

revista valenciana
d'estudis autonòmics

2018 | n° 63

Redacció i administració:

Direcció General de Responsabilitat Social i Foment de l'Autogovern.
Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació.
Passeig Albereda, 16. 46010 València
Tl. 96 192 23 44.
E-mail: rvea@gva.es

Distribució i subscripció:

Llibreria de la Generalitat (LliG)
C. Navellos, 8. 46003 València
Tl. 96 392 60 80. Fax 96 391 32 73

Producció:

Ártico, S. C.

ISSN: 0213-2206

Dipòsit legal: V-1172-1996

Nota de redacció: La revista no es fa responsable ni compartix necessàriament les opinions expressades pels autors, que les formulen davall la seua exclusiva responsabilitat.

Normes per a la publicació de col·laboracions en la Revista Valenciana d'Estudis Autònomic

1. La *Revista Valenciana d'Estudis autònomic*s edita treballs originals sobre temes de caràcter jurídic, polític, econòmic, social i cultural, vinculats en general amb el model autòmic que vertebrava l'organització territorial de l'Estat i, en especial, amb el desenvolupament de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana i amb la promoció i consolidació de l'autogovern d'esta.

2. Els treballs hauran de complir els requisits següents:

2.1. Amb caràcter general, les col·laboracions hauran de tindre una extensió màxima de 30 pàgines.

2.2. Els treballs es redactaran amb lletra tipus Times New Roman, grandària 12, a doble espai i amb el format que s'indica en els següents apartats.

2.3. L'estructura formal de cada col·laboració serà la següent:

a) En primer lloc figurarà el títol del treball, distingint adequadament, si és procedent, el títol principal dels possibles subtítols o frases acotades que expliquen o matisen el títol principal. Este figurarà en lletra majúscula, mentre que els subtítols i les acotacions figuraran en minúscula.

b) A continuació, alineat a la dreta, figurarà el nom complet de l'autor o de l'autora, així com la seua professió o el càrrec o lloc de treball exercit, que seran les dades identificatives que apareguen en la publicació.

c) A continuació s'inclourà un sumari, en el que apareixeran arreplegats tots els epígrafs i subepígrafs que estructuren el treball. En la mesura que siga possible, haurà de seguir-se, per a ordenar els epígrafs i subepígrafs, un esquema basat en nombres romans, números àrabs i lletres, destacant els apartats principals en lletra majúscula.

d) El tipus de lletra "negreta" només es podrà utilitzar en els títols, epígrafs i subepígrafs; en els textos només s'utilitzarà lletra "cursiva" quan s'estime procedent per a destacar una determinada expressió.

e) Al final del text, després de la bibliografia a què s'al·ludix específicament en el següent apartat d'estes normes, s'inclourà un breu resum o *abstract*, amb un mínim de cent i un màxim de cent cinquanta paraules, així com una relació d'entre cinc i deu paraules clau. Tant estes com el resum es publicaran en les dos llengües oficials de la Comunitat Valenciana i en anglés. Si la persona autora del treball no facilita les traduccions corresponents, la pròpia Revista proveirà la seua realització.

2.4. Quant a la bibliografia esmentada i les notes a peu de pàgina, hauran de seguir-se els criteris següents:

a) Amb independència de les notes a peu de pàgina que cada autor o autora crega oportú inserir al llarg del seu treball, al final del mateix s'inclourà sempre una relació de la bibliografia esmentada, seguint l'orde alfabètic dels cognoms dels autors els treballs dels quals es citen i amb el mateix sistema que a continuació es ressenya per a les cites bibliogràfiques a peu de pàgina.

b) Les cites bibliogràfiques a peu de pàgina estaran unificades, seguint preferentment estos criteris:

-COGNOMS i nom de l'autor o autora, *Títol del llibre*, editorial, lloc, any i pàgina o pàgines, si és el cas.

-COGNOMS i nom de l'autor o autora, "Títol de l'article", *Títol de la Revista*, núm., any i pàgina o pàgines, si és el cas.

3. Els treballs hauran de remetre's per correu electrònic, en formats word i pdf, a esta direcció: **rvea@gva.es**.

4. Cada autor o autora rebrà, una vegada decidida la publicació de la seua col·laboració en la *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, les proves d'impremta perquè, en el termini màxim de quatre dies des de la seua recepció, realitze les correccions que crega oportunes (destacant-les degudament sobre el document rebut) i torne el text per correu electrònic. En tot cas, estes correccions hauran de ser puntuals, mai àmplies o substancials sobre el text original inicialment proporcionat.

Normas para la publicación de colaboraciones en la Revista Valenciana d'Estudis Autònemics

1. La *Revista Valenciana d'Estudis Autònemics* edita trabajos originales sobre temas de carácter jurídico, político, económico, social y cultural, vinculados en general con el modelo autonómico que vertebra la organización territorial del Estado y, en especial, con el desarrollo del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana y con la promoción y consolidación del autogobierno de ésta.

2. Los trabajos deberán cumplir los siguientes requisitos:

2.1. Con carácter general, las colaboraciones deberán tener una extensión máxima de 30 páginas.

2.2. Los trabajos se redactarán con letra tipo Times New Roman, tamaño 12, a doble espacio y con el formato que se indica en los siguientes apartados.

2.3. La estructura formal de cada colaboración será la siguiente:

a) En primer lugar figurará el título del trabajo, distinguiendo adecuadamente, si procede, el título principal de los posibles subtítulos o frases acotadas que expliquen o maticen el título principal. Éste figurará en letra mayúscula, mientras que los subtítulos y las acotaciones figurarán en minúscula.

b) A continuación, alineado a la derecha, figurará el nombre completo del autor o de la autora, así como su profesión o el cargo o puesto de trabajo desempeñado, que serán los datos identificativos que aparezcan en la publicación.

c) A continuación se incluirá un sumario, en el que aparecerán recogidos todos los epígrafes y subepígrafes que estructuran el trabajo. En la medida en que sea posible, deberá seguirse, para ordenar los epígrafes y subepígrafes, un esquema basado en números romanos, números árabes y letras, destacando los apartados principales en letra mayúscula.

d) El tipo de letra "negrita" sólo se podrá utilizar en los títulos, epígrafes y subepígrafes; en los textos sólo se utilizará letra "cursiva" cuando se estime procedente para destacar una determinada expresión.

e) Al final del texto, después de la bibliografía a la que se alude específicamente en el siguiente apartado de estas normas, se incluirá un breve resumen o *abstract*, con un mínimo de cien y un máximo de ciento cincuenta palabras, así como una relación de entre cinco y diez palabras clave. Tanto éstas como el resumen se publicarán en las dos lenguas oficiales de la Comunitat Valenciana y en inglés. Si la persona autora del trabajo no facilita las traducciones correspondientes, la propia Revista proveerá su realización.

2.4. En cuanto a la bibliografía citada y las notas a pie de página, deberán seguirse los siguientes criterios:

a) Con independencia de las notas a pie de página que cada autor o autora estime oportuno insertar a lo largo de su trabajo, al final del mismo se incluirá siempre una relación de la bibliografía citada, siguiendo el orden alfabético de los apellidos de los autores cuyos trabajos se citen y con el mismo sistema que a continuación se reseña para las citas bibliográficas a pie de página.

b) Las citas bibliográficas a pie de página estarán unificadas, siguiendo preferentemente estos criterios:

-APELLIDOS y nombre del autor o autora, *Título del libro*, editorial, lugar, año y página o páginas, en su caso.

-APELLIDOS y nombre del autor o autora, "Título del artículo", *Título de la Revista*, núm., año y página o páginas, en su caso.

3. Los trabajos deberán remitirse por correo electrónico, en formatos word y pdf, a esta dirección: **rvea@gva.es**.

4. Cada autor o autora recibirá, una vez decidida la publicación de su colaboración en la *Revista Valenciana d'Estudis Autònomic*s, las pruebas de imprenta para que, en el plazo máximo de cuatro días desde su recepción, realice las correcciones que estime oportunas (destacándolas debidamente sobre el documento recibido) y devuelva el texto por correo electrónico. En todo caso, estas correcciones deberán ser puntuales, nunca amplias o sustanciales sobre el texto original inicialmente proporcionado.

Pròleg del molt Honorable President de la Generalitat

La Revista Valenciana d'Estudis Autònoms fa públic un número nou, el que fa 63 des de la seua fundació, i tots ens congratulem per la continuïtat d'una iniciativa que va sorgir durant els primers anys del nostre autogovern i que amb el pas del temps ha mantingut el seu caràcter i ha aconseguit reflectir en les seues pàgines debats, propostes, iniciatives que ajuden a entendre l'evolució de l'autogovern valencià en els últims 35 anys. La Revista ha sigut també un lloc per a l'anàlisi crític de les diferents dimensions de les polítiques públiques i els problemes de tota mena de la Comunitat Valenciana a les que havien d'enfrontar-se les institucions de la Generalitat. I ha de remarcar-se i valorar-se molt positivament que, en tot moment i en totes les èpoques, ha tingut una voluntat de millorar el rendiment de l'autogovern, ha volgut fer contribucions constructives, des de la pluralitat i el rigor. Així, la Revista ha arribat a ser una observadora privilegiada de l'evolució del nostre poble, dels canvis de tota mena que ha viscut i de les seues aspiracions actuals i passades.

Si alguna característica pot definir els anys que hem viscut els valencians des de l'entrada en vigor de l'Estatut d'Autonomia en 1982 seria la constant transformació que hem experimentat a tots els nivells. Hem viscut al llarg de les darreres dècades moltes coses junts, molts episodis que ens fan sentir un legítim orgull i altres que preferiríem poder oblidar i que han menystingut la reputació de la Comunitat Valenciana, i que ara, amb responsabilitat i treball ben fet, hem superat. Han sigut anys molt intensos. Hem guanyat en experiència i madurat com a poble. Quan hem caigut, hem sabut posar-nos en peu, alçar-nos i posar els fonaments per a un renaixement de la Comunitat Valenciana més fort i més sòlid. És l'objectiu bàsic de les institucions valencianes d'autogovern en el moment present.

La Generalitat Valenciana recuperada amb la democràcia és hui una institució consolidada i ben valorada pels valencians i les valencianes. Personalment, sempre he tingut una confiança gran en la capacitat i potencial del nostre poble. En la seua energia per a emprendre, renovar-se i aprendre de les experiències. Com a president de la Generalitat la meua confiança no ha fet més que créixer. L'autogovern significa que les

valencianes i els valencians tenim instruments polítics per a conformar el nostre marc de convivència més immediat de manera autònoma i lliure, que podem determinar legislar i implementar polítiques públiques bàsiques per a la qualitat de la nostra vida, i significa que tenim instruments per a preservar la nostra llengua, la nostra cultura i la nostra identitat pròpies.

Des de la creació de la Revista han canviat moltes coses. Vivim en un món interrelacionat i globalitzat. Hem assistit a la tercera revolució industrial de la mà de les tecnologies de la comunicació i la digitalització i, ara, veiem com s'obri pas una nova revolució tecnològica de la mà de la robotització i la intel·ligència artificial. Ens hem incorporat a la Unió Europea i hem vist com evolucionava amb una lògica d'integració federal progressiva, no sense dificultats. L'estat de les autonomies es va consolidar i ha arribat al màxim de les seues possibilitats, i ara necessitem un federalisme cooperatiu sòlid, la cogovernació en l'estat de les comunitats autònomes i un sistema de finançament autonòmic que garanteix l'autonomia i l'autogovern financer i una prestació de serveis igual a totes les persones.

L'autogovern ha millorat la vida dels valencians i les valencianes, però necessitem fer un pas avant i que, en els pròxims anys, es produïska un salt qualitatiu en l'autonomia política del poble valencià, en el finançament dels serveis públics, en el sistema productiu i en la utilització de les nostres potencialitats i del nostre capital humà. Ara, hem de ser conscients que, si volem consolidar el renaixement de la Comunitat Valenciana, cal capacitat d'estudi, pensament i anàlisi sobre els reptes de la nostra societat, sobre les solucions que es fan en altres països similars al nostre i sobre la capacitat d'innovar en totes les dimensions de la vida social, econòmica, cultural, administrativa i política. Necessitem fer un esforç intel·lectual compartit i col·lectiu.

La Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics és, no cal dir-ho, un espai propici per fer una reflexió en profunditat respecte del que ha suposat per al nostre poble la recuperació de l'autogovern, sobre els reptes que tenim per davant i sobre els debats necessaris en la Comunitat Valenciana. En un temps, en què es multiplica el soroll mediàtic, els intents de desinformació, les «fake news», les intoxicacions i les manipulacions és més necessari que mai abordar els debats sobre aspectes del nostre autogovern amb serenitat, precisió acadèmica i fiabilitat analítica. I per això és tan oportuna una recapitulació com la que ara enceta la Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics.

El poble valencià és plural i divers, ho ha sigut sempre, des del primer moment, però ara amb una intensitat especial. Hi ha qui li fa por la diversitat, la viu com una amenaça, com una limitació. Però això és una fal·làcia i un perill. Desconfiar de la pluralitat és no entendre la societat, ni apreciar el valor de les persones amb què compartim la vida col·lectiva. La diversitat és una gran riquesa, és una gran oportunitat i és un gran senyal d'identitat que ens singularitza com a poble. La realitat valenciana no és uniforme. Si recorrem la Comunitat Valenciana de dalt a baix, comprendrem de seguida que no podem reduir la realitat valenciana a una ciutat, una comarca, una imatge, un tòpic o una descripció ràpida i superficial. Hi ha moltes realitats que coexisteixen en un mateix territori. Hi ha molts impulsos diferents. Moltes mirades singulars i moltes iniciatives. Totes ens conformen i totes han de ser analitzades i ser tingudes en consideració.

De la mateixa manera, els primers 35 anys de l'autogovern democràtic dels valencians tampoc no poden ser examinats des d'una perspectiva única o amb uns paràmetres immutables. La complexitat del període exigeix una multiplicitat d'aproximacions, sectorials, geogràfiques, temàtiques i vitals per ser apreciada. L'equip que impulsa la Revista Valenciana d'Estudis Autònomic ha convidat a un bon nombre de persones per contribuir amb les seues aportacions a una edició molt especial de la publicació. El número 63, el volum que teniu a les mans, passa revista a diferents aspectes del nostre autogovern, fa balanç de què s'ha fet durant els darrers quaranta anys i mira cap avant i tracta d'assenyalar quines són les línies que pot seguir en el futur.

La lectura de l'índex ja ens revela de seguida la presència de molts noms coneguts, de persones d'un indubtable prestigi en diferents àmbits. Les persones que col·laboren en la publicació compten amb una trajectòria sòlida de recerca en l'àmbit de les ciències socials, especialment en el nostre sistema universitari. La revista suma noms de persones amb trajectòries intel·lectuals i acadèmiques dilatades, que han sigut espectadores privilegiades o protagonistes d'una etapa històrica per a tots els valencians i valencianes. Al seu costat podem apreciar la presència de noves generacions d'investigadors que sens dubte donaran continuïtat a una llarga i fructífera tradició en el món del coneixement a la Comunitat Valenciana. En tots els casos, compten amb publicacions i un treball intel·lectual que són punts de referència quan es tracta d'abordar la realitat actual i el passat recent de la nostra societat.

De la seua mà podrem endinsar-nos en qüestions fonamentals per a nosaltres com el finançament, l'ordenació territorial, el benestar social o l'evolució dels nostres sectors econòmics. Tots sabem fins a quin punt és important per a fer realitat un autogovern ple i indiscutit comptar amb autonomia financera i amb els recursos necessaris per fer front a les necessitats de les nostres competències d'autogovern, per a consolidar un sistema productiu avançat i fer una societat inclusiva i solidària. Sabem també que les xifres són incontestables, i que el dèficit crònic de finançament que hem patit en el passat i que encara patim ara condiona de manera decisiva les nostres polítiques públiques i frena les nostres possibilitats d'expansió. La reivindicació d'un tracte fiscal més just o d'una adequada distribució de les inversions estatals es fonamenta en el suport d'estudis objectius que mostren de manera incontestable la discriminació que arrosseguem des de fa anys. Per això són tan necessàries les aproximacions acadèmiques i de recerca social com les que s'inclouen en este número de la Revista.

Altres contribucions ens permeten conèixer millor el vessant jurídic del nostre autogovern, i les seues perspectives de futur, els seus encerts i també les seues disfuncions. L'Estatut d'Autonomia que entrà en vigor en 1982 va ser el resultat d'un llarg i complicat procés d'elaboració que va coincidir amb uns temps convulsos en molts sentits. La reforma de 2006 va ser un salt qualitatiu enorme, que deixava arrere conflictes estèrils, i tractava de donar resposta a les demandes d'una societat que no veu l'autogovern com una finalitat en si mateixa, sinó com un gran instrument de transformació i de millora de les condicions de vida de la gent. No ens han de fer por les reformes. Ens ha de fer por l'immobilisme. El marc estatutari que volem no és ni pot ser immutable, però tampoc pot estar sotmés a canvis constants en funció de les majories polítiques que imperen en cada moment i ha de fonamentar-se sempre en estudis sòlids, comparatius i rigorosos.

L'articulació territorial de l'estat és objecte constant de debats, tant polítics com acadèmics i doctrinals. Tampoc hem de témer com a societat el conflicte, els enfrontaments polítics i les divisions ocasionals. Hem de témer la incapacitat de la política per a abordar-les de manera ordenada, democràtica, discussiva i buscar-ne solucions polítiques que siguin estables i flexibles. Els valencians ni volem ni podem ser convidats de pedra en una discussió que pot condicionar en bona mida les perspectives futures del nostre autogovern. El problema valencià existeix i és legítim que siga discutit i que es busquen solucions que siguin alhora compartides per tots i singulars per a la Comunitat Valenciana.

Les persones que des dels àmbits jurídics, constitucionals o politològics col·laboren en este número de la Revista Valenciana d'Estudis Autònoms han acreditat constantment la seua vàlua i ens poden permetre obtenir una visió més extensa després de contrastar diferents punts de vista i acostar-nos així amb un bagatge més complet a una realitat complexa i en constant evolució com és la dinàmica política de l'actual Comunitat Valenciana.

Elles i ells han fet possible una publicació que tots volem ara que esperone debats i noves aportacions valuoses. Des d'estes línies voldria agrair a totes les persones que d'una manera o una altra han fet possible la culminació del número 63 de la Revista Valenciana d'Estudis Autònoms la seua col·laboració. I voldria també animar a totes i a tots a seguir treballant per millorar el nostre autogovern des de la seua responsabilitat pròpia, amb nous anàlisis i estudis, amb obres que ens ajuden a tots a conèixer millor la nostra realitat i a traçar les línies del progrés i el renaixement del poble valencià en un futur tan apassionant com desconegut.

XIMO PUIG

President de la Generalitat

Del preámbulo del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana de 1982 a un valencianismo plural de la mayoría

Aprobada la Constitución Española, es, en su marco, donde la tradición valenciana proveniente del histórico Reino de Valencia se encuentra con la concepción moderna del País Valenciano, dando origen a la autonomía valenciana, como integradora de ambas corrientes de opinión que enmarcan lo valenciano en un concepto cultural propio en el estricto marco geográfico que comprende.

Un lector levemente desinformado podría creer que el anterior fragmento, perteneciente al Preámbulo del Estatut d'Autonomía de la Comunitat Valenciana (EACV), de 1982, es sólo una apelación historicista de las que no escasean en el derecho autonómico comparado. Pero inmediatamente debería pensar que en tan alambicada redacción subyace *algo más*. Y su posible asombro podría encontrar inmediato alimento: le bastaría para ello leer el artículo 1.1 del mismo EACV:

El pueblo valenciano, históricamente organizado como Reino de Valencia, se constituye en Comunidad Autónoma, dentro de la indisoluble unidad de la nación española, como expresión de su identidad histórica y en el ejercicio del derecho de autogobierno que la Constitución reconoce a toda nacionalidad, con la denominación de Comunidad Valenciana.

Lo que ya no sabría decir es si la perplejidad se incrementaría o menguaría si algún valenciano levemente informado le explicara que en tan extraño juego de palabras, en estas definiciones abstrusas, radica, ni más ni menos, el núcleo esencial de la definición identitario-institucional de *lo valenciano*. Y tanto más en cuanto que podemos afirmar que el redactor estatuyente -con la alborozada aquiescencia de las Cortes Generales-, y a diferencia de lo que sucede en otras comunidades autónomas, estableció con dicha definición *un* fundamento del *autogobierno* y, por lo tanto, conformó el contenido esencial del "Derecho a la autonomía" que de forma equívoca, pero eficaz, aparece en el artículo 2 de la Constitución Española (CE).

Como se puede apreciar, el eje esencial de ello es la alusión, prácticamente inexistente en el derecho comparado, a una presunta pero, al parecer, potentísima dicotomía entre el *Reino* y el *País*. La energía con que se expresa dicha divergencia inevitablemente suscita la duda sobre si ambos términos aluden a la misma cosa o, si, por el contrario, nombran cosas sustancialmente distintas. En principio podríamos invocar la lógica para preferir la interpretación que favorece que pensemos que nos encontramos con palabras que aluden a realidades de esencia distinta. Porque, según el texto, el Reino fue -como *sustancia histórica concreta*-, pero ni era ni *podría llegar a ser*; por lo que su fuerza concluía en el momento de la entrada en vigor del EACV. Sin embargo nunca se llegó a dilucidar que era, o es, un País, en el sentido que aquí se usaba. Y más dudas: ¿qué realidad material se cobijaba en la idea de moderna concepción?, ¿puede ser atribuible a una *moderna concepción* una misma imposibilidad de ser o de llegar a ser?

La realidad, obviamente, es que hablando de estos asuntos, de otros se estaba hablando. En realidad lo existente -concebido y a medio nacer- era un País Valenciano, pues tal era la denominación oficial en el Decreto Preautonómico. Pero en tal País había una *qüestió de noms*, como se dijo hasta la saciedad en la misma época. Y esta disputa, que a muchos debió de parecer interminable, aún podía incluir otras denominaciones que, por costumbre o/y por diversas vicisitudes tácticas, habían sido usadas con mayor o menor intensidad, en todo o en parte del territorio. Así: Región Valenciana, Sureste, Levante o Valencia -tomando la capital por el todo-. Si habían sido usadas y eran rechazadas por algo sería. Es como si a una extraña *final* hubieran llegado, en sucesivas eliminatorias, el Reino y el País... Pero, tras una prolongada igualada, tras infinitas prórrogas, fuera aconsejable consensuar un nombre nuevo, immaculado, sin pecado original. Desde la esperanza, es preciso insistir, en que tan bienaventurado hallazgo pudiera concluir con el sustrato ideológico que se evidenciaba en la dicotomía apuntada. Un nombre, en fin, en el que unos no vieran una antigualla connotada de un tradicionalismo proclive al regionalismo españolista y otros no pensarán en un País que no era sino una pieza de unos futuribles, evanescentes *Països Catalans*. Tan equivocados estaban unos como otros: la nueva España autonómica y el ímpetu de renovadas dinámicas culturales impedían ambas alternativas. Pero era difícil saberlo en ese momento. La esencia identitaria, pues, era el conflicto mismo. Y, signo de los tiempos, el interés por superarlo impregna estas líneas iniciales del Estatut de Benicassim-Madrid.

Así nació la *Comunidad Valenciana*. Una solución de última hora. La más fría, la más artificial. Solución, pues, superadora, pero no *integradora*. De todas maneras hay que reconocer que encontrar otra distinta era tarea casi imposible. Que yo sepa nadie lo ha hecho hasta la fecha. Que algunos aún se recreen en lamentar *su* derrota, vivida como total derrota colectiva, es otro asunto.

En definitiva fue un signo de cómo las divergencias en los factores de representación del nuevo sistema de autogobierno habían polarizado el debate estatutario. Pero, por ello mismo, es legítimo y muy útil intentar ir más allá en la interpretación.

En efecto: esa contradicción denotaba que lo que estaba en duda eran las fórmulas de adaptación a las nuevas -e imprecisas- condiciones democráticas. La nueva conformación de élites, las estructuras de vertebración y de sociabilidad y los discursos políticos circulantes eran los que estaban debajo de la contradicción, los que precisaban nombres sólidos. Tres ó cuatro años antes algunos ilustrados ya advertían de los problemas subyacentes. Pero socialmente nadie hubiera imaginado que el nombre, o la bandera, o la denominación de la lengua propia, fueran a ser fuente fuerte de conflictos. Y en realidad ese conflicto *de símbolos* viene a oscurecer el hecho de que hubo una fragmentación de conflictos. Hubo una "Guerra de Valencia", caracterizada por el enfrentamiento entre catalanismo y anticatalanismo -que, a su vez, escondía muchos matices-; pero también hubo una "Guerra de Alicante", menos virulenta, pero con efectos perdurables, sobre la ubicación del sur en la naciente realidad geopolítica.

Hubo, sin embargo, una coincidencia: en todos los conflictos en presencia, uno de los focos activos pudo identificarse, con mayor o menor nitidez, con posiciones que trataban de impedir o, al menos, retardar, el proceso democratizador. No sostengo que *toda* la movilización de masas o de acciones concretas tuvieran ese objetivo, pero sí que, en ellas hubo un sesgo que permitía establecer alianzas con esos grupos tardofranquistas. Y no es casualidad que el uso significativo de violencia se produjera *contra* una de las posiciones en debate.

Pero hechas estas aclaraciones, parece conveniente insistir en que mal haríamos los valencianos en sentirnos, como tantas veces ha sucedido, especímenes extraños por esas dificultades: en casi todos los territorios hubo conflictos identitarios relacionados con símbolos, denominaciones, capitalidad, fronteras, articulación provincial... En definitiva, de una manera

o de otra, expresaban que las élites locales tradicionales se interrogaban sobre las nuevas formas de ascenso y representación social una vez que se cegaban los mecanismos usados en el magma del Movimiento. A la vez que nuevas élites, más cultas y abiertas, trataban de hegemonizar el nuevo periodo que se abría, intentando, cuando era posible, establecer alianzas con sectores movilizados en torno a otros ejes, como la clase obrera.

Pero sí hubo algunas *peculiaridades* valencianas que podemos sintetizar así:

- 1.- Confluyó un altísimo grado de *conciencia regional* -desigualmente repartida en el territorio- con un bajo nivel de *conciencia nacionalitaria*. Podríamos decir que hubo una fuerte presencia de *españolidad modificada*, es decir: un desarrollado y mayoritariamente compartido sentimiento de españolidad, pero de *una España* que no es *como* la vivida en otros lugares, que no es imaginada con los signos que son habituales en otros sitios: el regionalismo valenciano reivindicaba su propia manera de imaginar a España. Alegre, frutal, mediterránea y turística: *feliz*. No es la España folklórica a lo aragonés o andaluz, ni preñada de adustez castellanista ni de casticismo madrileño... Lo malo, la herida, es que la España soñada tampoco se identifica mayoritariamente con la españolidad-valenciana y permanecía muy lejos de algunas realidades de las que la crisis del Régimen -en el marco de una crisis económica- ponían en evidencia.
- 2.- El regionalismo predominante no explicó la región como una realidad completa, sino como un agregado de realidades, aunque, en él, las señas preponderantes eran las marcadas por la capital y su entorno. Las élites de otros lugares establecieron un sistema de contrapesos simbólicos: hay un regionalismo alicantino -y otro de la Vega Baja, por ejemplo- que no niegan el regionalismo valenciano pero que, en su despolitización discursiva, se confortan en el victimismo de su satelización, si acaso restañado efímeramente en las grandes jornadas festivas. Lo que también es posible porque ese regionalismo interno, mal ensamblado, no deja de ser reflejo de un protagonismo de lo urbano, quizá añorante de huertas y bancales, pero que en su presunta superioridad se (en)cierra en sus límites, en sus circunvalaciones. Lo que ayuda a entender otra fuente de conflictos: el que se produce entre poblaciones demográfica y económicamente boyantes y las capitales provinciales, asentadas en

sus convicciones administrativas y en la gestión de un *buen gusto* asimilado a un sentido del orden heredado. En los inciertos años de la Transición la gestión de eso perduró por un tiempo en manos de políticos y gestores policiales poco comprensivos con las sutilezas de una sociedad organizada en torno a derechos fundamentales y al respeto del pluralismo.

- 3.- A todo ello hay que añadir otros factores particulares. El más significativo: la existencia de una lengua propia *rasgada*. Una lengua que nadie niega *en sí* pero de la que las élites tradicionales dudaban que pudiera servir para sí. Se convertirá en un artificio polivalente. Para unos será un factor regionalizante en cuanto que su *inutilidad amable* reflejaba la impotencia de una identidad que impugnara la españolidad esencial. Para otros sería la marca decisiva de diferencia y de inmersión en la catalanidad que daba definitivo sentido a la auténtica *diferencia valenciana*. Obviamente esta visión de la realidad daba una ventaja indudable a los primeros porque encontraban libre el camino para establecer alianzas cotidianas y absolutamente flexibles con los centenares de miles de valencianos castellano-hablantes. El recuerdo de instituciones históricas podía estar presente entre algunas élites e, incluso, ser revivido de forma visual en un recorrido por el *cap i casal* y alguna otra ciudad monumental, pero era un recuerdo *oscuro* -relacionado con la *fosca consciència* de la que algunos hablaron en la época-: recuerdos inciertos para coser discursos y para aportar denominaciones historicistas al nuevo estatutismo, pero improbables para favorecer una movilización política nítida.

Todo esto puede resumirse en una confrontación entre un regionalismo *líquido*, fácilmente plegable ante el peso de su propia ineptitud modernizadora pero, por ello mismo, muy capaz para adueñarse de segmentos de *creencias* firmemente arraigadas en la pequeña burguesía, en especial la que vertebraba eficazmente su sociabilidad en fiestas o formas de religiosidad o culturales de baja intensidad que reproducían en sus rituales esas creencias *inmemoriales*, que aportaban una relativa seguridad grupal que se sumaba a la ofrendada por las formas dominantes de españolidad valenciana. Un valor importantísimo en la era de zozobra que abrió la muerte de Franco. Y es precisamente contra eso contra lo que surgió el poderoso análisis alternativo que se abre con la publicación de *Nosaltres els valencians*, la obra señera de Joan Fuster, en 1962. Podemos hablar de la configuración de un *paradigma fusteriano*, alimentado en los lustros

siguientes por historiadores, sociólogos, lingüistas, maestros, periodistas... y que se convierte en el discurso cohesivo de nuevas élites intelectuales, plenamente conscientes de la novedad del periodo y que con la complejidad de sus análisis conectaba con otras corrientes ideológicas que configurarían la oposición al Régimen.

Nada más alejado de sus intenciones que separarse del *pueblo* al que trata de representar, pero condenado a confrontar con segmentos de ese pueblo -al fin y al cabo siempre difusamente identificado- en cuanto que en su intensidad culta estaba llamado a impugnar el sistema de seguridades que representaba el regionalismo *bien entendido*. De ahí una de sus tragedias: cualquier intento de aliarse con estos valencianos que se sentían como tales, antes de llevar la buena nueva del valencianismo desarrollado -o nacionalismo- a la mayoría que, simplemente, se sentía *española de aquí*, se saldará en un incremento del conflicto. La tensión estaba servida. Y en ella, dilucidar quién *tenía razón* era una vana esperanza.

En definitiva no dejaba de ser aleccionador, o paradójico, según se mire, que esta manera de articular lo que fue la madre de todos los conflictos, era una muestra más de una idea muy cara a Fuster, bien descrita, en su devenir temporal, por Reglá: la historia del pueblo valenciano era la historia de un *dualismo*. Dualismo originario en el nacimiento de la misma realidad histórica protonacional: la conquista y la repoblación como obra conjunta, pero asimétrica, de aragoneses y catalanes, que, a su vez, determinará la dualidad entre la modernidad marítimo-comercial catalana y el feudalismo más retardatario del interior agrario aragonés -con todas las excepciones que pongamos-. Dualismo inicial entre el cristianismo, que llega en esta conquista-cruzada y el peso, por siglos, de una población morisca, mirada por los progresistas catalanistas con simpatía en cuanto que derrotados, desplazados y humillados, pero descrita a veces como factor de atraso por servir a intereses arcaizantes. Y, en fin, dualismo lingüístico perdurable, el que para algunos marcará la línea divisoria entre lo nacional y lo extraño y que servirá, de manera algo confusa, en ocasiones, para impugnar o problematizar fenómenos como la sustitución lingüística en el declive barroco, o tras la Guerra de Sucesión, o por la represión franquista, o por la llegada de una inmigración de masas ligada a la industrialización.... En definitiva el dualismo lingüístico se convirtió en el factor socio-cultural más fácilmente identificable, pero el menos predictivo acerca de los comportamientos políticos de medio y largo alcance. Salvo en lugares o situaciones aisladas, perfectamente contrapuestos a situaciones similares -o más potentes en términos demográficos- de la

otra lengua. Que la dualidad se reprodujera en el seno mismo de la lengua propia, empantanada en el interminable debate sobre su denominación, no fue sino un amargo colofón. ¿Más dualidades? Sí: entre *maulets* y *botiflers*, aunque ese parezca un secreto de familia mal digerido. Otras podríamos buscar, pero no hacen al caso. Bastante tenemos con estas.

Recapitulemos: en el momento de la Transición encontramos, como ideologías -con diversos grados de ambigüedad- preocupadas por la definición de lo que pudiera ser Reino o País:

- 1) Un regionalismo interpretativamente débil pero capaz de integrar en su imaginario todo lo existente que no impugnara prácticas arraigadas en la sociabilidad tradicional. Conservador en el sentido primigenio del término, pero que, sin embargo, será capaz de convertirse en un factor segregador sobre la base de establecer una nítida distinción valenciano/no valenciano sobre la base de que quién no acepte su idea de *valenciania era catalán*.
- 2) Un fusteriano catalanista que, más que en la obra de Fuster, se evidencia en las construcciones y prácticas de muchos de sus seguidores, interesados en construir una (imposible) homogeneidad nacionalitataria que permitiera una fantasmagórica *societat normal*, a partir de una normalización e identificación idiomática. Sin embargo, si analizados textos y contextos, no vemos a este grupo realmente convencido de la utilidad, necesidad o probabilidad de convertirse en una parte marginal de unos quiméricos *Països Catalans*. Lo que hallamos es un interés racional-afectivo por construir esa *normalidad* imitando el modelo histórico catalán. Empeñado en mostrar sus brillantes logros intelectuales como *autoevidentes*, se abocó al conflicto con los sectores que precisaba para convertirse en un movimiento mayoritario transversal. En muchos aspectos contribuyó decisivamente a la modernización de la sociedad autonómica, pero extremó su nivel de autoexigencia hasta el punto de vivir como derrota sus nostalgias.

