estatutaria. Respecto a la Comunidad Autónoma de las Illers Balears significó que en ningún momento se ha planteado fundamentar el origen o ampliación de su régimen autonómico en derechos históricos.

Esta posición introductoria sirvió de base al ponente para centrar la idea fundamental de su exposición indicando que, salvo para los territorios de País Vasco y Navarra, lo más apropiado es hablar del concepto de hechos diferenciales. Estos se pueden entender como realidades fácticas o jurídicas propias de algunas Comunidades Autónomas que las diferencian de las demás y tienen un reconocimiento constitucional, de tal forma que bajo este prisma se puede observar que existen hechos diferenciales que concurren en todos los territorios de la antigua Corona de Aragón sin necesidad de tener que apelar a la categoría de los derechos históricos como son los relativos a un derecho civil propio o a una lengua propia, si bien en otros casos esos hechos diferenciales concurren en solo alguno de ellos, como ocurre en Baleares con el hecho de la insularidad.

Expuesta la idea central el profesor Calafell, tras señalar que en la actualización o desarrollo de estos hechos diferenciales el papel fundamental corresponde a los Estatutos de Autonomía, centro su disertación en describir los cuatro hechos diferenciales que, a su juicio, han sido actualizados por el Estatuto de las Illers Balears: la lengua y otros elementos identitarios (como la propia denominación de la Comunidad Autónoma, o la condición de nacionalidad histórica), el derecho civil propio, la insularidad, (deteniéndose el ponente en resaltar que este hecho ha posibilitado la regulación que el nuevo Estatuto realiza de los Consejos Insulares, que estatutariamente adquieren la condición de instituciones autonómicas) y finalmente lo que llamó la actualización de la antigua Corona de Aragón indicando

respecto a este último hecho diferencial que pueden encontrarse en la Constitución mecanismos de relación de estos territorios que encuentran su principio fundamental en el artículo 145.2 del texto constitucional al posibilitar lo denominados acuerdos de cooperación. En su opinión sin embargo, estos instrumentos no han encontrado el adecuado desarrollo en los nuevos Estatutos de Autonomía.

Finalmente la última ponencia relativa al tema de los derechos históricos fue desarrollada por el representante de la Comunidad Valenciana, **D. Vicente García Edo**, que inició su intervención indicando que teniendo presente que tanto desde el punto de vista teórico como práctico la reivindicación de los derechos históricos en esta Comunidad era una cuestión relativamente reciente, se limitaría a efectuar una crónica de los hechos, enlazando pasado con presente y avanzando en la medida de lo posible una visión de futuro, dejando no obstante sentado desde un principio que, sin lugar a dudas, el éxito más destacado de la reciente Reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana, ha sido su reconocimiento como nacionalidad histórica, un calificativo insuficiente en su opinión, aunque consecuente con la realidad del pasado.

De esta forma el ponente, partiendo de la indiscutible realidad histórica que fue la Corona de Aragón, formada por las cuatro naciones presentes en las Jornadas, señaló que precisamente la primera de las cuestiones a resolver por estas actuales Comunidades Autónomas hermanas, reside no solo en el mantenimiento de la secular unidad histórica sino también en el refuerzo y mejora de sus propias relaciones, utilizando al menos desde una perspectiva institucional el gran nexo de unión que existe entre todas ellas, que es el Archivo de la Corona de Aragón. Organismo en el que, como el resto de comunidades, el antiguo Reino de Valencia halla, a través de la Cancillería Real, el origen de sus instituciones forales y, por tanto tiene una importancia crucial para entender cómo se formó y evolucionó el derecho valenciano, constituido por los Fueros y Privilegios del reino, en especial a partir de los primeros, que desde 1238 son la base fundamental del derecho civil valenciano, al contener un ordenamiento civil propio, completo y moderno para la época, al estar basado en las instituciones del derecho romano tomadas directamente del Corpus Iuris Civilis y de la literatura jurídica vinculada, lo que constituyó en su momento la primera manifestación de la doctrina del "ius commune" de tradición italiana, en un

texto legislativo extenso de la Península Ibérica y el segundo de Europa. Aun así, resaltó el ponente, sigue habiendo juristas, valencianos o no, que niegan por mera ignorancia que en los fueros de Valencia hubiera claros indicios de un derecho civil más o menos estructurado.

Todo este sistema organizativo foral se mantuvo hasta comienzos del siglo XVIII, en que tras la promulgación del llamado Decreto de Nueva Planta de 1707, que afectaba a los reinos de Aragón y Valencia, quedó total y definitivamente abolido el derecho valenciano, no así el aragonés, que sería parcialmente recuperado unos pocos años después. Los valencianos, no obstante, habían solicitado su restitución a las pocas semanas de ser formalmente abolido, pero las propuestas efectuadas en ese sentido por el municipio valenciano fueron contestadas con una dura represión que hizo renunciar a casi cualesquiera otras reivindicaciones futuras, temiendo idéntico resultado. En definitiva, Valencia fue la única de las cuatro naciones de la Corona de Aragón a la que se le expolió todo su derecho como consecuencia de la denominada Guerra de Sucesión.

