

# La via valenciana a l'Autonomia i la Constitució

LLUÍS AGUILÓ LÚCIA

Professor Honorífic de Dret Constitucional de la Universitat de València.

## Resumen

El trabajo profundiza en la «vía valenciana» a la autonomía, un camino peculiar y propio que, por desarrollarse en muchos de sus aspectos al margen de la Constitución, resultó complicado y lleno de dificultades pero que, a la postre, permitió que el pueblo valenciano recuperara su derecho al autogobierno y disfrute de una autonomía plena, tanto desde el punto de vista institucional como competencial.

**Palabras clave:** autonomía, autogobierno, Comunitat Valenciana, Constitución.

## Resum

El treball aprofundeix en la «via valenciana» a l'autonomia, un camí peculiar i propi que, a causa que es desenvolupa en molts dels seus aspectes al marge de la Constitució, va resultar complicat i ple de dificultats, però que, a la fi, va possibilitar que el poble valencià recuperara el dret a l'autogovern i al gaudi d'una autonomia plena, tant des del punt de vista institucional com competencial.

**Paraules clau:** autonomia, autogovern, Comunitat Valenciana, constitució.

## **Sumario**

- I. Introducció.
- II. Regulació constitucional.
- III. El Consell preautonòmic del País Valencià.
- IV. Els entrebancs del procés autonòmic.
- V. Consideració final.

## I. Introducció

Fa quaranta anys no era possible imaginar-se com es configuraria l'Estat social i democràtic de Dret que establia la Constitució basat en una descentralització administrativa i amb una porta oberta a una descentralització també política. Analitzar el text constitucional i el seu primer desenvolupament és la tasca que cal fer ara.

En el nostre cas tractarem el cas valencià en la configuració de l'Estat de les Autonomies que preconitza la Constitució i concretament la via valenciana que, al seu emparament, ens va dur a l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana de 1982.

Des d'una perspectiva estrictament valenciana analitzarem en primer lloc els dos preceptes constitucionals bàsics que marcaren eixa via valenciana a l'autonomia: l'article 2 i la Disposició Transitòria Segona. I a continuació veurem quina va ser la pràctica d'eixa via valenciana: el règim preautonòmic abans d'aprovar-se la Constitució i el procés autonòmic constitucional fins l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia.

## II. Regulació constitucional

Efectivament dos són els preceptes de la Constitució que es troben en l'origen d'aquesta qüestió: l'article 2 i la Disposició Transitòria Segona. No anem a entrar en una anàlisi d'ambdós. Ens interessen sols des d'una òptica valenciana. És clar que amagaven un mateix interès: referir-se a Catalunya, el País Basc i Galícia sense anomenar als territoris específicament. L'article 2 simplement feia referència a la distinció entre «nacionalitats i regions», distinció que el precepte no concretava ni aclaria però que ja en aquell moment volia referir-se únicament als tres territoris esmentats. El País Valencià no entrava en la consideració de «nacionalitat». S'ha tingut que esperar fins l'Estatut d'Autonomia de 2006 per a veure's reconeguda i regulada la consideració de que el poble valencià constitueix una «nacionalitat» amb l'afegit –a més– d'històrica.

Més curiosa va ser la redacció de la Disposició Transitòria Segona. Aquesta Disposició regulava una via d'accés a l'Autonomia ràpida, més senzilla i que assegurava una Autonomia plena institucional i competencial des del primer moment i sense anomenar els territoris privilegiats doncs tenia una redacció prou peculiar. Efectivament aquesta Disposició Transitòria començava amb aquesta redacció: «Els territoris que en el passat hagueren plebiscitat afirmativament projectes d'Estatut de Autonomia...». En primer lloc és ben curiós allò de «en el passat». No era una referència als visigots ni a l'Edat Mitjana, senzillament era una clara referència a la Segona República. I les paraules estaven ben escollides. Sols Catalunya havia vist en funcionament normal el seu Estatut d'Autonomia en temps de la República. Al País Basc sols s'havia aprovat després del plebiscit corresponent. I a Galícia únicament s'havia celebrat el plebiscit sobre el projecte d'Estatut. Eixa redacció sols deixava a eixos territoris poder-se acollir a la via privilegiada d'accés a l'Autonomia. A la Segona República el següent Estatut que estava en marxa era el valencià. Els dos grans partits polítics valencians del moment (el PURA, blasquiste, i la Dreta Regional Valenciana) recolzaven l'Estatut i el següent pas del procés autonòmic estava previst per al 9 d'Octubre de 1936 però la guerra civil començà el 18 de juliol i tots els processos autonòmics –no sols el valencià– quedaren aturats. Per tot això el País Valencià no va poder-se acollir a la Disposició Transitòria Segona de la Constitució.