Como vemos, al final de este proceso el dualismo aparente se había convertido en un *trilateralismo* -si se me permite el exceso terminológico-: a *regionalistas* y a los *fusterianos* había que sumar una masa, probablemente mayoritaria, de valencianos *no adscritos*, a los que ya les iba bien con no meterse en más líos que los propios de la época, con el castellano, quizá compatible con cantar los himnos de precepto en las fiestas de

guardar. En muchos casos ese *tercer país* -o *reino*, no vamos a pelearnos por eso ahora- se identificaba con el mapa de las disonancias territoriales y con otros sentimientos de pertenencia perfectamente homologados.

Pero si regresamos a la dualidad de los sectores nacionalitariamente movilizados, debemos reconocer que ambos compartían, aunque no lo supieran, un elemento común: la ausencia de un proyecto institucional. Sencillamente no lo habían necesitado. Si acaso algunos recordaban algún memorable episodio de la época foral o los estatutos imposibles de la II República. Sectores fusterianos habían elaborado un *Estatut d'Elx* concebido más como un elemento de brega que como una propuesta firme -algo imposible por carecerse de Constitución de referencia-. Las mismas opiniones de Fuster sobre el futuro institucional del País solían ser característicamente ambiguas. Pero el avance insoslayable de la Transición alterará eso. Desde luego el sector catalanista demandó desde el primer momento un *Estatut*, siquiera sea porque conocía muy bien la experiencia catalana. Los sectores regionalistas no lo plantearon, en su primer movimiento, esencialmente defensivo, como una prioridad; y algunos de sus más destacados líderes, incluso, se opusieron a la España autonómica...

Todo cambió en octubre de 1977. Primero porque, pegando un cartel -pura cuatribarrada- que anunciaba la manifestación por el Estatut, moría asesinado en Alicante Miquel Grau, desplazando al sur el peor de los episodios de violencia, para establecer un vínculo perdurable, como en otros lugares de España, entre libertad, democracia y autogobierno. Y, segundo, por la magnífica manifestación de València el día 9: un hito y un mito, combustible suficiente para añorar ese encuentro postrero sin conflicto. Las tierras valencianas y sus gentes entraban en una nueva espiral: conduciría al Estatut. Pero a ese Estatut que no pudo impedir dar cuenta del conflicto mismo con que fue alumbrado. Con el análisis de eso comenzábamos estas reflexiones.

Y, mientras, el sector fusteriano consiguió impresionantes logros, marcando lo principal de la agenda cultural colectiva, revelándose como el único paradigma capaz de establecer hilos de contactos entre determinadas élites cultas y de estas con otros grupos sociales que protagonizaron la Transición valenciana -que fue bastante más que los alineamientos identitarios de la *Batalla de València*-... Pero no consiguieron que sus símbolos y denominaciones fueran los hegemónicos. En realidad una *victoria* era imposible, porque nunca habían definido en qué consistiría una hipotética victoria. Acostumbrados al viento frío del tardofranquismo, con

sus parvos y fugaces éxitos, no dieron el salto de construir un imaginario político-institucional en el que la poesía no fuera el rasgo dominante. Si se leen los papeles de la época, salvo algún grupo muy minoritario que aspiraba, directamente, a la independencia en el marco *dels Països Catalans*, el catalanismo valencianista imaginaba un País *desinstitucionalizado*. Eso marcó el camino de su nostalgia perdurable.

Mientras tanto, los regionalistas, los *blaveros*, obtuvieron la victoria de conservar el Reino de su conservadurismo con bastante integridad: ni las fiestas, ni los cultos religiosos tradicionales, ni el valenciano amorosamente degradado, ni la ignorancia de lo que se alejaba del horizonte de su campanario fue sustancialmente alterado. La Comunitat, sin embargo, arrasó para siempre con el Reino-País concebido como paisaje folclórico.

Dos derrotas. Dos victorias. Eso fue el destilado último de la componenda extraña que se reflejó en el inicio del EACV.

Podríamos imaginar ahora que, puestas así las cosas, el acuerdo forzado por las circunstancias iría perdiendo su razón de ser. Y en parte así fue. Sin embargo la amargura de las posiciones enconadas fue más perdurable que su razón de ser, sobre todo por la ausencia de pensamiento institucionalista en los líderes comunitarios. Hubo algunos movimientos cívicos que contribuyeron a ciertos avances. E incluso una iniciativa pacificadora importante: la creación de la *Acadèmia Valenciana de la Llengua*, aparte, lógicamente de la *Llei d'Ús i Ensenyament del Valencià*. También es verdad que a los gobiernos de la izquierda, todavía más preocupados por la pacificación transicional, siguieron lustros de mayorías conservadoras que, a veces, no dudaron en sacar a pasear los fantasmas del pasado.

La aparente ocasión de dilucidar algunas cuestiones hubiera podido ser el Estatut reformado, con el acuerdo de las fuerzas políticas mayoritarias, en 2006. Pero si acudimos a su preámbulo encontramos este texto:

Aprobada la Constitución Española fue, en su marco, donde la tradición valenciana proveniente del histórico Reino de Valencia se encontró con la concepción moderna del País Valenciano y dio origen a la autonomía valenciana, como integradora de las dos corrientes de opinión que enmarcan todo aquello que es valenciano en un concepto cultural propio en el estricto marco geográfico que alcanza.

Y su artículo 1.1 proclama:

El pueblo valenciano, históricamente organizado como Reino de Valencia, se constituye en Comunidad Autónoma, dentro de la unidad de la nación española, como expresión de su identidad diferenciada como nacionalidad histórica y en el ejercicio del derecho de autogobierno que la Constitución Española reconoce a toda nacionalidad, con la denominación de Comunitat Valenciana.

¿Era necesaria esa insistencia? No, desde luego, desde el punto de vista jurídico. Tampoco, creo, desde el político. Probablemente podría haberse eliminado, haberse *jubilado*, por la sencilla razón de que en ámbitos particulares algunos siguen hablando de País y otros de Reino, pero hay un consenso bastante importante en el uso en *contextos oficiales* de la expresión Comunitat Valenciana. Posiblemente la reiteración en el texto sea ahora una mera expresión de cansancio, la evidencia de que lo mejor es no facilitar ocasión para un conflicto que a todos perjudica y a nadie puede beneficiar. O casi.

Pero si afirmo esto es porque creo que, en realidad, las fuentes mismas del conflicto se han agotado. Por supuesto que toda vieja cicatriz puede volver a abrirse, pero ni el panorama generado por los conflictos en torno al futuro de Catalunya han motivado un renacimiento de la disputa catalanismo/anticatalanismo. Algunos políticos, periodistas o intelectuales discreparán de esta opinión, y, sin duda, ya hemos visto a algunos que, si no son fascistas, se empeñan mucho en parecerseles, y a conservadores de pro enredando en las entrañas del enfado por ver si pueden sacar el petróleo del voto del cabreo y el patrioterismo. Igual que hemos visto a algunos catalanistas sufrir por la supuesta ignominia de que este País no ha corrido en socorro del norte en llamas. Estas pulsiones obedecen, sobre todo, a que el rescate del *espejo histórico* para explicar situaciones complejas es tentador para algunas psicologías políticas. El problema que tienen esas opiniones, desde el punto de vista de su uso como herramienta analítica y predictiva, es que se centran -¡otra vez!-, en los símbolos del conflicto, pero desprecian su contexto. Por usar un lenguaje de algunos estudiosos de la *post-verdad*: los que esperan la reproducción de las batallas de la Transición, están más preocupados por la ontología que por la epistemología. Recapitulando: una cosa son movimientos aislados, nostálgicos y hasta potencialmente violentos que buscan sombras de justificación para esconder sus pulsiones antidemocráticas -o para subrayarlas-, y otra que puedan convertirse en el mismo fenómeno de masas del pasado. Aquí

está el *quid* de la cuestión: si el fenómeno se circunscribe a ámbitos aislados -aunque incluyan episódicamente algún medio de comunicación o una tribuna parlamentaria- el fenómeno no será ni igual, ni parecido, que la Batalla que se produjo bajo la premisa de la ocupación del espacio público de manera que hiciera imposible, o dificultara, o retardara, el avance y la consolidación democrática. Y lo mismo puede decirse, si fuera menester, de grupos con ínfima militancia pero empeñados en la ocupación de la cotidianeidad por la ensoñación de ampliar hasta esta frontera el *procés*, aunque, para ser justos, estos últimos no parecen, ni de lejos, con ganas y capacidad de crear auténticos problemas. La cuestión esencial es que cualquier intento de este tipo, en las circunstancias actuales, está abocado a intentar expresarse con un lenguaje y en unos escenarios de reproducción de la realidad política muy poco proclives a la repetición de añejas disputas: son las instituciones, es el aburrido peso del Derecho lo que encontrarán enfrente.

Pero si esto es posible, si *ha llegado* a ser posible, es por la concurrencia de determinadas circunstancias.

La primera de ellas es la constatación, no siempre asumida por todos los actores en presencia, de que aquellos antiguos enfrentamientos concluyeron en *empate*. Si unos impusieron los símbolos, otros alcanzaron el éxito en la definición del contenido de la lengua propia; si unos consiguieron modernizar los discursos vertebradores, otros alcanzaron a imponer que la vertebración no acabara con una visión provincialista de la realidad. Incluso hubo momentos en que el empate se pactó, como la mencionada creación de la *Acadèmia Valenciana de la Llengua*. No obstante, esa deriva pactista y tranquilizadora no siempre era asumida por todos. Quien más y quien menos no podía dejar de transformar circunstancialmente su nostalgia en reivindicación sorda, encerrada en un callejón sin salida. Y algunos aprobaron una extrañísima ley que regulaba las *señas de identidad*, con ilusoria voluntad de fijar legislativamente, a la vez, lo *popular* y los sentimientos que los valencianos debíamos tener ante la evocación o contemplación de tradiciones particulares. A su debido tiempo fue derogada. Seguramente la mejor prueba de que ese empate era casi inevitable esté en el hecho de que ninguna propuesta, ningún análisis mínimamente consistente, haya podido mostrar que hubiera habido otro desarrollo histórico real si el EACV hubiera incluido otro nombre, bandera o himno o que las diversas políticas públicas en materia de símbolos hubieran sido distintas -más allá de lo molestas que para unos u otros sean decisiones puntuales adoptadas por los diversos gobiernos-.

A su vez, todo ello, en los últimos años, muy agitados políticamente y, por lo tanto, proclives *a priori* a un retorno a la crispación, no hubiera sido posible si en buena parte de la sociedad valenciana –pese a todo, más estabilizada institucionalmente– y en sus diversas élites, no se hubieran producido diversos *giros* perceptibles. Así:

- Un giro económico, con la toma de conciencia de los problemas causados por la infrafinanciación y el crecimiento de la deuda histórica. Estos fenómenos no sólo afectaban tangiblemente a una Comunitat que se despertó, de golpe, sabiéndose mucho más pobre de lo imaginable, sino que, por ello mismo, averiguó que decisiones ajenas afectaban a su dignidad colectiva. Este hecho va a marcar, insensiblemente, las estrategias diferenciadoras de las fuerzas políticas: mientras que la izquierda opta por poner a la ciudadanía frente a esa realidad, la derecha no puede negarla, pero aun se siente incapaz de renunciar en su discurso a los ecos del Levante feliz. Es pronto para saber en qué acabará esta dialéctica, pero, probablemente, marcará de manera indeleble el futuro. Sea como sea, se dibuja en el horizonte lo reivindicativo como nueva seña de identidad.
- Un giro ético: la acumulación de episodios de corrupción, a la vez, en la cúspide del poder valenciano en legislaturas con mayorías del PP, y una *capilarización* de la misma en municipios, sectores empresariales, etc. ha dejado una honda huella en la Comunitat. Una huella, a menudo, formulada como pregunta. De nuevo ignoramos cuáles serán las respuestas a largo plazo, pero todo parece indicar que la sociedad tratará de evidenciar que *aquello* fue un episodio que se ubica en el pasado pero, al mismo tiempo, reclama medidas preventivas muy activas. Hay una sensibilidad nueva ante lo político. Contradictoria a veces y ligada a fenómenos desconocidos, como la alteración del antiguo sistema de partidos y el fin del bipartidismo, aparece una cierta lucha por una imagen renovada, por una ética pública como factor de cohesión e identidad a conquistar.
- Un giro sobre el significado de la autonomía que está ligado a la comprensión de que una crisis en el autogobierno es nuestra forma de participar en la crisis del Estado Social (y democrático): la recentralización es una de las caras del neoliberalismo. No es extraño que diversos estudios muestren que la desafección por la autonomía llegó con la crisis económica, porque quien dejó de prestar la mayoría de servicios públicos fueron las instituciones autonómicas, las más

próximas. Sin embargo se aprecia un cierto repunte en cuanto que la persistencia de la crisis –y el cambio de discursos políticos– recuerda a la ciudadanía que si las decisiones son centrales, el centralismo es quien destruye las posibilidades de que los servicios sean mejores. Por supuesto esto es más complejo y está ligado a fenómenos muy penetrantes, como otras crisis de gran calado en el modelo territorial del Estado, pero, a la vez, se compadece con el crecimiento de organizaciones y discursos valencianistas.

Estas tres circunstancias, a la vez, constatan el envejecimiento concreto de algunas disputas porque alteran de manera decisiva el imaginario colectivo y abren vías alternativas para reconstruir los discursos del futuro: permiten la movilización social racional, previenen contra los abusos centralistas, ubican conceptos equívocos –*dignidad, ética, lo de todos*– en un marco razonable, susceptible de ser administrado con instrumentos de solidaridad y de subyacer a programas políticos concretos, compartidos en todo el territorio de la Comunitat. No significa renunciar a aspectos de integración o a valores culturales, en el más amplio sentido de la palabra, pero sí supone renunciar a que otros factores queden marginados en nombre de esencias que separan más que unen. Y no es que haya que despreciar las señas de identidad: no hay pueblo sin bandera, sea de tela o de memoria o de proyecto. Pero no es necesario que nos empeñemos en aceptar una romántica idea que hace derivar toda seña de identidad de un pozo sin fondo del que sale para coserse al alma del pueblo. Aunque a algunos les parezca mentira, Joan Fuster dejó escrito que "*Totes les banderes són igualment capciosos, fixe-u-vos-hi més dels abanderats que no dels colors*".

Ante todo ello quizá deberíamos sacar del EACV las referencias a la dualidad de las definiciones de los Preámbulos, o, al menos, guardarlas como venerables reliquias para avanzar a modelos de autocompresión y movilización colectiva auténticamente integradoras: ya no necesitamos justificar(nos) en lo que pasó hace 40 años, porque, por un lado, *somos* mucho más antiguos y, por otro, mucho más modernos. Lo auténticamente simbólico, ahora, sería saber que hubo un tiempo en que eso debía estar en el pórtico estatutario pero que ya no es preciso, que estorba, que distrae.

Y esta opinión es la base de una propuesta: avanzar a un valencianismo *plural de la mayoría*. Porque podríamos decidir que nada que se llame valencianismo es preciso, que basta con las definiciones particulares que las fuerzas ideológicas en presencia deseen atribuirse. Sin embargo me

parece que, siendo legítimo que alguien se autoexcluya de esta definición, colectivamente es mejor que exista. Por varias razones. La primera porque en la construcción de ese nuevo relato que promueva autogobierno, fondos y dignidad, serán precisos muchos *momentos de transversalidad*, no para anular las diferencias sociales o culturales, sino para agregarlas en pos de objetivos comunes. En segundo lugar porque esa pluralidad requiere de mecanismos de cooperación que nos vacunen de innecesarios conflictos, tanto los provocados por las tradicionales disputas identitarias como los que nacen de la desvertebración latente. En tercer lugar porque este proyecto sólo tiene sentido si se resimbolizan muchas cosas para hacerlas depender de las derivas institucionales, del juego normal de mayorías parlamentarias y de la fidelidad compartida en una comunidad social, democrática y fundada en Derecho. No me atrevo a hablar de una versión valenciana de *patriotismo constitucional* porque en su nombre también se han practicado en España muchas tropelías; pero, me parece, una reflexión sobre eso debería ser esencial para incorporar racionalidad y el concurso de algunas élites intelectuales.

Me parece, en fin, que para que esta idea pudiera avanzar, para que cada vez haya más ciudadanos que se consideren activamente valencianos o valencianas, en cuanto que eso ayude a mejorar su calidad democrática y los principios de igualdad, libertad, justicia y pluralismo, y que, por lo tanto, se sientan concernidos en defender su autogobierno, se requiere, al menos, del cumplimiento de varias condiciones:

- 1.- Todos los actores de la sociedad valenciana deben, sin reticencias, ni matices, excluir estrictamente el recurso a la agresividad física o/y simbólica en todos sus niveles, incluidos los justificativos, comprensivos, etc.
- 2.- Hay que poner en el centro de todas las reflexiones la vertebración territorial interna, sin apriorismos y dando por sentado que la desvertebración territorial implica la ignorancia de la pluralidad en las formas de sentirse valenciano/a: hay muchas maneras de ser valenciano/a, y ninguna es más *auténtica* que las demás. Lo que hay que cerrar es la brecha provocada por conflictos internos de los que no se (re)conocen como valencianos y la de aquellos que niegan la valencianidad de otros que por razones históricas, lingüísticas, culturales, etc. no se pliegan al estandar identitario construido en el *cap i casal* o diseñado por estructuras intelectuales minoritarias -con algunas de ellas yo me siento comprometido,

pero eso no significa que tenga que apoyarlas si se empeñan a promover dinámicas excluyentes-.

- 3.- Es preciso asegurar el respeto al EACV, de una forma activa, tomándolo como punto de partida para diversos desarrollos legales y políticos. Así, debe ser un punto de confluencia para poder concebir la autonomía valenciana como una realidad basada en un democrático y solidario autogobierno. Esto es: como parte del Estado, lugar de encuentro de tradiciones y proyectos y puente con la Unión Europea y no como mera *sucursal* del Estado Central. El EACV, precisamente, es lo que nos hace Estado, en consonancia con el texto de la Constitución Española, y nos legitima para actuar activamente contra las tendencias uniformadoras. Y para exigir que la Comunitat Valenciana sea un actor activo en el proceso de reforma constitucional.
- 4.- La aceptación de las diferencias, la pluralidad, no supone la exclusión a priori de las formas simbólicas en que se expresen esas diferencias. Igual que deben aceptarse como un legado positivo los dualismos históricos, hay que pedir respeto para todas esas formas simbólicas, con independencia del uso, en los ámbitos oficiales, de aquellos símbolos reconocidos institucionalmente. Y esperando que desde la diversidad de fuerzas se renuncie a utilizar dichos símbolos como instrumento de provocación.
- 5.- Con independencia de los debates democráticos que puedan establecerse en cada momento, el compromiso con la defensa, promoción y enseñanza del valenciano, de acuerdo con las reglas establecidas por la Acadèmia Valenciana de la Llengua y la comunidad científica, debe ser una prioridad comunitaria, modulada según las zonas de la Comunitat. Contar con una lengua propia, compartida con la que es oficial en otros territorios, y vivir en una sociedad bilingüe, es una fuente de riqueza, un eje de reconocimiento identitario y una ventaja para el aprendizaje de otras lenguas.
- 6.- No se trata de buscar un mapa de la realidad política en el que encontremos valencianistas contra no-valencianistas, sino de que cada fuerza política incorpore este ingrediente de valencianismo plural como factor de comprensión mutua y reivindicación de lo compartido de manera compatible con sus rasgos ideológicos y de su cultura política. El margen para enfatizar determinados aspectos

tos frente a otros es amplísimo: un valencianismo político común y de la mayoría, para serlo, no puede significar renuncia de tradiciones ni alimentar sentimientos de postergación, sino encontrar en él la oportunidad de que cada parte puede crecer democráticamente y aportar comprensibilidad y coherencia a sus proyectos particulares.

MANUEL ALCARAZ RAMOS

Profesor de Derecho Constitucional de la Universitat d'Alacant
y Conseller de Transparència, Responsabilitat Social,
Participació i Cooperació de la Generalitat Valenciana

Pròleg del molt Honorable President de la Generalitat	7
Del preàmbulo del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana de 1982 a un valencianismo plural de la mayoría Manuel Alzaraz	13
Estudis	
Algunas consideraciones acerca del marco general de la transición a la democracia en España Ismael Saz	30
Demandar l'autogovern: més enllà de l'anticontralisme. Valencianisme polític i autonomisme Ferran Archilés Cardona	48
Cuarenta años de autogobierno valenciano: un intento de evaluación desde un prisma jurídico Andrés Boix Palop	72
La función consultiva en la Comunitat Valenciana: reconocimiento y evolución normativa Vicente Garrido Mayol	102
¿Obras de mejora? Instituciones del estatuto Manuel Martínez Sospedra	132
El estado de bienestar y el autogobierno valenciano Antonio Ariño Villarroya	138
Congres autogovern Blanca Fuster	158
40 Anys de govern de les ciutats i del territori valencià. Una breu introducció Josep Vicent Boira i Maiques	164
Territori i urbanisme: nous reptes Joan Olmos Llorens	174
La Comunidad Valenciana: un apunte sobre su declive Joaquín Azagra Ros	178
Crecimiento, competitividad e internacionalización de la economía valenciana Begoña Fuster García	190
El futuro económico de los valencianos: compitiendo con bajos salarios Jordi Palafox	206
Els governs valencians (1983-2018). Alguns aspectes sobre la seua composició Vicenta Tasa Fuster i Anselm Bodoque Arribas	226
Evolución y retos de la organización territorial en España José Antonio Montilla Martos	252

Algunas consideraciones acerca del marco general de la transición a la democracia en España

Ismael Saz Campos
Catedrático de Historia Contemporánea
Universitat de València¹

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. RELATOS MÍTICOS Y MÍTICOS CONTRARRELATOS DE UN ABSOLUTO LLAMADO TRANSICIÓN. III. LA DEMOCRACIA COMO CONQUISTA DEMOCRÁTICA. IV. EPÍLOGO Y CONCLUSIONES.

I. Introducción

Parece pertinente señalar desde un principio que se parte aquí de dos premisas fundamentales². En primer lugar, que entiendo la transición a la democracia como un pasaje de un tipo de régimen dictatorial, el franquista, a nuestra actual democracia parlamentaria. Es decir, como un proceso *político* delimitado por el nombramiento de Adolfo Suárez como presidente de gobierno en julio de 1976 y la aprobación de la Constitución en diciembre de 1978. La primera fecha, porque es entonces cuando los principales actores, tanto los "reformistas" que vienen del régimen como los que lo hacen de la oposición antifranquista, son conscientes de que había que "transitar" necesaria e ineludiblemente hacia la democracia. La disyuntiva fundamental venía a fijarse así no ya en el objetivo final del

1. El autor participa del proyecto HAR2014-53042-P.

2. Este texto es una versión corregida y aumentada del publicado inicialmente como, SAZ, Ismael: "No solo élites. La lucha por la democracia en España", en Ferran ARCHILÉS y Julián SANZ, coords.: *Cuarenta años y un día. Antes y después del 20-N*, PU, Valencia, 2017, ps. 17 a 31.

proceso –la democracia– sino en el *quien* dirigiría el cambio; lo que obviamente afectaba a algunas de las características, tiempos y límites de dicho tránsito. La fecha conclusiva es clara: en diciembre de 1978 se cierra un proceso constituyente que significa no otra cosa que la existencia de un sistema democrático en España. La segunda premisa a que me refería consiste en situar la transición política a la democracia parlamentaria, tal y como la hemos definido, como una parte, solo un parte, de un proceso mucho más amplio y sustancial: el de la lucha por la democracia y su conquista definitiva.

Entiendo que estas puntualizaciones son fundamentales para evitar una serie de imprecisiones, distorsiones y hasta, en ocasiones, ocurrencias, que terminan por resolverse en una ceremonia de la confusión al parecer inevitable, indefinida y constantemente retroalimentada. De algunas de estas cosas me ocuparé en lo sucesivo, pero entiendo que, por encima de cualquier otra consideración, todo apunta a lo que ha venido a convertirse en la cuestión cada vez más central, que no es otra que la de la existencia de dos enfoques, de dos visiones antagónicas y, desde luego, simplificadoras de la transición y todas sus consecuencias: aquella que la *sacraliza* y aquella que la *demoniza*; aquella que la contempla como *ejemplar* y aquella que incide en todos sus *límites* y *carencias*; aquella que llega a considerarla como un modelo incluso *exportable* y *exportado* y aquella que subraya la existencia, en el espacio y en el tiempo, de otras "transiciones" no menos "modélicas". Se podría seguir con la lista de contraposiciones, pero bastaría con recordar la última, pero no menos importante: la que opone la visión de la transición modélica y fuente de todos *los bienes* y *virtudes* de la actual democracia española a aquella otra que la ve como el origen de todos *los males*, *perversiones* y *déficits* democráticos actuales.

II. Relatos míticos y míticos contrarrelatos de un absoluto llamado transición

Todas las contraposiciones señaladas apuntan a la transmutación de "la transición" en un absoluto, en un todo que pre-ordena a todos los factores y actores políticos y que termina por atrapar a cualquier tipo de fenómeno, ya sea este cultural, social, económico, etc... que le sea cronológicamente próximo. De este modo, el "todo" ordena las partes para convertirse en una clave-explicalo-todo, la cual paradójicamente no ne-

cesitaría ser explicada. Hasta los contornos cronológicos serán (pre)fijados muchas veces, no a partir de premisas metodológicas claramente formuladas, sino como aplicación retrospectiva de las tesis, juicios o visiones que se defienden.

Porque, en efecto, habría que señalar con fuerza que el término mismo "transición" no fue nunca neutro, en tanto que nunca dejó de ser un producto retrospectivo, política e ideológicamente cargado desde el momento mismo en que se empezó a utilizar, así como en sus sucesivas caracterizaciones. No está de más constatar al respecto que aún carecemos de la más elemental de las aproximaciones al estudio de un objeto: el análisis del proceso por el cual un término más o menos difuso o indefinido se va convirtiendo en concepto hasta configurarse ni más ni menos como *una etapa* de la historia contemporánea de España.

Desde luego, se habló de transiciones en otros momentos de la historia de España o de la historia universal. Bastará recordar para la primera, la idea de estar ante un proceso de cambio, no ya con la proclamación de la II República, sino con el fin mismo de la dictadura de Primo de Rivera³. Para la segunda, no es del todo ocioso recordar que la década de los setenta era en términos historiográficos la del gran debate acerca de "la transición del feudalismo al capitalismo" y no hay porqué descartar que esto ayudara a algunos autores marxistas a aceptar un término que en principio habría podido resultarles extraño⁴. Porque si bien es verdad que era lógico que en los medios del antifranquismo se contemplara, y desde muy pronto, que algún tipo de proceso transitorio debía darse en el momento del pasaje de la dictadura a la democracia⁵, no lo es menos que el mismo vocablo, "transición", viene empleado –posiblemente de forma pionera– por secto-

3. Vale la pena recordar que fue un político valenciano, el fundador de la Derecha Regional Valenciana, Luis Lucía, quien utilizó la expresión antes que nadie y de modo especialmente significativo en su libro, el libro *En estas horas de transición*, publicado en fecha tan significativa como la de enero de 1930. Este texto ha sido reeditado por la Institució Alfons el Magnànim en el año 2000.

4. De múltiples "teorías de la transición" en los clásicos, -de Maquiavelo a Locke, de Hobbes a Montesquieu, de Rousseau a Marx- hablaba, por ejemplo, Raúl MORODO –*La transición política*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 28. Para el que suscribe, estudiante de historia contemporánea entre 1974 y 1979, no había más transición que la "del feudalismo al capitalismo". Entre tanto, como ciudadano, participaba en huelgas, manifestaciones, etc., sin enterarse de que estaba viviendo otra transición, casi "La Transición" por excelencia.

5. Una amplísima visión de conjunto en JULIA, Santos: *Transición. Historia de una política española*, Galaxia Gutenberg, Madrid, 2017.

res del régimen, o que vienen de él, al hilo de las previsiones "sucesorias"⁶. En cualquier caso, conviene subrayar que ninguna periodización de la transición es políticamente neutra. Así, se ven "pre-transiciones" en 1956 –sucesos de febrero en la Universidad de Madrid–, 1959 –Plan de Estabilización– 1962 –conferencia de Múnich–; sin que falte quien considere a estas fechas ni más ni menos que como el inicio de la transición misma. Aunque para este último sentido, el del inicio de la transición, se han frecuentado más las fechas de 1969 –nombramiento de Juan Carlos como sucesor de Franco–, 1973 –asesinato de Carrero Blanco–, o 1975 –muerte de Franco. Y algo similar puede decirse de cuando se modulan los posibles finales del proceso en 1979 –elecciones municipales y/o estatutos de autonomía catalán y vasco, 1982 –llegada del PSOE al gobierno– o 1986 –entrada de España en la Comunidad Económica Europea.

Por supuesto, el hecho de que las distintas periodizaciones estén políticamente cargadas no inutiliza necesariamente su valor heurístico, pero sí debería exigir mayores esfuerzos de precisión y clarificación. Sobre todo, porque al final, el "baile" de fechas y conceptos es tal que nada termina de ser completamente reconocible. Así sucede, con la prolongación en el tiempo de una serie de crisis del régimen que no se sabe muy bien en qué lugar deja a la transición o con la prolongación de las "etapas" de la transición que empezando por el "hecho biológico" concluirán siete años más tarde⁷. Todo esto por no entrar en la problemática de la existencia de múltiples y variopintas "transiciones" (económica, social, cultural, sindical, militar, eclesiástica, de la prensa, municipal, autonómica...) que terminan por "devorar" todos los procesos fagocitándolos en un solo "concepto". Y no otra cosa puede decirse de las sucesivas y parece que ilimitadas transi-

6. Ya en octubre de 1974 Gabriel Elorriaga, hablaba de una transición que habría de ser poco más o menos la culminación democrática de una larga evolución del régimen franquista –"Transición o convulsión", *ABC*, 5 de octubre de 1974. Claro que en algo de esto ya se la había anticipado Fraga Iribarne un año antes, cuando abogaba por "producir ideas verbales para una España en transición", *Informaciones*, 6 de febrero de 1973. Ya en 1975, era José María Areilza quien desde *ABC* y en un artículo significativamente titulado "La transición" reflexionaba sobre esa "hora de transición" a la que inexorablemente se acercaba España una vez se produjera la sustitución del "Generalísimo Franco por el Príncipe Juan Carlos en la Jefatura del Estado". Digamos, en fin, que a inicios de 1975 la transición ya tenía su primer gran libro, el de Ricardo DE LA CIERVA: *Crónicas de la transición. De la muerte de Carrero a la proclamación del Rey*, Planeta, Barcelona, 1975.

7. Véase a título de ejemplo el debate mantenido recientemente por dos de nuestros mejores especialistas en el periodo: GALLEGO, Ferran: "La genealogía de la transición política española (1973-1977)"; SOTO, Álvaro: "Va haver-hi transició? Arguments per a un debat"; GALLEGO, Ferran: "Quina transició hi va haver? La crisi del franquisme, el desenvolupament de la reforma i els orígens de la ruptura política española", todos en *Sigle XX. Revista catalana d'història*, núm. 2, 2009, ps. 123 a 164.

ciones: la primera, la segunda, la tercera presente o la cuarta futura. Todo a placer. No deja de ser sintomático en este sentido que haya autores que, aunque con contribuciones relevantes, no puedan evitar la tentación de diferenciar entre una "Transición de la dictadura a la democracia" (1975-1982) y una "Transición como período histórico" que sería en la que estaríamos instalados desde hace cuarenta años⁸.

Podríamos sintetizar lo expuesto señalando que el, los absolutos, de la transición se articulan como relatos alternativos de algo cuya existencia se reconoce y magnifica, para lo bueno y para lo malo, pero ignorando que ese algo, el término-concepto de "transición", es en sí mismo el producto de uno o varios relatos⁹. Y es a partir de aquí cuando podemos intentar profundizar algo más en el tema de los relatos contrapuestos, de lo que los diferencia y de lo que tienen en común.

Porque en común tienen, en efecto, en muchos de los casos, un posicionamiento de los autores de las distintas aproximaciones a la transición en el que parece imponerse la voluntad de legitimar o deslegitimar sobre la de entender el proceso en toda su complejidad. Con frecuencia, el autor-constructor de un relato determinado se convierte de hecho en el *juez* dispuesto a explicar lo que se hizo bien y lo que se hizo mal, lo que se tenía que haber hecho, pero no se hizo o lo que se hizo estupendamente bien, y así sucesivamente.

