

TEMA 9

LAS INSTITUCIONES DE LA GENERALITAT VALENCIANA: LAS CORTES VALENCIANAS, EL PRESIDENTE DE LA GENERALITAT Y EL CONSELL. LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT.

- 1. LA GENERALITAT VALENCIANA**
 - 1.1. REFERENCIA HISTÓRICA
 - 1.2. REGULACIÓN DE LA GENERALITAT EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA
- 2. LAS INSTITUCIONES DE LA GENERALITAT**
- 3. LAS CORTES VALENCIANAS**
 - 3.1. ORÍGENES HISTÓRICOS
 - 3.2. REGULACIÓN, PRERROGATIVAS Y SEDE
 - 3.2.1. Regulación
 - 3.2.2. Inviolabilidad
 - 3.2.3. Autonomía
 - 3.2.4. Sede y celebración de sesiones
 - 3.3. COMPOSICIÓN
 - 3.4. DURACIÓN DEL MANDATO ELECTORAL
 - 3.5. DISOLUCIÓN
 - 3.6. LOS DIPUTADOS
 - 3.7. ESTRUCTURA ORGÁNICA
 - 3.7.1. El Presidente
 - 3.7.2. La Mesa
 - 3.7.3. La Junta de Síndics
 - 3.7.4. El Pleno
 - 3.7.5. Las Comisiones
 - 3.7.6. La Diputación Permanente
 - 3.7.7. Los grupos parlamentarios
 - 3.8. FUNCIONAMIENTO
 - 3.8.1. Período de sesiones
 - 3.8.2. Orden del día
 - 3.8.3. Los debates
 - 3.8.4. Las votaciones
 - 3.9. FUNCIONES
 - 3.9.1. Función legislativa
 - 3.9.2. Función presupuestaria y financiera
 - 3.9.3. Función de impulso de la acción del Consell
 - 3.9.4. Función de control de la acción del gobierno
 - 3.9.5. Otras funciones
- 4. EL PRESIDENTE DE LA GENERALITAT**
 - 4.1. INTRODUCCIÓN
 - 4.2. ELECCIÓN
 - 4.2.1. La investidura
 - 4.2.2. La imprescindible condición de Diputado
 - 4.2.3. La proposición de candidatos
 - 4.2.4. La exposición del programa y del debate
 - 4.2.5. La votación
 - 4.2.6. El nombramiento

4.3. CESE Y SUSTITUCIÓN

4.3.1. Cese

4.3.2. Sustitución

4.4. PRERROGATIVAS

4.4.1. Inviolabilidad

4.4.2. Inmunidad

4.5. FUNCIONES

4.4.1. Funciones como más alto representante de la Comunidad Autónoma

4.4.2. Funciones como representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma

4.4.3. Funciones como Presidente del Gobierno valenciano

5. EL CONSELL

5.1. NATURALEZA

5.2. FUNCIONAMIENTO

5.3. SEDE

5.4. RESPONSABILIDAD DE SUS MIEMBROS

5.5. COMPETENCIAS

5.5.1. Funciones en materia de política general de la Generalitat

5.5.2. Funciones ejecutivas y administrativas

5.5.3. Funciones normativas

5.5.4. Funciones en relación con la actividad parlamentaria

5.5.5. Funciones en relación con las competencias del Estado y otras Comunidades Autónomas

5.5.6. Funciones residuales

6. LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT

1. LA GENERALITAT VALENCIANA

1.1. Referencia histórica

La Generalitat valenciana en sus orígenes, era una comisión delegada de las Cortes valencianas creada en el año 1361 para hacerse cargo de la gestión y administración de los donativos e impuestos ofrecidos por los tres brazos integrantes de las Cortes (eclesiástico, militar y civil) a la Corona.

Por generalidades —«*generalitats o compartiments*»— serían conocidos los impuestos indirectos creados en las Cortes como consecuencia de la precaria situación económica de la Corona a principios del siglo XV que llevaría a la consolidación de este tipo de impuestos, lo que supuso la creación de una institución encargada de administrarlos, siendo ésta la Generalitat o Diputación General y sus componentes serían llamados diputados.

En 1403 las Cortes Valencianas nombraron treinta y dos diputados pertenecientes a la Generalitat; ocho lo fueron por el rey y el resto se distribuyeron en ocho por cada brazo: eclesiástico, militar y civil, para legislar sobre cuestiones que las Cortes consideraban menores.

En el año 1418, la Generalitat del Reino de Valencia se convierte en la organización que se encargaría de administrar los fondos del Reino. También fue denominada Diputación de la Generalitat del Reino, y era el organismo que representaba al Reino de Valencia en ausencia de las Cortes.