D'aquesta manera la Constitució va impedir que els valencians tinguérem la possibilitat d'acollir-nos a la via privilegiada que sí es va permetre a Catalunya, el País Basc i Galícia.

### **III. El Consell preautonòmic del País Valencià**

De totes maneres la voluntat política de considerar al poble valencià en un segon nivell ja s'havia manifestat jurídicament abans d'aprovar-se la Constitució amb la creació dels règims preautonòmics. El cas valencià va tenir les seues peculiaritats.

Després de les primeres eleccions el 15 de juny del 1977, els diputats i senadors elegits hi van constituir el Plenari de Parlamentaris del País Valencià que va iniciar converses amb el govern d'Adolfo Suárez per tal d'aconseguir algun tipus d'Autonomia provisional fins que la Constitució regulara les futures Comunitats Autònomes. Per a tindre un recolzament popular, el Plenari va convocar la manifestació a favor de l'Autonomia el 9 d'octubre d'aquell any amb una resposta massiva.

Les negociacions es feren al llarg de la tardor i l'hivern. Però quan va arribar el moment de l'aprovació es va produir ja una distinció prou curiosa. En març n'hi havia quatre territoris que havien negociat la seua preautonomia després de l'aprovació de la catalana i la basca. Eren Galícia, Aragó, Canàries i el País Valencià. El fet insòlit fou que es van celebrar dos Consells de Ministres en dies consecutius. Per això es va aprovar el 10 de març el règim preautonòmic de Galícia i al dia següent, l'11 de març, el del País Valencià, Aragó i Canàries. Però aquesta diferenciació es va mantenir fins i tot en la data de la signatura dels Reials Decrets.

Efectivament el Reial Decret-Llei 7/1978, pel qual s'aprova el règim preautonòmic per a Galícia es va signar el 16 de març i es va publicar al BOE el 18 de març. Per la seua part el Reial Decret-Llei 10/1978, pel qual s'aprova el règim preautonòmic del País Valencià es va signar el 17 de març i es va publicar al dia següent juntament amb els d'Aragó i Canàries. A partir d'aquests moments els valencians es quedaren en un segon pla a l'hora d'aconseguir un Estatut d'Autonomia.

#### **IV. Els entrebancs del procés autonòmic**

Ara bé, aprovada la Constitució s'obria el camí d'accés a l'Autonomia. En eixe sentit cal indicar que el País Valencià no es va poder acollir a la via privilegiada de la Disposició Transitòria Segona com hem indicat adés. Per tant sols hi havia dos vies d'accés: les dels articles 143 i 151. La de l'article 143 conduïa, almenys en un primer moment, a una autonomia menys plena amb menys competències (limitades per

l'article 148 de la Constitució) i sense garantia de gaudir un parlament propi. En canvi la via de l'article 151 atorgava una Autonomia Plena –com la dels territoris «privilegiats»– però amb un procediment molt més complicat i la celebració de dos referèndums. I, a més garantia una Autonomia plena amb Parlament propi i un sostre competencial sols limitat per l'article 149 de la Constitució.

Des del primer moment el Consell del País Valencià va triar la via de l'article 151 amb totes les seues dificultats. Efectivament el Consell, als pocs dies d'aprovar-se la Constitució, reunit a Morella el 9 de gener de 1979, acordà, de conformitat amb la Constitució, iniciar el procés autonòmic. Complert aquest tràmit calia esperar a la celebració de les primeres eleccions municipals doncs el segon tràmit era el pronunciament favorable dels ajuntaments valencians. Celebrades les eleccions el 3 d'abril i constituïts els nous ajuntaments democràtics, fou l'Ajuntament de Picanya presidit per Ciprià Ciscar el primer que es va pronunciar a favor de l'autonomia del País Valencià. D'acord amb la Constitució –i la via de l'article 151–, a partir d'eixe moment calia que la resta dels ajuntaments durant sis mesos adoptaren acords semblants per poder continuar per eixa via o no, estava en funció del nombre d'acords municipals.