Como quiera que generalmente hay una correspondencia entre las valoraciones, positivas o negativas, de cuestiones y actitudes parciales y el "juicio" de conjunto sobre la transición, lo que viene continuamente retroalimentado, y eso es en lo que queremos incidir especialmente, es, desde luego, el *mito, en positivo*, de la transición, pero también el *no me nos mito, en negativo*, de la transición. Es decir, se trata, en suma, de la existencia de dos relatos que se articulan desde la voluntad, a veces explícita a veces implícita, de intervenir retrospectivamente en los procesos; casi como si hubiera una necesidad de saldar las cuentas con el pasado, en ocasiones, más personales que colectivas. Una vez reconocido que hay un mito sacralizador de la transición y otro mito demonizador de la misma y que ambas construcciones míticas tienen una poderosa

8. MORÁN, Gregorio: *El precio de la transición. Edición corregida y actualizada*, Akal, Madrid, 2015, p. 9.

9. Aunque no se corresponde exactamente en cuanto a objeto de estudio con el que aquí se desarrolla, no puede dejar de señalar que he encontrado fuente de inspiración en el título de una obra: CALVO CARILLA, José Luis, et. al., (eds.), *El relato de la transición/La transición como relato*, PUZ, Zaragoza, 2013.

capacidad para articular cada uno de los relatos, podríamos dar un paso más a lo hora de localizar alguna otra semejanza significativa. Y la más importante de las semejanzas es la que se refiere al carácter supuestamente decisivo del papel de las élites. Esta aseveración podría parecer obvia en lo que tiene que ver con la visión sacralizada, positiva, benevolente, hegemónica si se quiere, de la transición. En efecto, desde esta perspectiva todo puede aparecer como algo beatífico, casi como un concurso de santos: desde el rey a Suárez pasando por Álvarez Miranda, desde Santiago Carrillo a Felipe González, pasando por Alfonso Guerra y algunos más, y así sucesivamente hasta configurarse una especie de desfile de actores que parecerían como ungidos por la historia para llevar a feliz término la más dificultosa de todas las tareas históricas imaginables, la de la transición española a la democracia. De una forma más elaborada, se puede hablar de "élites", de élites reformistas provenientes del régimen franquista y de las élites procedentes del antifranquismo, pero en última instancia el discurso no cambia: todas hicieron lo que debieron, todas fueron conscientes de la importancia del momento histórico, todas contribuyeron, con su lucidez y sentido de la responsabilidad a crear y recrear el gran instrumento que hizo posible la transición: el consenso.

Tampoco es muy diferente el discurso en lo tocante al papel decisivo de las élites en la otra construcción alternativa, en la del mito -negativo- de la transición. Porque, aquí, dado el supuesto de que la transición concluyó con una democracia incompleta y "deficitaria", no hay más que subrayar las continuidades de todo tipo respecto de franquismo. Y no hace falta esforzarse mucho para encontrar a los responsables de todas estas continuidades. De un lado, es casi una tautología, las élites franquistas. Y por aquí se articularán visiones más críticas de las posiciones, cambiantes, del rey, de Adolfo Suárez y de tantos otros cuya conversión a la democracia habría sido eso, una "conversión", además tardía y de inciertos ritmos, tiempos y límites. Pero, por el otro lado, casi como complemento necesario, las élites procedentes del antifranquismo no saldrían mejor paradas. Por supuesto, caben aquí todos los matices que se quieran, pero en general, podría decirse que esas élites antifranquistas *no supieron* analizar correctamente las sucesivas situaciones y *no supieron* estar a la altura de las circunstancias. Se trataría de actores, sectarios a veces, oportunistas en ocasiones, propensos a claudicar cuando no a traicionar. Y, por supuesto, dispuestos a desmovilizar, a derrochar, podríamos decir, ese supuesto capital político políticamente imbatible que habría sido la movilización popular.

Y es por aquí, si bien se ve, que aparecen por primera vez en este relato demonizador las masas, esa movilización popular cuya ausencia algunos celebran como condición para el triunfo del proceso democratizador¹⁰, y a la que otros directamente minusvaloran, como es obvio cuando se trata de reafirmar el papel de las élites reformistas¹¹. También se puede dar un cierto reconocimiento de las dinámicas populares, aunque presentadas en clave subordinada. Y no faltan, en fin, -todo lo contrario- quienes terminan por subsumir al conjunto de los sectores populares en el papel de sujeto paciente de todas las manipulaciones, distorsiones o claudicaciones¹². Por supuesto, estas distinciones son más complejas de lo aquí expuesto, pero en sus transversalidades y permutaciones, en los distintos autores y para los diversos tiempos y circunstancias, podría decirse que en el sustrato mítico de la transición sacralizada y en el sustrato mítico de la transición demonizada, la sociedad civil es, por activa o por pasiva, la gran ausente¹³. En lo que sigue, aunque sin grandes pretensiones de origi-

10. Existe, como es sabido una poderosa corriente analítica que fija el éxito de las transiciones en el acierto de las élites, que se presenta muchas veces en oposición al protagonismo de las masas. De algo de eso nos ocupamos en "Y la sociedad marcó el camino. O sobre el triunfo de la democracia en España", recogido ahora en SAZ CAMPOS, Ismael: *Las caras del franquismo*, Comares, Granada, 2013, ps. 169 a 185 (174).

11. De las reformistas y de las otras. Algunas, además, en venturosa y benéfica conjunción. Como, por ejemplo, la que según Javier Cercas en *Anatomía de un instante* (Mondadori, Barcelona, 2009), se habría dado con Gutiérrez Mellado, Santiago Carrillo y Adolfo Suárez. Desde luego, no falta alguna alusión en el libro a lo que no era clase política, "la mayoría del país", aunque hay que reconocer que el papel que se le concede es más bien triste: "había aceptado con pasividad el franquismo, se había ilusionado primero con la democracia y luego parecía desengañada". *Id.*, p. 426 (subrayados míos).

12. La capacidad para re-articular argumentaciones para amagar autocríticas que terminan en reafirmar lo que aparentemente se quiere rectificar, es en ocasiones antológica. Así, por ejemplo, Jaime Pastor recuerda que su partido, la Liga Comunista Revolucionaria, se esforzó en su momento por "superar una visión excesivamente subjetivista según la cual toda la responsabilidad del fracaso del proyecto rupturista debía ser achacado a las 'direcciones obreras traidoras'", pero en la página siguiente se vuelve a insistir en desmovilizaciones, transformismos y Sánchez Ferlosio mediante, "claudicaciones". PASTOR VERDÚ, Jaime: "Un balance crítico de la Transición política española", en Marie-Claude CHAPUT y J. PÉREZ SERRANO, *La transición española. Nuevos enfoques para un viejo debate*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2015, ps. 295 a 325 (301-302).

13. En relación, por supuesto con el tipo de relatos que venimos analizando y no de otros. Lo contrario significaría desconocer la importancia de obras como las de Víctor Pérez Díaz respecto de la sociedad civil o la de José María Maravall sobre la dialéctica entre la "política reformista 'desde arriba'" y "las presiones 'desde abajo'" y los movimientos sociales reivindicativos. El carácter temprano y pionero de esta última obra hace pensar, sin embargo, que la "transitología" empezó a derivar después en otras direcciones hasta que nuevas corrientes historiográficas o sociológicas volvieron a reivindicar la importancia de las dinámicas desde abajo. PÉREZ DÍAZ, Víctor: *La primacía de la sociedad civil*, Alianza, Madrid, 1993; MARAVALL, José María: *La política de la transición, 1975-1980*, Taurus, Madrid, 1981.

nalidad, intentaremos poner de manifiesto algunas cuestiones esenciales para un enfoque alternativo a los que hemos venido considerando¹⁴.

III. La democracia como conquista democrática

1. A la altura de 1975, la dictadura franquista estaba tan descompuesta como el dictador que la encarnaba, hasta el punto de que la evolución física de Franco parecía una metáfora de la del propio régimen. A la defensiva y en estado de franca descomposición, la dictadura franquista había ido acumulando derrotas y retrocesos en la cuestión central para todo régimen político que es la de las relaciones con la sociedad. En efecto, a partir de 1956 el distanciamiento del mundo de la Universidad y de la alta cultura es cada vez más amplio y rotundo. Desde 1965 no existe ya ni siquiera el principal instrumento de control de los estudiantes universitarios, el SEU. El progresivo alejamiento de sectores cada vez más amplios del catolicismo fue corroyendo aquel formidable mecanismo de legitimación que había proporcionado la Iglesia. Los intentos falangistas de relanzamiento de los sindicatos oficiales habían constituido un fiasco, como tuvieron que reconocer las fuentes el propio régimen y como pusieron meridianamente de manifiesto las elecciones sindicales de 1975, las cuales, *con Franco vivo*, venían a suponer la pérdida de facto del principal instrumento de control de ese sector fundamental de la sociedad constituido por los trabajadores. También las fuentes del propio régimen daban cuenta de la conciencia del mismo de que estaba perdiendo la batalla regional-nacional. El creciente movimiento ciudadano, en fin, prometía cerrar el círculo de la articulación en clave anti-franquista de todo lo que en la sociedad *se movía*¹⁵.

14. Porque, como se habrá podido apreciar ya con claridad, no se trata de "explicar" aquí la transición en su conjunto, ni siquiera de presentar una especie de estado de la cuestión, sino sólo de incidir en algunas cuestiones que consideramos esenciales. Para lo primero y lo segundo creo que son de obligada consulta, entre los más recientes, los trabajos de Pamela Radcliff, Santos Juliá y Pere Ysàs. RADCLIFF, Pamela: "Si ocurrió en España, ¿por qué no en cualquier otra parte? Evaluación del 'modelo' español de transición a la democracia", *Pasajes de pensamiento contemporáneo*, núm. 29, 1999, ps. 109 a 119; JULIÁ, Santos: "Cosas que de la transición se cuentan", *Ayer*, núm. 79, 2010, ps. 297 a 319; YSÀS, Pere: "La Transición española. Luces y sombras", *Ayer*, núm. 79, 2010, ps. 31 a 57.

15. YSÀS, Pere: *Disidencia y subversión. La lucha del régimen franquista por su supervivencia, 1960-1975*, Crítica, Barcelona, 2004; TUSELL, Javier y GARCÍA Y QUEIPO DE LLANO, Genoveva: *Tiempo de incertidumbre*, Crítica, Barcelona, 2003; SANTACANA, Carles: *El franquismo i els catalans: els informes del Consejo Nacional del Movimiento (1962-1971)*, Afers, Catarroja, 2000; SAZ CAMPOS, Ismael, ed.: "Dossier. Crisis y descomposición del franquismo", *Ayer*, núm. 68, 2007

2. Pero la dictadura "no cayó", y ni siquiera fue derribada tras la desaparición de Franco quien, como se ha repetido hasta la saciedad, murió "en la cama". Pero aquí conviene tomar en consideración algunas cuestiones no siempre suficientemente valoradas. Sí que lo han sido, justamente, las que han llamado la atención sobre la existencia de evidentes, aunque cada vez más pasivos que activos, apoyos sociales a la dictadura; pretender lo contrario, sería presentar al franquismo como el único régimen antidemocrático de la historia sin apoyos sociales, lo cual es lógicamente absurdo. También se ha recalcado justamente la existencia de los traumas procedentes de la guerra civil –el "nunca más" una guerra civil- y, aunque algo menos, el trauma de la terrible, cruenta y cruel represión de la posguerra. El primero, pudo tener efectos de no movilización y no politización de segmentos potencialmente enemigos de la dictadura, al tiempo que pudo potenciar el cínico discurso del régimen sobre la paz y contra "la política". El segundo, el relativo a la represión –que perdió progresivamente sus connotaciones más trágicas, pero sin desaparecer *nunca*- hubo de tener no menores efectos paralizantes, sobre los cuales, sin embargo, se pasa más de una vez de puntillas.

Pero no se ha incidido con la fuerza necesaria, en mi opinión, en un factor fundamental que contribuye a explicar también porque Franco "murió en la cama" y que no es otro, que es ahí, "en la cama" donde mueren los dictadores que no quieren irse o que no son forzados a ello por circunstancias extraordinarias. Veamos, si no, algunos ejemplos. Todas las dictaduras fascistas, fascistizadas y en general antiliberales de Europa fueron barridas por la derrota de los fascismos en 1945, porque así lo quisieron los vencedores. Hubo dos excepciones, en Portugal y España, también porque así lo quisieron los vencedores. La dictadura griega, la de "los coroneles", cayó tras una absurda locura de política exterior, como lo hará, tras la guerra de las Malvinas, la dictadura argentina. La dictadura portuguesa cayó por un movimiento militar y el Chile de Pinochet a raíz de que el dictador aceptase someterse a un mecanismo de consulta popular. El sistema soviético, en su conjunto, se disolvió, implosionó, a partir de la aceptación de los procesos que conducirán a su desaparición; y desde la renuncia, además, por parte del poder a la utilización de la violencia¹⁶. Hay más ejemplos y situaciones, sin duda más complejas, pero si algo

16. Recuérdese la célebre frase de Gasparov acerca de qué clase de socialismo era ese que había que defender sacando los tanques a la calle. Recuérdense también los consejos del mandatario soviético al gobierno chino para que no recurriese a la violencia contra los manifestantes de Tian An Men. Y recuérdese, en fin, lo sucedido con la Unión Soviética y las democracias populares europeas en comparación con la supervivencia del "comunismo" en China.

está meridianamente claro es que a diferencia de cuanto acabamos de comentar, *Franco nunca quiso irse, mantuvo siempre el control del Ejército, estuvo dispuesto en todo momento a utilizar todos los mecanismos represivos* –de forma creciente en los últimos años– *y nunca nadie le presionó para que se fuera* (la comparación en este último aspecto con lo sucedido recientemente respecto de las "primaveras árabes", Libia o Siria, es tan sangrante como clarificadora)¹⁷.

3. La muerte de Franco no abre la transición a la democracia. Simplemente inicia un proceso en el que las élites del franquismo, empezando por el rey designado, articulan diversos proyectos en los que la continuidad y la reforma se combinan de diverso modo según los protagonistas. En un primer momento será hegemónico el proyecto reformista en el que están embarcados el rey, Arias, Areilza y Fraga. Es verdad que no todos son iguales, pero no es menos cierto que no aparece por ningún lado la perspectiva de la construcción de una verdadera democracia parlamentaria. Existe un proyecto de reforma del régimen que debería abocar en una pseudodemocracia postfranquista. Este es el proyecto reformista. Esta es la *reforma* y no hay constancia alguna de que el rey ni ninguno de sus ministros aspirasen a una democracia plena. Otra cosa es la proyección retrospectiva de actitudes y conversiones posteriores a la democracia de verdad¹⁸.

Pues bien, es ese proyecto de reforma el que viene dinamitado por el extraordinario protagonismo de las movilizaciones obreras y populares, de la sociedad civil en su conjunto, en el primer semestre del año 1976, sin que falte siquiera el hecho de que la oposición antifranquista, unida por primera vez desde el fin de la guerra civil, pase a la ofensiva. Se consiguió paralizar la operación reformista y que, ahora sí, algunas de las élites franquistas, con el rey a la cabeza, se convencieran de que ya no había ningu-

17. Sorprende que todavía hoy haya quien se esfuerce en aplicar la teoría de la "tercera ola" de Huntington como lo hace Joaquín Estefanía –"La Transición realmente existente y la Transición perfecta", en PRADERA, Javier: *La transición española y la democracia. Edición e introducción de Joaquín Estefanía*, FCE, Madrid, 2014, ps. 7 a 48. Por mi parte no puedo sino reafirmarme, conociendo los sustratos profundos del pensamiento de Huntington y analizando las experiencias más recientes, en cuanto afirmé hace unos años: "la más completa, ideológicamente construida, distorsionada, históricamente inaceptable y pese a ello absolutamente exitosa y acriticamente aceptada, teoría de la *tercera ola* de Huntington", SAZ CAMPOS, Ismael: "Y la sociedad marcó el camino...", *op. cit.*, p. 175.

18. Faltan estudios en profundidad sobre los lenguajes de los franquistas en las últimas décadas del régimen, aunque es sabido que todos hablaban del régimen como una verdadera democracia regida por una auténtica Constitución. Es evidente que el incierto viaje de las palabras hasta adquirir otros significados permitiría retrotraer las convicciones democráticas de muchos protagonistas de la transición a los tiempos en que las mencionadas palabras convivían alegremente con las loas al Generalísimo.

na alternativa posible a la democracia, de que ese era el camino a seguir si, además, se pretendía mantener la hegemonía a lo largo del mismo.

Ahora bien, hay que constatar de nuevo que esa sociedad extraordinariamente movilizada en los primeros meses de 1936 no lo fue hasta el punto de forzar una ruptura o cambio radical de régimen. Es en este terreno donde entran de lleno todas las especulaciones acerca de la incapacidad o falta de voluntad de la oposición antifranquista, del PCE especialmente, para lanzar algo así como una ofensiva definitiva. ¿Era esto posible? Lógicamente, también en este terreno caben, a voluntad, todas las interpretaciones y opiniones. Pero si entramos en el terreno de lo verificable habrá que convenir en que las grandes movilizaciones habían estado muy ligadas a la negociación colectiva y, aunque crecientemente politizadas, estaban bastante lejos de protagonizar una dinámica "revolucionaria". Ni siquiera se entró en esa dinámica en las zonas más movilizadas; y experiencias posteriores demuestran que la perspectiva de una Huelga General abierta y directamente política estaba bastante lejana incluso para los sectores populares más movilizados. Lo sorprendente de todo esto es que, a día de hoy, cuarenta años después, sigamos careciendo de los pertinentes trabajos de investigación acerca de las actitudes sociales específicas en aquellos momentos concretos; y es esta carencia la que permite que sigamos moviéndonos a placer en el terreno de los juicios de valor.

4. Hay pocas dudas de que con el nombramiento de Adolfo Suárez las élites reformistas del régimen recuperaron la iniciativa que habían perdido. Pero lo hicieron porque finalmente habían comprendido que la alternativa no era entre pseudo democracia pos-franquista y democracia plena, sino entre democracia y democracia. En este sentido, cabe precisar que, aunque esas élites seguían hablando de reforma, lo que estaban abrazando era el programa de la ruptura: reconocimiento de la soberanía popular, de los derechos fundamentales, amnistía amplia, desaparición del partido único y sus organizaciones... Es por todo esto por lo que se puede convenir –y un sector muy amplio de los estudiosos han convenido– que es entonces, en julio de 1976 cuando se inicia la transición a la *democracia* propiamente dicha¹⁹.

Por todo esto y porque todos los actores significativos apuestan por ese objetivo, ya común. Pero esto no quiere decir que estos actores estuvieran

19. Como apuntara desde muy pronto Raúl Morodo y asumieron después numerosos estudiosos; aunque de nuevo hay que constatar la "disolución" de estas aportaciones en construcciones posteriores. Queremos señalar con esto, que en muchos aspectos relacionados con la transición son pocos los que se toman la molestia de situar la propia aportación en el marco de un diálogo serio con los enfoques anteriores. MORODO, Raúl: *La transición política*, op. cit., p. 101

dispuestos a avanzar alegremente por la vía del *consenso*. Transición, a la democracia quiere decir, se debe insistir en ello, que existen distintas posiciones sobre el alcance, profundidad, tiempos y límites del proceso; y quiere decir, también que existirá una confrontación, una pugna, para dirimir quien va a asumir la dirección del proceso. Así pues, lo que hay son pugnas, confrontación y pruebas de fuerza. Y parece claro que en todos estos terrenos se impondrá, al menos hasta enero de 1977 la línea reformista. Lo hizo muy significativamente en lo que se refiere a la jornada de lucha convocada para el 12 de noviembre y también en lo que toca al referéndum sobre la Ley para la Reforma Política.

5. Podría hablarse, con todos los matices que se quiera, de dos victorias gubernamentales que fueron dos derrotas de la oposición. Pero conviene incidir en que para que una y otra cosa sucediese había hablado alguien más, alguien que iba a dictaminar hacia donde, y como, iba a ir el proceso. Y ese "alguien" era el mismo que había dado al traste con la reforma posfranquista: la sociedad que, si en los primeros meses de 1976 había "hablado" en una dirección, ahora *parecía* hacerlo en una distinta. Conviene subrayar esto, porque de lo contrario se caerá en las simplificaciones pos-leninistas, pos-trotskistas, o similares, de la *traición del partido* (reformista, revisionista, carrillista, etc.). Porque en el terreno de las mitificaciones y debates parece que se olvida que la convocatoria para la protesta del 12 de noviembre de 1976 tenía perfiles políticos bastante bajos: estaba convocada por los sindicatos (Coordinadora de Organizaciones Sindicales), no se planteaba como una huelga general, sino como una "jornada de paro de 24 horas", y sus reivindicaciones –contra recientes medidas económicas y sindicales del gobierno– eran relativamente limitadas. Por supuesto que nadie ignoraba que la importancia de la jornada iba más allá de todo esto. Pero no está de más subrayar que lo limitado de los objetivos señala con claridad la percepción absolutamente mayoritaria de que (aún) no se podía ir más allá; de que la *mayoría de los trabajadores* a que se apelaba no apostaba, o al menos no lo hacía todavía, por una movilización abiertamente política. Otra cosa es que haya gentes dispuestas a ganar, sobre el papel y retrospectivamente, batallas que perdieron o que ni siquiera combatieron.

El hecho de que una movilización sin objetivos políticos explícitos estuviera lejos, aun así, de tener la amplitud que se esperaba, revela algo que los estudiosos conocemos perfectamente, aunque a veces se nos olvide cuando lo proyectamos sobre la transición: el peso de los traumas. Como apuntábamos más arriba, de *los* traumas y no de *un* trauma. Porque estaba, desde luego, el de la guerra civil y, como se sabe, este trauma tenía un legado, casi un imperativo para la inmensa mayoría de la población,

el de *nunca más una guerra civil*. Junto a este trauma estaba el de la represión, la brutal de la posguerra, la continuada en lo sucesivo y la que se *experimentaba* en esos mismos momentos, y por motivos bien reales, en las fábricas, en las calles, en las comisarías. Porque, en efecto, había violencia²⁰; y había, lo que con frecuencia se olvida, miedo.

Todas estas cuestiones se completaban a la perfección a la hora de explicar la actitud mayoritaria de unos españoles que, en efecto, querían democracia, pero no al *precio de una guerra civil* o de sufrir nuevos episodios represivos. Y en este sentido, y por estas razones, es por lo que Suárez pudo recuperar la dirección del proceso. Porque, en efecto, fue ahora cuando *el lenguaje* gubernamental vino a conectar, mejor que el de la oposición, con el de la sociedad. Era esa especie de mandato popular de *democracia sí, pero sin traumas* que pudo explicar entre otras cosas el éxito indiscutible del referéndum de diciembre sobre la reforma política.

6. Todo lo anterior obliga a desdibujar, a rebajar, un tanto la importancia en positivo y en negativo de las élites: de las provenientes del franquismo y de las provenientes del antifranquismo. De las primeras, se ha subrayado hasta la saciedad su capacidad, habilidad y demás virtudes, aunque seguramente la que menos se ha subrayado es precisamente la que apuntamos: su capacidad para conectar con el lenguaje en el que la sociedad expresaba sus aspiraciones democráticas. Más allá de esto –que es por lo demás decisivo– hay que constatar que las actitudes del gobierno de Suárez estuvieron bien lejanas de ser modélicas y mucho menos ejemplares y “exportables”: no era muy democrático aferrarse absolutamente al poder negando toda posibilidad de un gobierno provisional pactado para la dirección del proceso; nunca asumió la necesidad de una negociación abierta con la oposición y cuando se abrió a negociar lo hizo de una forma limitada e impuesta por las circunstancias²¹. Tampoco renunció en ningún momento a la utilización de los mecanismos propios de la dictadura. En este sentido, el recurso en momentos determinados a las detenciones por motivos sindicales o políticos y a las fuerzas de orden público en las manifestaciones –por ejemplo, del 1º de Mayo– pudo funcionar también como “recordatorio” para la población de los traumas antes apuntados.

20. Es fundamental al respecto, BABY, Sophie: *Le mythe de la transition pacifique. Violence et politique en Espagne (1975-1982)*, Casa de Velázquez, Madrid, 2013; de la misma: “La violencia en la transición española: el derrumbamiento de un mito”, en Ferran ARCHILÉS y Julián SANZ, coords.: *Cuarenta años y un día...*, op. cit., ps. 125 a 148.

21. En este sentido, SÁNCHEZ CUENCA, Ignacio: *Atado y mal atado. El suicidio institucional del franquismo y el surgimiento de la democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 2014.

Tampoco la oposición antifranquista fue modélica en sus actitudes y decisiones. Por supuesto, que fueron muchas las contradicciones y no siempre marcharon al unísono todos sus integrantes. Pero es difícil otorgarles mayor protagonismo del que realmente tuvieron a la hora de movilizar-desmovilizar a la sociedad. La oposición movilizó de hecho hasta donde pudo, seguramente se produjeron en más de una ocasión errores importantes, pero desde una perspectiva de conjunto debe quedar claro que los dirigentes de la oposición –del partido comunista, en particular–, lejos de ejercer un liderazgo insuperable sobre las masas tuvieron que actuar las más de las veces como "intérpretes" de las mismas. Estas son las otras reglas de juego que muchos tienden a ignorar.

7. Se puede concluir a lo largo de todo lo expuesto lo que ya apuntábamos en un trabajo previo: que fue la sociedad la que marcó el camino, las vías por las que debía transitar el proceso que concluiría con la recuperación de la democracia en España²². Porque lo que sucedió después, a lo largo de 1977, confirma que esa misma sociedad era la que iba a seguir marcando el camino, ahora para desbordar las previsiones del gobierno de Suárez: la legalización del PCE, por la que pasaba sí o sí una verdadera democracia, fue en gran parte consecuencia de la formidable movilización que siguió a la matanza de Atocha. En junio de 1977 las elecciones dieron la victoria a la UCD, sí, pero en su conjunto –contando con los sectores más democráticos de este partido– dieron la mayoría a quienes apostaban –lo que no estaba decidido a priori– por la apertura de un proceso constituyente. Algo que concluyó con la redacción de la Constitución y su posterior aprobación en referéndum popular. Esto suponía, en mi opinión el fin de la transición y confirmaba, también, que era la sociedad la que en todo momento había marcado los lindes del camino.

IV. Epílogo y conclusiones

No soy ni pretendo ser en absoluto el único y mucho menos el primero en constatar el papel decisivo de la sociedad en la conquista de la democracia. Otros autores lo han hecho, como hemos ido señalando, de forma especialmente solvente. Con todo, vale la pena incidir en el hecho de que no siempre se ha subrayado con la suficiente claridad que ese protagonismo de la sociedad funcionó en las *dos direcciones*: como impulsor del proceso y como marcador de ciertos límites y lindes. Por supuesto, esta interpretación no impone una lectura ni beatífica ni demonizada de nada: ni de las

22. SAZ CAMPOS, Ismael: "Y la sociedad marcó el camino...", *op. cit.*

actitudes sociales ni de la transición misma. Esta última estuvo lejos de ser perfecta –ninguna lo es–, pervivieron elementos del franquismo y quedó mucho por hacer en el terreno de los aparatos del Estado, redes clientelares, presencia eclesiástica y, por supuesto, en el de justicia y la verdad histórica. La misma Constitución adolece de algunas contradicciones y carencias democráticas, tales como las relativas al papel de la Corona o de las Fuerzas Armadas, así como la que se refiere a la configuración territorial...-, que la hacen claramente perfectible. Sin embargo, no está escrito en ninguna parte que una democracia no pueda ir superando sus problemas y, mucho menos, que no pueda hacerlo a lo largo de cuarenta años. Otra cosa es que esos cuarenta años se hayan utilizado, no para corregir los posibles déficits democráticos de la transición, sino para blindarlos y ampliarlos.

Quienes condenan la transición como fuente de todos los males y quienes la bendicen para hacer sus logros intocables, intangibles y si es posible regresivos, tienen muchas veces algo en común: se remiten, unos, a la bondad de las élites, y otros, a la traición de las (otras) élites. Algo tienen en común, como decimos, la ignorancia o menosprecio de las actitudes de la gente común; ya se sabe, siempre ignorante, siempre manipulada...

No siempre, pero con frecuencia, los defensores de la transición disparan todos sus dardos, cuando más envenenados mejor, contra los defensores de la memoria histórica y en general de una visión positiva de la II República. No siempre, pero con frecuencia, los críticos extremos de la transición, sitúan el punto de mira en el llamado "pacto de silencio" –entre las élites, claro- ignorando lo que podía haber de "demanda social de olvido" en la actitud de amplios sectores populares tan enemigos de la dictadura como temeroso de cualquier dinámica que pudiera obstaculizar la recuperación de la democracia²³.

Por nuestra parte, solo cabe recordar tres cosas. Primera, que la transición a la democracia en España es una parte cronológicamente delimitada (julio 1976-diciembre 1978) de un proceso mucho más amplio, el de la conquista de la libertad. Segunda, que en los procesos de la conquista de la democracia el gran protagonista es, históricamente, casi siempre, el pueblo. En nuestro caso, así fue el 14 de abril de 1931, o en los primeros meses de 1976, o en el segundo semestre el mismo año, o en los meses sucesivos... En fin, que menos en lo de la Monarquía, por la que el pueblo español no ha votado nunca, la sociedad española siempre ha sido el gran protagonista en los procesos democráticos.

23. Como apuntábamos en "Franquismo. El pasado que no puede pasar", *Pasajes*, núm. 11, 2003, ps. 53-59. Recogido posteriormente en SAZ CAMPOS, Ismael: *Fascismo y franquismo*, PUV, Valencia, 2004, ps. 277-291.

¿Demagógico o de Perogrullo? Porque, en efecto, a estas alturas lo que podría constituir una perogrullada –afirmar que la actual democracia fue fundamentalmente una conquista democrática– puede quedar como demagógico.

Podría decirse, para concluir, que la desaparición de la Transición como una *etapa histórica* en sí misma para situarla como *una parte*, ciertamente fundamental, de procesos más amplios y de *etapas* claramente definidas –como dictadura franquista y democracia parlamentaria, por ejemplo– liberaría a los estudiosos de la necesidad cuasi imperiosa de emitir juicios sumarios o embarcarse en batallas retrospectivas. Pero se podría decir también que tanto los estudiosos como los ciudadanos nos liberaríamos de un peso mayor si cabe: el que nos impide enfrentarnos a los problemas del presente en tanto que problemas fundamentales del presente.

Como hemos incidido reiteradamente, la Constitución española es tan democrática como tantas otras y tiene sus límites como tantas otras. Sus límites pueden ser superados en clave democrática; tanto como utilizados como artefacto, como artilugio, para forzar derivas regresivas y neo-autoritarias, para limitar derechos civiles y políticos, para imponer prácticas represivas. Pero todo este remite, no al proceso de construcción de la democracia iniciado hace más de cuarenta años, sino a un presente cada vez más inquietante. Tal vez una mirada menos mítica, para lo bueno o para lo malo, a la tan cacareada como insondable "Transición", ayudaría a afrontar más eficazmente en el presente, los retos y desafíos que en este presente empiezan a amenazar los logros y conquistas democráticas, con todos sus límites, de un pasado no muy remoto.

Bibliografía

- BABY, Sophie: *Le mythe de la transition pacifique. Violence et politique en Espagne (1975-1982)*, Casa de Velázquez, Madrid, 2013; de la misma: "La violencia en la transición española: el derrumbamiento de un mito", en Ferran ARCHILÉS y Julián SANZ, coords.: *Cuarenta años y un día. Antes y después del 20-N*, PU, Valencia, 2017, ps. 125 a 148.
- CALVO CARILLA, José Luis, et. al., (eds.), *El relato de la transición/La transición como relato*, PUZ, Zaragoza, 2013.
- CIERVA, Ricardo de la: *Crónicas de la transición. De la muerte de Carrero a la proclamación del Rey*, Planeta, Barcelona, 1975.
- GALLEGO, Ferran: "La genealogía de la transición política española (1973-1977)", *Segle XX. Revista catalana d'història*, núm. 2, 2009, ps. 123 a 164.
- GALLEGO, Ferran: "Quina transició hi va haver? La crisi del franquisme, el desenvolupament de la reforma i els orígens de la ruptura política española", todos en *Segle XX. Revista catalana d'història*, núm. 2, 2009, ps. 123 a 164.

- JULIÁ, Santos: *Transición. Historia de una política española*, Galaxia Gutenberg, Madrid, 2017.
- JULIÁ, Santos: "Cosas que de la transición se cuentan", *Ayer*, núm. 79, 2010, ps. 297 a 319.
- LUCIA, Luis: *En estas horas de transición*, Institutió Alfons el Magnànim, Valencia, 2000.
- MARAVAL, José María: *La política de la transición, 1975-1980*, Taurus, Madrid, 1981.
- MORÁN, Gregorio: *El precio de la transición. Edición corregida y actualizada*, Akal, Madrid, 2015, p. 9.
- MORODO, Raúl: *La transición política*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 28.
- PASTOR VERDÚ, Jaime: "Un balance crítico de la Transición política española", en Marie-Claude CHAPUT y J. PÉREZ SERRANO, *La transición española. Nuevos enfoques para un viejo debate*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2015, ps. 295 a 325 (301-302).
- PÉREZ DIAZ, Víctor: *La primacía de la sociedad civil*, Alianza, Madrid, 1993.
- PRADERA, Javier: *La transición española y la democracia. Edición e introducción de Joaquín Estefanía*, FCE, Madrid, 2014, ps. 7 a 48.
- RADCLIFF, Pamela: "Si ocurrió en España, ¿por qué no en cualquier otra parte? Evaluación del 'modelo' español de transición a la democracia", *Pasajes de pensamiento contemporáneo*, núm. 29, 1999, ps. 109 a 119.
- SÁNCHEZ CUENCA, Ignacio: *Atado y mal atado. El suicidio institucional del franquismo y el surgimiento de la democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 2014.
- SANTACANA, Carles: *El franquisme i els catalans: els informes del Consejo Nacional del Movimiento (1962-1971)*, *Afers*, Catarroja, 2000.
- SAZ CAMPOS, Ismael: "No solo élites. La lucha por la democracia en España", en Ferran ARCHILÉS y Julián SANZ, coords.: *Cuarenta años y un día. Antes y después del 20-N*, PU, Valencia, 2017, ps. 17 a 31.
- SAZ CAMPOS, Ismael: *Las caras del franquismo*, Comares, Granada, 2013, ps. 169 a 185 (174).
- SAZ CAMPOS, Ismael, ed.: "Dossier. Crisis y descomposición del franquismo", *Ayer*, núm. 68, 2007.
- SOTO, Álvaro: "Va haver-hi transició? Arguments per a un debat", *Segle XX. Revista catalana d'història*, núm. 2, 2009, ps. 123 a 164.
- TUSELL, Javier y GARCÍA Y QUEIPO DE LLANO, Genoveva: *Tiempo de incertidumbre*, Crítica, Barcelona, 2003.
- YSÀS, Pere: "La Transición española. Luces y sombras", *Ayer*, núm. 79, 2010, ps. 31 a 57.
- YSÀS, Pere: *Disidencia y subversión. La lucha del régimen franquista por su supervivencia, 1960-1975*, Crítica, Barcelona, 2004.