Posteriormente, con Fernando el Católico, y sobre todo con la llegada de los Austrias, la Generalitat va perdiendo prerrogativas a lo que se debe añadir la guerra de las Germanías, que causó una disminución en el tráfico mercantil y, consecuentemente, una disminución en la recaudación de impuestos.

1.2. Regulación de la Generalitat en el Estatuto de Autonomía

El Título III del EACV (artículos 20 a 48) está dedicado a la Generalitat. Este Título III se compone de siete Capítulos, el Capítulo I está dedicado a las instituciones de la Generalitat (artículo 20), el Capítulo II a Les Corts (artículos 21 a 26); el Capítulo III al President de la Generalitat (artículos 27 a 28); el Capítulo IV al Consell (artículos 29 a 32); a la Administración de Justicia el Capítulo V (artículos 33 a 37), y el VI a otras instituciones de la Generalitat (artículos 38 a 48), y en él, dos secciones referidas a las instituciones comisionadas por Les Corts (artículos 38 a 39) y a las de carácter consultivo de la Generalitat (artículos 40 a 43), respectivamente, y el Capítulo VII referido al Régimen Jurídico (artículos 44 a 48).

2. LAS INSTITUCIONES DE LA GENERALITAT

En primer lugar y a modo introductorio cabe señalar que con la reforma del EACV de 2006 se produce la valencianización de las instituciones autonómicas, es decir, las referencias a dichas instituciones, tanto en el texto en castellano como en valenciano del Estatuto, serán en valenciano y no bilingües:

(Comunitat Valenciana, La Generalitat, Les Corts, President de la Generalitat, Consell, Consellers, Síndic de Greuges,...).

Asimismo, con la citada reforma, se suprimió la palabra «*Valenciana*» después de «*Generalitat*» y de la palabra «*Autónoma*» cuando ésta aparezca entre «*Comunidad*» y «*Valenciana*», así como que las referencias a la Asamblea o a las Cámaras sean sustituidas por «*Les Corts*». Se pretendía con ello, entre otras cosas, que la denominación de «*la Generalitat*» no la tuviera en exclusiva Cataluña.

Al inicio del proceso de revisión estatutaria, la Ponencia de Estudio de una posible reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana concertó por unanimidad incluir en el Título III del Estatuto como instituciones de autogobierno integrantes de la Generalitat además de Les Corts, al President y al Consell, las otras instituciones que ya figuraban en el resto del articulado del Estatuto pudiéndose añadir algunas nuevas.

En este sentido, el Grupo Parlamentario Popular enunció el Consell Jurídic Consultiu, la Academia Valenciana de la Llengua y el Real Monasterio de Santa María de Valldigna, junto al Síndic de Greuges, el Síndic de Comptes, el Consell Valencià de Cultura y el Comité Econòmic y Social, manifestando a continuación la necesidad de incluir una referencia más o menos homogénea a todas y cada una de estas instituciones que, en cualquier caso, por lo que se refiere a la composición, funciones y elección debería concretarse mediante ley.

El Grupo Socialista por su parte formuló la inclusión del Consejo Superior del Audiovisual, no estando en condiciones de manifestarse sobre la nueva institución propuesta por los ponentes del Grupo Popular, el referido Real Monasterio de Santa María de la Valldigna, porque requería más concreción y se propuso la especificación de las mayorías cualificadas para la concreción de los aspectos que se determinen en dichas instituciones mediante Ley. Los ponentes del Grupo Parlamentario Popular manifestaron que el Consejo Superior del Audiovisual podía ser incluido posteriormente no como institución de la Generalitat.

El ponente del Grupo Parlamentario Entesa planteó reparo respecto a la inclusión del Real Monasterio de Santa María de la Valldigna, así como de la Academia Valenciana de la Llengua, si no se incluía de forma explícita las bases de unidad de la lengua explicitadas en el dictamen del CVC que originó su creación, debiendo en cualquier caso concretarse las funciones del Consell Jurídic Consultiu y nombramiento por les Corts a la hora de incluirlo como una de las Instituciones de la Generalitat.

Finalmente, los tres grupos parlamentarios convinieron por unanimidad regular dentro de este Título III todas las instituciones que integran la Generalitat incluyendo una referencia más o menos homogénea a todas y cada una de estas instituciones que, en cualquier caso, por lo que se refiere a la composición, funciones y elección debería concretarse mediante ley. Dichas instituciones se blindan de los vaivenes políticos al fijar por mayoría de tres quintos de las Cortes el quórum para modificarlas.