Durante los tres siglos siguientes, y a diferencia de Aragón, Cataluña y Mallorca, que desarrollaron una mayor o menor capacidad legislativa en determinadas materias, y dieron origen a una literatura jurídica vinculada, en Valencia y también tras un intento fallido durante la II República, se tuvo que esperar a que la promulgación de la Constitución Española de 1978 y la consiguiente creación del Estado de las Autonomías diese paso a la posibilidad de volver a plantear el derecho de los valencianos a ser considerados iguales al resto de comunidades históricas.

Hubo un tímido intento en el articulado del primer Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en el que figuraba de forma velada y sutil la capacidad del gobierno valenciano para legislar en materia de Derecho Civil, posibilidad que apenas se explotó pues la propia clase política valenciana, paradójicamente, mostró a este respecto un claro desinterés, entendiendo que legislar en esta materia podía suponer una contravención del ordenamiento constitucional, antes incluso que los tribunales se planteasen estudiar la cuestión.

A comienzos de nuestro actual siglo las cosas empezaron a cambiar, pero de forma muy lenta, llegando incluso a constituirse un Observatorio de Derecho Civil Valenciano, respaldado por la propia Generalitat Valenciana, en el que la indefinición fue la norma general de comportamiento durante bastante tiempo, hasta que en tiempos aún relativamente recientes se produjo un decisivo cambio de tendencia, resultado de la clara toma de postura del actual President de la Generalitat, quien en el momento de tomar posesión de su cargo, lo hizo teniendo delante un volumen de los antiguos Fueros. Un gesto simbólico, pero que tuvo un efecto multiplicador, hasta el punto que en el proceso llevado a cabo en los años 2005 y 2006 para la Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, todos los partidos políticos con representación en las Cortes Valencianas apoyaron y así sería posteriormente aprobado en las Cortes Generales, el total derecho del gobierno autonómico valenciano a legislar en materia de derecho civil, partiendo del referente que en su momento constituyeron los Fueros de Valencia.

El resultado ha sido la reconstitución de la Comisión de Codificación de Derecho Civil Valenciano, acompañada de un Observatorio de Derecho Civil Valenciano, así como la promulgación de la primera ley civil valenciana, la de Régimen Económico del Matrimonio, aprobada en 2007, estando en estos momentos en proceso de redacción la Ley de Sucesiones.

Finalizó su intervención indicando que en cuanto a las perspectivas futuras está claro que en Valencia se ha pasado en muy poco tiempo de la más absoluta negación de un derecho civil histórico, a todo lo contrario, lo que podría generar algún tipo de disfunción que, sin embargo, cree que es perfectamente resoluble si hay voluntad política de hacerlo, porque la actualización de los derechos históricos por parte de las Comunidades Autónomas, en el marco de la Constitución, no es sólo una cuestión jurídica sino un proceso en el que también intervienen los sentimientos de las distintas culturas que forman la actual España, criterios que no son menos importantes que las opiniones de juristas que, en ocasiones, se atribuyen competencias que no les corresponden, amparados en un falso exceso de celo profesional que en realidad suele ocultar otro tipo de intereses. Ello no obstante, la recuperación de los derechos históricos debe hacerse de forma limitada, es decir, tomarlos como referencia pero en su justa medida, puesto que no debe olvidarse que el contexto histórico y social del

siglo XVIII es diametralmente opuesto al del siglo XXI, por lo que hay que legislar con miras bien distintas.

Abierto el debate la primera cuestión que se planteó fue sobre la Disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía de Aragón que se remite expresamente a la Disposición Adicional primera de la Constitución de manera que esta remisión no impugnada determinaría el reconocimiento de derechos históricos para Aragón, contestado el profesor Calafell que efectivamente tal Disposición no ha sido impugnado pero tampoco ha sido desarrollada, de forma que su potencialidad está por explorar ya que no se ha regulado en Aragón institución alguna en base a esta disposición a diferencia de lo que sí ha ocurrido en País Vasco y Navarra. El profesor Ferret indicó que independientemente de las discusiones doctrinales, la Disposición Adicional primera de la Constitución tiene que tener necesariamente una utilidad y desde luego nunca está de mas ser previsores por si en el futuro sobre la base de los derechos históricos se puede acceder a mayor cuotas de autogobierno. Por su parte el profesor Morales indicó que la invocación de los derechos históricos ha permitido sustentar diferentes aplicaciones y su exposición se ha centrado en la invocación de la aplicación directa de la foralidad que se termina convirtiendo en derecho natural. En el caso de Aragón la referencia a la Constitución obedece en su opinión a una circunstancia de estrategia política del legislador diferente por ejemplo a la utilizada por Cataluña. Finalmente D. Xavier de Pedro Bonet intervino para indicar que en el caso de Aragón y el desarrollo de los derechos históricos, partiendo de su existencia indudable al estar previstos estatutariamente, era preciso constatar que en la mayoría de las ocasiones los derechos históricos se vinculan exclusivamente a la existencia de un régimen económico-fiscal especial y en este sentido el Estatuto de Autonomía regula la existencia de un Acuerdo bilateral económico-financiero con el Estado que podría dar pie a un régimen económico especial fundado en derechos históricos de la misma forma que ocurre en País Vasco y Navarra, si bien en su opinión los derechos históricos deben contemplarse en un sentido más amplio acercándose a otros ámbitos como por ejemplo el institucional, que en Aragón sí ha tenido desarrollo con la figura del Justicia de Aragón.