Demandar l'autogovern: més enllà de l'anticentralisme. Valencianisme polític i autonomisme

Ferran Archilés Cardona*
Dept. d'Història Moderna i Contemporània
Universitat de València

SUMARI: I. PRESENTACIÓ. II. CONSTRUCCIÓ DE L'ESTAT I DE LA NACIÓ ESPANYOLA AL LLARG SEGLE XIX. III. SOBRE ELS "FRACASSOS" DEL VALENCIANISME POLÍTIC. IV. ESPERANCES I MALSONS: DE LA REPÚBLICA AL FRANQUISME. V. LA TRANSICIÓ A LA DEMOCRÀCIA: VERS EL NO-FEDERALISME ASIMÈTRIC. VI. UNA HISTÒRIA PER ESCRIURE: L'AUTOGOVERN VALENCIÀ DES DE L'APROVACIÓ DE L'ESTATUT. EPÍLEG. BIBLIOGRAFIA.

I. Presentació

La demanda d'autogovern ha estat al llarg de la història contemporània valenciana, i concretament des d'inicis del segle XX, un aspiració contínua, obstinada, però minoritària. Almenys, així fou fins els anys posteriors a la mort de Franco quan, tot i que d'una manera confusa i fragmentària, es convertí en un dels eixos de la vida política: un dels eixos vinculats necessàriament a la construcció d'un marc democràtic futur.

Esmentar Valencianisme i autogovern es incórrer en un pleonasma. Un i altre són indestriables. Mai no hi ha hagut cap manifestació del valencianisme polític que no incloguera una demanda d'autogovern. Mai no hi ha hagut una demanda efectiva d'autogovern que no haja estat

* L'autor participa en el projecte HAR2014-53042-P, finançat pel Ministerio de Economía y Competitividad i en el Grup d'Excel·lència GVPROMETEO/2016/108 de la Generalitat Valenciana.

impulsada o imaginada des del valencianisme polític. En tot cas haurà pogut ser adoptada després per altres forces polítiques o socials. Fet i fet és aquesta circumstància la que ha caracteritzat (als anys de la Segona República com a partir de 1977) les possibilitats –i limitacions– d'èxit de l'autogovern.

El valencianisme polític és la manera com Alfons Cucó encunyà a la seua tesi doctoral i posterior llibre de títol homònim al nacionalisme valencià. El dibuix històric que traçà Cucó per al primer terç del segle XX, i sobre el qual tornaré més endavant, ens permet establir dos trets ideològics definitoris d'aquesta tradició política. En primer lloc la demanda d'autogovern (concretada en la demanda d'un Estatut d'Autonomia, en el marc de les possibilitats de la Constitució Republicana i el seu Estado Integral). En segon lloc, el valencianisme polític atorgava un pes decisiu al *reconeixement* (en el sentit assenyalat pel filòsof Charles Taylor) de la diferència cultural, i específicament de la llengua autòctona dels valencians per part de l'Estat. La llengua esdevenia així el marcadore identitari més important (juntament amb un relat històric del passat valencià) per al valencianisme polític. Però a més, esdevenia la peça central al voltant de la qual fer girar les demandes polítiques d'autogovern.

És en aquest sentit precís que el Valencianisme polític es separa del discurs identitari sobre la identitat regional (una codificació de la "valencianitat", doncs) que deriva del regionalisme valencià. Aquest sorgí abans que el Valencianisme polític, a partir de la segona meitat del segle XIX, però assolí una especial preeminència en els anys de la Restauració i el canvi de segle XIX al XX. Els discursos regionalistes no comportaven cap proposta d'autogovern. A més a més, la valoració de la llengua és molt ambivalent: podien incidir en la seua funció simbòlica però hom no plantejava cap acció política concreta al seu voltant (per exemple: la seua oficialització o ensenyament a les escoles). Aquestes dues característiques deriven de la identificació dels discursos regionalistes valencians amb el marc de la nació i el nacionalisme espanyols: són de fet la seua declinació local.

En la meua opinió, si bé aquesta definició de valencianisme i regionalisme es recolza en un marc cronològic que abraça del segle XIX al primer terç del segle XX, manté la seua validesa posterior, fins arribar al nostre present. Convé seguir distingint, doncs, "valencianisme polític" de "valencianisme".

Com assenyalà Miroslav Hroch les possibilitats de difusió social o arrelament d'un discurs nacional o identitari alternatiu al dominant solen estar vinculades a les crisis de legitimitat dels sistemes polítics. En el cas espanyol, al llarg del darrer segle han estat quatre les crisis que han obert les portes a aquestos nous escenaris: 1898, data de la crisi colonial; 1930–

1931, amb l'esfondrament de la dictadura de Primo de Rivera i l'arribada de la República; 1975, amb la mort de Franco i l'inici d'un procés de transició cap a la democràcia; i per últim, la crisi que simbolitzà l'inici del procés independentista a Catalunya en 2012. En totes aquestes crisis, el catalanisme ha obert escletxes per al seu creixement, i ha jugat el paper d'ariet per a espentar les reformes o transformacions de l'estructura territorial de l'Estat i específicament per assolir formes d'autogovern. Al llarg d'aquest article, veurem quina és la sort que li pertoca al valencianisme polític en aquestes crisis.

II. Construcció de l'Estat i de la Nació espanyola al llarg segle XIX

Construcció de la nació ha estat sinònim a l'Espanya contemporània de centralisme, d'oposició al federalisme –o a qualsevol fórmula associada– i d'indiferència, suspicàcia o rebuig obert de la diversitat cultural interna, especialment lingüística (tot i que s'haja acceptat o promogut certa versió d'allò regional o local, expurgada d'horitzó identitari que no fos el nacional espanyol). Aquestes tres dimensions han estat, però, en permanent intersecció amb propostes de descentralització administrativa i de *reconeixement* de la diversitat cultural (generades des de els territoris amb llengües pròpies distintes al castellà).

Des de la Constitució de 1812 fins a la Constitució de 1978, en cap dels ordenaments constitucionals o jurídics espanyols hi ha hagut cap afirmació de plurinacionalitat. Aquesta no és, però, cap singularitat en el context constitucional europeu geogràficament més immediat. França fou, en tot cas, el model o obsessió per a la construcció nacional espanyola. Ho fou a més de manera àmpliament transversal en les distintes cultures polítiques dels nacionalismes espanyols. Ho ha estat també després en el treball dels historiadors, de manera que l'estudi de la identitat nacional espanyola, s'ha traçat com un contramodel normatiu del cas francès. No poc de mitificació de la nacionalització francesa ha estat en joc. Però, com han anat mostrant els estudis més recents, aquesta fou prou més tardana i contradictòria –i prou menys integradora en el seu model de "ciutadania"– del que s'ha pretès. Altra cosa és, en efecte, que el model francès ha tendit sempre cap a l'homogeneïtzació cultural de les diversitats internes i que el model «republicà» ha tolerat mal la diferència. Malgrat no adoptar una forma republicana, la nacionalització espanyola s'ha emmirallat en aquest

model. Contra un tòpic especialment equívoc, l'Espanya del segle XIX no fou sense més una nació fallida o *invertibrada*. La construcció nacional fou, sense dubtes, complexa i sovint contradictòria, tot i que no més que els seus veïns europeus. L'Estat-nació sorgit de la revolució liberal ha durat vora dos segles, sense alterar la unitat territorial (excepte la dels marcs colonials). No totes les nacions europees poden dir el mateix.

Altra cosa és, certament, que l'existència d'identitats col·lectives de base territorial i/o cultural –en general fonamentades ja en cronologies anteriors al període contemporani– no ha comptat a Espanya amb cap forma específica de reconeixement de la seua identitat política i molt menys d'autogovern. L'única excepció han estat els territoris que mantingueren ordenaments forals després de la guerra de Successió, però que foren reformulats després de la revolució liberal en tot cas. Però, no s'hi tracta d'un reconeixement de legitimitat política *nacional* (fet i fet tampoc no ho era abans) parlant amb propietat, per més que el nacionalisme basc haja intentat aprofundir per aquest camí.

L'alternativa més plausible al centralisme, el *federalisme* acabà per convertir-se en un gran «altre» de l'imaginari territorial dels nacionalismes espanyols, l'aparició del qual era esperada o temuda a cada revolta de base popular. Fou ja després de l'experiència del Sexenni Democràtic –i la Primera República– quan s'articulà com a partit polític però també com a programa que algunes forces republicanes i obreristes assumiren amb major o menor èmfasi, segon les conjuntures, però sense capacitat real de transformar l'estructura de l'Estat. Al llarg del segle XIX el pensament jurídic espanyol se n'ocupà amb certa continuïtat, però el to general fou sempre d'oberta reticència. El federalisme fou interpretat no como una alternativa al centralisme sinó como una proposta de desmembrament de la nació.

L'Estat-nació espanyol que anà forjant-se amb la revolució liberal combinà un model unitari i fortament centralista – del qual l'estructura provincial impulsada per Javier de Burgos és el llegat més important– amb l'existència de formes ben afiançades d'identitats territorials. Aquestes podien anar acompanyades de característiques jurídiques específiques (com fou el cas dels territoris forals bascos i navarrès), o de certes característiques culturals, significativament lingüístiques. Aquestes darreres, però, mai no van comptar amb cap forma de reconeixement per part de l'Estat. En conjunt es dibuixa la imatge d'una *asimetria de facto*, no desitjada, ni planejada, entesa com un mal menor, un mal endenyat, però. El malestar al respecte de l'organització territorial espanyola va fer que abundaren els debats sobre la seua reforma, especialment des d'inicis de la Restauració, un cop constatat que la divisió provincial adoptada en

1837 resultava problemàtica. Però, la llei provincial de 1882 reforçà el paper de les Diputacions. De fet, l'arrelament dels imaginaris provincials ha estat socialment un èxit, per paradoxal que pugui semblar (en aquest sentit l'artificialitat de l'estructura provincial és només una vessant del problema). Les desenes de projectes de reorganització territorial mai no es concretaren en res. Les reformes que els dos partits del torn, els partits liberal i conservador, plantejaven giraven al voltant de l'administració local (una obsessió que perduraria fins als anys del franquisme), tot defugint l'àmbit regional. Fou la pressió del catalanisme, ja a inicis del segle XX, la que obriria la porta cap a plantejaments de descentralització, de base regional (i amb l'assoliment de l'autogovern o l'autonomia com a horitzó). En aquest sentit és ben significativa la posició dels autors del molt influent corrent de pensament krausista-institucionista, que sovint s'ha idealitzat com una alternativa. En realitat, rarament van anar-hi més enllà de formular pures abstraccions. I en tot cas, el seu horitzó fou el d'una mena d'Estat regionalitzat (tot i que el més freqüent fou que s'aturaren en la reforma del règim local) deliberadament allunyat del federalisme (i òbviament sense cap postura favorable a la pluralitat nacional). Sobre la pluralitat lingüística, la seua posició fou encara menys favorable, car compartien les premisses del nacionalisme lingüístic espanyol.

D'altra banda, la posició del republicanisme espanyol foren sovint ambivalents. Si bé formalment contemplaven la descentralització i de manera espasmòdica defensaven posicions federalistes (que arribaven a l'horitzó d'assumir irrealitzables utopies iberistes que incloïen Portugal) la seua identificació amb la nació espanyola fou un tret general a les diverses correntes en pugna. Evidentment correspongué als federals hereus de les posicions de Francisco Pi y Margall, la defensa plena i articulada del federalisme des de la Restauració endavant. Però com és ben sabut, Pi y Margall defensà sempre la idea d'una nació espanyola, i s'oposà a qualsevol lectura plurinacional de l'Estat. El seu posicionament respecte de la diversitat lingüística fou, a més a més, complexa. En coherència amb la seua idea de nació espanyola no considerà la llengua com un fonament nacional: això hauria legitimat una visió plurinacional en Espanya o fins i tot hauria permès avalar la voluntat de secessió. Serien deixebles i seguidors – en general quasi sempre autors catalans – com Valentí Almirall o més endavant Antoni Rovira i Virgili els qui desenvoluparien plantejaments lingüístics més atrevits. No és d'estranyar, en definitiva, ja que les freqüents diferències internes al si de la tradició federal espanyola expliquen la seua enorme varietat. Irònicament, no és exagerat concloure que el prestigi de les propostes federals – i el prestigi del mateix Pi y Margall – han estat inversament proporcionals a

la capacitat real d' influència en la vida política espanyola, que fou poc menys que nul·la.

Tots els llegats del segle XIX es sintetitzen i transformen en el marc de la Restauració Borbònica (1875-1923). Aquest fou el moment més efectiu de "nacionalització de les masses", a Espanya i coincideix amb la cronologia a Europa del canvi de segles com a moment clau d'aquests processos de difusió nacional que culminen en la Primera Guerra Mundial. A Espanya, fou sota la Restauració que trobem que la difusió de l'espanyol es generalitzà en l'àmbit de l'esfera pública, tant en l'àmbit de l'acció institucional com des de la societat civil.

En aquest sentit no és cap casualitat que el primer moment culminant de "nacionalització de les masses" coincidisca amb l'aparició de moviments regionalistes/nacionalistes que la qüestionen. Com assenyala John Hutchinson, la "nació de masses" finisecular no pogué absorbir enlloc d'Europa totes les diferències territorials i culturals: és de la seua pròpia complexitat que naix l'aparició de contestacions, i reapropiacions.

A partir dels anys vuitanta del segle XIX amb l'aparició i consolidació del nacionalisme català (i un poc després del nacionalisme basc) quedà plantejat amb claredat el doble desafiament al que des de llavors ha hagut de fer front l'Estat i el nacionalisme espanyol: el de les demandes de reconeixement de la diversitat cultural/lingüística i la demanda d'autonomia política (i que com a conseqüència implicava la reorganització de l'Estat). El valencianisme polític, vora tres dècades més tard seguiria aquest mateix camí ja traçat pel catalanisme.

Des de mitjans del segle XIX, l'impacte del romanticisme –que havia afectat profundament a la manera d'imaginar-se la nació espanyola com ho havia fet a tots els països d'Europa– s'instal·là en el món de les elits culturals. També en el cas dels diversos territoris amb llengües distintes a l'espanyola, que començaren a desenvolupar moviments literaris com la *Renaixença* o el *Rixordimento*. No hi havia en ells, però, cap reivindicació política *nacional* que no fos espanyola. Com va mostrar Joan Lluís Marfany a propòsit del cas de Catalunya, la Renaixença permeté el sorgiment d'un renovat nacionalisme espanyol a Catalunya, alhora que consolidava la diglòssia lingüística. No seria fins més endavant que sobre el substrat treballat per la Renaixença s'alçaren els fonaments –no desitjats en origen– d'uns discursos nacionals alternatius.

Fou l'hora dels que s'han definit com a "dobles patriotismes", és a dir aquells que haurien fet compatibles la identificació amb el marc territorial regional i el marc espanyol. Cal no oblidar, però, que per definició la regió és una part subordinada de la nació. Aquesta jerarquia *natural* comportava, per exemple que alguns trets culturals foren més fàcilment

assimilables que altres: les llengües distintes a l'espanyol serien sempre els obstacles més difícils. Els dobles patriotisme són situacions inestables, no fixades de bestreta.

La fixació de les identitats dels distints territoris espanyols com identitats regionals es convertiria, ja de ple en els anys de la Restauració, en un dels fonaments més sòlids de construcció de la identitat nacional espanyola. I des d'aleshores ha estat sempre així. Amb tot l'Estat espanyol no volgué articular cap forma de reconeixement institucional de la diversitat regional, malgrat la creixent omnipresència dels seus imaginaris (que estaven recol·locant –o inventant– les identitats territorials o *provinciales* prèvies). Mai abans com en el canvi de segle s'havia desenvolupat una forma tan eficaç d'integració de la diversitat territorial i identitària en el marc nacional.

Aquestes identitats regionals però, i especialment on es bastien sobre un substrat com ara la Renaixença en el cas de Catalunya, no significaven un encaix definitiu. Sobre la base dels mateixos materials culturals que havien servit per a fonamentar els dobles patriotismes, els discursos "regionalistes", un cop polititzats, podien plantejar lectures prou diferents: el què va fer el catalanisme a partir dels anys vuitanta del segle XIX. Amb la crisi que travessà els fonaments de l'estat en 1898, el catalanisme s'hi alçà com una alternativa creïble i obtingué per primer cop uns èxits electorals que culminarien amb la Solidaritat en 1907 i la Mancomunitat en 1914 (però sobretot amb l'Estatut d'autonomia de 1932). Serà la pressió del catalanisme, doncs, la que forçarà a canviar les coses. I serà la seua pressió, també, la que hi haurà darrere de les reaccions més extremes, com ara els cops de 1923 i de 1936, fets en nom de la unitat d'Espanya.

III. Sobre els “fracassos” del valencianisme polític

Alfons Cucó, assenyala 1902 –per tant plenament inserits en el context de la Restauració– com a data de naixement del valencianisme polític, amb el discurs pronunciat a *Lo Rat Penat* per Faustí Barberà. La demanda (per bé que sense un programa concret) d'autogovern i la centralitat de la llengua ens donen les dues peces cabdals del canvi que aquest discurs suposà. O més concretament que podria haver suposat, ja que el seu impacte fou més aviat diferit (fet i fet el text mateix del discurs no seria publicat fins 1910). És prou més que anecdòtic que aquest possible text fundacional, tinga el seu origen en una xerrada en la seu de la principal institució del regionalisme en terres valencianes. La raó no era només la

vinculació de Faustí Barberà que arribà a presidir *Lo Rat Penat*. El valencianisme polític nasqué des de dins, no des de fora, del regionalisme: es nodrí dels seus imaginaris i fonaments culturals, però els tensionà i finalment posà en qüestió. Al llarg de tot el primer terç del segle XX, el valencianisme plantejà una lectura alternativa del model d'identitat regional que s'havia anat consolidant.

Però la proposta de Barberà no hauria estat possible sense la tasca prèvia desplegada per la Renaixença Valenciana. Cal però desfer dos malentesos. En primer lloc que la Renaixença no fou ni podia ser un precedent o antecedent del Valencianisme polític (com tampoc no ho fou del catalanisme al Principat, com queda dit). En aquest sentit no pogué ser, doncs, un "fracàs", com li recriminà Joan Fuster. La seua tasca l'acomplí amb escriure: dotar de materials culturals per a bastir el discurs de la identitat regional. Així foren els autors de la Renaixença els qui van elaborar un relat històric sobre el passat autòcton (com ara en l'obra de Vicent Boix, Roc Chabàs o també en Teodor Llorente). El paper fundacional del Rei Jaume I, la glorificació del passat foral o el significat de la Guerra de Successió són les fites més conegudes d'aquest relat que seria heretat després pel valencianisme polític. En segon lloc, van ser els autors de la Renaixença els qui van replantejar una valoració simbòlica –sovint hiperbòlica– de la llengua, tot sentimentalitzant-la (però també recuperant certs usos literaris relativament abandonats). La Renaixença doncs, va situar llengua i història en el centre del relat de la identitat valenciana. El que no va fer fou plantejar la politització d'aquesta identitat. Aquesta tasca li correspongué al Valencianisme polític posterior. Però entre un i altre hi ha tall, i no continuïtat. Amb aquests materials s'hi bastí un notablement eficaç programa de construcció de la identitat regional. Entre 1878, data de la creació de *Lo Rat Penat*, i 1909, data de la Exposició Regional, la difusió dels imaginaris de la identitat regional assolí una penetració simbòlica i social incomparable. Molt major de la que mai tindria el relat alternatiu del valencianisme polític. Aquest imaginari regional, però, fou gestat i construït des del País Valencià, no fou cap imposició externa. Tampoc no fou una anomalia. En el context espanyol de la Restauració (així com en el context europeu del canvi de segle) la invenció/reinvenció d'identitats regionals fou el tret més característic. Construir imaginaris regionals no fou tampoc un símbol de "retard". O de nostàlgia. Ho fou per als sectors conservadors que hi apostaren, certament. Però altres forces polítiques i socials com ara els republicans valencians també acceptaren bona part del programa regional de la identitat valenciana. El cas de Vicente Blasco Ibáñez es paradigmàtic: el seu cicle de "novel·les valencianes" és la contribució més important que mai s'ha fet a la construcció i difusió de

l'imaginari literari regional valencià.

En la meua opinió, l'èxit immens de la construcció de la identitat regional i els seus imaginaris (de la literatura de Blasco a la pintura de Sorolla, de la festa de les Falles a les bandes de música, tot qualla entre 1879 i 1909) és una de les raons de les dificultats –o del "fracàs"– del valencianisme. Irònicament, l'èxit del regionalisme fou la condició de possibilitat per a un futur valencianisme: només si s'acceptava i difonia un imaginari de la identitat valenciana seria després possible fer-ne una lectura alternativa. Però alhora si aquesta identitat regional resultava massa poderosa, l'alternativa nacionalista del valencianisme polític ho tindria molt més difícil. No cal ni dir que el segle XIX –així com el XX– és el moment en què totes les identitats col·lectives –locals/regionals/nacionals– s'inventaren o imaginaren de nou. Fos quin fos el precedent disponible, fou redefinit i reinventat: com una forma de "comunitat imaginada". La identitat valenciana té precedents en l'edat mitjana. Però la identitat dels valencians com l'entendem avui fou reimaginada en el segle XIX i el segle XX. Qualsevol lectura que s'endinse en el pes dels precedents històrics sense aquesta prevenció és una pura mistificació.

El valencianisme polític fracassà en terres valencianes en la mesura que mai no aconseguí ser hegemònic al llarg del primer terç del segle XX. Però la raó de fons d'aquesta fracàs no rau en "tares" estructurals de l'economia o de la societat valenciana. En aquest sentit cal replantejar la lectura que Joan Fuster va fer del XIX valencià –i específicament de la Renaixença– i de la seua projecció en el segle XX. Per a Joan Fuster, el segle XIX modelà un País Valencià agrari i "premodern", gairebé subdesenvolupat. El tret social més característic hauria estat l'absència d'una vertadera burgesia. Per a Fuster, el nacionalisme fou al segle XIX un fenomen burgès –i modern–, per tant al País Valencià no s'hi donaren les condicions socioeconòmiques que havien de permetre el seu èxit. Per a Fuster el País Valencià era el contramodel absolut del model normatiu català, almenys tal i com es suposa que derivava de la lectura feta per Jaume Vicens Vives.

Al fil dels nostres coneixements actuals de la història valenciana –i catalana també, on el model de Vicens tampoc no és sostenible– aquesta caracterització del nou-cents valencià és del tot insuficient. El País Valencià fou bàsicament agrari, però no només (el denominat "fil industrial" fou constant), i en tot cas la seua fou en gran mesura una economia agrària agroexportadora –amb la taronja com a símbol màxim– que no és equiparable a un model agrari de subsistència. Hi hagué una puixant burgesia –unes burgesies, és més aviat com cal dir-ne– agràries, així com altres no agràries. La raó de que "la" burgesia valenciana no fera "els deures" no és la seua inexistència com a classe o com a grup sinó la seua tria. No van

optar per un nacionalisme que no fos espanyol: van optar pel marc del regionalisme. Tampoc a Catalunya tota la burgesia s'hi feu catalanista, ni de bon tros, malgrat el tòpic més carrincló. Cap llei històrica obliga al desenvolupament d'un nacionalisme i cap grup social està obligat –determinat– a defensar un model ideològic en funció dels seus interessos econòmics. Els sectors burgesos valencians no van optar per assumir un model valencianista perquè el regionalisme i el marc nacional espanyol els resultava acceptable, desitjable. Que no es feren nacionalistes valencians no vol dir que foren inexistents, estantissos, miops o autodestructius. Tampoc les classes populars no van optar pel valencianisme polític. El valencianisme era una opció, no una necessitat.

D'altra banda quan apareix un valencianisme polític articulat (cosa que en la meua opinió potser hauríem de cercar no en 1902 sinó amb la Declaració Valencianista de 1918 i amb la fundació de la Unió Valencianista) l'escenari polític és molt complex i hostil. No hi haurà una veritable "finestra d'oportunitats" per al valencianisme fins els anys trenta. I aleshores, la polarització ideològica tampoc no ho permetrà.

En efecte, més que no a explicacions de caràcter socioeconòmic, pel que fa al "fracàs" del valencianisme polític, cal remetre a l'escenari polític a partir de 1898. La crisi de legitimitat que travessà l'Estat i la monarquia és el que permeté per primer cop al catalanisme (nascut en la dècada dels anys vuitanta) obtindre uns èxits electorals. En canvi a València (i també a Castelló) el rèdit d'aquella crisi el capitalitzà el republicanisme (cosa que també passà a Barcelona amb el lerrouxisme, però). El republicanisme blasquista, s'identificà amb la identitat espanyola, i amb el temps es mostraria tremendament hostil a qualsevol demanda del valencianisme polític, al qual jutjaria com a retrògrad i antiespanyol. En definitiva, l'aparició d'un tercer actor fou molt difícil, gairebé impossible en el cas valencià. A més a més, i com queda dit, l'imaginari d'"allò valencià" estava hegemonitzat per l'exit incontestable de la identitat regional. L'autogovern, doncs, no estava ni de lluny en l'horitzó dels blasquistes, com no ho estava en l'horitzó de les delegacions locals dels partits conservador i liberal, els partits oficialistes del "torn". El blasquisme reivindicava els seues orígens en el federalisme, fent de l'espasme una bella art. Certament la queixa contra el centre i per tant l'"anticentralisme" eren un *motto* continuat en els republicans. Però el seu horitzó era el de la descentralització del poder local. Per a la resta, i com ja va advertir Fuster la rebel·lió anticentralista (que els republicans compartien deia Fuster amb els carlins valencians) es saldava en un pur "canibalisme domèstic", un enfrontament dels uns contra els altres que els justificava i alhora exhauria. En efecte, el segle XIX valencià es un

segle fogosament anticentralista. Fuster exagerava, naturalment. A més, el segle XIX valencià no pot reduir-se a una lluita entre carlins i republicans. Però l'efecte "territorial" sí que fou el què apuntava Fuster.

Però, malgrat ser minoritaris i políticament irrelevants, què proposaven els valencianistes? Cap a 1918 el valencianisme no reivindicava el "federalisme", com era també el cas del nacionalisme català de la Lliga, amb el qual la Unió Valencianista tenia tants vincles. Era un moment "conservador", com va dir Alfons Cucó, i el federalisme resultava una proposta "radical". Però sí que defensaven l'autogovern en un marc estatal pactat. Irònicament eren de facto "federalistes"... *malgré eux*, o confusament confederals (i un cop més com el catalanisme, sovint s'endinsaven en obscures aigües "iberistes").

Al País Valencià, l'emulació de la Solidaritat fracassà. Entre d'altres coses per l'acció contumaç dels blasquistes (que disposaren de més força que els lerrouxistes a Catalunya per a derrotar les propostes solidàries). Fou un precedent significatiu. Però el fracàs real fou el de la Mancomunitat. No és una qüestió menor que els intents per establir-la foren nombrosos entre 1912 i 1916. Però al País Valencià, mai no hi hauria una Mancomunitat com la de Catalunya (que d'altra banda, cap altre territori aconseguí). El pes de les estructures provincials (de les fosques influències clientelars dels liberals i dels conservadors tant com dels imaginaris territorials àmpliament difosos i acceptats) ho impedí. Però el valencianisme no és, de cap manera, el responsable d'aquest fracàs.

Cal dir, per acabar aquest apartat, que quan en 1919 el catalanisme de la Lliga propose un Estatut d'Autonomia per a Catalunya –i no només, per tant, una mancomunitat de províncies– aquest intent fracassarà. Si Catalunya no havia d'aconseguir-ho ningú no podria. El nacionalisme català havia estat la punta de llança de les reformes de l'estructura territorial de l'Estat. Mai no hi ha hagut cap reforma de la mateixa que no haja estat impulsada des de Catalunya (i frenada després). I sempre ha restat oberta als altres territoris. El fracàs del valencianisme polític vist des d'aquesta perspectiva no és políticament menor per la seua incapacitat d'arrelament social, però cal relativitzar el què, fins i tot amb una força major, podria haver aconseguit.

IV. Esperances i malsons: de la República al Franquisme

Contra tot pronòstic, la dictadura de Primo, es convertí en el preàmbul de la República. El descrèdit de la seua gestió, arrossegà a la monarquia i al seu rei, Alfonso XIII, que li havia donat suport des dels inicis. Els anys

que van de 1923 a 1930 havien estat un esforçat intent de nacionalització autoritària. Un dels objectius de Miguel Primo de Rivera amb la seua manifesta voluntat de "regeneració" passava per afiançar el nacionalisme espanyol. Gens sorprenentment i malgrat el suport inicial dels sectors conservadors de la Lliga al colp, Primo de Rivera liquidà la Mancomunitat i proposà un programa de recentralització. Al mateix temps, però, foren anys d'èxtasi per a l'exaltació de les regions. El programa de la dictadura passava pel foment del que passaria a ser conegut com "regionalismo bien entendido", és a dir, aquella afirmació d'identitat regional que no fomentava cap versió nacionalista (que no fos espanyola). No és cap casualitat que fos en aquest moment que s'oficialitzà l'himne de l'Exposició de 1909 com a Himne regional. Des d'un punt de vista institucional, la dictadura no atorgà cap estructura ni reconeixement a les regions. Es tractava, doncs, d'un regionalisme sense regions. Aquestes quedaven ancorades en un àmbit simbòlic, sentimental i no polític.

El descrèdit final de la dictadura i de la monarquia, abocaren a una nova crisi de legitimitat de l'Estat. A diferència de 1898 la seua resolució fou ara una crisi total, un canvi de règim: la República. Des del Pacte de Sant Sebastià de l'estiu de 1930, les forces que donaven suport al que havia de ser el nou règim, assumiren (no sense contradiccions internes) el compromís de "resoldre" la situació de Catalunya. Què volia dir exactament aquest compromís estava per veure. Però obria una porta, literalment inèdita. La Constitució de 1931, consagrà finalment la fórmula del "Estado integral" i fugia deliberadament del model federal. En gran mesura plantejava un model d'Estat regional o regionalitzat (amb la possibilitat de que alguns territoris obtingueren l'autonomia, sense establir un model generalitzat). Sense cap mena de dubtes, tenia un fort component unitarista: la protecció constitucional de la llengua espanyola per exemple. Era la primera vegada que apareixia a un text constitucional, i tornaria a estar-ho en 1978. L'Estatut de Catalunya –redactat, plebiscitat i aprovat abans de la redacció de la Constitució mateixa– fou retallat i reconduït en 1932. S'obria la porta de la primera experiència estatutària de la història contemporània espanyola. Fins a 1936 no es posaria en marxa cap altre Estatut. La República era filla del nacionalisme espanyol, però cercava per primera vegada en la història recent una solució plausible de les demandes catalanes. Era un gran salt endavant, però un cop més era resultat de la pressió feta des de la perifèria, des de Catalunya. Ni la dreta ni el gros de la intel·lectualitat espanyola s'adheriren a aquella proposta estatutària. Les paraules d'Ortega y Gasset al parlament espanyol contra l'Estatut encara retrunyen.

En aquest context cal situar, en definitiva, un valencianisme polític en ple creixement, però que en 1931 era minoritari i que ho seguiria sent. La

seua presència i visibilitat en l'àmbit polític depengué sempre de coalicions (així en les eleccions de 1931 i 1936), però almenys pogué obtindre representació institucional quasi per primer cop: als ajuntaments i a les Corts espanyoles. Mai com en aquell moment, la demanda d'autogovern podia resultar més viable. Però, les dificultats eren considerables. Només cal pensar en el paper jugat pels hereus del blasquisme, presents en la Conjunció Republicano-socialista de 1931, però que no eren partidaris de l'autogovern ja que odiaven els "separatismes" (i per a ells les propostes autonòmiques eren quasi sempre sinònim de separatisme...). El viratge conservador i l'aliança amb la CEDA en 1933 no ajudà gaire. La dreta valenciana (al final agrupada en DRV, partit membre de la coalició CEDA) tenia un programa econòmic autòcton(ista) i arribaria a proposar un model tebi d'autogovern. Però tenim raons per a dubtar del convenciment del seu compromís amb l'autonomisme.

Malgrat tot, el valencianisme polític (tant en les vessants d'esquerres com en les conservadores) aconseguí que la demanda d'un Estatut i per tant l'autonomia passaren al centre de l'esfera política. Totes les forces polítiques hagueren de pronunciar-se. No cal forçar gaire les coses per a traçar un paral·lelisme evident amb tardofranquisme i els anys de transició a la democràcia. Aconseguí l'Estatut per Catalunya i amb la pressió del valencianisme polític a casa, ningú no volia desmarcar-se, quedar fora. Les improvisacions i les contradiccions foren norma. Però, malgrat tot, la demanda d'autogovern per primera vegada estava en l'agenda.

Com és ben sabut l'Estatut valencià no pogué nàixer. En l'estiu del 1936, unes reunions preparatòries havien aconseguí preparar un esborrany que podria haver estat la base d'aquell estatut. Però el 18 de juliol, ho alterà tot. Per a sempre.

El fracàs del colp militar i l'inici de la guerra capgirà el programa de la República. Malgrat que en 1937 encara hi hagué fins a tres propostes estatutàries (una fins i tot de mans de la fins aleshores molt hostil CNT) es produí la parilització de les propostes autonomistes. A diferència del País Basc –i fins i tot Galícia on s'aprovà un Estatut que malgrat tot no arribà a entrar en vigor– el País Valencià seguí una dinàmica diferent. Les limitacions de la força política i social del valencianisme polític ho expliquen. Sense aquesta pressió, ni el govern de Madrid ni el traslladat a València (i després a Barcelona) tingueren cap interès en la qüestió autonòmica valenciana.