Así pues, tras la mencionada negociación, el artículo 20 del EACV presenta la siguiente redacción:

- «1. *El conjunto de las instituciones de autogobierno de la Comunitat Valenciana constituye la Generalitat.*
2. *Forman parte de la Generalitat les Corts Valencianes o les Corts, el President y el Consell.*
3. *Son también instituciones de la Generalitat la Sindicatura de Comptes, el Síndic de Greuges, el Consell Valencià de Cultura, l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, el Consell Jurídic Consultiu y el Comité Econòmic i Social».*

El apartado 1 de este artículo establece que «el conjunto de las instituciones de autogobierno de la Comunitat Valenciana constituye la Generalitat», configurándose de esta forma la Generalitat como un concepto integrador.

En el apartado 2 se incluyen las instituciones a las que ya se hacía referencia en el mismo Título en el Estatuto de 1982, aunque en este caso con su denominación valenciana (les Corts Valencianes o les Corts, el President y el Consell). Sobre este apartado cabe hacer referencia a la enmienda propuesta por el Grupo de Esquerra Republicana (ERC) para cambiar el término «*President*» por el de «*Presidència de la Generalitat*» con la finalidad de eliminar connotaciones sexistas en el lenguaje jurídico referente a esta institución, puesto que también una mujer podría acceder a la Presidencia de la Generalitat y no sería correcto denominarla «*President*». Dicha propuesta fue finalmente rechazada.

En el apartado 3 se hace referencia a las instituciones que se incluyen por primera vez en este Título como instituciones de autogobierno integrantes de la Generalitat (la Sindicatura de Comptes, el Síndic de Greuges, el Consell Valencià de Cultura, l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, el Consell Jurídic Consultiu y el Comité Econòmic i Social), instituciones que serán objeto de regulación específica por medio de distintas leyes previstas y establecidas por el Estatuto.

No se menciona por tanto en el artículo 20 el Real Monasterio de Santa María de Valldigna (fundado en 1298 por el rey Jaime II el Justo, monarca al que se debe la consolidación del Reino de Valencia) y al que sin embargo sí se hace referencia en el artículo 57 como «*templo espiritual, político, histórico y cultural del antiguo Reino de Valencia, hoy Comunitat Valenciana, y es igualmente, símbolo de la grandeza del Pueblo Valenciano reconocido como Nacionalidad Histórica*».

Tampoco se hace referencia en dicho artículo 20 al Consell del Audiovisual, institución a la que el artículo 56 le encomienda la función de «*velar por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios en el ámbito de la comunicación y los medios audiovisuales en la Comunitat Valenciana*».

En cuanto al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, cabe señalar que es una institución estatal y no autonómica, por lo que en modo alguno puede considerarse como institución del la Generalitat.

3. LAS CORTES VALENCIANAS

3.1. Orígenes históricos

El origen de las Cortes Valencianas fue coetáneo del origen mismo del reino de Valencia, como un estado autónomo dentro de la confederación catalana-aragonesa, ya que desde la primera mitad del siglo XIII —época en que se produjo la conquista del territorio valenciano por el rey Jaime I— los estados europeos, fueron adquiriendo una constitución estamental, caracterizada por una dualidad o una polaridad entre el rey y el reino, y en la representación de este último se impuso la de las minorías sociales dominantes en la sociedad de aquel momento, que en el campo eran la nobleza y el clero alto, y en las ciudades la burguesía.

Tradicionalmente se ha considerado a 1239 como fecha de origen de las Cortes en Valencia, ya que marca el inicio de la consolidación de esta institución cuyo proceso de formación es inherente a una sociedad con fuerte predominio de sus grupos privilegiados (iglesia, nobleza y burguesía urbana) y con una monarquía en lucha para afirmarse frente a la permanente confrontación con los poderes territoriales de la nobleza.

Son, en realidad, estas tres minorías sociales (nobleza, clero alto y burguesía urbana) las que componían los tres brazos o estamentos de las Cortes: el brazo militar representaba la nobleza y los súbditos que ésta tenía, el brazo eclesiástico representaba a los obispos, a los monasterios y al orden militar, con los súbditos, que también tenían, y el brazo real representaba las ciudades y las villas sujetas directamente a la Corona.

Fundamentalmente, eran cuatro las competencias o funciones de las Cortes forales valencianas: En primer lugar el acto de recepción y prestación de juramento de respeto a los Fueros por parte del monarca y de fidelidad por parte de sus súbditos. En segundo, la actividad legislativa de las Cortes destinada a que la doctrina pactista siga efectiva. También será fundamental la actividad financiera, indiscutiblemente ligada a la oferta del donativo en Cortes. Finalmente, la prestación y reparación de «*greuges*» o transgresiones que vulneren los fueros o las libertades del Reino, así como las garantías personales o estamentales.