IV.- El marco competencial de los Nuevos Estatutos de Autonomía, delimitación y nuevas competencias.

Las ponencias referentes al marco competencial de los Nuevos Estatutos de Autonomía, se expusieron, por este orden, por D. Antonio Embid Irujo, Catedrático de Derecho Administrativo de la Univesidad de Zaragoza, D. Ramón Riu I Fortuny, Sudirector General de Cuestiones Constitucionales del Gabinete Jurídico de la Generalitat de Cataluña, D^a. María Angeles berrocal Vela, Letrada de la Abogacía de la Comunidad de las Islas Baleares y D. Javier Guillem Carrau, Letrado Mayor de las Cortés Valencianas.

El ponente aragonés, **D. Antonio Embid Irujo**, comenzó constatando que salvo en la Comunidad Valenciana, técnicamente nos encontrábamos no ante reformas estatutarias si no ante nuevos Estatutos de Autonomía que había que interpretar dentro de una sistemática específica, examinando los mismos desde una visión completa al enfrentarnos ante una situación jurídicamente nueva.

Tras esta consideración el profesor Embid se detuvo en tratar de precisar lo que en Aragón se ha pretendido abordar en la regulación competencial del Estatuto tomando en este sentido como referencia la Exposición de Motivos del mismo que recoge la expresión, “amplia y consolida espacios competenciales”, finalidad que concretamente respecto al término consolidar puede tener diversos significados como otorgar la máxima base jurídica que se le podría dar a determinadas interpretaciones del Tribunal Constitucional realizadas al resolver cuestiones competenciales o elevar a condición estatutaria lo que previamente ya venía en otras normas, o incluso incorporar determinada doctrina jurídica sobre la fijación de posiciones del Estado en materia de competencia compartidas. Ahora bien indicó el ponente que quizás el mayor problema que puede plantarse a la hora de abordar el nuevo régimen competencial regulado en el Estatuto aragonés podría venir derivado de la interpretación y significado que se le dé al propio término competencia y a su aplicación práctica, cuestión que puede enfocarse desde diferentes perspectivas, teniendo presente en todo caso que al examinar este concepto, deberá tenerse en cuenta no solo la posición del Estatuto respecto a las propias competencias de Aragón si no también la posición que en este se otorga al Estado en relación a las suyas, pues

resulta claro que cuánto más se restrinja el espacio competencial del Estado, inmediatamente como efecto reflejo, más se amplían las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón

Bajo esta premisa el ponente dedicó parte de su intervención al análisis teórico de estas perspectivas. Así, indicó que la competencia podría ser entendida en primer lugar bajo el planteamiento de los ámbitos materiales de intervención en los que Aragón puede actuar, planteamiento tradicional que entiende fue buscado por el artículo 147.2 c) de la Constitución si estamos a la expresión, “bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas”; podría entenderse el término competencia para describir la forma jurídica de intervención sobre ese ámbito material por parte de la Comunidad Autónoma, ya sea mediante ley, reglamento o acto administrativo, o incluso mediante la forma de decreto-ley, incorporado en el nuevo Estatuto Aragonés; competencia podría venir referida también para reflejar las señas de identidad de la Comunidad Autónoma como banderas, escudo, lengua, himnos; puede residir la competencia en una capacidad para efectuar nombramientos, supuesto de los notarios recogido en el artículo 78 del Estatuto Aragonés; o finalmente también podría ser entendida en el sentido de encargo a los poderes públicos, citando el profesor Embid como ejemplo el artículo 19.3 de Estatuto aragonés que realiza el encargo de velar especialmente para evitar transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma que afecten a intereses de sostenibilidad. Ahora bien tras esta reflexión apuntada desde la posición de lo que la Comunidad Autónoma podría realizar, el profesor Embid señaló que el término competencia también debe examinarse para determinar en que queda la intervención del Estado en el ámbito de las competencias compartidas y para establecer como se refleja en los preceptos estatutarios la participación de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de esas competencias, observando el profesor Embid que, en este sentido, se ha ampliado notablemente el espacio competencial de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Todo lo anterior sirvió al ponente para concluir que desde este plural punto de vista la Comunidad Autónoma de Aragón en el plano competencial ha ganado de manera evidente nuevas posiciones pues con el nuevo Estatuto se ha adquirido posibilidades de intervención sobre materias que antes no tenía, se ha

desarrollado nuevas formas de ejercicio formal de las materias competenciales, se ha limitado el ámbito de actuación del Estado en el caso de competencias compartidas o se ha posibilitado su intervención en materias competencias del Estado aunque solo sea en un plano formal u organizativo.