La fi de la república i l'inici de la dictadura franquista foren, òbviament, un escenari ja impossible per a l'autogovern. El Nuevo Estado feu d'un agresiú nacionalisme espanyol una de les seues raons de ser. Com ja havia passat en 1923 –però amb molts més mitjans i amb un durada temporal

incomparable- assistim a una nova apoteosi de la identitat regional. El franquisme fou regionalista "bien entendido". Però més enllà de la voluntat de la dictadura, és interessant explorar l'acceptació social d'aquesta identitat i els seus imaginaris. Perquè, en realitat –i en contrast amb el valencianisme polític que procedia d'ells però els havia posat en qüestió- els imaginaris de la identitat regional disposaven ja abans de la guerra d'una àmplia difusió social. El franquisme s'hi dedicà a una doble operació: recolzar-se sobre el regionalisme per a guanyar legitimitat, i reduir el seus continguts als de la versió més conservadora i carrinclona. Fou el moment daurat del "ratpetainisme", com el denominà Alfons Cucó. Fins a 1939, els imaginaris regionals eren una matèria viva, en evolució. Ara quedaven rígidament conservats, convertits en matèria de nostàlgia i reacció. Sense la tensió amb el valencianisme polític que portava tres dècades espentant i qüestionant el regionalisme, aquest quedava reduït a una versió inert, plenament manipulable per part de la dictadura.

Tot i que alguns nuclis de resistència cultural s'hi mantingueren actius caldrà esperar als anys seixanta per a veure aparèixer un nou valencianisme polític, de la mà d'alguns joves procedents de les generacions nascudes a la postguerra. Fou també el moment en què la figura i l'obra de Joan Fuster afegí la que possiblement es la contribució més important a la història intel·lectual del nacionalisme valencià.

Però, malgrat, la intensa activitat de certes elits intel·lectuals –i sobretot en àmbits com la Universitat de València- la difusió social d'aquest nou valencianisme fou per força limitada sota la dictadura. El contrast amb la difusió dels imaginaris del regionalisme –ja preexistents i ara emparats per les institucions de la Dictadura- és palès. Sense una tradició prèvia de valencianisme consolidat (que facilità la continuïtat a Catalunya o el País Basc), el nou valencianisme influí allà on podia influir: en les elits de l'oposició antifranquista.

V. La transició a la democràcia: vers el no-federalisme asimètric

Els anys finals i la mort del dictador obriren pas a una tercera crisi de legitimitat de l'Estat espanyol contemporani. Certament, l'entramat institucional del règim estava dissenyat per a la continuïtat, però la mort del dictador obria necessàriament portes no previstes. Contràriament a una interpretació molt estesa, no tot estava "atado y bien atado" ni hi

havia un pla predeterminat infal·liblement per pilots preclars del canvi. Un dels exemples més clars del què no estava "bien atado" fou la resolució de la qüestió territorial. L'Estat de les autonomies que finalment sancionà la Constitució no figurà de cap manera en cap dels programes dels oficialistes o reformistes del règim. El govern d'Arias Navarro no tenia cap pla pensat al respecte. El membre d'aquell govern que més s'ho havia rumiat, Manuel Fraga no anava més enllà de proposar a Catalunya una recuperació de les mancomunitats.

Pel que fa al País Valencià, qui i des de quan tenien un programa per a l'autogovern dels valencians? El principal partit de l'oposició antifranquista, el PCE no tenia una proposta específica que oferir per al País Valencià. Els socialistes de l'interior o els del PSOE menys encara. El País Valencià no figurava inicialment ni poc ni molt en el seus escenaris de futur.

En general l'esquerra espanyola defensava propostes *federals* i fins i tot s'havia arribat a contemplar en els documents de l'oposició del tardofranquisme la defensa del dret d'autodeterminació. Eren propostes pensades per a Catalunya i el País Basc –amb el possible afegit de Galícia– mentre que la resta de territoris quedaven navegant en aigües incertes. En tot cas, com remarcava sempre que es podia en el PCE, aquesta autodeterminació menaria a una Espanya federal i no a una secessió.

Cal parlar de confusió ideològica? Possiblement. Era encara un escenari de futur del tot obert i ningú no tenia una bola de bruixa per veure el què passaria. Però també hi hagué una barreja alhora de convenciment –el federalisme com a alternativa al centralisme barroer de la dictadura– i d'oportunisme, de tacticisme.

El valencianisme d'arrel fusteriana era com queda dit, minoritari (el PSPV havia acabat per ser l'hereu més característic, potser, però mai assolí la condició d'un partit de masses). Però havia aconseguit inserir la demanda identitària valenciana en l'horitzó d'allò que havia de pensar-se, d'allò que calia pensar, per al futur de les terres valencianes. La vinculació de les reivindicacions valencianistes amb l'antifranquisme era un valuós afegit que les forces de l'esquerra espanyola al País Valencià no volien desapropiar. Ara bé: fins a quin punt assumiren aquestos llegats? En realitat, ho farien només alguns sectors minoritaris (sectors valencianistes del PCPV o militants fusionats del PSPV amb el PSOE a partir de 1978) que foren en general marginats o derrotats, enllà de certs noms propis que mantingueren protagonisme.

Pel que fa a la dreta en terres valencianes, l'escenari era molt complex. Hereus del franquisme, la seua identificació amb els valors de la dictadura i del regionalisme els bloquejava per a una qualsevol deriva vers l'autogovern. La que finalment seria la coalició de forces del centre dreta

més important, la UCD, mostra en terres valencianes una barreja inicial no allunyada de la confusió. Amb tot, anaren a les eleccions de juny de 1977 amb un programa autonomista, més o menys imprecís, però que no deixava de obrir notables possibilitats de futur era el resultat de les pressions del valencianisme i de l'esquerra i era tot un èxit que així fos. Més convençuts estaven certs nuclis de demòcratacristians, arrecerats en la UDPV, finalment marginals.

Què volia la dreta valenciana? Fins o estava disposada a arribar? En la meua opinió, la improvisació i l'oportunisme menaren a una acció consistent de fre, a la llum mateixa dels resultats de les eleccions de juny de 1977. No altra cosa explica l'acció de la UCD (i la liquidació dels diputats dissidents propers a posicions valencianistes). Especialment si tenim present que el resultat electoral al País Valencià fou en conjunt invers al de la suma espanyola: majoria de les forces de l'esquerra i derrota de la UCD (excepte a Castelló).

En efecte, un fet absolutament cabdal al conjunt de la política espanyola fou el resultat de les eleccions de 1977. Sense entrar ara a valorar altres aspectes polèmics, la convocatòria d'aquelles eleccions amb una llei electoral que afavoria la sobrerepresentació de províncies poc poblades, i amb una campanya electoral en condicions d'avantatge per part del aleshores president del govern Adolfo Suárez i la UCD, dibuixen un escenari net: UCD governarà en minoria, i l'esquerra està minoritzada. La suma de les forces nacionalistes de Catalunya i el País Basc tampoc no alterarà aquesta dicotomia bàsica.

Per tant, qui dirigirà el procés de transició a la democràcia, la UCD, és qui tenia un programa territorial menys clar, tot i que sí que era en tot cas un ferm enemic del federalisme. D'altra banda, ja en l'estiu del 1977 s'havia produït l'abandó de la defensa del federalisme per part del PSOE i PCE. Sense ells, no hi havia res a fer per aquest cantó.

De cara a la redacció de la futura Constitució, els dubtes sobre quin model territorial adoptar eren de gran calat. Simple descentralització o règim d'autonomies? Règim generalitzat o adreçat a uns casos concrets? O Un híbrid? Si se'm permet la *boutade*: el què resultà d'aquests dubtes hamletians fou un *no-federalisme asimètric*.

D'altra banda en el procés constituent, quin pes tingueren certes pressions o distorsions extraparlamentàries? No és això el que explica, potser, l'estranya redacció de l'article segon de la Constitució tal i com fou finalment aprovat?

Tot aquest *excursus* sobre la situació espanyola és clau per a entendre que la història del que acabaria per ser el procés autonòmic valencià no és una història només valenciana. I de vegades ha semblat que no era en absolut una història valenciana a l'hora de saber qui prenia les decisions. És

possible defensar que el fet de que l'Estatut es desbloquejara en 1981 fou el resultat de decisions autònomes dels representants valencians d'UCD i PSPV-PSOE? És possible defensar que l'adopció de la via del 143 fou una decisió presa només en terres valencianes? És possible defensar que l'enconament identitari i l'acció de les forces anticatalanistes i els seus entorns no fou un factor distorsionador atiat –o submergit en la impunitat- institucionalment?

Però per suposat, tampoc no té cap sentit una interpretació purament victimista, que tracte de descarregar de responsabilitats a aquells que van prendre les decisions al si del PSPV-PSOE i la UCD (amb un paper testimonial per part del PCPV-PCE, i quan les forces nacionalistes valencianes foren extraparlamentàries des de 1977). Lluites internes, càlculs de vol gallinaci, oportunisme o pur cinisme... s'entrellacen amb el noble propòsit d'aconseguir, per fi, un Estatut.

D'altra banda, quin grau d'acceptació de les propostes del fusterianisme havia assimilat l'esquerra valenciana? En la meua opinió, allò que assumiren fou la proposta de modernització social: encaixava bé amb un programa "regeneracionista" com el que, per exemple, els socialistes espanyols defensaren. Però no assumiren res de la proposta política nacional. A canvi, adoptaren –amb un grau variable de profunditat- certes propostes culturals. És la Llei d'ús i ensenyament el llegat més fusterià de la gestió autonòmica socialista? És un llegat suficient o una prova de l'escassa voluntat d'assumir propostes més profundes? En tot cas aquesta defensa culturalista, ha servit per a legitimar sobretot en les files dels socialistes valencians del PSPV-PSOE el seu ancoratge en un cert valencianisme, barrant el pas al desenvolupament de forces nacionalistes al País Valencià. Per acabar: hi hagué una *qüestió nacional* a la Transició valenciana? en la meua opinió el que és segur és que hi hagué una qüestió identitària, sobre la identitat valenciana. Però el marc nacional espanyol mai estigué en qüestió. La majoria de la població s'identificava amb marcs locals/provincials, sempre espanyols.

VI. Una història per escriure: l'autogovern valencià des de l'aprovació de l'Estatut

Fins a quin punt fou important què el País Valencià accedís a l'autonomia per la via del 151? Decididament no fou un problema de competències (atès que la LOTRAVA posterior resolgué la qüestió) sinó de voluntat. I una

qüestió simbòlica, en un moment en què els símbols ho eren tot. A la fi, la renúncia a aquella qüestió simbòlica (entrar amb els primers o fer-ho amb tots els altres) es revelà una predicció: la de les futures renúncies a eixamplar el marc autonòmic.

L'autonomia ha reinventat el marc regional i el regionalisme. Sense dubtes amb regionalismes diferents en l'etapa de govern del PSOE i del PP, però regionalismes tots dos des d'un punt de vista identitari. Tampoc la societat valenciana ha demanat més, però. És el mateix que ha passat al conjunt d'Espanya, excepte a Catalunya i el País Basc. L'Espanya de les autonomies ha continuat la construcció d'identitats regionals engegada en el segle XIX. Mai no ha posat en qüestió l'àmbit nacional espanyol allà on no ho estava ja. Qualsevol lectura de l'Estat de les autonomies com una fàbrica de nacionalismes alternatius és una falsedat empíricament indemostrable. Certament, el marc autonòmic ha estat molt eficaç com a eina de descentralització administrativa. Però l'autogovern és alguna cosa més que gestió de recursos. En aquest sentit, el marc autonòmic ha estat eficaç alhora de crear un marc simbòlic valencià: uns "imaginari" compartits. Mai no hi havia hagut una acció institucional semblant (de Canal Nou al Servei Valencià de Salut). Però el que s'ha buscat és un horitzó regional/autonòmic de baix perfil. Indistint respecte del què ha passat a altres comunitats autònomes (amb llengua pròpia o no: això no ha estat determinant), un cop més excepte a Catalunya i el País Basc.

Però hi ha encara una darrera gran paradoxa que considerar: mentre Espanya s'ha descentralitzat des de 1978 més que ho havia estat mai al llarg de tota l'època contemporània, s'ha concentrat –i no és un procés tancat– més poder a Madrid que mai: econòmic, simbòlic, mediàtic... El ben cert és que l'Espanya autonòmica no ha tingut cap interès real en el foment de la diversitat. Esmentar la diversitat ha quedat en un pur recurs retòric, quan no cínic, en mans de qui s'ha dedicat, per exemple, a boicotar totes les polítiques lingüístiques de les autonomies. L'imaginari de la identitat espanyola posterior a 1978 continua caracteritzat per la visió unitarista, i no per la defensa activa o el reconeixement de la diversitat. El marc autonòmic ha estat una eina *manqué* (o plenament còmplice?) en aquest sentit.

Tot el que no prové de la perifèria, manté una pulsio centralista. Aquesta dinàmica al seu torn, fomenta una pulsio simètrica d'anticentralisme. Però, l'anticentralisme *per se* no ha salvat mai a ningú. "Al costat de la 'insurgència', el 'sucursalisme'", deia Joan Fuster. No n'hi ha prou amb ser insurgents. En la meua opinió, les demandes sobre el Corredor Mediterrani o el finançament, sense dubtes decisives, són un mitjà, no un objectiu. Si no anem amb compte, no passarem de la "revolta incoherent (...) formes d'irritació col·lectiva que troben en la pròpia vehemència la millor satisfacció"

Epíleg. Sis tesis en recerca d'uns actors

1-L'autogovern és una planta feble. El seu assoliment ha estat difícil: als valencians els ha costat dècades, quasi un segle. Els suports socials i polítics han estat històricament dèbils. Només una crisi de legitimitat com la que s'engegà a la fi de la dictadura franquista i del model d'Estat i nació derivat, permeté obrir les portes. Fou, doncs, una conjuntura ben concreta, el que permeté arribar a un Estatut d'Autonomia. I no sempre estigué tot sota control dels valencians.

2-Si no hi ha pressions que desborden el marc existent, l'Espanya contemporània ha estat sempre centralista per vocació, i mai no s'hi ha anat més enllà. Aquestes pressions han vingut sempre des de la "perifèria", mai des del centre.

3-Només la descentralització (administrativa) no garanteix l'autogovern ni és el seu equivalent. Per això les propostes de descentralització han pogut ser assumides pel poder central i pels discursos regionalistes.

4-Si l'horitzó desitjat per al futur d'Espanya és el d'un Estat federal cal construir una vertadera cultura federal. El federalisme ha estat en la història contemporània un recurs espasmòdic, defensiu del nacionalisme espanyol d'arrel republicana o posteriorment socialista (i comunista), activat només quan els nacionalismes alternatius -i singularment el nacionalisme català- han mostrat força. El federalisme ha estat rebutjat sistemàticament per les tradicions constitucionals espanyoles: així fou en 1932 i en 1978.

5-Una *Espanya federal* (o confederal), simètrica o asimètrica només existirà si des dels diversos territoris s'exerceix una voluntat ferma d'autogovern.

6-El marc autonòmic dibuixat a partir de 1977 pot ser una eina eficaç d'autogovern, però té límits inquietants -l'aplicació discrecional de l'article 155 o la manera d'aplicar el Fondo de Liquidación Autonómica (FLA) en són dos exemples recents- que haurien de ser evidents fins i tot per a qui considera l'Espanya de les autonomies el model més adient. És potser reversible?

I una coda final. El marc autonòmic actual no és l'etapa final de la història dels valencians. Ni tampoc del seu model d'autogovern.

Bibliografia

- ANDRÉS PÉREZ, Josep: "Una identitat en formació. EL valencianisme polític, 1902-1923", *Afers*, núm., 55, 2006, pp. 311-328.

- ARBÓS, Xavier: *Doctrinas constitucionales y federalismo en España*, ICPS, Barcelona, 2006.
- ARCHILÉS, Ferran: "Acords i desacords. Valencianisme polític i identitat valenciana contemporània", *Afers*, núm. 55, 2006, pp. 481-510.
- ARCHILÉS, Ferran: "La Renaixença al País Valencià i la construcció de la identitat regional", *Anuari Verdager*, núm. 15, 2007, pp. 483-519
- ARCHILÉS, Ferran: *Una singularitat marga. Joan Fuster i el relat de la identitat valenciana contemporània*, *Afers*, Catarroja-Barcelona, 2012.
- ARCHILÉS, Ferran, SAZ, Ismael (eds.): *Naciones y Estado: la cuestión española*, Valencia, PUV, 2014.
- BASTIDA, Xacobe: *La nación española y el nacionalismo constitucional*, Barcelona, Ariel, 1998.
- BLAS GUERRERO, Andrés de: *Tradición republicana y nacionalismo español (1876-1930)*, Madrid, Tecnos, 1991.
- CAGIAO y CONDE, Jorge: *Tres maneras de entender el federalismo. Pi y Margall, Salmerón y Almirall. La teoría de la federación en la España del siglo XIX*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2014
- CUCO, Alfons: *El Valencianisme polític, 1874-1939*, *Afers*, Catarroja-Barcelona, 1999.
- CUCÓ, Alfons: *Roig i Blau, la transició democràtica valenciana*, Tàndem, València, 2002.
- FUSTER, JOAN: *Nosaltres els valencians*, Ed. 62, Barcelona, 1964.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo: *Provincias, regiones y comunidades autónomas. La formación del mapa político de España*, Ed. del Senado, Madrid, 2003
- GUERRA SESMA, Daniel : *Socialismo español y federalismo (1873-1976)*, KRK, Oviedo, 2013.
- HROCH, Miroslav: "From National Movement to the fully formed nation; The nation-building process in Europe", *New Left review*, núm. 198, 1993, pp. 3-20.
- HUTCHINSON, John: *Nations as zones of conflict*, Sage, Londres, 2005,
- MARFANY, Joan Lluís: *Nacionalisme espanyol i catalanitat. Cap a una revisió de la Renaixença*, Ed. 62, Barcelona, 2017.
- NÚÑEZ SEIXAS, Xosé-Manoel: "The region as the essence of the fatherland: regional variants of the Spanish nationalism (1840-1936)", *European History Quarterly*, núm. 31-4, 2001, pp. 483-518.
- PIQUERAS, José Antonio (dir.): *Història del País Valencià*, vol. VI, Ed. 62, Barcelona, 2006.
- QUIROGA, Alejandro: *Haciendo españoles, La nacionalización de las masas en la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)*, CEPC, Madrid, 2008.
- ROCA RICART, Rafael: *El valencianisme de la Renaixença*, Bromera, Alzira, 2011.

- RODRÍGUEZ-FLORES PARRA, Vega (coord): "Dossier. El 9 d'Octubre del 1977. El País Valencià quaranta anys després", *Afers*, núm. 88, 2017, pp. 577-707.
- SANZ, Jesús: *La cara secreta de la política valenciana: de la predemocràcia al Estatut de Benicàssim*, Fernando Torres ed., València, 1982.
- SMITH, Angel: *The Origins of Catalan Nationalism, 1770-1898*, Palgrave, Basingstoke, 2014.
- TAYLOR, Charles: "Nacionalisme i Modernitat", en GUIBERNAU, Montserrat (ed.): *Nacionalisme. Debats i dilemes per a un nou mil·lenni*, Barcelona, Proa, 1999, pp. 43-76.
- THIESSE, Anne-Marie: *França. Quina identitat nacional?*, *Afers/PUV*, Catarroja-València, 2017.
- TORMO, Joana, LLOP, Guillem: *Quan ens dèiem País. La preautonomia valenciana*, Barcelona, UOC, 2013.

Resum

Aquest article proposa una revisió dels significats de la cerca d'un autogovern al País Valencià al llarg del segle XX. El gran actor d'aquest projecte ha estat el Valencianisme polític (altrament dit, el nacionalisme valencià). Malgrat ser sempre una força minoritària en la política i societat valencianes del segle XX, és la seua acció continuada la que ha situat sempre la demanda de l'autogovern en el centre de la vida política valenciana, almenys en dos moments: la segona República i la Transició. Autogovern vol dir prou més que afirmacions o protestes anticentralistes, aquestes darreres han sovintejat en la història contemporània valenciana des del segle XIX fins al nostre present, però el seu significat no pot confondre's amb el de l'autogovern. El gran protagonista de la construcció de la identitat valenciana contemporània, però, no ha estat el valencianisme sinó el regionalisme. L'anticentralisme ha estat sempre compatible amb el regionalisme. El marc autonòmic no ha modificat, sovint, els imaginaris regionals valencians. L'autogovern és alguna cosa més, doncs, que el regionalisme o que l'autonomisme.

PARAULES CLAU: Autogovern, Nacionalisme, Valencianisme polític, identitat, història Valenciana.

Abstract

This article seeks to offer a revision of the meanings of the search for self-government in Valencian throughout the 20th century. The great actor in this project has been the Political Valencianism (in other words, Valencian Nationalism). In spite of being always a minority force in the Valencian

society and politics of the 20th century, it is its continued action that has always placed the demand for self-government in the center of Valencian political life, at least in two moments: the second Republic and the Transition to Democracy. Self-government means more than anti-centralist statements or protests. These last ones have been usual in contemporary Valencian history from the nineteenth century to the present, but their meaning cannot be confused with self-government. The great protagonist of the construction of contemporary Valencian identity, however, has not been Valencianism but regionalism. Anti-centralism has always been compatible with regionalism. The Autonomic framework has not changed Valencian regional imaginaries. Self-government is something more, then, than regionalism or autonomy.

KEYWORDS: Self-Government; Nationalism; Political Valencianism; Identity; Valencian History.

Cuarenta años de autogobierno valenciano: un intento de evaluación desde un prisma jurídico

Andrés Boix Palop
Profesor de Derecho Administrativo
Universitat de València – Estudi General

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO. II. ESBOZO DE ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS CONCRETOS PERFILES CON QUE SE HAN DESARROLLADO LAS POSIBILIDADES DE EFECTIVO EJERCICIO DE AUTOGOBIERNO DE LOS VALENCIANOS. 1. Una recuperación del autogobierno motivada por la presión de otros territorios. 2. Un impulso del autogobierno, y su correspondiente desarrollo estatutario, más bien prudente. 3. Las reformas del Estatuto de Autonomía han manifestado un carácter marcadamente sucursalista y meramente emulativo. 4. Un desarrollo de nuestras instituciones y autogobierno muy poco imaginativo. 5. Un diseño anquilosado y poco funcional. III. UN INTENTO DE MEDICIÓN DE LOS RESULTADOS DEL DESPLIEGUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN CLAVE VALENCIANA, A FIN DE PROCEDER A UNA EVALUACIÓN PROVISIONAL SOBRE LAS CONSECUENCIAS Y BONDADES DEL AUTOGOBIERNO. IV. ALGUNAS CONCLUSIONES INEVITABLES SOBRE CÓMO PODRÍAMOS LOS VALENCIANOS ASPIRAR A MEJORAR NUESTRO AUTOGOBIERNO, A DESPLEGARLO DE UN MODO MÁS AMBICIOSO, CON EL FIN DE LOGRAR MEJORES RESULTADOS. V. BIBLIOGRAFÍA CITADA

I. Planteamiento

La aprobación en 1982, por medio de la Ley Orgánica 5/1982, del primer Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana bajo la vigencia de la Constitución española de 1978 marca jurídicamente el inicio de la plena recuperación de unas instituciones de gobierno propias del pueblo valenciano. Junto al precedente de las instituciones preautonómicas, que ya habían ido preparando el terreno desde 1977, y si tenemos en cuenta que la desaparición de las mismas se remontaba a los Decretos de Nueva Planta de 1707, puede decirse que estos años han constituido, en puridad,

el primer y único ejercicio de autogobierno (moderado autogobierno, si se quiere) del que los valencianos hemos disfrutado desde la aparición de los sistemas jurídicos modernos propios de un Estado de Derecho. Esto es, en un contexto contemporáneo y democrático, las últimas cuatro décadas se corresponden con el único momento de nuestra Historia en que los valencianos y las valencianas, todos los residentes del país valenciano, han podido contribuir a decidir sobre el diseño de una parte relevante de las políticas públicas y la acción ejecutiva que les afectan.

Resulta, por ello, enormemente interesante intentar realizar una mínima evaluación, siquiera sea tentativa y modesta, de cuáles han sido los frutos de este proceso, que constituye una indudable novedad en términos políticos y jurídicos. Concluir si este experimento de descentralización ha sido positivo o negativo para los valencianos, así como llegar a una opinión sobre si globalmente ha supuesto una mejora respecto del tradicional modo de gobierno centralista, es un ejercicio inevitablemente subjetivo. Adicionalmente, como ocurre siempre que se contrasta la realidad frente a posibles alternativas contrafácticas, resulta imposible realizar juicios taxativos sobre si determinadas consecuencias o situaciones habrían sido mejores o peores, pues el margen de indeterminación e incertidumbre inherente a estas valoraciones impide juicios sumarios. No obstante, sí es posible tratar de apuntar algunos elementos que desde un plano jurídico o político ayuden a realizar esta evaluación.

En concreto, es perfectamente razonable tratar de analizar los concretos perfiles jurídicos con los que se han desarrollado, o no, las posibilidades de autogobierno permitidas por la Constitución española de 1978 y el Estatuto de Autonomía de 1982, así como sus límites y concretos desarrollos. También parece factible intentar, al menos, proporcionar una serie de indicadores básicos (PIB, alfabetización, desempleo, innovación) y su secuenciación temporal, comparada con la evolución histórica del territorio valenciano y con la de otras regiones de España. A partir de estos elementos, y sin abandonar el necesario sentido crítico que ha de acompañar siempre a cualquier ejercicio de responsabilidad, algo a fin de cuentas de suyo inherente al reconocimiento de toda facultad de autogobierno, empieza a ser posible esbozar algunos juicios o, si se quiere, intuiciones, sobre cómo de útil ha sido el autogobierno para los valencianos tras estos primeros cuarenta años de ejercicio. Un tiempo, casi medio siglo ya, que parece en todo caso suficiente como para, al menos, tratar de realizar esta evaluación con un mínimo de sentido crítico. El presente trabajo trata de ordenar a partir de qué elementos e indicadores, tanto de despliegue jurídico como de resultados, podría (y debería) llevarse a cabo la misma.

II. Esbozo de análisis jurídico de los concretos perfiles con que se han desarrollado las posibilidades de efectivo ejercicio de autogobierno de los valencianos

1. Una recuperación del autogobierno motivada por la presión de otros territorios

Un primer elemento que hemos de tener en cuenta, y que sin duda ha condicionado tanto los límites como la ambición del despliegue estatutario realizado en la Comunidad Valenciana a partir de 1982, tiene que ver con el hecho de que en el fondo el pueblo valenciano logró las cotas de autogobierno que le reconoce el proceso autonómico que viene de la mano de la Constitución de 1978, en gran parte, gracias a la dinámica política española originada por otros territorios del Estado antes que por una exigencia ciudadana estrictamente valenciana. Es de hecho muy dudoso que sin la presión de regiones como la catalana o la vasca, el resto de territorios españoles (incluyendo el valenciano) hubieran accedido nunca a la autonomía. El caso del País Valenciano, a pesar de algunas movilizaciones importantes que podrían hacer suponer lo contrario, es un ejemplo paradigmático, como demostró la extrema facilidad con que un pacto de los partidos políticos estatales de última hora logró desguazar un proceso que, supuestamente, contaba con un amplísimo apoyo popular en todo el territorio valenciano (al respecto, puede consultarse la abundante bibliografía especializada sobre el particular, que detalla cómo se produce este proceso, y que aparece listada al final de este texto, así como alguno de los artículos que componen este mismo número especial, donde se explica este proceso de forma minuciosa). A diferencia de lo que ocurrió en Andalucía, donde la presión que venía desde Madrid y los viejos órganos de control del aparato central estatal fue resistida, y sus élites políticas y económicas, así como la población, "se ganaron" la autonomía (y una autonomía, además, de primer nivel), en el caso valenciano lo que encontramos es un proceso donde las estructuras de poder autóctonas que, ya sea por una falta de verdadero interés, ya sea sencillamente por incapacidad de hacer frente a la presión, acabaron renunciando a un modelo autonómico propio, construido por los valencianos

en el marco de la Constitución y ambicioso como el que más, que debería haber seguido por la vía del 151 CE como inicialmente estaba diseñado el proceso, para quedarse en una especie de autonomía "otorgada", definida con los esquemas muy limitativos (a pesar de la ampliación competencial hecha a favor de la Comunidad Valenciana de manera excepcional, por medio de la LOTRAVA que completó las competencias para el caso valenciano, al igual que con Canarias hizo la LOTRACA), que más o menos reproducía los esquemas del resto de Estatutos de Autonomía (sobre este proceso, una visión más personal en Boix Palop, 2013).

Esta limitada ambición de nuestro autogobierno desde su propia concepción y desde el mismo momento de la recuperación de las instituciones valencianas ha influido también en la propia planta de la Administración valenciana que se derivó de la aprobación del Estatuto de Autonomía de 1982 y ha sido una constante durante estas casi cuatro décadas de autonomía que explica la prudencia y consiguiente falta de audacia del despliegue a todos los niveles: desde el organizativo al estructural, pasando por el plano más político (donde ha habido tradicionalmente una falta de ánimo reivindicatorio frente al Estado notable).

Dentro del abanico de competencias que sí quedaban reconocidas a la Generalitat Valenciana (con la adición de las transferencias de la LOTRAVA que casi equiparaban en este plano, en teoría, a la Comunidad Valenciana con las más avanzadas), la Administración valenciana no se ha caracterizado nunca por ser líder en su desarrollo ni, a diferencia de lo que ha ocurrido con Comunidades Autónomas como Cataluña y el País Vasco señaladamente, tampoco ha defendido estas competencias con intensidad cuando han sido cuestionadas por el Gobierno central. Durante los años de vigencia del autogobierno, han sido muy escasos los conflictos de competencia que ha iniciado la Generalitat Valenciana por considerar que alguna norma estatal estuviera interviniendo en el espacio competencial valenciano y disminuyendo las competencias propias (de hecho, Comunidades Autónomas con menos pretensiones de historicidad en el autogobierno, como es incluso el caso de la Comunidad de Madrid, han sido mucho más activas en esta materia que la Comunidad Valenciana).

2. Un impulso del autogobierno, y su correspondiente desarrollo estatutario, más bien prudente

La pasividad frente la invasión de las competencias propias tampoco ha sido compensada con iniciativas osadas, o simplemente ambiciosas, de desarrollo legislativo dentro de su marco competencial.

Han sido muy pocas las normas valencianas que han extendido el ámbito de acción administrativa de manera más o menos innovadora y original,

aunque sí podemos encontrar alguna y conviene dejar constancia de las mismas justamente por ser situaciones más bien excepcionales. Quizás el ejemplo más claro sea la legislación urbanística que nació con la Ley reguladora de la actividad urbanística (LRAU) de 1994, que inició una nueva forma de entender el urbanismo en España, con figuras como la del agente urbanizador para colaborar con la Administración en la gestión del suelo y su transformación (Romero Saura, De Juan Puig y Lorente Tallada, 1996; Parejo Alfonso y Blanc Clavero, 1997). En este caso, y por una vez, sí se puede detectar una clara ambición y voluntad de experimentación por parte del legislador valenciano.

Ahora bien, como ya se ha dicho, no ha sido ésta la pauta más habitual sino, al contrario, una excepción. De hecho, tenemos no pocos ejemplos de competencias claramente autonómicas, recogidas desde un primer momento, desde 1982, en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y que han requerido de estímulos externos (que otras autonomías desarrollaran a fondo la cuestión, que haya una injerencia estatal o, incluso, que haya una norma estatal básica que obligue a un desarrollo normativo autonómico) para provocar que las Cortes valencianas o la Administración valenciana se pusieron en marcha (los ejemplos son numerosos, pero paradigmático es el del ejercicio de competencias en materia de urbanismo, que las instituciones valencianas sólo asumirán realmente tras el intento de apropiación de las mismas por parte del Estado con la ley del suelo de 1990). Incluso hay casos de competencias exclusivas que, más de treinta años después, todavía están aguardando que alguien se acuerde de ellas y se ponga en marcha algún intento de verdadero desarrollo normativo o de acción ejecutiva, como por ejemplo ocurre en materia de cuencas hidrográficas internas. Son sólo algunos ejemplos paradigmáticos, por lo flagrantes, de una dinámica profunda y que cuenta con muchas otras manifestaciones (Boix Palop, 2013).

Sólo recientemente, al amparo de normas y legislación en desarrollo de algunos nuevos preceptos del Estatuto de 2006 que otorgan a la Generalitat competencias sobre derecho civil pretendidamente amparadas por la legislación foral de Derecho privado derogada el 1707 (art. 49.1.2ª EACV) se han planteado una serie de conflictos entre la Generalitat y el poder central que demuestran una mayor ambición, sorprendente por nueva, de las instituciones valencianas (aunque aún muy selectivamente anclada en determinados ámbitos). Así, se han aprobado una serie de normas valencianas en materias civiles donde se consideraba que la regulación estatal contenida en el Código civil era inapropiada y poco eficiente tanto a la hora de defender los derechos de los ciudadanos como en términos de comodidad para el tráfico económico y patrimonial (ley de parejas de he-

cho, ley matrimonial, ley de sucesiones...). Todas estas normas en materias civiles fueron llevadas por el Gobierno central (y ello con independencia de quién gobernara en esos momentos) ante el Tribunal Constitucional, que ha resuelto sistemáticamente contra la existencia de estas competencias para el caso de la Comunidad Valenciana. Este resultado demuestra que una mayor ambición no siempre logra sus objetivos y puede suponer conflicto con las instituciones estatales, pero también que los resultados de plantear esos conflictos y la afirmación de una política legislativa propia, incluso cuando es abortada en primera instancia, tiene efectos constructivos (los valencianos han puesto con ello en marcha un debate tanto sobre la reforma de algunas instituciones civiles en España como sobre hasta dónde podría ser conveniente el reconocimiento de estas competencias a otras Comunidades Autónomas que está lejos de estar cerrado). La afirmación institucional y la mejora de los marcos regulatorios en clave federal pasa también por la aparición y resolución, con la debida composición de intereses, de estos conflictos. Que aparezcan y se planteen es una buena noticia, que ha sido demasiado excepcional en el caso valenciano hasta la fecha.

3. La reformas del Estatuto de Autonomía han manifestado un carácter marcadamente sucursalista y meramente emulativo

La propia vida y vigencia del Estatuto de autonomía valenciano y sus reformas son, de hecho, una prueba más de la escasa ambición de nuestro desarrollo estatutario. Desde la aprobación del Estatuto por la Ley Orgánica 5/1982 sólo se habían operado sobre el texto dos reformas menores, por cuestiones mínimas de tipo técnico. Pero finalmente, en 2006, el Estatuto acabó sufriendo una importante reforma, operada por la Ley Orgánica 1/2006, que lo actualizó con mucha profundidad. La historia de esta reforma, así como sus contenidos, son una buena demostración de esa falta de ambición de la que venimos hablando.