Finalitzat el 25 d'octubre el termini, el 99 per cent dels municipis valencians que representaven també el 99 per cent dels ciutadans, hi havien pres l'acord quan la Constitució exigia un 75 per cent d'ajuntaments que representaren al menys el 50 per cent de la població, per la qual cosa es podia continuar per la via de l'article 151.

Arribat aquest punt sols restava que el Govern Suárez fera la convocatòria del corresponent referèndum per tal que els valencians ratificaren si estaven d'acord amb gaudir d'un Estatut d'Autonomia. En aquest sentit cal recordar que el mateix dia en què el President del Consell del País Valencià, Josep Lluís Albinyana, presentava al Govern Suárez i a les Corts el compliment del requisit de l'article 151, Catalunya i el País Basc celebraven els seus referèndums respectius d'aprovació dels corresponents Estatuts. Recordem que era el 25 d'octubre de 1979.

I en eixa data, també, sols dos futures comunitats autònomes hi havien complit el requisit de la via de l'article 151: el País Valencià i Andalusia.

El Govern Suárez que no hi havia ficat cap obstacle jurídic a la convocatòria i celebració dels referèndums català i basc, en canvi va considerar que els referèndums valencià i andalús no es podien celebrar doncs no s'havia desenvolupat la Llei prevista en l'article 92.3 de la Constitució que deia: «3. Una Llei Orgànica regularà les condicions i el procediment de les diverses modalitats de referèndum previstes en la present Constitució».

Aquesta nova discriminació no tenia més objectiu que impedir que els valencians i els andalusos tingueren una autonomia plena. És per això que tot el procés es va aturar fins que les Corts Generals aprovaren la Llei Orgànica 2/1980, de 18 de gener, sobre regulació de les distintes modalitats de referèndum. Dies abans el Govern de Suárez va anunciar que entenia que l'autonomia valenciana deuria ser menys plena i, per tant, bloquejaria el seu accés per la via de l'article 151. Això va provocar la dimissió de Josep Lluís Albinyana el 22 de desembre de 1979, com a President del Consell i la eixida del Partit Socialista del País Valencià-PSOE del Consell.

Aprovada la Llei Orgànica de modalitats de referèndum es va aplicar de manera capciosa al País Valencià. La Llei regulava en l'article 8 el procediment de ratificació per referèndum de la iniciativa prevista en l'article 151 de la Constitució –que era el cas valencià i andalús–. La Llei Orgànica introduïa un nou requisit que no estava en la Constitució i era que en els acords municipals deuria fer-se constar explícitament que es volia la via de l'article 151. Lògicament quan la Llei entrà en vigor el 24 de gener de 1980 hi havia tres situacions possibles diferents: processos autonòmics en què el tràmit de pronunciament dels ajuntaments hi havia finalitzat (País Valencià i Andalusia), processos autonòmics ja iniciats però en els que encara no s'havia arribat al termini dels sis mesos, i processos encara no iniciats.

La disposició transitòria segona de la Llei era molt clara: no s'aplicava el nou requisit al primer cas –País Valencià i Andalusia–; es

donava un termini suplementari de 75 dies als ajuntaments que ja hi havien pres l'acord per tal d'aclarir si era pel 151 o no, en els casos en que el procés es trobava dins dels sis mesos; i era totalment d'aplicació el nou requisit als processos encara no iniciats. Malgrat la claredat de la Llei el Govern Suárez –potser sabedor d'un fracàs– va convocar el referèndum d'Andalusia el 28 de febrer però no convocà mai el del País Valencià –potser sabedor també que anava a ser afirmatiu–.