A continuación el ponente centró su intervención en realizar la correspondencia entre el plano teórico antes comentado con su plasmación en el Estatuto Aragonés, comenzando por resaltar las nuevas posibilidades materiales de intervención, citando al respecto la seguridad privada, la creación de una policía autonómica, competencias ejecutivas en materia de inspección de trabajo y relaciones laborales, sistema penitenciario y registro civil o la referente a la gestión de Parques Nacionales en Aragón. Indicó que, aunque se presenten formalmente como tales, no son nuevas competencias si no mas bien medidas de autoorganización, la creación de la Agencia de Protección de Datos o el Jurado de Expropiación. En cuanto a la técnica legislativa empleada por el legislador aragonés para redactar el Título dedicado a estos ámbitos materiales de intervención, el profesor Embid indicó que, si bien el Estatuto de Autonomía de Aragón regula las materias competenciales con menos profusión que otros Estatutos como puede ser el Catalán, era preciso advertir la existencia en el Estatuto aragonés de la denominada cláusula de cierre del artículo 80, resaltando que, aún en el caso de que el Estatuto no recogiera dicha cláusula, la posibilidad establecida en la misma se daría en todo caso al ser lo importante la asunción de la competencia material y no hay exclusiones o renuncia por el hecho de no realizar un determinada especificación sobre la materia.

Respecto a la competencia autonómica entendida como forma de intervención en un sector material, el ponente indicó que se han ampliado en el Estatuto Aragonés las posibilidades normativas con la regulación de los Decretos-Leyes, a la que no encontraba reparo alguno, o con la regulación que se hace de las competencias ejecutivas que no se limitan únicamente a dictar reglamentos de autoorganización pudiendo ser creadores de nuevas perspectivas mediante reglamentos ejecutivos.

En cuanto a la restricción de la forma de aprobación de la legislación básica a promulgar por Estado el ponente indicó que, a pesar de que es evidente la

restricción que tras la aprobación de los nuevos Estatutos se ha producido en este sentido, debiendo determinarse tal legislación por norma de rango legal y circunscribirse únicamente a la regulación de un mínimo común normativo, esta es una de las cuestiones que jurídicamente va a resultar mas relevante, advirtiendo que el Estado, aún después de haberse aprobado los nuevos Estatutos, no acaba de ajustar su actuación a dicho parámetros, citando como ejemplos los Reales Decretos dictados por el Estado recientemente en materia educativa en el establecimiento de currículo básicos o la reciente publicación de la ley de calidad ambiental con la valoración de la fijación de los límites mínimos de emisiones, planteando no obstante el ponente la necesidad de reflexionar, en aras a un mayor eficacia y mejor servicio a lo ciudadanos, sobre la técnica normativa que el Estado, en el uso de sus competencias y en aquellos ámbitos que afectan al conjunto el Estado español, podría utilizar para establecer normativa básica.

Finalmente en lo relativo a la intervención de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de las competencias propias estatales, destacó el papel que debe jugar en ese sentido la Comisión Bilateral regulada en el artículo 90 del Estatuto aragonés.

Como reflexión final el profesor Embid quiso destacar que en todo caso, si bien es cierto que al menos en lo que respecta a Aragón con el nuevo Estatuto se ha ampliado notablemente el ámbito material su intervención, resultaría realmente deseable buscar en este Estado de las Autonomías una posición sustancialmente homogénea entre todas las Comunidades Autónomas en el desarrollo y ejercicio de las competencias asumidas estatutariamente, homogeneidad necesaria para la propia existencia y mantenimiento del Estado.

En segundo lugar intervino el ponente de Cataluña, **D. Ramón Riu I Fortuny**, que inició su exposición mentando las palabras que fueron titular de un artículo periodístico publicado por D. Carles Viver Pi Sunyer, en la prensa el 6 de septiembre de 2003, que decía, *“Finalmente una amplia autonomía de baja calidad”*. A su juicio aquel titular resume claramente lo que en esta materia se había pretendido remediar con el nuevo Estatuto de Autonomía, ya que tal y como expresaba el profesor Viver, después de 25 años de autonomía política se estaba frente a la asunción de competencias en muchas materias pero con escasas posibilidades de configuración

política sobre los sectores en los que se proyectaba las competencias de la Comunidad Autónoma. Por tanto se podía entender que con la reforma del Estatuto no se ha pretendido tanto ampliar las competencias en nuevas materias como recuperar la calidad de la autonomía política de la Comunidad Autónoma. El ponente indicó algunas causas de esa baja calidad de la autonomía como la progresiva laminación que la legislación estatal había ido produciendo en las competencias de las Comunidades Autónomas motivado en cierta medida al carácter abierto e indeterminado de las cláusulas constitucionales y estatutarias en las que se encontraba definida la distribución de competencias, que no habían ofrecido al Tribunal Constitucional parámetros de enjuiciamiento lo suficientemente precisos, defiriendo en buena parte al legislador estatal la última determinación concreta de dicha distribución competencial.