En primer lugar, el proceso de reforma estatutaria de 2006 se inicia por imitación del proceso estatutario catalán que en paralelo está desarrollándose en esos momentos. Toda la discusión sobre la reforma estatutaria estuvo marcada por una incoherencia básica y profunda: el hecho de querer hacer un Estatuto que "no se quedara atrás" de los que ya había y, sobre todo, que no quedara rezagado en relación con lo que se estaba haciendo en Cataluña, por un lado; y al mismo tiempo, paradójicamente, la voluntad de utilizar también la reforma valenciana como "modelo" y "ejemplo" de lo que debía ser, a diferencia de la catalana, una reforma leal a España y que quedara perfectamente encuadrada en el marco constitucional

(Baño León y Boix Palop, 2005, 246-249). De esta esquizofrénica dualidad salió un texto que se equiparaba en algunas competencias y posibilidades, aun eliminando las restricciones y límites que todavía tenían que ver con los modelos de estatutos otorgados con plantilla en los años 1981-1983, incluyendo una mayor precisión de las competencias, con la inclusión en el texto de nuevas instituciones (algunas ya existentes como la Academia Valenciana de la Lengua, otras nuevas como el Consejo del Audiovisual ...) y con algunos de los elementos de los nuevos textos estatutarios que han seguido el modelo catalán de 2006, tales como el reconocimiento de ciertos derechos estatutarios o el incremento más retórico que real del autogobierno. Ahora bien, en cuestiones como la financiación, elementos tributarios, poder judicial y la cuestión a la postre absolutamente esencial que es la definición y ampliación de competencias el texto valenciano, que finalmente fue aprobado antes que el catalán, quedó muy por detrás de éste y ha quedado, también, rezagado respecto de los textos que han venido después (especialmente el andaluz). Como es sabido, y fruto de esa esquizofrénica posición, el texto finalmente aprobado contiene también una cláusula en forma de Disposición final, la llamada "cláusula Camps", que aun sin consecuencias jurídicas concretas expresa la voluntad política de que el Estatuto valenciano "no se quede atrás" respecto de lo que vayan conteniendo otros. Más allá de la puerilidad del planteamiento, es muy significativo también a la hora de ilustrar hasta qué punto la reforma de 2006 fue sucursalista y poco ambiciosa.

Como consecuencia de todo ello, el Estatuto valenciano en su versión de 2006, primero de los que se han aprobado o reformado intensamente en el siglo XXI, y considerados por ello como de "nueva generación", es en realidad más un instrumento jurídico homologable, por su escasa ambición, a la generación anterior de Estatutos, que fueron consecuencia de un pacto entre los partidos de ámbito estatal plasmado en textos estatutarios que se fueron aprobando en la primera parte de la décadas de los noventa del siglo pasado con la idea de "cerrar el mapa autonómico". Es decir, es un Estatuto que quedó rápidamente atrasado respecto de los nuevos textos. Hasta el punto de que las Cortes valencianas hubieron de remitir en 2011 al Congreso una reforma para tratar de mejorar la financiación autonómica, aunque sólo lo fuera con pretensión testimonial y para aplicar un parche sólo durante unos años y con carácter excepcional, tal y como se ha aceptado en otros casos que se haya hecho a otros textos estatutarios. Significativamente, esta reforma aún no ha sido tramitada siquiera por el Congreso de los Diputados más de siete años después de ser remitida por las Cortes Valencianas (que en el interin ha comenzado los trabajos para realizar otra posible modificación estatutaria, no se sabe

bien con qué objetivo y sin que parezca que pueda llegar a buen puerto). Es manifiesto que, del mismo modo que los valencianos hasta la fecha no nos hemos tomado demasiado en serio las reformas de nuestro Estatuto... en justa correspondencia el Congreso de los Diputados de España se las toma con menos interés todavía (reformas de otros Estatutos, como el canario, aprobadas por sus cámaras legislativas con posterioridad a la valenciana ya han sido definitivamente aprobadas en el Congreso, mientras la reforma valenciana sigue sin tramitar).

4. Un desarrollo de nuestras instituciones y autogobierno muy poco imaginativo

A las carencias ya reseñadas en cuanto a la escasa ambición jurídica de nuestro marco normativo propio, y en íntima relación con ellas, la recuperación (o implantación) del autogobierno valenciano se ha mostrado como marcadamente poco original, reproductora de los esquemas ya existentes en otras Comunidades autónomas y, además, adicta a la reiteración del esquema de organización y funcionamiento del propio Estado. Cuando desde determinadas posiciones se critican determinados excesos autonómicos y se habla de los "17 Estaditos" que estarían debilitando España (Fernández Rodríguez, 2013) con su obsesión por dotarse, todos ellos, de estructuras propias de un Estado (un Estatuto con contenidos paraconstitucionales, asambleas legislativas numerosas, defensor del pueblo, síndico de cuentas, consejo jurídico consultivo, consejo económico y social ...) hay una parte del discurso que no se puede negar: la manera en que se ha producido el desarrollo estatutario y la planta de las nuevas administraciones autonómicas mimetiza los cánones de la Administración del Estado de manera extraordinaria en prácticamente todas las Comunidades Autónomas. La valenciana no es una excepción, sino más bien ejemplo paradigmático de ello.

Uno de los rasgos más positivos del federalismo es, justamente, la facilidad con la que permite que aparezcan diversas maneras de afrontar una misma realidad, de encarar un mismo problema... Esta diversidad permite, por un lado, experimentar y, por otro, genera incentivos para competir para buscar las mejores soluciones y para ir cambiando, aprovechando las experiencias exitosas de los demás, hasta encontrar un modelo lo más idóneo posible. El estado autonómico español ha sido, y no sólo es un problema valenciano, extraordinariamente pobre en este sentido. Las iniciativas innovadoras han sido por lo general muy pocas, normalmente centradas en Cataluña y el País Vasco. Por estas razones, muchas posibilidades de mejora se han perdido debido a que tenemos unas estructuras demasiado tímidas y tendentes a copiar al Estado y repetir las pautas

tradicionales sin buscar ni ocuparse en identificar y desarrollar nuevos y mejores modelos que puedan permitir explorar posibilidades de mejora. En todo caso, y retornando a la cuestión de la poca originalidad del sistema institucional valenciano, ésta es evidente si hablamos de un Estatuto otorgado según plantilla y modelo como fue el Estatuto valenciano de 1982: toda la organización en él contenida es un calco puro y duro del modelo de administración española tradicional y de su desarrollo más habitual. La posterior gestión y evolución que la Administración valenciana ha hecho durante años, así como la reforma estatutaria de 2006, inciden en esta misma línea, por lo que respecta a la planta de la Generalitat valenciana, el juicio es sencillo de hacer: tenemos un modelo de poder público muy poco original y muy parecido, en todo, al modelo centralizado, vertical y tradicional de la Administración del Estado español que se ha ido construyendo a lo largo de los dos últimos siglos, como puede comprobarse acudiendo a las obras que han estudiado tanto el Estatuto y su diseño institucional como su más reciente reforma (Baño León 2007; Garrido Mayol, 2012). También los estudios más cuidados del sistema institucional valenciano (Canales Aliende y Menéndez Alzamora, 2013) o los análisis de cómo se estructura orgánicamente la administración pública de la Comunidad Valenciana (Baño León y Boix Palop, 2004) llegan a esta misma conclusión. A fin de cuentas, estamos hablando de que hemos implantado un modelo de administración y de gestión propio de finales del siglo XIX y perfeccionado durante todo el siglo XX para una Administración que ha alcanzado su mayoría de edad en el siglo XXI y que, por ello, sin mayores dificultades, podría haber aprovechado para librarse de algunas rémoras e introducir modelos de gestión administrativa y burocrática más avanzados y acordes con la sociedad y dinámicas económicas de nuestros días.

5. Una diseño anquilosado y poco funcional

Además de los defectos e insuficiencias ya comentados, el hecho de tener una administración propia tan poco ambiciosa y tan poco original ha generado una dinámica muy similar (es decir, poco ambiciosa y poco original) en cuanto a su gestión interna y al funcionamiento del día a día de la acción ejecutiva. Son también esas pautas y patologías, claro, muy parecidas a las que han sido la norma en España, pero ello no es consuelo. La realidad es que tampoco funcionalmente hemos sabido ir más allá de copiar métodos, sistemas de trabajo y soluciones organizativas. Es cierto que el modelo de funcionamiento administrativo español, y en concreto algunas previsiones constitucionales como los artículos 149.1.1ª CE que otorga el Estado competencias para garantizar la efectiva igualdad de los españoles en cuanto a

sus derechos y deberes fundamentales; o el artículo 149.1.18ª, que declara competencia del Estado todo lo que se refiere a la organización básica de las reglas de funcionamiento de las Administraciones públicas, generan un entorno donde las bases de esta acción, de este funcionamiento, quedan muy predeterminadas por la normativa básica del Estado. Esta normativa es, sin embargo, como su mismo nombre indica, básica. Debe contener regulaciones genéricas y no de detalle (es cierto, sin embargo, que el Estado ha sido siempre generoso en interpretar qué debía ser considerado como básico y que el Tribunal Constitucional, en general, ha aceptado esta definición amplia), lo que deja un espacio evidente, además de protegido por la propia idea de autoorganización (que el Tribunal Constitucional también ha reconocido), para hacer una ordenación propia a las diferentes Administraciones, más aún a las que gozan de autonomía por imperativo constitucional (como son las Comunidades Autónomas y municipios) y que además tienen capacidad legislativa (Comunidades Autónomas). Pues bien, este espacio en general ni ha sido muy aprovechado ni particularmente desarrollado por las Administraciones valencianas, que tradicionalmente han preferido mantenerse cercanas a las soluciones tradicionales que el propio Estatuto marcaba (a veces, de hecho, ni siquiera se ha legislado sobre estas cuestiones, asumiendo en su totalidad las normas y maneras de hacer las cosas propias del Estado).

Los ejemplos en este sentido se podrían multiplicar pero sólo hay que mencionar los más llamativos, haciendo referencia a ámbitos donde la organización administrativa del Estado no ha funcionado demasiado bien (y hay un cierto consenso al respecto), como por ejemplo es el caso de las normas en materia de empleo público, de contratación con las Administraciones, de transparencia y participación... sin que a pesar de ello el legislador o la Administración valencianos hayan sido capaces de dotarse de normas adicionales o diferentes para mejorar la situación.

Así, en materia de selección de empleo público, las diversas normas valencianas han seguido siempre el esquema y principios de las reglas básicas emanadas del Estado, como no puede ser de otra manera, y ahora mismo contenidas en el Estatuto Básico del Empleado Público de 2015 (antes, en su versión inicial de 2007). Pues bien, dentro del ámbito de libertad y las posibilidades de autoorganización que deja ese Estatuto, es cierto que las leyes de la Comunidad Valenciana sobre trabajadores públicos, así como la práctica administrativa, han replicado el modelo estatal en lugar de tratar de conformar uno propio, diferenciado y mejor (Boix Palop y Soriano Aranz, 2018). Por ejemplo, el tipo de pruebas de selección de personal sigue siendo el mismo que el Estado implantó hace décadas, cuando una Administración nueva como es la valenciana podría haber aprovechado

su juventud para preguntarse si este sistema es efectivamente el mejor o tiene unos costes sociales y de eficacia, además de no seleccionar necesariamente el tipo de trabajador que una Administración moderna necesita, en comparación a otros (por ejemplo, con pruebas más flexibles y sencillas para hacer una selección donde sean más importantes las demostraciones de capacidad que las memorísticas, como es ya habitual no sólo en el mundo de la empresa privada sino en la administración de la Unión Europea y de cada vez más administraciones públicas de nuestro entorno). Del mismo modo, y a pesar de hacer inicialmente un planteamiento innovador respecto de lo que era la tradición estatal en la materia en dirección a un "cuerpo único" de técnicos de la Generalitat valenciana, después este sistema ha acabado con grietas evidentes (hay ahora infinidad de otros cuerpos, como por ejemplo algunos "premium" como el de letrados de la Generalitat pero también cada vez más "cuerpecitos" con muy limitada justificación en su segmentación, y sobre todo unos sistemas de entrada y pasarelas que replican confusiones y posibilidades de integración que deberían haber desaparecido hace años). Tampoco se ha hecho una división diferente, más moderna y funcional, respecto de qué trabajadores públicos han de ser necesariamente funcionarios y, en cambio, en qué situaciones se podría optar por un modelo de Derecho laboral, continuando con la dinámica tradicional en España de emplear esta última posibilidad sólo para los trabajadores eventuales en lugar de construir un modelo más coherente. En definitiva, que el modelo valenciano ha copiado y extremado lo peor del sistema estatal: un modelo diferente, con procesos de selección más modernos, que seleccionaron por capacidad más que para memoria (las pruebas psico-técnicas que son habituales en el mundo de la empresa privada y en las administraciones públicas eficientes), con funcionarios sólo para determinados trabajos que requieran del uso de autoridad y personal laboral en el resto, con una garantía de no acceso a la función pública (y tampoco al empleo público laboral) por vías diferentes a las derivadas de los resultados de esas pruebas más modernas, lamentablemente, no se ha podido (ni querido, al parecer) construir.

Reflexiones similares se pueden hacer en materia de contratación. Que las leyes de contratos españolas, reformadas normalmente al paso de las diversas condenas de Tribunales europeos que consideran que son demasiado generosas para las contrataciones no transparentes y no igualitarias, son las que son, es una evidencia. A estas alturas, de hecho, aún en 2017 se ha reformado de nuevo intensamente en sede estatal, una vez más por influencia europea el marco jurídico básico en materia de contratos. La nueva Ley de Contratos del Sector Público de 2017 se aplicará, pues, también e inevitablemente, a la Generalitat valenciana. Pero esta norma es básica y la Generalitat valenciana

es autónoma. Es posible, por ello, en uso de esa autonomía, reducir el margen de libertad que la norma da (más aún cuando en la actualidad y para el sector público el sistema de la ley establece una serie de requisitos mínimos para cada contratación, lo que no impide su aumento por consideraciones internas, en su caso) para establecer controles más rigurosos, por ejemplo, para el muy importante sector empresarial dependiente de la Generalitat valenciana. Sinceramente, que no haya habido ningún intento de revisar los mecanismos de contratación pública y de analizar cómo se podría mejorar la norma estatal dice bien poco, una vez más, de cómo se ha utilizado funcionalmente la capacidad de autoorganización y de autogobierno de que disponemos los valencianos (a diferencia de lo que han hecho otras Comunidades autónomas, como por ejemplo es el caso de Navarra o Aragón, por poner dos casos de territorios no tradicionalmente asociados a los más avanzados en materia de descentralización institucional y jurídica).

Tanto o más grave es el prudentísimo desarrollo de cuestiones como la transparencia o la participación, que sólo en 2015, tras una ley estatal de 2013, fueron tratadas por primera vez en serio por el legislador valenciano. O, por concluir este repaso necesariamente sintético, la norma de régimen local valenciano de 2010, profunda y marcadamente seguidista de la ley básica estatal de 1985, incapaz por ello de dotar a los municipios valencianos de un régimen competencial propio más original e innovador o de crear estructuras intercomunales ambiciosas como las existentes en otros países europeos y que serían perfectamente posibles, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en España (véanse, en este sentido, Boix Palop, 2013; y las referencias posteriores, con amplia bibliografía sobre los procesos en marcha en Europa en esta materia contenidos en Boix Palop, 2017). En definitiva, y desde una perspectiva funcional, esta timidez y falta de originalidad de nuestro desarrollo legislativo a lo largo de estos últimos treinta y cinco años ha hecho perder a los valencianos muchas posibilidades de aprovechar mejor nuestro autogobierno. Posibilidades de mejora, en todos estos planos, y desde un plano jurídico e institucional, no han faltado. A la hora de la verdad, justamente de eso va el autogobierno: de disponer de estas posibilidades y ser el responsable de aprovecharlas mejor o peor. Simplemente, no ha existido la capacidad como sociedad, la voluntad política o la suficiente ambición de autogobierno para dotarlas de la densidad necesaria. Lo que no deja de ser, en definitiva, un indicador más que relevante a la hora de evaluar estas primeras cuatro décadas de autogobierno valenciano y del que se pueden extraer no pocas conclusiones desde una perspectiva exigente y autocrítica. Más aún si los ponemos en relación con los resultados logrados durante todos estos años en cuanto a la mejora de las condiciones de vida de los valencianos.

III. Un intento de medición de los resultados del despliegue de políticas públicas en clave valenciana, a fin de proceder a una evaluación provisional sobre las consecuencias y bondades del autogobierno

Más allá del análisis estrictamente jurídico someramente realizado en estas primeras páginas desde un plano institucional y competencial, no ha de perderse de vista que si el autogobierno de que disfrutamos los valencianos tiene algún sentido, éste no puede ser en ningún caso un fin en sí mismo. La bondad o maldad del modelo de descentralización actualmente vigente, sus insuficiencias o posibles ineficiencias por un hipotético sobredimensionamiento, así como la adecuada capacidad para ponerlo en marcha y sacarle todo el partido de los valencianos y las valencianas no pueden medirse sólo ni principalmente a partir de un mero análisis sobre cómo se ha efectuado este despliegue o sobre el funcionamiento de la Administración valenciana en abstracto. A fin de cuentas, y por mucho que hayamos podido, como en efecto es manifiesto que puede hacerse, identificar la escasa ambición y falta de experimentación e innovación referida en el despliegue estatutario e institucional del autogobierno valenciano, ¿acaso eso ha de ser malo o bueno en sí mismo? Más allá de prejuicios (muy respetables) o intuiciones al respecto, vale la pena intentar poner en relación, pues, el efectivo modo en que se ha ejercido este autogobierno (someramente ya descrito) con sus resultados.

El único criterio que, a la postre, tiene sentido para determinar si estos ya cuarenta años han sido una experiencia que ha de juzgarse como positiva o negativa ha de ser el referido a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos. Si gracias a estas transformaciones jurídicas e institucionales los derechos de los valencianos están mejor amparados hoy de lo que estaban antes (o de lo que habrían estado si hubiéramos seguido con un paradigma centralista), la protección que les proporciona el poder público frente a los riesgos y posibles desventuras funciona mejor y, en general, si la sociedad valenciana ha mejorado y evolucionado en una dirección satisfactoria, podremos considerar el experimento, al menos tendencialmente, como exitoso y bien orientado. Si,

por el contrario, no aparecen esas mejoras, o son inferiores a las que podrían haberse obtenido por otras vías (o se obtenían en el pasado), nos hallaríamos frente a un indicio importante de que algo ha fallado, lo que habría de llevarnos a reflexionar sobre la idoneidad y la misma conveniencia del despliegue llevado a cabo. Por último, si se detectara una evolución asimétrica respecto de otros territorios que han disfrutado de una transformación semejante a la nuestra (por ejemplo, otras Comunidades Autónomas), tendríamos elementos que nos permitirían intuir si estamos haciendo un mejor uso del autogobierno que otros o, por el contrario, uno que se demuestra menos efectivo.

Como es evidente, realizar este tipo de análisis es de suyo complejo. En primer lugar, no es posible saber cómo estaría la Comunidad Valenciana, ni cómo estaríamos sus ciudadanos, si no se hubiera producido el proceso de descentralización política (moderada) iniciado en 1977. Con todo, sí podemos intentar analizar algunas tendencias históricas y, por ejemplo, comparar la evolución del País Valenciano en este período con la que tuvieron las provincias valencianas en el momento temporal de duración equivalente anterior que, como es sabido, fue uno de alta centralización política. También es posible comparar respecto de ambos períodos las posibles asimetrías en la evolución de diferentes territorios estatales. Además, siempre es posible contrastar estos datos con la evolución de otros países europeos (por mucho que en la evolución de otros países europeos, como es evidente, y a mayor diferencia de las condiciones macro y situación de partida, aparecen muchos otros factores correctores que impiden conclusiones precipitadas pues en su caso, como el nuestro, también los resultados y evolución son multifactoriales) que, al menos tendencialmente, pueden darnos ciertas pistas sobre cómo de bien, o de mal, podemos estar haciéndolo. En definitiva, y aun con sus limitaciones, ya que las causas de lo ocurrido, no pueden imputarse sólo al proceso de descentralización política producido durante los últimos cuarenta años, a partir de esas comparaciones podemos hacernos una idea sobre si la descentralización y la recuperación (o instauración) de un relativo autogobierno han supuesto consecuencias positivas, por el contrario más bien mediocres, para la Comunidad Valenciana (esto es, si lo han sido para sus habitantes). Resulta ciertamente llamativo, incluso grave, hasta qué punto los intentos de desarrollar análisis de este estilo no han sido llevados a cabo durante estos cuarenta años, ni por las instituciones públicas ni por los estudiosos del autogobierno valenciano.

Estas consideraciones pueden realizarse tomando muchos indicadores, pero a los efectos de este trabajo, y dada la necesidad de acotar mínimamente esta reflexión, van a emplearse sólo cuatro que entendemos suficientemente significativos para hacernos una adecuada composición de lugar: evolución del producto interior bruto y referencias asociadas (tasa de desempleo), financiación autonómica e inversión territorializada, tasas de alfabetización

o fracaso escolar y, por último, posición relativa del territorio valenciano en materia de innovación respecto de otros territorios españoles y europeos. Ya puede avanzarse desde un primer momento que, como iremos comprobando, las conclusiones que se extraen de un análisis somero de estos datos no son precisamente halagüeñas, en línea con lo que otros trabajos han ido resaltando (de los pocos que se han ocupado del análisis de estas cuestiones, habitualmente de corte ensayístico), analizando todavía más vectores, en los últimos años (Boira, 2012; Flor, 2015).

1. Evolución del producto interior bruto valenciano en relación el del resto de España e indicadores asociados

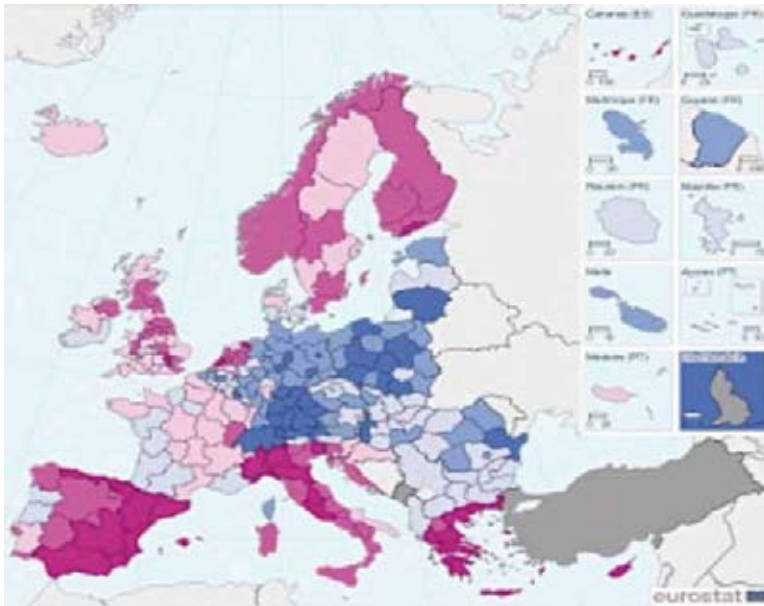
Un primer indicador de enorme relevancia (aunque no sea el único y, por supuesto, pueda estar sometido a críticas pues da una visión muy grosera y poco matizada respecto de su composición interna y reparto equitativo) para calibrar si a una sociedad le va mejor o peor es su nivel de riqueza. Como es evidente, esta dimensión no se explica únicamente, y quizás ni siquiera esencialmente en la gran mayoría de los casos, a partir de la acción de gobierno y de las instituciones, pues es la sociedad quien crea, trabaja y produce. Sin embargo, una buena acción de gobierno suele considerarse que se traduce en mejoras en este plano. Desde este punto de vista, la situación de la Comunidad Valenciana no es buena ni dentro de España ni en relación a los países occidentales de la Unión Europea. Junto a las regiones del sur de España, Italia y Grecia, la Comunidad Valenciana es uno de los territorios económicamente situados por debajo de la media europea, aunque haya otros en situaciones más vulnerables. Igualmente, en estos momentos, la renta media valenciana está sensiblemente por debajo de la renta media española (en un 87%, según datos del INE para 2016). Ambas situaciones parecen estructuralmente asentadas desde hace al menos dos décadas, y además, según toda la contabilidad oficial, la última década y la crisis económica que empezó a azotar nuestra economía a partir de 2008 no ha hecho sino agravar la situación, tanto en la dimensión estrictamente en bruto (el PIB valenciano es el mismo prácticamente hoy en día que el de hace una década) como en sus componentes internos (incremento de la desigualdad y de las situaciones de pobreza).

Sin embargo, esta situación económica no demasiado afortunada de la Comunidad Valenciana no es en sí misma achacable a la gestión que hemos hecho los valencianos de nuestras instituciones y posibilidades de autogobierno. Es difícil saber si, en realidad, el autogobierno no habría podido en realidad haber actuado como un elemento que haya servido en parte para paliar esta situación que, en ausencia de la moderada descentralización iniciada en 1977, habría quizás sido mucho peor. Con todo, sí podemos comparar el desempeño relativo de la Comunidad Valenciana en relación a otras

regiones de España que en un momento histórico idéntico accedieron a un régimen de autonomía semejante. Y también es posible realizar esta misma evaluación comparando este desempeño relativo con la evolución histórica de la economía valenciana en otros momentos. Aunque es evidente que hay otros elementos a considerar (el ciclo económico no beneficia por igual a un tipo de modelos productivos y a otros, por ejemplo) y las series históricas no tienen la misma calidad cuando hablamos de datos de hace varias décadas ni son particularmente consistentes, se pueden extraer algunas conclusiones a partir de trabajos llevados a cabo por economistas que se han ocupado extensamente de esta cuestión (Tirado, Díez-Minguela y Martínez-Galarraga, 2016). Básicamente, estos estudios tienden a mostrar una economía valenciana que desde el último tercio del siglo XIX, gracias a la exportación de cítricos y una incipiente industrialización, está casi siempre levemente por encima del PIB per cápita español, con un crecimiento diferencial sostenido respecto del resto de España y una evolución positiva que lleva incluso a un pico en tiempos de la II República donde el PIB per cápita valenciano está por encima del 120% de la media estatal (para hacernos una idea del significado de esta posición, esas cifras son semejantes a la posición que en la actualidad tienen en España regiones como el País Vasco o Navarra respecto de la media estatal). La Guerra civil y la posguerra fueron dramáticas económicamente para toda España, pero muy particularmente para Valencia, que perdió gran parte de este diferencial positivo. Durante el franquismo, a pesar de algunos vaivenes y momentos puntuales de recuperación con el desarrollismo, compensados por la llegada de población, la renta per cápita valenciana no acabó de recuperarse nunca, y el período (de intensa centralización, recordemos) se cierra con una riqueza valenciana más o menos en la medida de la del resto de España. Esta situación se mantiene durante el inicio de la transición a la democracia y del proceso autonómico, pero desde finales de la década de los ochenta del siglo pasado se inicia un descenso, a medida que la economía valenciana se terciariza definitivamente en una posición subordinada y se orienta hacia actividades de poco valor añadido como el turismo o la construcción, que todavía dura hoy en día, hasta llegar a estar trece puntos por debajo de la media estatal. En cualquier caso, es llamativo notar que esta evolución es paralela a la instauración de unas instituciones autonómicas cuyo asentamiento coincide con una decadencia económica que no se logra contener y que, además, han sido parte activa (y entusiasta, en ocasiones) de la apuesta por un modelo productivo para el que la crisis de la última década se ha demostrado como una auténtica "tormenta perfecta" (Boira, 2013).

Es imposible saber hasta qué punto las decisiones de los gobiernos autonómicos valencianos pueden ser responsables por entero de esta evolución. Pero

resulta difícil negar que el desempeño económico de la Comunidad Valenciana en las últimas tres décadas no ha sido particularmente brillante. Lo cierto es que el autogobierno, ya sea por su carácter insuficiente, ya por la incapacidad para acertar con las líneas estratégicas económicas de futuro más convenientes, ya porque las cuestiones asociadas al ciclo económico y modelo productivo eran difíciles de revertir, no parece haber sido, como mínimo, capaz de detener o dar la vuelta a esta tendencia negativa. Desde este punto de vista, sería prudente, a la hora de analizar las consecuencias del autogobierno para los valencianos, poner un bemo a ciertas euforias muy habituales cuando desde las instituciones valencianas se procede a evaluar el desempeño de nuestras instituciones durante estos cuarenta años de autogobierno. Al menos, y a la vista de estos datos, cierta prudencia parece mucho más aconsejable. Como puede verse en el siguiente mapa, además, no parece tampoco que el sistema institucional haya logrado ser suficientemente potente y equilibrado para comportarse adecuadamente protegiendo a la población en estos últimos años.



Evolución PIB regional en la última década en la Unión Europea (Fuente: Comisión Europea). Puede constatar que la evolución de la Comunidad Valenciana es muy negativa, en la línea de las economías más débiles del sur de Europa, sin que parezca que el autogobierno, ya maduro en esos momentos, haya tenido capacidad de establecer políticas para atenuar el impacto de la crisis ni paliar mínimamente los condicionamientos estructurales que han hecho que su gravedad sea tanta en modelos productivos como el valenciano.

Por último, téngase en cuenta que los datos en cuanto al PIB per cápita de la Comunidad Valenciana tienen una relación directa con otras muchas medidas en que los valencianos están peor hoy que hace tres décadas, si no en términos absolutos, sí en términos relativos en comparación con

otras regiones de España, dada la correlación positiva entre los indicadores de renta y otros muchos: desde los niveles salariales a la cuantía de las pensiones, pasando por la tasa de desempleo o la esperanza de vida, por poner sólo algunos ejemplos, son indicadores donde la Comunidad Valenciana ha perdido posiciones relativas respecto de otras regiones españolas en las décadas de autogobierno. Bien porque otras Comunidades Autónomas lo han empleado con mayor provecho, bien porque a la postre la gestión del mismo realizada desde la Comunidad Valenciana no ha sido lo suficiente como para revertir estas tendencias puede afirmarse, como mínimo, que el desarrollo estatutario y de las políticas públicas de las administraciones valencianas no han sido particularmente exitosas en estos planos. Como puede verse en la presente figura, la evolución comparada de la economía valenciana respecto de la del resto de Comunidades Autónomas no permite ni mucho menos lanzar las campanas al vuelo, sino todo lo contrario. El claro diferencial negativo y la pésima evolución de todos los indicadores asociados a renta y riqueza debería llevar a una reflexión autocrítica clara que permita tratar de identificar qué pueda estar fallando y en qué medida las orientaciones y actuación de las instituciones valencianas pueden ser responsables o corresponsables de ello.

	1980	1990	2000
Madrid	119,36	122,91	133,67
Navarra	128,24	123,78	128,00
Pais Vasco	130,76	118,10	123,35
Cataluña	121,13	121,73	120,94
Baleares	113,78	129,57	119,51
La Rioja	115,41	111,35	110,87
Aragón	107,24	112,58	106,85
Cantabria	107,71	97,89	97,58
Comunidad Valenciana	103,29	99,71	96,30
Canarias	99,78	90,98	94,26
Castilla y León	90,00	90,31	92,27
Asturias	92,87	90,76	86,15
Murcia	94,73	93,06	83,50
Castilla – La Mancha	81,79	86,51	81,15
Galicia	80,15	78,21	78,66
Andalucía	74,78	76,69	74,35
Extremadura	57,95	68,97	64,43

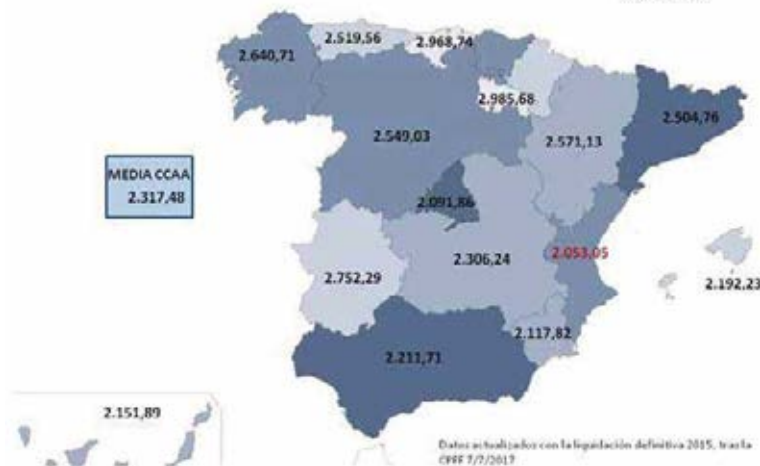
Fuente: INE y Banco Mundial. Evolución del PIB en España (media estatal=100) por Comunidades Autónomas desde el inicio del proceso autonómico y en las dos primeras décadas, hasta el final del siglo XX. La Comunitat Valenciana inicia precisamente su descenso relativo respecto de otros territorios con la aparición de las instituciones de autogobierno y éste se ha consolidado, como es sabido, en el siglo XXI, con un descenso si cabe más acusado que hace que en estos momentos, y con los últimos datos del INE, estemos ya en sólo un 87% de la renta media estatal.

2. Financiación autonómica y peso de la inversión estatal en territorio valenciano

Una segunda medida del peso de la Comunidad Valenciana, en este caso en su vertiente política, tras la descentralización acaecida en España a partir de 1978, pueden ser las tasas de inversión pública estatal territorializada en proporción al número de habitantes o al porcentaje de financiación pública recibida para las instituciones autonómicas en relación a la población. Los estudios sobre este particular se han multiplicado en los últimos años, tanto encargados por las propias Corts Valencianes o el Consell como por el IIE (Institut Valencià d'Activitats Econòmiques), así como en publicaciones destinadas a un tratamiento monográfico de la cuestión (Beneyto, 2012; Cucarella, 2015), hasta el punto de que la cuestión es ya, a día de hoy y desde hace algunos años, el más importante asunto de la agenda política valenciana.