Ara bé, en tot cas l'objectiu era que s'aprovara finalment l'Estatut valencià d'Autonomia. Tampoc fou fàcil i pacífic la seua tramitació. Efectivament, el Reial Decret-Llei 12/1981, de 20 d'agost, que hem esmentat, fou una de les conseqüències dels «pactes autonòmics» de 31 de juliol de 1981 signats pel President del Govern, Leopoldo Calvo Sotelo, i el líder del Partit Socialista Obrero Español, Felipe González, després dels fracàs de l'intent de colp d'Estat del 23 de febrer. Eixos pactes rellançaven el procés autonòmic i fixaven l'anomenat «mapa autonòmic». Però, ja abans, al País Valencià s'havia iniciat un procés impulsat pel Plenari de Parlamentaris integrat pels diputats i senadors valencians, en una reunió celebrada el 10 d'abril, que va anomenar una ponència integrada per dos membres de l'UCD, dos del Partit Socialista del País Valencià, i un del Partit Comunista del País Valencià que eren les tres úniques forces polítiques amb representació parlamentària per les tres circumscripcions valencianes al Congrés dels Diputats.. La Ponència que tenia que elaborar l'avantprojecte d'Estatut es va reunir a Benicàssim i abans del 30 d'abril el va redactar. Per tal de seguir el procediment de l'article 146 de la Constitució, calia que eixe avantprojecte fora debatut pels parlamentaris valencians i pels membres de les Diputacions Provincials. Però no fou així al País Valencià. Sols els parlamentaris de les Corts Generals (diputats i senadors) participaren en els debats que van tenir lloc en les reunions del Plenari, celebrades a Alacant el 16 de maig i a València, el 12 de juny.

Finalment en una sessió celebrada al castell de Peníscola el 19 de juny, amb la presència dels diputats provincials i sense que aquests presentaren esmenes en poc més de tres hores –i per tant sense complir



el requisit de l'article 146 de la Constitució–, s'aprovà el projecte d'Estatut d'Autonomia del País Valencià, el qual tingué entrada en el Congrés dels Diputats el dia 29 de juny de 1981.

Fins eixe moment –i també després– els projectes d'altres estatuts d'autonomia tramitats per les Corts Generals no tingueren canvis substancials respectant-se el que s'havia aprovat en cada territori. L'excepció fou una vegada més el País Valencià.

La tramitació per la Mesa del Congrés fou el 29 de setembre i el termini per a la presentació d'esmenes es va prolongar fins el dia 9 de novembre. La ponència va finalitzar els seus treballs el 15 de desembre i el debat de la Comissió Constitucional va començar el 29 de desembre, Comissió presidida pel diputat valencià Emilio Atard Alonso.

I el canvi radical es va produir eixe dia. A diferència del que s'havia fet en altres Estatuts, i el que es faria després, l'UCD i Alianza Popular dins del Grup Coalición Democrática, trencaren el consens polític que hi havia i imposaren les seues tesis començant per la mateixa denominació, que passava de ser «País Valencià» a «Regne de València», al aprovar-se una esmena de Coalición Democrática, és a dir, d'Alianza Popular. Amb aquests canvis es va sotmetre al Ple el 9 de març de 1982 el debat de l'Estatut d'Autonomia. La sorpresa es produeix al votar-se l'article 1 –el de la denominació de la Comunitat Autònoma–. El resultat fou de 151 vots a favor, 161 en contra i 9 abstencions. Com la denominació de la Comunitat Autònoma era requisit constitucional, al no aprovar-se cap denominació el president del Congrés dels Diputats va paraitzar la tramitació de l'Estatut i va tornar el projecte a la Comissió Institucional.

Però durant el temps en què el text va al Ple i torna a la Comissió –entre març i abril de 1982– s'havia produït un canvi important en la composició política del Congrés. Una part dels diputats de l'UCD, amb Francisco Fernández Ordoñez al front, abandonen el grup parlamentari i passen al Grup Mixt. Això suposà que UCD i Coalición Democrática (és a dir Alianza Popular), ja no tenien junts la majoria absoluta. Com a conseqüència d'això es torna a debatre el 22 d'abril el text de

l'Estatut valencià en comissió i desapareix la denominació de «Regne de València» adoptant-se la de «Comunitat Valenciana».

A partir d'eixe moment la tramitació parlamentària ja no pateix més entrebancs fins l'aprovació de l'Estatut per les Corts Generals.

Ara bé, quan va començar el segon debat en comissió del projecte de l'Estatut valencià, el serveis jurídics de les Corts Generals advertiren que el text que estava tramitant-se no hi havia complit els tràmits previstos en la Constitució per a la via de l'article 143 –per la no celebració com calia de l'assemblea prevista en l'article 146–, i especialment pel seu contingut doncs era un Estatut d'Autonomia plena, des del punt de vista de les competències que recollia, i que tampoc hi havia seguit els tràmits de l'article 151. Era allò que després s'ha anomenat i molts hem qualificat com «la via valenciana a l'autonomia».