La citada consideración sirvió de base al ponente para expresar los objetivos perseguidos por el nuevo Estatuto catalán al regular el ámbito competencial, enumerando como tales, reducir la excesiva permeabilidad de los ámbitos materiales y funcionales de las competencias de la Generalitat de Cataluña frente a la injerencia de la legislación básica o frente a la incidencia de los títulos competenciales horizontales; limitar el uso extensivo de la potestad estatal de fomento sobre sectores materiales competencia de las Comunidades Autónomas; evitar que la pluriterritorialidad de un fenómeno generara título competencial en favor del Estado tratando atender este fenómeno desde mecanismos de cooperación entre las propias Comunidades Autónomas; evitar que mediante leyes estatales ordinarias se establecieran puntos de conexión de las competencias que vaciaran de contenido las autonómicas; positivizar estatutariamente tanto la actividad de proyección exterior del Gobierno catalán en el ejercicio de las competencias como la incidencia del derecho europeo en el sistema interno de distribución de competencias; y finalmente hacer efectivo los mecanismos de participación en las competencias estatales.

A continuación el ponente centró su discurso en la redacción estatutaria de los preceptos que delimitan el ámbito competencial de Cataluña, indicando al respecto de la técnica utilizada para ello que había consistido en definir unas categorías funcionales con sus potestades inherentes (artículos 110 a 112), para a continuación definir las materias, (artículos 116 a 173), cumpliendo de esta forma el

mandato constitucional de detallar potestades y funciones en las materias en las que se asumen competencias. Añadió que el empleo de esta técnica no resulta totalmente novedosa pues ya había sido utilizada en parte en otros Estatutos de Autonomía. Comentando a continuación cada uno de estos aspectos de dicha técnica señaló el ponente, en cuanto a la definición de las categorías funcionales que, con la exclusividad, se ha querido dar un mayor énfasis al término al tiempo que se ha buscado definir sectores o subsectores materiales estancos en los que se ejercen competencias exclusivas. Respecto a las compartidas, atendiendo a su definición funcional, el Estatuto ha tratado de recuperar y positivizar el concepto tradicional del término bases acuñado por el Tribunal Constitucional como mínimo común normativo establecido en normas con rango de ley, pero admitiendo también excepciones tanto en el rango como al carácter común para todo el territorio estatal, como también hizo el Tribunal, si bien como excepciones deberán interpretarse restrictivamente. En cuanto a las competencias ejecutivas el ponente destacó que se ha incorporado la potestad reglamentaria ad extra, y no solo la organizativa, si bien conforme a la redacción del precepto estatutario, esa potestad reglamentaria no parece haberse asumido de forma íntegra sino que el Estado podría también aprobar normas reglamentarias en estas materias.

Respecto a la nueva delimitación de los contenidos propios de las materias competenciales señaló el ponente que el nuevo estatuto ha incorporado con el máximo grado de exclusividad posible y a título meramente ejemplificativo, el reconocimiento de submaterias que habían sido objeto de controversia en los litigios mantenidos con el Estado durante la vigencia del anterior Estatuto de Autonomía, incorporaciones que utilizando palabras del profesor Ferret han sido aceptadas en la anterior doctrina del Tribunal Constitucional en el sentido de admitir la configuración hecha por los Estatutos de Autonomía como materias independientes de sectores materiales que en su momento el Estado reivindicó como incluidos en otros enunciados de competencias estatales de carácter mas general, básicas o exclusivas. En definitiva, con la delimitación de las materias competenciales en el Estatuto, en todo caso, se ha respetado las competencias reservadas al Estado por el art. 149.1 de la Constitución, y conforme al enunciado del artículo 149.3 de la propia Constitución, únicamente se han asumido competencias sobre *“las materias no atribuidas expresamente al Estado”*, tratando de ofrecer un contenido propio lo mas definido

posible sobre cada una de las materias sobre las que se ejerce la competencia, dotando de seguridad jurídica al sistema constitucional de distribución de competencias

Al margen de los dos aspectos técnicos citados, el ponente también quiso resaltar otros preceptos novedosos del Estatuto importantes en la delimitación competencial, como el artículo 189 regulando la neutralidad de la distribución competencia en aplicación y ejecución del derecho comunitario o el artículo 115. 2 incorporando al Estatuto la doctrina del Tribunal Constitucional sobre alcance territorial de los competencias, poniendo de especial relieve el apartado 5 del artículo 114 dedicado a la actividad de fomento en el que se establece la participación en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias incluyendo en los términos que fije el Estado su tramitación y gestión, tratando así de evitar que pueda producirse en el futuro que, en materias de competencia autonómica, la actividad de fomento pueda gestionarse de forma centralizada sin su participación.