INGRESOS DEL MODELO DE FINANCIACIÓN SUJETOS A LIQUIDACIÓN 2017

Euros per càpita



Financiación per cápita CCAA régimen común (Fuente: Ministerio de Hacienda, datos de 2015 liquidados en 2017). Las Comunidades de régimen Especial (País Vasco y Navarra) tienen ambas ingresos por habitante todavía superiores, en el orden de los 4.000-4.500 euros por habitante. Puede verse que, también en este plano, cuarenta años de autogobierno han tenido un efecto más bien escaso en dotar de peso político a las reivindicaciones de los valencianos. Año tras año la financiación per cápita de la Comunidad Valenciana sigue a la cola, así como se consolida la anomalía de ser el único territorio con una renta media inferior a la estatal que es aportador nato al sistema de solidaridad interterritorial.

Más allá del debate de fondo sobre esta cuestión y la justicia o injusticia del reparto subyacente a este sistema de financiación autonómica, lo que interesa resaltar en este punto es que, también respecto del reparto de inversión estatal o asignación de fondos para las administraciones que han de desplegar políticas (como la sanitaria o la educativa) en el territorio valenciano, tampoco la existencia de autogobierno parece haber ayudado a lograr una mejora de la posición relativa de la Comunidad Valenciana en este punto. A diferencia, por cierto, de lo

ocurrido con otras regiones españolas, para quienes la aparición de instituciones de autogobierno ha llevado aparejada una mejora respecto de su posición tradicional en el peculiar modelo español de solidaridad territorial, la ecuación para los valencianos ha sido particularmente negativa. Y lo ha sido hasta el punto de que, siendo una región con una renta per cápita y niveles de riqueza inferiores a la medida española, ha de aportar al sistema de solidaridad, en lugar de recibir; de que dispone año tras año de unos fondos por habitante para servicios básicos notablemente inferiores a lo del resto de regiones de España (con diferencias que pueden llegar a suponer incluso disponer de la mitad de financiación por habitante e incluso algo más con las comunidades de régimen especial, situación absolutamente inédita en el entorno comparado); y de que la inversión estatal en tierras valencianas es desde hace dos décadas sensiblemente inferior a la que se derivaría de un reparto proporcional atendiendo a criterios poblacionales o de actividad económica. Es indudable que esta situación es sólo posible con, así como reflejo de, unas instituciones propias con poco peso político en el conjunto del Estado. Algo que no parece que haya sido revertido o matizado con la aparición de órganos como la Generalitat. En definitiva, y desde esta otra dimensión, tampoco parece que el ejercicio del autogobierno haya proporcionado demasiados réditos a los valencianos.

3. Los alarmantes indicadores de fracaso escolar o innovación de la Comunidad Valenciana

Si los datos económicos o el peso político de una región, así como el cómo se traduce a la hora de participar del reparto de fondos, son indicadores relevantes de cómo han ido las cosas, pocos lo son tanto de cara al futuro como las tasas de fracaso escolar o los medidores sobre el buen funcionamiento del sistema educativo a la hora de intuir cómo será el futuro de una sociedad. Se trata de un problema endémico de la sociedad valenciana, que incluso en los momentos álgidos de supuesto crecimiento económico a principios del siglo XXI presentaba unos indicadores alarmantes (Azagra y Romero, 2007), con tasas de abandono escolar temprano (el medidor habitualmente empleado en Europa en esta materia) que llegaron a suponer hasta un tercio de todo el alumnado. Son unas cifras que sitúan a la Comunidad Valenciana en la franja alta de fracaso escolar, no sólo de España, sino de toda la Unión Europea, hasta el punto de haber liderado la estadística en algunos ejercicios. Aunque en los últimos ejercicios la crisis económica y ralentización relativa del mercado laboral ha desincentivado el abandono temprano de los estudios y en estos momentos el problema se ha minorado, las tasas actuales (uno de cada cinco alumnos no acaba la escolarización obligatoria) siguen siendo las más altas de España y de la Unión Europea (datos 2016: INE y Eurostat).



	European Union	European Union (15 country)	Euro area (17 country)	Spain	Comunidad Valenciana
2000	--	19,3	19,6	29,1	32,7
2001	--	18,8	19,1	29,7	35,8
2002	17,0	18,7	18,9	30,9	36,0
2003	16,4	18,2	18,4	31,7	35,8
2004	16,0	17,7	18,0	32,2	35,7
2005	15,7	17,5	17,7	31,0	32,2
2006	15,3	17,2	17,3	30,3	31,1
2007	14,9	16,8	16,8	30,8	31,2
2008	14,7	16,5	16,4	31,7	32,6
2009	14,2	15,8	15,8	30,9	31,9
2010	13,9	15,3	15,5	28,2	28,4
2011	13,4	14,7	14,7	26,3	26,7
2012	12,7	13,7	13,9	24,7	25,9
2013	11,9	12,7	12,9	23,6	21,7
2014	11,2	11,8	11,9	21,9	23,4
2015	11,0	11,4	11,7	20,0	21,4
2016	10,7	11,1	11,2	19,0	20,2

Indicadores de fracaso escolar (abandono de la educación obligatoria) en la Unión Europea (Fuente: Comisión Europea y Eurostat 2016). Los datos de la Comunidad Valenciana son sistemáticamente, además durante prácticamente toda la serie temporal, unos de los peores de toda la Unión Europea y España. Años de políticas educativas descentralizadas no han logrado revertir esta posición relativa muy negativa de la Comunidad Valenciana, ni en clave estatal ni europea.

Adicionalmente, y como un último elemento a tener en cuenta, la Comunidad Valenciana, al igual que gran parte de las regiones españolas, se sitúa también como un territorio a la cola europea en materia de innovación y desarrollo tecnológico (en este caso, tomando como término de comparación los países de la antigua UE-15). De cara al futuro, es uno de los datos que se juzgan más relevantes respecto de las perspectivas de desarrollo y bienestar futuro de un territorio por casi todos los analistas y, de nuevo, no parece que los valencianos hayamos logrado emplear nuestro autogobierno para poner en valor este tipo de actividades productivas ni para preparar a nuestra sociedad de modo satisfactorio para afrontar unos años en los que la innovación y la creatividad están llamadas a ser las puntas de lanza del desarrollo económico.

En conclusión, y prácticamente desde cualquier perspectiva directamente vinculada a las condiciones de vida de los ciudadanos o a la posición relativa de la Comunidad Valenciana, tanto en tiempo presente como de cara al futuro, es bastante dudoso que los valencianos podamos sentirnos orgullosos de la ejecutoria de estos años de autogobierno. Quizás la manera en que los valencianos hemos aprovechado esta posibilidad de autodeterminar las políticas y orientaciones públicas dentro de las competencias de la Generalitat Valenciana no haya sido la causante de estas malas prestaciones de forma principal, pero como mínimo tampoco ha demostrado demasiada capacidad de reacción ni parece un indicador que demuestre que se ha sabido actuar para paliar estos malos datos. No es difícil llegar a la conclusión de que quizás sea precisamente la timidez y falta de convencimiento en el despliegue institucional autonómico, esa incapacidad para la experimentación y tendencia al seguidismo y a conservar lo existente en el plano institucional y despliegue de políticas públicas de la que hemos hablado, un elemento que pueda tener algo que ver en estos malos resultados. Para que los efectos de la descentralización sean positivos es muy probable que sea necesario, como primer requisito, que tanto los ciudadanos como las instituciones se tomen sus posibilidades de actuación dentro de esa descentralización y autogobierno verdaderamente en serio, en vez de dejarse llevar por lo que se ha hecho siempre y viene más o menos pautado desde fuera, sea para bien... o para mal.

IV. Algunas conclusiones inevitables sobre cómo podríamos los valencianos aspirar a mejorar nuestro autogobierno, a desplegarlo de un modo más ambicioso, con el fin de lograr mejores resultados

A partir de lo que se ha ido exponiendo, se puede aspirar a establecer algunas conclusiones sobre cómo mejorar el autogobierno valenciano, hacerlo más eficiente y más responsable; hacerlo, en definitiva, mejor a partir de la pretensión de perseguir un ideal de autogobierno eficaz, democrático, participativo y respetuoso de la subsidiariedad que, a la postre, se pueda traducir en un mejor despliegue de políticas públicas para los ciudadanos. Quedan aquí esbozadas a modo de conclusiones:

1. Las decisiones sobre autogobierno de los valencianos deberíamos tomarlas los valencianos, dentro del marco constitucional, a partir de la conciencia propia de lo que es mejor para nosotros, para nuestro bienestar, en materia de gestión y competencias, sin mirar a otros y sin preocuparnos de si otras comunidades tienen más o menos competencias. Prestar atención a los demás es interesante, pues aporta pistas, ideas, ejemplos, pero el estudio de la cuestión debe ser mucho más serio que simplemente copiar (*leitmotiv* de fondo, por ejemplo, de la famosa cláusula Camps del Estatuto de 2006 que aspiraba a integrar en el Estatuto de Autonomía valenciano cualquier mejora competencial reconocida a otra Comunidad Autónoma). Estas decisiones deben ser tomadas con seriedad y rigor, y también con convencimiento, para evitar que después acaben pasando cosas como que competencias que están recogidas en el Estatuto, en la práctica, ni sean ejercidas ni se quieran ejercer.
2. Dentro de las posibilidades del marco constitucional vigente no es irracional pensar que un desarrollo más valiente y ambicioso del autogobierno es la opción que mejor se corresponde con las exigencias de la subsidiariedad y la eficacia. En este sentido, el listado del artículo 149 CE es ya de por sí generoso con el poder central (y, además, en

la interpretación que ha hecho recientemente del mismo el Tribunal Constitucional, más aún), de manera que se puede considerar que el Estado, en España, tiene en general muchas más competencias de las que la experiencia comparada (que es un buen indicador para medir estas cuestiones de eficacia) suele mostrar en los Estados federales (y, incluso, con muchos que no son federales) y, sobre todo, tiene un control efectivo de muchas de las competencias supuestamente transferidas (por lo menos, un control de tipo financiero) que hace que la realidad efectiva de la distribución del poder en España esté, de origen, muy anclada en las estructuras estatales. Como criterio general, es preciso por ello afirmar la conveniencia de asumir las competencias de proximidad que no tiene sentido que todavía ejerza el Estado. Y hacerlo de manera mucho más firme de lo que ha sido habitual hasta la fecha.

3. Ahora bien, desgraciadamente, esta cuestión no puede quedar en ningún caso desligada de las efectivas posibilidades reales de actuación pública en clave valenciana, que dependen en gran medida de la existencia de fondos suficientes para ello. A estas alturas, resolver la cuestión de la financiación autonómica valenciana es un problema de pura supervivencia con respecto a la Comunidad Valenciana como artefacto jurídico e institucional viable. Sin una solución al respecto, nada de lo aquí planteado será posible.

4. Estas posibilidades de profundización en el autogobierno, más allá de mejoras en el Estatuto y de la asunción de más competencias, pasan sobre todo por hacer mejor, mucho mejor, lo que ya ha de hacer la Generalitat valenciana: desarrollar competencias asumidas estatutariamente pero que no se han desplegado, gestionar mejor, modernizar la Administración valenciana, innovar... en definitiva, ser mucho más eficaces que hasta la fecha. Desde este punto de vista, la Generalitat Valenciana debería innovar en el contexto español y aprovechar las posibilidades que da ser una Administración joven para explorar vías nuevas como:

- cambio del paradigma de organización burocrática vertical de la Generalitat valenciana, con más porosidad en las nuevas formas de organización (por ejemplo, más independencia funcional para ciertas acciones administrativas y algunos órganos, más recursos a la cooperación interadministrativa, reducción de órganos centrales de la burocracia valenciana ...);
- cambio del paradigma centralista geográfico, con una dispersión efectiva de toda una serie de instituciones autonómicas, que deberían tener una implantación más dispersa por el territorio, con

todas las ventajas que ello supone; la misma reflexión vale, en su caso, para las empresas públicas autonómicas o institutos diversos;

- cambio del paradigma de concentración y centralización funcional, dejando cada vez más competencias en manos de unos entes locales multinivel que deberían tener mucha más importancia en la provisión de servicios públicos y en la acción prestacional, así como a la hora de ayudar a desplegar las políticas de la Generalitat (una especie de federalismo de ejecución dentro del territorio valenciano), lo que obliga a una ambiciosa revolución del régimen local valenciano;

- cambio innovador, experimental y valiente en la manera de gestionar, con más participación y transparencia, que debe ir de la mano no sólo de ese mayor peso de las instituciones locales que, por ser más cercanas, son las que pueden generar mejor un entorno adecuado, sino también de un modelo de función pública más selecto y blindado (y seleccionado de una manera más moderna), y con reformas propias en muchas otras áreas, tales como la contratación pública.

5. De todas estas medidas saldría una Administración valenciana diferente y, sin duda, todavía muy mejorable. Tampoco podemos saber si, con estas reformas, sería suficiente para revertir algunas de las preocupantes tendencias señaladas en materia de desarrollo social y económico que apuntan a una mala evolución de la sociedad valenciana. Sin embargo, la idea misma de autogobierno obliga a ser exigentes con el empleo que le damos, es decir, a ser críticos con la manera en que los propios ciudadanos valencianos lo desplegamos. No podemos conformarnos con los resultados obtenidos hasta la fecha. Y aunque no podamos saber a ciencia cierta cuánta culpa efectiva pueda haber tenido el autogobierno y la manera en que ha sido desplegado en el insatisfactorio punto de llegada en que estamos, aunque pueda ser perfectamente posible que en un modelo de mayor centralización los resultados y la situación hubieran sido aún peores, nada de ello excusa la inacción y el no tratar de emplear los instrumentos que tenemos a nuestra disposición para buscar cómo lograr mejoras. Porque, a fin de cuentas, la recuperación, o instauración (como se prefiera) del autogobierno lograda hace cuatro décadas se luchó y logró justamente para ello.

La cuestión de fondo, a la postre, es que vale la pena intentar experimentar y tratar de hacer las cosas mucho mejor y, sobre todo, siendo mucho más originales y osados de lo que se ha sido hasta la fecha. Que el modelo

de copia y repetición, hasta ahora, no ha funcionado demasiado bien está fuera de toda duda. La crisis política y de gestión, pero también económica, que ha vivido la Generalitat valenciana durante la última década es relevante a la hora de emitir este juicio, pero también es cierto que puede ser meramente coyuntural. En cambio, el hecho de que lo ocurrido durante esta verdadera "década negra" para la sociedad y economía valencianas no haya hecho sino acrecentar una dinámica negativa ya preexistente es la mejor prueba de que el problema es muy probablemente estructural. Es pues prácticamente una cuestión de supervivencia asumir que necesitamos, una vez consolidado el autogobierno, gestionarlo de una vez con una cierta madurez, lo que implica en primer lugar un mucho mayor grado de autoexigencia y autocrítica que los exhibidos hasta la fecha. La timidez, la copia, el hacer mal las cosas simplemente dejándose llevar por dinámicas aprendidas de otros pueden haber estado justificadas cuando todo estaba por hacer y se había de construir una Administración nueva prácticamente desde cero. Pero es el momento de superar esa fase e ir más allá, de lograr una Administración más eficiente y democrática y hacerlo, además, de maneras lo más modernas, participativas y diferentes que sea posible. Simplemente, porque ya tenemos a estas alturas demasiadas evidencias de que hay muchas cosas que, si se hacen a la manera tradicional, sencillamente no funcionan ni ayudan a la mejora de la calidad de vida de las valencianas y de los valencianos. Cuarenta años después, hay que empezar a probar, pues, otras estrategias.

V. Bibliografía sobre las cuestiones tratadas

- ALESINA, Alberto y SPOLAORE, Enrico, *The Size of Nations*, MIT Press, 2003.
- ASENSI SABATER, José (coord.), *Instituciones autonómicas de la Comunidad Valenciana*, Generalitat Valenciana, 1996.
- AZAGRA, Joaquín y ROMERO, Joan, *País complejo. Cambio social y políticas públicas en la sociedad valenciana, 1977-2006*, PUV, 2007.
- BAÑO LEÓN, José María (dir.), *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Aranzadi-Thomson, 2007.
- BAÑO LEÓN, José María i BOIX PALOP, Andrés, "La Administración Pública de la Comunidad Valenciana", en Martín Bassols Coma (coord.), *La Administración Pública de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas e Instituto Nacional de Administración Pública, 2004, pp. 545-577.

- BAÑO LEÓN, José María y BOIX PALOP, Andrés, "El Estatuto valenciano en el marco de la reforma territorial", en Fernando López Ramón (ed.), *De la reforma estatutaria*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública (VII), 2005, pp. 243-278.
- BENEYTO, Rafael, *El finançament dels valencians. Una insuficiència històrica*. Fundació Nexa (Demos nº 2), 2012.
- BOIRA, Josep Vicent, *Valencia, la tormenta perfecta*, RBA, 2012.
- BOIX PALOP, Andrés, *Una nova planta per als valencians*, Nexa, 2013.
- BOIX PALOP, Andrés, "El fracaso de la reforma de 2013", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 68, 2017, pp. 24-35.
- BOIX PALOP, Andrés y SORIANO ARNANZ, Alba, *Un nuevo modelo de empleo público*, PUV (en prensa).
- CANALES ALIENDE, José Manuel y MENÉNDEZ ALZAMORA, Manuel (eds.), *El sistema político y administrativo valenciano*, Tirant lo Blanch, 2013.
- CUCARELLA, Vicent, *El finançament valencià*, Bromera, 2015.
- FLOR, Vicent, *Societat anònima. Els valencians, els diners i la política*, Afers, 2015.
- FUENTES i GASÓ, Josep Ramon, "El règim local de Catalunya i la viabilitat d'articulació d'una planta política i administrativa pròpia després de la Sentència del Tribunal Constitucional de 28 de juny de 2010", en *Revista catalana de Dret Públic (Especial Sentència 31/2010)*, 2010, pp. 218-224.
- GALÁN GALÁN, Alfredo y GRACIA RETORTILLO, Ricard, "Incidència de la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional en la regulació de l'Estatut d'autonomia de Catalunya sobre els governs locals", en *Revista catalana de Dret Públic (Especial Sentència 31/2010)*, 2010, pp. 225-244.
- GARRIDO MAYOL, Vicente, "El Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, órgano equivalente y homologable al Consejo de Estado", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 271-272, 1996, pp. 807-836.
- GARRIDO MAYOL, Vicente (coord.), *Instituciones políticas de la Comunidad Valenciana*, Fundación Profesor Manuel Broseta, 1999.
- GARRIDO MAYOL, Vicente, MARTÍN CUBAS, Joaquin i Margarita SOLER SÁNCHEZ (coords.), *El nacimiento del Estatuto Valenciano*, Profesor Manuel Broseta, 2001.
- GARRIDO MAYOL, Vicente y otros, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana*, Tirant lo Blanch – Consell Jurídic Consultiu, 2012.
- GIEURE LE CARESSANT, Javier, *Comentarios a la Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 2011.
- MARTÍN MATEO, Ramón (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985).

- MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián, "En torno a la organización provincial", en *Revista de Administración Pública*, nº 93, 1980, pp. 7-27.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, *Derecho Autonómico Valenciano*, Generalitat Valenciana, 1985.
- MARZAL RAGA, Consuelo Reyez, "La Administración periférica del Consell de la Generalitat", en *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, nº 14, 2005, pp. 127-156.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Civitas, 2ª edición, 1981.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, "El mito del Estatuto-Constitución y las reformas estatutarias", en *Informe sobre Comunidades Autónomas*, nº 2004, pp. 731-753.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Informe sobre España, repensar el Estado o destruirlo*, Crítica, 2012.
- OATES, WALLACE E., *Fiscal Federalism*, Edward Elger, 1972.
- PAREJO ALFONSO, Luciano y BLANC CLAVERO, Francisco, *Derecho urbanístico valenciano (análisis de la ley reguladora de la actividad urbanística)*, Tirant lo Blanch, 1997.
- ROMERO SAURA, Fernando, DE JUAN PUIG, Carmen y LORENTE TALLADA, José Luis, *El régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana (Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística)*, Universidad Politécnica de Valencia, 1996.
- TIRADO, Díez-Minguela y MARTÍNEZ-GARRALAGA, "Regional inequality and economic development in Spain, 1860-2010", *Journal of Historical Geography*, 87-88.

Resumen

Tras cuatro décadas de desarrollo del autogobierno en el País Valenciano de la mano de la recuperación de las libertades y la democracia, es pertinente tratar de realizar una evaluación sobre cómo se ha producido este proceso. En un plano jurídico, la revisión del despliegue de los órganos y políticas públicas valencianos ha de merecer críticas por su excesiva prudencia, falta de originalidad y ausencia de soluciones innovadoras. En un plano político, no parece que la recuperación del autogobierno se haya traducido en mejoras perceptibles en las condiciones de vida o en los indicadores de bienestar. Ambas conclusiones debieran llevar a una ambiciosa revisión de la manera en que se ha desplegado hasta la fecha el ejercicio del poder público por parte de las instituciones propias de los valencianos. **RESUM:** Quatre dècades després de la recuperació de l'autogovern al País Valencià, aconseguida de la mà de la transició a la democràcia, cal realit-

zar una avaluació sobre com s'ha desenvolupat aquest procés. En un pla jurídic, com s'han desplegat òrgans i polítiques públiques valencians ha de merèixer crítiques per la seua excessiva prudència, manca d'originalitat i absència de solucions innovadores. En un pla polític, no sembla que la recuperació de l'autogovern s'hagi traduït en gaire millores en les condicions de vida o en els indicadors de benestar dels valencians. Aquestes conclusions ens haurien de portar a una ambiciosa revisió de la manera en què s'ha desplegat fins a la data l'exercici del poder públic per part de les institucions pròpies dels valencians.

Abstract

After four decades of self-government in the Valencian Autonomous Community, the review of its public policies has to be criticized because of its excessive prudence, lack of originality and absence of innovative solutions. On a political level, also, it does not seem that self-government has resulted in actual improvements in living conditions or welfare indicators. Both conclusions should lead to a change in the exercise of public power made by the Valencian institutions until today.

PALABRAS CLAVE: descentralización, autogobierno, mejora institucional, evaluación de políticas públicas, indicadores de gestión

PARAULES CLAU: descentralització, autogovern, millora institucional, avaluació de polítiques públiques, indicadors de gestió

KEYWORDS: decentralization, self-government, institutional improvement, public policies assessment, performance indicators

La función consultiva en la Comunitat Valenciana: reconocimiento y evolución normativa

Vicente Garrido Mayol
Catedrático de Derecho Constitucional
Universitat de València

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. 1. La función consultiva en España: del monopolio a la diversidad. 2. Los extraños modelos de País Vasco, Extremadura y Madrid. II. LA FUNCIÓN CONSULTIVA EN LA COMUNITAT VALENCIANA. 1. Creación del Consell Jurídic Consultiu. 2. Características generales. 3. Órgano de control y de garantía estatutaria. 4. Evolución regulatoria. 5. Propuestas de reforma...¡y de supresión!. 6. La última (e innecesaria) reforma de 2018.

I. Introducción

1. La función consultiva en España: del monopolio a la diversidad

En nuestra historia constitucional el Consejo de Estado ha ejercido de forma exclusiva lo que conocemos como función consultiva. Pero la vigente Constitución, posibilitó la configuración de un Estado políticamente descentralizado y, consecuentemente, que las Comunidades autónomas contaran con sus propias Instituciones de autogobierno. En el proceso de construcción de nuestro Estado autonómico ha sido evidente, y ello, en mi opinión, no es criticable, el mimetismo de las Comunidades autónomas con respecto al Estado, al momento de organizar y determinar sus instituciones.

Aunque el art. 107 de la Constitución se refiere al Consejo de Estado como el supremo órgano consultivo del Gobierno, la Ley Orgánica 3/1980¹ que

1. Art. 23.

lo regula lo faculta para "aconsejar" también a las Comunidades autónomas, que deberían recabar preceptivamente su dictamen en los mismos casos en que debe pedirlo el Estado, y cuando hayan asumido las competencias correspondientes.

Y es que, tal y como ha declarado el Tribunal Constitucional, -Sentencia 56/1990-, *"El Consejo de Estado, pese a la dicción literal del artículo 107 de la Constitución Española... tiene en realidad carácter de órgano del Estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción de Estado que la propia Constitución establece. Así resulta de su composición y de sus funciones consultivas, que se extienden también a las Comunidades Autónomas, según prevén explícitamente, en el diseño competencial a que se remite la Norma Fundamental, los artículos 20 a 23 de Ley Orgánica del Consejo de Estado". Y aclara el Alto Tribunal que "el concepto de Estado posee una naturaleza equívoca, por cuanto que puede usarse en diversos sentidos y, en concreto, bien como equivalente al conjunto de los poderes públicos, bien limitándose al conjunto de las instituciones centrales, o de ámbito nacional, en oposición a las Comunidades autónomas"*.

De esta forma, como ha destacado López Menudo² la Ley Orgánica del Consejo de Estado acogió una interpretación mucho más amplia de lo que, a la luz de la Constitución se presumía que podría ser el ámbito del Consejo de Estado. Interpretación que fue ratificada posteriormente, como se ha visto, por el Tribunal Constitucional.³

Ahora bien, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 204/1992, -de obligada cita para comprender que la función consultiva no es exclusiva del Estado concebido en sentido estricto-, afirmó que *"ningún precepto constitucional y menos aún el que se refiere al Consejo de Estado, impide que, en el ejercicio de la autonomía organizativa, las Comunidades Autónomas puedan establecer en su propio ámbito, órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado en cuanto a su organización y competencias, siempre que éstas se ciñan a la esfera de atribuciones y actividades de los respectivos gobiernos y administraciones autonómicas"*.

2. F. López Menudo. "Presente y futuro competencial del Consejo de Estado y de los Consejos Consultivos autonómicos", en *"Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones estatal y autonómica"*. XIX Jornadas de Estudio de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado. Ministerio de Justicia. Madrid, 1996, pág. 674.

3. Sobre esta cuestión vid. V. Garrido Mayol. *"La función consultiva en el sistema constitucional español: Consejo de Estado y Consejos Consultivos autonómicos"*, en VV.AA., *Libro conmemorativo XX años de la Constitución*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1998, págs. 917-927.

Tal criterio es lógico y coherente con la nueva estructura territorial del Estado, en la que el ejercicio del poder político se halla repartido entre aquel y las Comunidades autónomas. Si la función consultiva actúa como garantía de interés público y de la legalidad nada impide que dicha garantía pueda prestarse desde las Comunidades autónomas. Como ha señalado Bravo-Ferrer, el Estado, al amparo de lo dispuesto en el art. 149-1-18ª de la Constitución, puede imponer la garantía, pero no al garante⁴. Pero eso sí, el garante ha de estar revestido, como más adelante veremos, de similares rasgos a los que caracterizan al Consejo de Estado.

Por ello es lógico también, que el Tribunal Constitucional indicara que en donde o en tanto semejantes órganos consultivos autonómicos, dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica, no existan, es decir, en aquellas Comunidades autónomas que no cuenten con esta especialidad derivada de su organización propia, la garantía que representa la función consultiva *"exige mantener la intervención preceptiva del Consejo de Estado"*.

Inicialmente, fueron pocos los Estatutos de autonomía que preveían la existencia de un órgano que ejerciera la función consultiva. Sólo los de Cataluña, Canarias y Extremadura contemplaban Instituciones con competencias similares a las del Consejo de Estado.

Cataluña y Canarias crearon en 1981 y 1984, respectivamente, sus correspondientes Consejo Consultivos⁵. Pero fue tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992 cuando la mayor parte de las Comunidades autónomas crearon por Ley⁶, aún sin que sus Estatutos contuvieran previsión alguna al respecto, sus correspondientes órganos consultivos⁷.

4. M. Bravo-Ferrer Delgado. "Consejo de Estado y Estado de autonomías". *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 60, pág. 584.

5. Cataluña, aparte del Consejo Consultivo, creó en 1985 la Comisión Jurídica Asesora -órgano que ya ejerció en el régimen autonómico de 1932- , que ejerce la función consultiva en relación con expedientes administrativos sobre las materias que su propia Ley de creación determina, reservando al Consejo Consultivo el examen de la adecuación al Estatuto de autonomía de todos los proyectos y proposiciones de ley en la forma prevista en la ley que lo regula. En el Estatuto de 2006 el Consejo Consultivo se sustituyó por el Consejo de Garantías Estatutarias, con funciones similares a las del órgano sustituido, y que actualmente convive con la Comisión Jurídica Asesora.

6. Lo que resultaba procedente de acuerdo con el criterio del Tribunal Constitucional expresado en sus Sentencias 32/1982 y 89/1984, en las que indicó que las Comunidades Autónomas pueden crear otras Instituciones de autogobierno distintas de las previstas en sus Estatutos, en la medida en que lo juzguen necesario para su autogobierno.

7. En 1993 fueron creados los Consejos Consultivos de las Islas Baleares y de Andalucía; un año después, el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana; en 1995, la Comisión Jurídica

En la actualidad, todos los Estatutos de autonomía, prevén órganos consultivos⁸, y con la excepción de Cantabria, todas las Comunidades autónomas crearon su Consejo Consultivo, aunque algunas como el País Vasco, y más tarde, Madrid y Extremadura, han residenciado el ejercicio de la función consultiva en órganos que, a mi juicio, no cumplen los requisitos que, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, deben cumplir los que deben desplazar al Consejo de Estado.

2. Los extraños modelos de País Vasco, Extremadura y Madrid

En el País Vasco la inicial configuración de su Comisión Jurídica Asesora representó un modelo un tanto peculiar cuando no extraño, pues fue creada por Decreto de su Gobierno⁹, careciendo, por tanto, de garantía estatutaria o legal de la que gozan los demás órganos consultivos autonómicos. Además, se hallaba integrada en la Secretaría General de Régimen Jurídico del Gobierno Vasco, como *“órgano colegiado superior consultivo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi”*, aunque *“actúa con independencia jerárquica, orgánica y funcional, con respecto a los órganos de la Administración activa”*, lo que era difícil de entender a la luz de las disposiciones básicas que configuran el régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Eran miembros natos de la Comisión, el Secretario General de Régimen Jurídico del Gobierno Vasco y el Director General de Desarrollo Legislativo y Control Normativo. El primero ostentaba la Presidencia de la Comisión, y el segundo, la Vicepresidencia. Para dar cobertura a tan peculiar modelo, la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que introdujo en ésta una Disposición Adicional, la Decimoséptima, en virtud de la cual *“La*

dica Asesora del Gobierno de Aragón, y los Consejos Consultivos de La Rioja, Galicia y Castilla-La Mancha; en 1997, fue creado el Consejo Jurídico de Murcia; en 1998, se previó el de Cantabria; en 1999, se constituyó el Consejo de Navarra y la Comisión Jurídico Asesora del País Vasco; en 2001, el Consejo Consultivo de Extremadura; en 2002, el de Castilla-León, y, por fin, en 2007, el Consejo Consultivo de Madrid.

8. Un total de once Estatutos de autonomía se reformaron entre 1996 y 1999, como consecuencia de los Pactos Autonómicos de 1992 con el objetivo fundamental de incrementar las competencias de las respectivas Comunidades autónomas. Pero se aprovechó la reforma para perfeccionar el sistema de autogobierno. En algunos Estatutos se incluyó la mención a instituciones ya constituidas o cuya creación se pretendía. Tal ocurrió en relación con los Consejos Consultivos autonómicos, en Baleares, Asturias o Castilla-La Mancha, dándole una nueva configuración en Canarias.

9. Decreto 187/1999, del Gobierno Vasco.

*Administración consultiva podrá articularse mediante órganos específicos dotados de autonomía orgánica y funcional con respecto a la Administración activa, o a través de los servicios jurídicos de ésta última*¹⁰. Disposición que en términos similares repite la actual Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, al expresar, en su art. 7, que *"La Administración consultiva podrá articularse mediante órganos específicos dotados de autonomía orgánica y funcional con respecto a la Administración activa, o a través de los servicios de esta última que prestan asistencia jurídica. En tal caso, dichos servicios no podrán estar sujetos a dependencia jerárquica, ya sea orgánica o funcional, ni recibir instrucciones, directrices o cualquier clase de indicación de los órganos que hayan elaborado las disposiciones o producido los actos objeto de consulta, actuando para cumplir con tales garantías de forma colegiada"*.

Actualmente la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi se halla regulada en la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, que ha mejorado notablemente la configuración de este órgano consultivo, al menos desde la perspectiva de sus competencias. Pero su Presidencia y su Vicepresidencia las ostentan las personas titulares de la Jefatura de los Servicios Jurídicos Centrales del Gobierno Vasco y quien ostente la competencia sobre control normativo dentro de éstos, lo que resta independencia a la Comisión.

Extraño lo ocurrido en Extremadura y en Madrid, que sustituyeron sus respectivos Consejos Consultivos, -adornados de cuantos requisitos aseguraban su objetividad e independencia y con una trayectoria exitosa en el ámbito jurídico- por sendas Comisiones Jurídicas Asesoras próximas al modelo vasco.

En Extremadura, la Ley 19/2015, de 23 de diciembre, derogó la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo Comisión Jurídica de Extremadura, y creó la Comisión Jurídica de Extremadura dentro de la Abogacía General de la Junta de Extremadura, para ejercer algunas de las funciones atribuidas hasta entonces al Consejo Consultivo.