La convocatoria a Cortes era un derecho y un deber del monarca, desde que accedía al trono. El rey tenía obligación de convocar a todos los miembros de los tres brazos, quienes estaban obligados a acudir a la convocatoria bien personalmente, bien a través de sus síndicos o procuradores.

En numerosas ocasiones esta convocatoria irá acompañada de sucesivas prórrogas, a causa, la mayoría de las veces, de la imposibilidad real de acudir al lugar de la convocatoria el día señalado. En otras ocasiones será la incomparecencia de los convocados la que obligará a la promulgación de prórrogas.

Con el aumento del número de miembros convocados, fue necesaria la creación de una «*comisión*» encargada de velar por la autenticidad de los mismos. En efecto, antes del inicio de la asamblea, una comisión de habilitadores

comprobaba las credenciales de quienes acudían a la reunión, pudiéndose producir exclusiones en caso de no cumplirse los requisitos necesarios para asistir.

Concluidos los preliminares se iniciaban las sesiones con una misa solemne y a continuación el rey leía la proposición real o discurso de la corona, donde se exponía el motivo de la convocatoria y se explicaban las necesidades de la corona y del reino, los problemas políticos internos y los derivados de relaciones internacionales, finalizando, siempre, con una petición de ayuda económica.

La proposición real era contestada con un discurso de cortesía, pronunciado por un representante del brazo eclesiástico en nombre de todos los asistentes. Este segundo discurso, invariablemente, supeditaba o posponía la respuesta concreta a la petición real a las deliberaciones de los brazos y la resolución de los agravios y contrafueros.

Finalizada la primera sesión conjunta (brazos y monarca), los estamentos se retiraban a lugares distintos para iniciar los trámites necesarios para empezar sus debates. Al ser tantos los asuntos a tratar en unas Cortes, cada uno de los brazos designaban unos «*tractadors*» para llevar a cabo las deliberaciones previas que presentarían a la asamblea conjunta. El rey, tras aprobar la lista y nominación de los tratadores nombrados por los brazos, designaba los suyos.

La serie de juntas y comisiones resultantes serían las encargadas de sostener las negociaciones entre los estamentos, y de éstos con los representantes reales, teniendo, conjuntamente, autoridad para resolver y decidir en las materias encomendadas (legislación, oferta de servicio...).

Paralelamente una comisión especial se encargaba de examinar los «greuges» presentados.

Concluidas las negociaciones en las respectivas juntas y comisiones, se volvía de nuevo a la asamblea general, dando paso a lo que se conocía como «*solio de clausura*». El solio de clausura, era un acto solemne, en el que todos los participantes en Cortes volvían a reunirse conjuntamente, siguiendo un estricto protocolo.

Un representante de cada brazo entregaba oficialmente al rey la oferta de servicio y los capítulos elaborados, siendo el arzobispo de Valencia, como presidente de la comisión de representantes, el encargado directo de obtener la aceptación del servicio y el juramento de la nueva legislación. A continuación el rey respondía afirmativamente según el ceremonial y el protonotario se encargaba de la publicación de la aceptación de la oferta y la concesión de los fueros con los decretos reales respectivos.

Finalmente debía procederse al juramento de los fueros y nuevos capítulos aprobados tanto por parte del monarca y ministros como por parte de los brazos. Asimismo la clausura de las Cortes comportaba que el monarca adquiriera el compromiso de proveer la reparación de los agravios y contrafueros presentados.

El solio de clausura también podía aprovecharse para la concesión de remisiones generales de determinados delitos y absolución de penas tanto a personas físicas como jurídicas.

Acabados todos los procedimientos y cumplidos todos los requisitos, el protonotario, en nombre del rey, daba licencia a los miembros de la corte para poder retirarse a sus casas.

Las últimas Cortes forales fueron celebradas en Valencia el año 1645. Poco después, el Decreto de Nueva Planta, del año 1707, abolió en bloque el derecho valenciano, como consecuencia de la conquista del país por el ejército del rey Felipe V. Obviamente, con posterioridad a este decreto, las Cortes Valencianas ya no fueron convocadas ni celebradas, hasta su restauración por el Estatuto de Autonomía de 1982.