Finalizó la exposición haciendo referencia a la regulación contenida en el Estatuto de la denominadas competencias de participación, entendidas como instrumentos de cooperación que expresan esa conformación del Estado en lo que ya se está llamando Estado Autonómico Cooperativo en el que se podrá hacer efectivo que las Comunidades Autónomas, que son Estado, participen en las decisiones adoptadas por este que afecten a su propio ámbito de autonomía indicando el ponente que el Estatuto catalán regula numerosos supuestos de esta manifestación y que a su juicio traducen la necesaria posición que la Comunidad Autónoma debe ostentar en asuntos que afecten a la misma facilitando un desarrollo armónico del funcionamiento del Estado Autonómico, mejorando la calidad de su autonomía política y evitando además el surgimiento de conflictos.

Tras la pausa-café comenzó su intervención la Letrada de la Abogacía de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, **D^a. María Angeles Berrocal Vela**. A modo de introducción la ponente hizo especial mención de las dos motivaciones básicas que han inspirado la reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares. La primera reforzar el autogobierno de la Comunidad Autónoma, circunstancia en la que realmente poco se ha avanzado, y la segunda

consagrar la idiosincrasia de las Baleares en cuanto a su organización territorial cuestión esta última que según expresó la letrada ha incidido claramente en las competencias asumidas por esta Comunidad Autónoma a lo largo del Estatuto.

Se indicó por la ponente que la primera novedad destacable que ofrece la reforma del Estatuto balear fue introducir, al igual que lo han hecho otras Comunidades Autónomas, un Título II dedicado específicamente a los Derechos, Deberes y libertades de los ciudadanos de las Islas Baleares. Respecto de este título la ponente realizó especial hincapié en el apartado 3º del artículo 13, para resaltar que, tal y como expresó en el Consejo Consultivo de Cataluña, esa decisión de incorporar una relación extensa de derechos, deberes y principios rectores será mas operativa si afecta a derechos no reconocidos expresamente en la Constitución o al menos amplíen el nivel de protección ya establecido en la misma, indicando al respecto que habrá que determinar la naturaleza de estos nuevos derechos regulados en los Estatutos y que garantías tienen ante los Tribunales, circunstancia que en su opinión puede tener gran incidencia a los efectos competenciales pues a través de ellos tal y como establece el precepto indicado no se pueden alterar el régimen de distribución de competencias ni crear títulos competenciales nuevos.

Antes de entrar en el concreto análisis de la materia objeto de la ponencia indicó como cuestión previa que no debe dejarse de tener en cuenta que la reforma del Estatuto balear no fue objeto de dictamen por parte del Consejo Consultivo de las Illes Balears, dado que la reforma se tramitó como una proposición de ley y no como un proyecto de ley. Así apuntada esta circunstancia, iniciando el análisis de la articulación de las competencias en el Estatuto Balear, la ponente apuntó que en su opinión esta reforma no era demasiado ambiciosa en orden a elevar el techo competencial de esta Comunidad Autónoma manifestando de la misma un claro ejercicio de contención. Como claro ejemplo de esta afirmación la ponente citó el artículo 30 del Estatuto que al hacer la enumeración de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma que eleva a 51, pone inicialmente en su enunciado el límite de lo dispuesto por el artículo 149.1 de la Constitución, expresión que además luego complementa en determinadas materias que se asumen como nuevas, con los artículos de la Constitución que otorgan competencias al Estado sobre las mismas. Igualmente esta contención se manifestaba según la ponente en el artículo 31 regulador del conjunto de las competencias compartidas limitándose a establecer como marco la legislación básica del Estado, a diferencia del aragonés o catalán que especifica que esta sea por norma con rango de ley.

A continuación la ponente entró a analizar la que, a su juicio, es la peculiaridad más importante en materia de asunción de competencias por la Comunidad Balear que viene derivada de la presencia en la organización institucional autonómica balear de los Consejos Insulares de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera. Indicó la letrada que a la hora de regularlos el Estatuto se había inspirado en la denominada teoría de la doble naturaleza de los Consejos Insulares elaborada por la doctrina, que atribuye a estos una doble naturaleza dependiendo de cómo ejercite sus competencias, por un lado de administración local cuando ejercen competencias como entidades locales y por otro de administración autonómica cuando ejercen competencias transferidas por ley de la Comunidad Autónoma. Partiendo de esta doble naturaleza señaló que el Estatuto reconoce a los Consejos insulares en su artículo 70 una serie de competencias que le son propias, unas competencias que el artículo 72 del mismo Estatuto blinda a favor de los Consejos al establecer que en las competencias que son atribuidas como propias a los Consejos Insulares ejercen en exclusiva la potestad reglamentaria. De esta forma a la problemática que plantea o puede plantear la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, en Baleares se suma la de la distribución de competencias entre la Comunidad Autónoma y los Consejos Insulares, problemática que apuntó la ponente se agudiza cuando queda patente que el Estatuto Balear no recoge a lo largo de su articulado ningún mecanismo de control de esta potestad reglamentaria de los Consejos Insulares, salvo la posibilidad que el artículo 58.3 del Estatuto atribuye al Gobierno de las Illes Balears para establecer los principios generales en las competencias que, de acuerdo con este Estatuto, los Consejos Insulares hayan asumido como propias.