Per això es va tenir que tramitar de manera paral·lela altra llei orgànica que poguera permetre a la futura Generalitat Valenciana assumir totes les competències previstes en l'Estatut. El 30 d'abril es va presentar pels grups parlamentaris socialista i centrista un projecte de Llei Orgànica de transferències a la Comunitat Valenciana de competències en matèria de titularitat estatal. El projecte es va tramitar de manera molt ràpida i quedà aprovat definitivament el 26 de juliol, convertint-se en la Llei Orgànica 12/1982, de 10 d'agost, que és la coneguda com a LOTRAVA, i que seria alguns anys després derogada.

Ara bé, amb l'aprovació de l'Estatut no finalitzaren els entrebancs jurídics del procés autonòmic valencià. L'elecció i el nomenament de Joan Lerma com a President de la Generalitat Valenciana fou l'últim capítol.

L'Estatut d'Autonomia fou la Llei Orgànica 5/1982, d'1 de juliol. D'acord amb ella el dia 2 d'agost de 1982 es va fer la constitució de les Corts Valencianes al Palau de la Generalitat, i el 12 d'agost va tenir lloc la investidura de Joan Lerma Blasco com a President de la Generalitat.

El Diari de Sessions d'eixe dia acaba dient literalment en paraules del President de les Corts, Antoni Garcia Miralles: «s'entén atorgada la

confiança de l'Assemblea a favor de Joan Lerma Blasco, President de la Generalitat Valenciana, la qual cosa serà comunicada al Rei, als efectes del seu nomenament. S'alça la sessió».

Efectivament l'elecció i la investidura van ser comunicades immediatament tant al Rei com al President del Govern, Leopoldo Calvo Sotelo. I aquí començà l'entrebanc. El que sempre s'ha fet és que eixos tràmits de comunicació i publicació en el BOE i en els Butlletins Oficials de les Comunitats Autònomes han estat sempre qüestió de dies. Doncs bé, després de l'elecció el 12 d'agost, el President del Govern, Leopoldo Calvo Sotelo, no li va passar a la signatura del Rei el nomenament de Joan Lerma fins al dia 23 de setembre, és a dir, quasi mes i mig després. Però el mes greu és que eixe Reial Decret no es publica fins al 10 de novembre en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana (Reial Decret-Llei 3.144/1982, de 23 de setembre). És a dir, va tardar pràcticament tres mesos en poder prendre possessió del càrrec Joan Lerma. No oblidem que en eixe intermedi es van disoldre les Corts Generals i s'havien celebrat les eleccions del 28 d'octubre que donaren la victòria als socialistes.

## **V. Consideració final**

Quaranta anys després és un bon moment per a recordar com va ser la «via valenciana a l'Autonomia» que va suposar que el poble valencià recuperara el seu dret a l'autogovern del que havia gaudit històricament. Com hem vist no fou fàcil doncs el text constitucional no semblava massa procliu a recollir tots els fets diferencials valencians tant genèrics –com és el cas del dret foral– com concrets –al final no va aparèixer una referència expressa al Tribunal de les Aigües–. L'absència d'una presència reivindicativa a Madrid per part dels nostres representants polítics, la manca d'una efectiva vertebració de la societat valenciana o la imatge d'una societat civil desorganitzada foren factors que varen contribuir a les dificultats que al llarg de quaranta anys ha tingut que superar el poble valencià. I el que està clar és que

s'ha perdut massa temps. És veritat que hui gaudim finalment d'una autonomia plena tant des de la perspectiva institucional com des del punt de vista de les competències de la Generalitat. I la societat valenciana ha anat evolucionant positivament. Però reivindicacions clàssiques que ja es podien trobar en la Segona República, continuen pendents com és el cas d'una justa financiació o el corredor mediterrani. En tot cas, fa quaranta anys l'aprovació de la Constitució ens va obrir un camí peculiar i propi –que en molts aspectes no estava en contra de la Constitució però potser sí al marge– i que al final ens va permetre gaudir de l'autonomia que el poble valencià mereixia i que, d'entrada, la Constitució ens havia negat. Fou «la via valenciana a l'Autonomia».