3.2. Regulación, prerrogativas y sede

3.2.1. Regulación

Las Cortes Valencianas son la institución de la Generalitat Valenciana que representa al pueblo valenciano, a través de sus parlamentarios, elegidos mediante sufragio universal directo, libre y secreto.

El uso del término valenciano «*Corts*» para las Cortes Valencianas se produce con la valencianización de las instituciones autonómicas efectuada por la reforma del EACV de 2006 y responde al interés por recuperar su denominación histórica.

El EACV dedica a las Cortes Valencianas el Capítulo II, del Título III, (artículos 21 a 26) aunque en otros preceptos de nuestro primer texto legal también hay importantes referencias a las Cortes Valencianas. El Estatuto se limita a indicar la composición de las Cortes, los principios básicos del sistema electoral, las funciones que les corresponden y traza un esbozo general del estatuto de los diputados/as. En desarrollo directo del Estatuto, el Reglamento de las Cortes Valencianas regula la organización y el funcionamiento de la Institución.

El artículo 21 del EACV establece que:

- «1. La potestad legislativa dentro la Comunitat Valenciana corresponde a Les Corts, que representan al pueblo. Les Corts son inviolables y gozan de autonomía.»*
- 2. Les Corts tienen su sede en el Palacio de los Borja de la ciudad de Valencia, pudiendo celebrar sesiones en otros lugares de la Comunitat Valenciana cuando sus órganos de gobierno así lo acuerden.»*

Este precepto tiene una especial importancia. En primer lugar, porque confirma un sistema parlamentario, en el que todas las instituciones tienen su origen en el Parlamento, en las Cortes Valencianas, del Parlamento surgen el Gobierno y el Presidente. En segundo lugar, porque es en la potestad legislativa donde reside la esencia de la autonomía, y la diferencia entre descentralización administrativa o política. En tercer lugar, al ser las Cortes el medio de representación del pueblo, se convierten éstas en el máximo órgano representativo.

Así, mediante el ejercicio de la potestad legislativa se hace efectiva su autonomía política por cuanto sus leyes no se encuentran sujetas más que a la Constitución y al Estatuto de Autonomía.

3.2.2. Inviolabilidad

Como se ha señalado anteriormente, el artículo 21.1 EACV dispone que «*Les Corts son inviolables*». Sobre la inviolabilidad de las Cortes podemos afirmar que se trata de una defensa institucional del órgano que representa la voluntad del pueblo valenciano, con el fin de garantizar su libre actividad.

Con la inviolabilidad de las Cortes se trata de realizar una declaración de protección de las Cortes (G. Peces Barba); es decir, de una declaración donde se recoge la importancia fundamental del proceso legislativo y de sus funciones que hace que las Cortes no puedan ser interferidas ni coaccionadas ni en sus propias funciones ni en los locales donde las desarrollan.

Dentro del recinto de las Cortes, es el Presidente de la Cámara quien vela por el mantenimiento del orden, pudiendo adoptar cuantas medidas considere oportunas, incluida la puesta a disposición judicial de quienes lo perturben; del Presidente dependen funcionalmente los efectivos de la Policía Nacional adscritos a la vigilancia y protección del edificio de las Cortes; sólo con autorización del Presidente pueden acceder a los locales del recinto parlamentario los medios de comunicación; y al Presidente corresponde fijar las formalidades para la asistencia del público a las sesiones de la Cámara que no sean secretas.

Si el sentido de la inmunidad es proteger la independencia del legislativo, nada diferencia en este terreno al Parlamento nacional y uno autónomo. La inviolabilidad afecta no sólo a las Cortes sino a los parlamentarios (Martínez Sospedra), y a estos les protege por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus funciones.

La inviolabilidad de las Cortes Valencianas hay que entenderla como la consideración en tanto delito regulado en el Código Penal (artículos 493 a 502) para los que atentaren contra ellas.

3.2.3. Autonomía

El artículo 21.1 EACV también indica que «*Les Corts... gozan de autonomía*». La autonomía política de las Cortes significa en último extremo, la capacidad de decidir por sí mismas su autorregulación (autonomía normativa), su financiación (autonomía financiera), sus órganos rectores –Presidencia y Mesa–, su apoyo administrativo (autonomía funcional), y en último extremo, su régimen interior.

El Tribunal Constitucional en su Sentencia 121/1997 ha mantenido que la potestad atribuida a la Cámara está vinculada en su ejercicio expresamente a los contenidos propios de la organización y funcionamiento, no pudiendo extenderse a la regulación de ámbitos externos a la vida de la propia institución parlamentaria. En el listado de materias que comprende esta potestad se incluyen aspectos básicos para la actuación y existencia de las Cortes: el