Al margen de lo anterior, en su opinión las dos novedades importantes que en la materia competencial introduce el Estatuto Balear eran por un lado la posibilidad que se atribuye en el artículo 49 al Gobierno Balear de dictar decretos-leyes en caso de extraordinaria y urgente necesidad, posibilidad que está siendo apuntada para condicionar las potestades de los Consejos Insulares y que la ponente no comparte al no estar ante una situación de extraordinaria y urgente necesidad, y por otro la regulación de las llamadas competencias de participación que se recogen como en las demás, a lo largo del Estatuto, si bien, también en este caso modalizadas, por la presencia de los Consejos Insulares.

Tras la intervención de la letrada de las Illes Balears intervino para cerrar el tema del marco competencial el ponente de Valencia **D. Javier Guillem Carrau**, Letrado Mayor de las Cortes Valencianas que destacó en primer lugar que, a su juicio, ha sido la más amplia reforma realizada hasta la fecha y no cabe duda de que esta reforma era en realidad un nuevo Estatuto de Autonomía del que deben destacarse dos elementos fundamentales. De un lado la estructura institucional básica de la Comunidad Autónoma que en él se contiene, en la que destaca como primera institución las Cortes Valencianas que se conforma como el centro de la vida política valenciana, y de otro la confluencia en la norma de los intereses de las tres provincias que integran el territorio de la Comunidad Valenciana.

Dicho esto se procedió por el ponente a hacer un breve recorrido por los principales aspectos de esta reforma. El primero de ellos es que se mantiene la simbología o elementos propios de la Comunidad Autónoma reforzada con la referencia al idioma valenciano como el oficial de la Comunidad Autónoma Valenciana estableciéndose que L'Acadèmia Valenciana de la Llengua es la institución normativa del idioma valenciano. Un segundo rasgo es que se reconoce a la Comunidad Valenciana como nacionalidad histórica. El Estatuto recoge además una relación de los derechos y deberes de los valencianos y valencianas, muy especialmente el derecho que el artículo 17 del Estatuto reconoce “al abastecimiento suficiente de agua de calidad”. Por otra parte el Estatuto valenciano incide especialmente en la capacidad de autogobierno de la Comunidad Valenciana, y a este respecto se introducen importantes novedades; así se establece la posibilidad de que el gobierno valenciano dicte decretos-leyes; se suprime el límite en el número de consejeros; se establece el aforamiento de aquellos Consejeros que no son a su vez diputados en las Cortes; y finalmente se añaden al Estatuto instituciones que antes estaban reguladas por ley como, la Comisión Valenciana de la Lengua, el Consejo Consultivo o la Academia Valenciana de la Lengua. Además, las Cortes Valencianas se refuerzan en este Estatuto como centro de la vida política, estableciendo la intervención de las Cortes en la elaboración de normas sobre gestión de las operaciones de crédito de las Haciendas Locales, aumentando el número de diputados así como el número de leyes que deben aprobarse por mayoría cualificada y estableciendo los órganos que deben regularse por ley. Todo ello en definitiva ha tenido en su opinión el claro objetivo de garantizar el buen gobierno o gobernanza de la Comunidad, centrando únicamente el debate estatutario, las reformas y la potenciación de la autonomía local en sede parlamentaria,

Entrando en el concreto análisis de la cuestión competencial, el ponente explicó que el principal objetivo que se perseguía con la reforma era llegar a al nivel más alto de competencias o lo que es lo mismo elevar el techo competencial de la Comunidad Valenciana, objetivo que en su opinión ha quedado claramente plasmado a lo largo del Estatuto. Así desde el punto de vista organizativo se ha traducido en la creación de nuevos órganos, si bien en algunos de ellos no se determina cómo deberá realizarse su desarrollo normativo posterior. Por otro lado algunas competencias ya reconocidas en el anterior Estatuto se clarifican, como en el caso de las denominaciones de origen y se introducen otras nuevas como el caso de la competencia en materia de nuevas tecnologías. De igual modo, diversas novedades puntuales irían en la línea de plasmar determinados compromisos en relación con las competencias en materia de Administración de Justicia, policía autonómica, sector audiovisual, seguridad jurídica preventiva y acción exterior. El ponente resaltó el tratamiento que el nuevo Estatuto realiza en relación a la articulación que se reconoce a la Comunidad Autónoma en la participación en la acción exterior del Estado en la firma de tratados internacionales o en la posibilidad de establecer convenios de colaboración de gestión y prestación de servicios con otras regiones europeas y la referencia expresa que el Estatuto recoge respecto a la participación la Comunidad Autónoma en la Unión Europea a través del comité de las regiones, creando una delegación valenciana en Bruselas que actúa como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses multisectoriales ante las instituciones y órganos de la unión Europea y a través de la posibilidad de que los Parlamentos participen en el control de la aplicación del principio de subsidiariedad.

También señaló que las dos principales especialidades del sistema de distribución de competencias que efectúa el Estatuto valenciano son por un lado el artículo 46 que establece la denominada cláusula de cierre que completa perfectamente la técnica de distribución competencial seguida por la norma, evitando el complicado desglose material de otras normas estatutarias y por otro la llamada cláusula Camps que se contiene en la disposición adicional segunda del Estatuto valenciano, cláusula, que, según expresó el ponente, había sido políticamente alabada y jurídicamente discutible, en su opinión, a pesar de tener un claro contenido programático era en realidad un compromiso y fue introducida en el Estatuto con la finalidad de afrontar posteriores reformas posibles del mismo, abordando cuestiones que materialmente han quedado fuera como el supuesto del sistema penitenciario, la inmigración o las subvenciones. Mención expresa realizó el ponente a la repetida cláusula “sin perjuicio” en las competencias exclusivas que evidencia que se trata en realidad de materias compartidas

con el Estado. Apuntó que la técnica legislativa de la reforma aragonesa es más acertada al evitar esta expresión mediante la frase en el marco del artículo 140 y 149.1 de la Constitución

A modo de colofón concluyó por el ponente indicando que este nuevo Estatuto supone un importante desafío para las instituciones de la Generalitat valenciana que será quién tenga que llevarlo a la práctica a través de las correspondientes acciones e iniciativas, siendo la calidad de las mismas y no la tenencia de las competencias lo realmente importante.

Finalizada la intervención, abierto el debate, se preguntó al ponente catalán D. Ramón Riu i Fortuny la incidencia que la sentencia del Tribunal Constitucional, al resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Estatuto catalán, puede tener sobre los restantes Estatutos de autonomía en los supuestos en los hay impugnados preceptos cuya redacción es idéntica en estos Estatutos y que no han sido impugnados, teniendo presente además que las Comunidades Autónomas, como la de Aragón, no son parte en dicho recurso y no han tenido por tanto posibilidad de alegar al respecto . El ponente contestó indicando que precisamente está circunstancia ya había sido contemplada por la Generalitat de Cataluña de forma que se instó un escrito ante el Tribunal Constitucional con dos peticiones. La primera que diera por abandona la posición del recurso y por desaparecido su objeto en cuanto a estos preceptos, puesto que al menos el recurrente-Grupo Popular , al haber formado parte de la decisión aprobatoria de estos Estatutos posteriores con preceptos idénticos estaba legitimando y admitiendo su constitucionalidad y la segunda que en caso de no acceder a la primera diera traslado a las demás Comunidades Autónomas que se encontraran en esta tesitura para que pudieran alegar lo conveniente. Indicó el ponente catalán que el Tribunal Constitucional ha resultado las dos peticiones con una Providencia inmotivada diciendo simplemente que no había lugar, Providencia que ha sido recurrida por la Generalitat en súplica estando pendiente de resolución, reflexionando el ponente que al margen de la técnica procesal, resultaba llamativo que, teniendo presente los parámetros de razonabilidad en los que el Tribunal Constitucional tiene que fundamentar sus resoluciones y los efectos generales que esta sentencia va a tener en el conjunto de las Comunidades Autónomas, no se haya querido oír a las mismas. Finalmente se preguntó por una asistente a los ponentes aragonés y catalán si consideraban acertado que el Estatuto catalán establezca el criterio de cuenca hidrográfica como criterio de distribución competencial en materia de aguas si se tenía en cuenta que el Tribunal Constitucional al resolver sobre este criterio señaló que la identificación entre cuenca hidrográfica y el criterio territorial de aguas que discurran por el territorio de mas de una

Comunidad Autónoma establecido por el legislador estatal en la Ley de Aguas de 1985 era una interpretación constitucional pero no la única pudiendo haber otras diferentes que fueran constitucionales, contestando el profesor Embid que en su opinión Cataluña ha renunciado a las posibles máximas competencias al vincular la competencia al concepto constitucional, mientras que en Aragón se ha optado por la dicción del artículo 148.1 22ª, de manera que si se consolida la doctrina del Tribunal Constitucional en relación al recurso interpuesto contra el Estatuto Andaluz respecto a la Cuenca de Gualquivir, Aragón accederá a un nivel competencial al que Cataluña ha renunciado. El ponente catalán añadió que efectivamente en este caso como en otros, citando al efecto la competencia en materia de juego de ámbito estatal, se ha renunciado por el legislador estatuyente al máximo competencial posible y sus razones deberá tener para ello.

V.- CLAUSURA.

El Director General de Desarrollo Estatutario, D. Xavier de Pedro Bonet, clausuró las Jornadas manifestando su agradecimiento a todos los asistentes, a los ponentes de los que además alabó su rigor jurídico y el gran interés mostrado, y a las Comunidades Autónomas participantes por su colaboración.