Aunque la ley la define como *"órgano colegiado de la Comunidad Autó-*

10. Ya expresé en otra ocasión que, quizás cabría pensar que el Gobierno Vasco más que acogerse a lo que la Ley 30/1992 permitía, propició la introducción de la nueva Disposición Adicional Decimoséptima, teniendo en cuenta su negativa a crear un órgano consultivo de características similares a las del Consejo de Estado o de recabar el dictamen del Alto Cuerpo Consultivo, en asuntos de preceptiva consulta. Téngase en cuenta que es reiterada la jurisprudencia del Tribunal Supremo, -que por unánime y constante no precisa de concreta cita-, en el sentido de que los actos administrativos dictados sin la intervención preceptiva del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico, allí donde exista, son nulos de pleno derecho, al haberse producido con omisión de una garantía esencial del procedimiento. Vid. en mi trabajo "Veinticinco Años de Función Consultiva" en *Revista de Derecho Político* nº 58-59, p.569 y ss.

noma...que ejerce sus funciones con autonomía orgánica y funcional", su composición se aleja de lo habitual, hasta ahora, en el universo de la función consultiva. Ya no se llevará a juristas de reconocida competencia con probada experiencia, sino a funcionarios nombrados mediante Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de quien ostente la titularidad de la Consejería con las competencias de Administración Pública. Eso sí, los funcionarios han de ostentar la categoría de Letrados o Técnicos Superiores Especialidad Jurídica, de la Junta de Extremadura, de la Asamblea de Extremadura o de cualquier administración pública, y reunir las condiciones, experiencia, cualificación y cualquier otro requisito que, en su caso, se determine (¿quién?, ¿dónde?, ¿cuándo?).Y además no pueden haber ocupado en los últimos diez años cargo público o de naturaleza eventual, evitando, de este modo, a políticos en funciones de consulta al Gobierno regional. Pero sí pueden ser nombrados funcionarios que han estado al servicio de políticos e incluso que hayan sido nombrados por éstos cargos funcionariales de libre designación y por estrecha confianza que, quizás, se siga manteniendo.

Lo realmente extraño es que la Ley contempla la posibilidad -y así se viene haciendo ya- de consultar ¡al Consejo de Estado! Ciertamente, se prevé que la Comisión Jurídica de Extremadura sea consultada en todos aquellos asuntos que por ley resulte preceptiva la emisión de dictamen por la Administración consultiva, así como en los dispuestos por esa ley, a excepción de los supuestos previstos por el *Estatuto de Autonomía de Extremadura en los que se estará a lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. Y no sólo en tales supuestos, sino también "en aquellos asuntos en que, por la especial competencia o experiencia del mismo, lo estimen conveniente"*.

Algo parecido ocurrió en Madrid -y casi simultáneamente- cuando por Ley 7/2015, de 28 de diciembre, se suprimió el Consejo Consultivo para sustituirlo por una Comisión Jurídica Asesora.

Los vocales en número no inferior a ocho ni superior a doce serán nombrados mediante Decreto del Consejo de Gobierno, *"entre los Letrados de la Comunidad de Madrid, funcionarios de carrera, con más de diez años de antigüedad, adscritos a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, mediante concurso..."* Podemos repetir ahora lo dicho respecto de los vocales de la Comisión extremeña.

Si en el caso de Extremadura la medida parece que se justificó en el deseo del Gobierno socialista surgido tras las elecciones de mayo de 2015 de no contar con un órgano consultivo cuyos miembros habían sido nombrados por el

anterior gobierno del PP¹¹, en Madrid la razón de tal proceder la encontramos en la exigencia del partido político Ciudadanos para apoyar la investidura de Cristina Cifuentes como presidenta de la Comunidad de Madrid, tras las elecciones de mayo de 2015. En ambos casos se presentó como una medida de austeridad para disminuir los altos cargos de la Comunidad, vano argumento porque los funcionarios nombrados como vocales han debido ser sustituidas por otros para desempeñar las funciones que tenían encomendadas. De la propuesta de Ciudadanos, llama la atención que tan solo señalara a los Consejos de Madrid y de la Comunitat Valenciana, como más adelante veremos, pero nada dijera acerca de los dos Consejos con que cuenta Cataluña -la Comisión Jurídica Asesora y el Consejo de Garantías Estatutarias- que comparten el ejercicio de la función consultiva, ni en Andalucía, donde también podrían haber condicionado de tal modo su apoyo parlamentario a la presidenta Susana Díaz, ni en Murcia, donde no propusieron la supresión de su Consejo Jurídico para apoyar la investidura de Fernando López Miras en sustitución de Pedro Antonio Sánchez.

A mi juicio, estas Comisiones del País Vasco, Extremadura y Madrid no constituyen el modelo de órgano consultivo al que se han referido tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo como sustitutivos del Consejo de Estado en las respectivas Comunidades autónomas, y ello pese a adecuarse a lo dispuesto en el art. 7, ya citado, de Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público. En mi opinión, no respetan la jurisprudencia del Tribunal Constitucional contenida esencialmente en su citada Sentencia 204/1992, y la del Tribunal Supremo, según sus Sentencias de 24 de noviembre de 1989, (Sala Especial de Revisión), y de 16 de enero de 1993.

II. La función consultiva en la Comunitat Valenciana

1. Creación del Consell Jurídic Consultiu

La función consultiva se ejerce, en la Comunidad Valenciana, por el Consell Jurídic Consultiu, institución creada por Ley 10/1994, de 19 de

¹¹. El prof. Pedro Nevado, quien fue presidente del Consejo Consultivo de Extremadura impugnó actos de aplicación de la Ley que suprimió dicho Consejo, con petición de planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, que fue desestimado en primera instancia por sentencia de 10 de octubre de 2016 de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, confirmada por la de igual Sala del Tribunal Supremo, de 24 de julio de 2017.

dicembre, y que sustituyó al Consejo de Estado en la emisión de los dictámenes que preceptivamente tenían que ser solicitados por el Presidente de la Generalitat en los supuestos previstos tanto en la Ley Orgánica del Consejo de Estado como en otras disposiciones legales de aplicación. El Estatuto de 1982 no preveía la existencia de un órgano consultivo en materia jurídica pero en la reforma de 2006 se introdujo como órgano de relevancia estatutaria, integrando una de las Instituciones de la Generalitat (arts. 20.3 y 43 del Estatuto).

El Consell Jurídic Consultiu se constituyó en Valencia el día 20 de Junio de 1996, tras haber sido nombrado su Presidente -en enero de aquel año- sus cuatro Consejeros -en abril siguiente- y su Secretario General -en junio-.

La primera tarea que con urgencia acometió el Consejo fue la de elaborar su propio Reglamento de organización y funcionamiento -expresión de su autonomía orgánica y funcional- que fue presentado al Gobierno Valenciano el 15 de Julio de 1996, siendo aprobado por **Decreto 138/96, de 16 de Julio**.

2. Características generales

El Consejo tiene como misión fundamental la de garantizar al Gobierno Valenciano y a su Administración la legalidad de sus actos, que aquellas resoluciones que dicta en asuntos administrativos de preceptiva consulta, sean conformes a derecho. Sirve, de esta forma, también, como garantía para el administrado, toda vez que un órgano ajeno a la propia Administración, separado de ella porque constituye esa clase especial que conocemos como "administración consultiva", tercia en el proceso administrativo en el cual el administrado aparece como interesado, en defensa de la legalidad de la actuación administrativa y en todo caso del ordenamiento jurídico cuyas disposiciones también vinculan, obvio es decirlo, al ciudadano.

Por ello debe reforzar su intervención velando por el cumplimiento del ordenamiento jurídico y al mismo tiempo dando coherencia, vertebrándolo e interpretándolo jurídicamente. Y controlando el respeto a la Constitución, al Estatuto de autonomía, al derecho europeo, a la legislación básica del Estado y velando por la coherencia interna del propio ordenamiento jurídico.

Como el Consejo de Estado, está revestido de una especial posición institucional habida cuenta la relevante función que tiene encomendada. Ello se traduce, fundamentalmente, en el carácter definitivo de sus dictámenes, habida cuenta que los asuntos en que hubiere dictaminado no pueden ser remitidos a informe de ningún otro Cuerpo u Órgano de la Administración. Su dictamen, por tanto, se emite inmediatamente antes

de que se adopte la pertinente resolución por el correspondiente órgano de la Administración activa¹².

Para el correcto ejercicio de tan trascendental función, los Consejos Consultivos deben estar revestidos de determinadas notas que garanticen su independencia y faciliten su objetividad. De ahí que sea necesario que los Consejos aparezcan separados de las estructuras administrativas, lo que no siempre ocurre¹³. Además, sus miembros deben estar dotados de alta competencia técnica, cualidad apreciable de forma discrecional por quien los nombra -Parlamento, Gobierno- que solo está limitado por la necesidad de que se trate de juristas con un determinado número de años de ejercicio profesional y, además debe estar garantizada su inamovilidad. La colegialidad es otra nota que garantiza a los Consejos y que permite el contraste de pareceres en la formación de su criterio. Así ocurre en el Consell Jurídic Consultiu, cuya regulación precisa que sus miembros han de ser juristas de reconocido prestigio con mas de diez años de experiencia profesional, aunque, como veremos más adelante, inicialmente no era necesaria la condición de jurista para formar parte del Consejo.

Pero para reforzar la independencia del Consell Jurídic Consultiu es muy importante la existencia de autonomía presupuestaria y de personal.

A) La **autonomía presupuestaria** alcanza su máxima expresión con dos notas:

a) Que el presupuesto del Consejo lo elabore el propio Consejo y tras su remisión al gobierno, se incluya como partida independiente en el proyecto de ley de Presupuestos de la Comunidad autónoma, sin modificación ni alteración alguna. Y así lo prescribe el art. 12 de la Ley cuando expresa que *"El Consell Jurídic Consultiu elaborará su presupuesto que figurará como una sección dentro de los presupuestos de la Generalitat"*

b) Que la gestión presupuestaria no esté sometida a intervención por parte de los órganos del Gobierno facultados para ello. Es el presidente quien debe autorizar el gasto y ordenar los pagos, sometiendo la gestión económica-presupuestaria, exclusivamente, al control del órgano fiscalizador autonómico, de la Sindicatura de Comptes, y así se expresa en el art. 11 de su Reglamento

12. Tal carácter definitivo es común en los Consejos Consultivos. Puede verse, por ejemplo, el art. 2.4 de la L.O. del Consejo de Estado; el art. 2 de la Ley del Consejo Consultivo de Andalucía; el art. 3.3 de la de Castilla y León o el art. 2.4 de la Ley del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

13. Como ya he puesto de manifiesto en relación con las Comisiones Jurídicas de País Vasco, Extremadura y Madrid.

B) La **autonomía de personal**, posibilitando que sea el propio Consell Jurídic el que seleccione, en todo caso, a sus Letrados y también al resto de personal que ha de prestar sus servicios en la Institución, por supuesto respetando la legislación correspondiente sobre función pública.

Y así, mediante el art. 18 de la Ley se creó el cuerpo de letrados, al que solo se puede acceder por oposición, de conformidad con las bases y programa que ha de aprobar el Pleno para cada convocatoria, tal y como prevé el art. 41 del Reglamento. Y en relación con los funcionarios y empleados corresponde al Presidente fijar su número en la correspondiente relación de puestos de trabajo, siendo desempeñados, como prescribe el art. 47 del Reglamento, por quienes resulten seleccionados por el propio Consell Jurídic Consultiu con arreglo a lo dispuesto en la Ley de la Función Pública Valenciana, y según las Bases que apruebe el Pleno para cada convocatoria. Estas condiciones refuerzan la independencia del Consell Jurídic Consultiu. Como se ha destacado¹⁴ la credibilidad e importancia de todo órgano consultivo es directamente proporcional a su independencia y autonomía. Cuando ésta falta, el órgano consultivo se desnaturaliza y se dirige a justificar las actuaciones de la Administración activa.

Se cumplirán en junio de 2018 veintidós años de la constitución del Consell Jurídic Consultiu, durante los que ha venido ejerciendo sus funciones con gran rigor y esfuerzo, siendo muy relevante su participación final en los procedimientos administrativos en los que es preceptiva su intervención y en la emisión de dictámenes para dar respuesta a las consultas facultativas que se le formulan.

Tras haber formado parte de la Institución durante sus primeros veinte años -algo más de trece como presidente- me considero con autoridad suficiente para proclamar, sin caer en petulancia ni en etnocentrismo -que es, como decía Unamuno, la tendencia a caer en el sueño hipnótico de no mirar sino al propio ombligo- que ha adquirido un indudable prestigio en el ámbito jurídico y político debido al rigor en el ejercicio de sus funciones y la utilidad de su intervención.

3. Órgano de control y de garantía estatutaria

Quiero destacar su doble condición de órgano de control de la actividad administrativa y de garantía estatutaria y constitucional.

A) **Es un órgano de control.** En el ámbito de las garantías múltiples que deben observarse en un Estado de Derecho destaca la función consultiva,

14. Vid. E. García-Trevijano Garnica. "Efectos de la omisión del preceptivo dictamen del Consejo de Estado". *Revista de Administración Pública*, nº 118, pág. 257.

que comporta una muy especial, no solo para el administrado, sino, además, para el interés general, desarrollándose, fundamentalmente, dentro de estrictos parámetros jurídicos y contribuyendo con una consolidada doctrina legal a perfeccionar el sistema de garantías del Estado de Derecho.

Y consiste, quiero insistir en ello, en que un órgano ajeno a la Administración activa, independiente del Gobierno, e integrado por profesionales de reconocida solvencia, aconseje a aquel en relación con determinados asuntos de especial relevancia, con la pretensión de que su actuación sea acertada y ajustada a derecho. Y es que el fundamento tradicional de la Administración consultiva se basa en la ajeneidad respecto a la toma de decisión: un órgano es el que resuelve, el que decide; y otro órgano diferente es quien asesora con carácter previo, con la independencia de criterio que deriva de no estar sometido a relación jerárquica respecto al decisor. Objetividad técnica y separación respecto a la acción administrativa directa son, por tanto, dos notas fundamentales que deben caracterizar a los órganos consultivos¹⁵.

En definitiva, tal y como ha sostenido el Tribunal Constitucional en su Sentencia 204/92, de capital importancia en relación con la función consultiva, *"la intervención preceptiva de un órgano consultivo..., sea o no vinculante, supone en determinados casos una importantísima garantía del interés general y de la legalidad objetiva y, a consecuencia de ello, de los derechos y legítimos intereses de quienes son parte de un determinado procedimiento administrativo"*¹⁶.

Y es que los órganos consultivos no "deciden", sino que participan, mediante la emisión de dictámenes no vinculantes, en el previo proceso que desemboca en la decisión, que corresponde a los correspondientes órganos de la Administración activa¹⁷. Pero los Consejos Consultivos ejercen también una labor de control, no en su acepción de dominio, mando o preponderancia, sino en tanto que comprobación de la adecuación a derecho de proyectos normativos. Son por tanto órganos de "garantía" con

15. Vid. J. Balza Aguilera. "Tendencias de la Administración Consultiva". R.V.A.P. nº 41 (1995), pág. 16.

16. Fundamento Jurídico Cuarto. Sobre derechos e intereses legítimos de los ciudadanos e interés general, vid. R. Gómez-Ferrer Morant, "El Consejo de Estado y los derechos e intereses legítimos de los particulares". *Documentación Administrativa*, nº 244-245. I.N.A.P., Madrid, 1996, pág. 211 y ss.

17. Aunque, en ocasiones, la decisión del órgano consultivo impide que el órgano de la Administración activa "decida" como pretende. Tal ocurre en los expedientes sobre revisión de oficio de actos nulos o en los relativos a los instrumentos de planeamiento que conlleven una diferente zonificación de zonas verdes o espacios libres. Considero que tal intervención obstativa no es propia de la función consultiva.

el objetivo de que la decisión administrativa se ajuste a la legalidad y de evitar, por tanto, su ulterior control jurisdiccional.

Por eso se habla de "Administración Consultiva" contraponiéndola a la "Administración activa" que es aquella de la que se vale el Gobierno para el cumplimiento de sus fines y que tiene una naturaleza eminentemente instrumental. Ambas Administraciones ofrecen aspectos funcionales difuminados, localizados en unidades orgánicas separadas en la forma legalmente establecida, para el cumplimiento de los fines que al Poder Ejecutivo corresponden¹⁸, y lo mismo cabe decir respecto de la "Administración judicial", mediante la cual se ejerce la función de control de lo actuado por la Administración activa, como rasgo característico del Estado de Derecho. En todo caso hay que destacar que la consulta al Consell Jurídic –como al Consejo de Estado y al resto de los órganos consultivos autonómicos– constituye un trámite fundamental en los procedimientos en los que resulta preceptiva su intervención. La trascendencia de la intervención del Consell Jurídic Consultiu en tales procedimientos queda patente en la copiosa jurisprudencia del Tribunal Supremo en virtud de la cual los efectos anudados a la omisión de dicho trámite en el procedimiento administrativo debe ser la nulidad de la resolución o actuación administrativa. Así, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido equiparando la ausencia de trámites esenciales en el procedimiento a la ausencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido (art. 62.1.d) de la antigua Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que reproduce el art. 47.1.e) de la moderna Ley 39/2015, de 1 de octubre), de tal forma que su omisión constituye un vicio invalidatorio determinante de la nulidad del acto administrativo definitivo.

B) Es un órgano de garantía estatutaria y constitucional. Una de las más relevantes competencias que tiene atribuidas es la de dictaminar los anteproyectos de ley que el gobierno ha de aprobar para su remisión a les Corts, la legislación delegada y las normas reglamentarias dictadas en ejecución o desarrollo de leyes, e incluso, en algunos casos, también las proposiciones de ley si acaso lo solicita el Consell cuando se le da traslado de ellas.

Por lo que respecta a los anteproyectos de Ley, la misión primordial del Consell Jurídic en el ejercicio de esta competencia consiste, esencialmente, en la comprobación de que el anteproyecto no resulta contrario a nin-

¹⁸ L. Lavilla Alsina. "La Administración Consultiva del Estado" en la obra colectiva *Administraciones Públicas y Constitución*. INAP. Madrid, 1998, p.469.

guna norma de jerarquía superior y, consecuentemente, que se ajusta a la Constitución, al Estatuto de autonomía y, en su caso, a la legislación básica estatal; que su rango es el adecuado, según la materia que pretende regular; que no producirá consecuencias contrarias a las pretendidas; que su forma y redacción se atienen a las normas habituales de técnica normativa; y que se han observado los trámites procedimentales establecidos¹⁹, e incorporado al expediente los informes que sean preceptivos.

De esta forma, el Consell Jurídic, al dictaminar anteproyectos de ley se erige en órgano de garantía constitucional y estatutaria, ejerciendo una especie de control preventivo -en el sentido antes apuntado, pues no se impone la voluntad del controlador al controlado- de indudable importancia al ser la consultiva una función pública neutral que representa el interés por la legalidad por encima de cualquier condicionante político, económico o social que pueda mediatizar la actuación administrativa.

El dictamen en relación con los anteproyectos de ley, como el relativo a los recursos de inconstitucionalidad que el Gobierno autonómico pretenda formular contra Leyes estatales, comporta una especial defensa del Estatuto de autonomía como Norma institucional básica de la Comunidad. Y en el mismo sentido cabe considerar el preceptivo dictamen que debe emitir en los conflictos de competencia con el Estado y en defensa de la autonomía local previstos en Ley Orgánica del Tribunal Constitucional²⁰.

Reseñada la importancia del Consell Jurídic Consultiu como órgano de garantía estatutaria, y la relevante función que al respecto ha venido desempeñando, hay que indicar que sus dictámenes no reducen su significación a la de meras opiniones técnico-jurídicas: la no vinculatoriedad del dictamen no debe inducir al error de considerar que se trata de una opinión más, vertida en el procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley²¹, pues su posición institucional -como la de los demás de los Con-

19. Puede consultarse, al respecto V. Cuñat Edo, "La función del Consejo Jurídico Consultivo en relación con los anteproyectos de ley", en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 4, 1997, pp. 127 y ss.

20. Esta función preventiva ha sido prevista en Italia, en concreto en varios Estatutos regionales que prevén la existencia de órganos consultivos: en el de Abruzzo, el Consejo Regional para la garantía estatutaria; en Calabria, la Consulta Estatutaria; en Puglia, el Consejo Estatutario Regional. Denominador común a todos ello es el juicio de estatutoriedad que están llamados a ejercer, aun reservando a la Corte Constitucional el monopolio de la declaración de nulidad de las leyes regionales. Vid. al respecto, C. Ortega Santiago "Los nuevos Estatutos de autonomía de las regiones italianas". *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 78 (2006), pág. 43 y ss.

21. G. Trujillo Alvarez "La función consultiva en las Comunidades autónomas: sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado", en *Documentación Administrativa*, nº 226, 1991, p. 168.

sejos Consultivos- y su configuración como órgano independiente y no inserto en la Administración activa le dota de una importancia singular, que comporta que no pueda predicarse de aquellos que carecen de efecto jurídico alguno, aunque no sean vinculantes. La "autoritas" de que está revestido el Consell Jurídic y la utilidad de su intervención justifican que, por lo general, sus observaciones sean atendidas por los destinatarios de sus dictámenes. En definitiva, como ha señalado el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, el Consell Jurídic Consultiu es un órgano de garantía de perfección técnica y de acierto, en relación con proyectos normativos (STSJCV, sala de lo contencioso-administrativo, de 20 de mayo de 2008).

Hay que recordar que, con la excepción del Consejo de Estado²², a los Consejos Consultivos les está vedado por sus respectivas leyes creadoras, entrar a considerar cuestiones de oportunidad, a no ser que les sea expresamente solicitado por la autoridad consultante. Su función debe centrarse en la consideración de los aspectos jurídicos y técnicos de la norma proyectada, como, por ejemplo, si el Estado, o la Comunidad autónoma de que se trate, posee competencia para aprobar aquella, con arreglo al sistema de distribución de competencias delimitado por la Constitución y los Estatutos de autonomía.

Ahora bien, el Consell Jurídic al examinar el texto de un anteproyecto de Ley, puede proponer alternativas a las que contiene aquel, pero siempre encaminadas a procurar la mayor calidad técnica de la futura norma. Y es que tiene reconocidas funciones que van más allá de la estrictamente dictaminadora.

Así puede formular al Gobierno valenciano mociones, al objeto de elevar propuestas que el Consejo juzgue oportunas acerca de cualquier asunto que la práctica y experiencia de sus funciones le sugiera. Para ello, el pre-

22. Conforme prescribe el art. 2.1 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, dicho órgano, "en el ejercicio de la función consultiva velará por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico. Valorará los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exijan la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines". Además, hay que indicar que la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre introdujo importantes modificaciones en la citada Ley Orgánica 3/1980. En su Exposición de Motivos advierte que "es necesario tener presente que la función consultiva no se constriñe de modo exclusivo y excluyente a la traducida en dictámenes. También en ella caben con naturalidad, al modo de la que cumplen instituciones homólogas de otros países, la realización de labores de estudio e informe y de elaboración de textos que pueden servir como base para proyectos legislativos". Por ello, crea la Comisión de Estudios a tal fin, que se regula en el articulado de la Ley. En conclusión, el Consejo de Estado ha tenido reconocida históricamente la facultad de dictaminar en términos de oportunidad. Una crítica a tal posibilidad la realiza C. Ruiz Miguel en *Consejo de Estado y Consejos Consultivos autonómicos*, Dykinson, 1995, pág. 137.

sidente puede constituir una Comisión (art. 76 de su Reglamento). Igualmente, el CJC en los dictámenes sobre cualquier anteproyecto o proyecto de norma, puede acompañar a su dictamen un nuevo texto, en el que figure íntegramente redactado el que a su juicio deba aprobarse.

También, con ocasión de la presentación de su Memoria anual, el CJC puede realizar sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la Administración (art. 77 del Reglamento).

Por último, el CJC, cuando lo estime oportuno, por tener noticia de alguna novedad que afecte al interés común de la Generalitat Valenciana en sus bienes o derechos, puede dirigirse al Presidente de la Generalitat dando cuenta de la misma, a fin de que si lo estima conveniente, solicite el correspondiente dictamen.

Estas facultades otorgan al Consell Jurídic Consultiu un amplio margen para impulsar propuestas o hacer sugerencias al margen de lo que se considera propiamente ejercicio de la función consultiva.

4. Evolución regulatoria

A lo largo de estos años, la regulación del Consell Jurídic Consultiu, contenida en la **Ley 10/1994, de 19 de diciembre** y su Reglamento, aprobado por **Decreto 138/1996, de 16 de julio**, ha sido objeto de diversas modificaciones, algunas muy técnicas y otras de mayor calado. Siempre justificadas, como se verá. En los últimos tiempos, sin embargo, el Consell Jurídic ha sufrido acometidas que van desde la pretensión de su supresión, hasta la de procurar una composición más acorde con las aspiraciones de determinadas fuerzas políticas.

Comencemos por las reformas aprobadas, muchas de ellas mediante las llamadas leyes de medidas de gestión administrativa y financiera y de organización, popularmente conocidas como de "acompañamiento" -a los presupuestos-.

1. Durante el primer año de funcionamiento del Consell nos percatamos de que su Ley reguladora no le atribuía la competencia dictaminadora en relación con los recursos extraordinarios de revisión, que sí tenía atribuida el Consejo de Estado, lo que obligaba a la Administración autonómica a consultar a éste en relación con tales recursos administrativos. Por ello, desde el propio Consell Jurídic se promovió la reforma consistente en añadir un párrafo, señalado con la letra g) al apartado 8 del art. 10, lo que se hizo por medio de la **Ley 14/1997, de 26 de diciembre, de "acompañamiento"**, coyuntura que fue aprovechada por el Gobierno para exceptuar del dictamen sobre anteproyectos de ley, el correspondiente al anteproyecto de ley de presupuestos, debido a la premura -pendiente del conte-

nido del proyecto de presupuestos del Estado- con que debe aprobarse el proyecto para su remisión a las Cortes Valencianas.

2. La siguiente reforma vino motivada por la aprobación de la **Ley 6/2002, de 4 de agosto, de Estatuto de los Expresidentes de la Generalitat** que modificó el art. 3 de la Ley para establecer que los Expresidentes serían consejeros permanentes, sin límite temporal, lo que fue corregido por **Ley 11/2002, de 23 de diciembre, también de "acompañamiento"**, para limitar el mandato de los consejeros natos a quince años, siempre que hubieran desempeñado su cargo durante al menos una legislatura completa, o, en otro caso, a un periodo de tiempo igual al del desempeño del cargo y como mínimo, durante dos años. Todo ello, conforme dispone la citada Ley del Estatuto de los Expresidentes.

3. Un año más tarde, por **Ley 16/2003, de 17 de diciembre, de "acompañamiento"**, se introdujo una reforma "técnica" instada por el propio Consell Jurídic consistente en sustituir la expresión "consejeros electos" por "consejeros electivos" -¡que no es lo mismo!- que aparecía en el art. 3 de su Ley por haberlo así dispuesto el legislador valenciano...

4. Una reforma más profunda, y de mayor calado, se produjo por **Ley 5/2005, de 4 de agosto, de Reforma de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana**, impulsada por los Grupos parlamentarios Popular y Socialista de las Cortes Valencianas, como consecuencia del pacto que alumbró la reforma del Estatuto de 2006, y que afectó al Consell Jurídic en tres importantes aspectos, aparte de su reconocimiento como Institución de la Generalitat en el Estatut, como ya ha quedado expuesto:

- en primer lugar, afectó a su configuración en tanto que se indica, expresamente, que, además de ser el supremo órgano consultivo del gobierno valenciano y de su administración, y de las administraciones locales, lo es también *"de las Universidades públicas de la Comunitat Valenciana, y de las otras Entidades y Corporaciones de Derecho Público de la Comunitat Valenciana no integradas en la administración autonómica"*.

Cierto que ya venía actuando como tal, pero se quiso introducir la mención a tales entes en el art. 1 de la Ley, intitulado "Carácter" <de la Institución>.

Precisamente por ello, se reformó el art. 11, para indicar que *"Las Corporaciones Locales, las Universidades y las otras Entidades y Corporaciones de Derecho Público de la Comunitat Valenciana solicitarán directamente el dictamen del Consell Jurídic Consultiu, en los casos en que este fuera preceptivo conforme a Ley"*, habida cuenta que, con anterioridad, debían interesar su dictamen por medio de la Consellería

competente en materia de régimen local o de universidades, o de la materia de que se tratara, lo que el Consell Jurídic consideraba que atentaba a la autonomía de que gozaban dichos entes públicos.

Por el contrario, se mantuvo la necesidad de que las consultas facultativas siguieran interesándose por medio del conseller competente, a fin de evitar que llegaran asuntos impropios de ser objeto de dictamen del alto cuerpo consultivo de la Generalitat.

- en segundo lugar, la reforma de 2005 afectó a la composición del Consell Jurídic, pues se aumentó de cinco a seis el número de sus miembros y se varió la forma de designarlos, pues hasta entonces eran todos ellos de nombramiento gubernamental y en la reforma se estableció que solo tres de ellos serían nombrados por el Gobierno valenciano y los otros tres, por las Cortes Valencianas por mayoría de 3/5. De entre los seis consejeros electivos el presidente de la Generalitat nombraría al presidente del CJC.

También se introdujo la exigencia de ser jurista para poder ostentar la condición de consejero electivo, al indicarse en su art. 6.1 que se elegirían *“entre profesionales y científicos que se hayan distinguido en el campo del Derecho con más de diez años de ejercicio profesional, o sean juristas de reconocido prestigio y con experiencia en asuntos de Estado o autonómicos”*, cuando, anteriormente, podían ser designadas *“personas de reconocido prestigio por su experiencia en asuntos de Estado o autonómicos”*, además de profesionales del derecho y siempre con la condición política de valencianos.

- por último, en relación con el cuerpo de letrados se estableció como forma de ingreso la oposición libre, cuando anteriormente se hacía referencia, simplemente, a *“la superación de pruebas selectivas y específicas correspondientes”* (art. 18)

Además, esta reforma se aprovechó para valencianizar los nombres de instituciones y de cargos públicos a que se refiere la Ley creadora del CJC, adecuándolos a las previsiones del texto de la reforma del Estatuto, entonces en trámite.

5. De nuevo por una ley de “acompañamiento”, **la Ley 10/2006, de 26 de diciembre**, se reformó la Ley reguladora del Consell Jurídic, concretamente su art. 10.8 relativo a los expedientes administrativos en los que es preceptivo recabar el dictamen del órgano consultivo, con dos objetivos:

- en primer lugar, para sustituir la expresión *“Los expedientes instruidos por la Administración de la Generalitat que versen sobre las siguientes materias”* por esta otra: *“Los expedientes que versen sobre las siguientes materias”*. De esta manera se ponía fin a la polémica acerca

de si las reclamaciones de responsabilidad patrimonial o por otro concepto indemnizatorio que se dirigían contra los Ayuntamientos y las Universidades debían ser dictaminadas por el Consell Jurídic -como éste venía sosteniendo en sus dictámenes y memorias- o no, pues la nueva redacción no se refería exclusivamente a la Administración de la Generalitat.

Además, se modificó el párrafo señalado con la letra a) de ese art. 10.8, que quedó redactado de la siguiente forma: *"Reclamaciones de cuantía superior a 3.000 euros que, en concepto de indemnización por daños y perjuicios, se formulen a La Generalitat, a las Corporaciones Locales, a las Universidades públicas y a las demás entidades de derecho público"*.

Además, se aprovechó para establecer una cuantía mínima de la reclamación para que la consulta al Consell fuera preceptiva. Ello fue debido a la enorme cantidad de expedientes que se instruían sobre reclamaciones de daños y perjuicios, singularmente de responsabilidad patrimonial, sobre asuntos en los que el Consell ya tenía fijada una consolidada doctrina, conocida por la Administración, siendo innecesario el dictamen al respecto reservando el esfuerzo para asuntos de mayor relevancia cuantitativa²³

6. Por **Decreto 195/2011, de 23 de diciembre**, del Gobierno valenciano, se aumentó dicha cuantía a 15.000 euros²⁴.

7. La penúltima reforma se produjo por **Ley 12/2017, de 2 de noviembre**, cuyo art. 6 adicionó un nuevo apartado 3 al artículo 4 de la Ley 10/1994, del siguiente tenor: *"En cada renovación de los y las miembros por elección, la composición deberá responder a igualdad entre mujeres y hombres en función de su mérito y su capacidad. A los efectos de esta ley, se considera que existe igualdad entre mujeres y hombres cuando haya una presencia mínima del 50 % de mujeres entre el total de los y las miembros por elección"*.

23. Aunque bien es cierto que, en ocasiones, asuntos de pequeña cuantía encierran mayor complejidad jurídica que otros de mayor cuantía. En el ámbito estatal, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y, más recientemente, en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, ya se establece una cuantía mínima a partir de la cual se requiere el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en 50.000 euros, o en la establecida en las normas autonómicas correspondientes. El art. 81 de ésta última dispone que *"Cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros o a la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica, así como en aquellos casos que disponga la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, será preceptivo solicitar dictamen del Consejo de Estado o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma"*.

24. Modificación por Decreto de la cuantía legalmente establecida por permitirlo expresamente la Disposición Adicional Tercera de la Ley.

No es necesario glosar la reforma que va encaminada establecer la llamada "paridad" entre mujeres y hombres al igual que se hizo con las demás instituciones de la Generalitat previstas en el art. 20.3 del Estatuto.

8. También el Reglamento del Consell Jurídic Consultiu, aprobado por **Decreto 138/1996**, de 16 de julio, del Gobierno valenciano, ha sido objeto de reformas durante estos años, la primera operada por Decreto 151/2003, de 29 de agosto, fundamentalmente para adecuarlo a las previsiones derivadas de la indicada Ley 6/2002, de Estatuto de los Expresidentes y establecer como órgano de trabajo la Comisión Permanente -de la que no formarían parte los consejeros natos- para dictaminar determinados expedientes administrativos. Llegó a funcionar durante algunos años, pero, finalmente, se prescindió de ella y todos los asuntos se llevaron al pleno de la institución.

9. El Decreto 161/2005, de 4 de noviembre, introdujo modificaciones en consonancia de la modificación de la Ley por la Ley 5/2005, ya referida.

10. Y por último, importante fue la reforma del Reglamento por **Decreto 1/2016, de 15 de enero**, fruto de una moción que el Pleno del Consell Jurídic elevó al Gobierno valenciano. El objeto de la modificación fue, como se expresa en el preámbulo de la norma, permitir que la administración consultante tuviera conocimiento de los motivos que justifican la emisión de votos discrepantes de los miembros del Pleno, de modo que pueda tener un mejor criterio a la hora de adoptar la decisión que corresponda. La reforma también sirvió para introducir ciertos cambios de carácter procedimental en el trámite de audiencia de las personas interesadas ante el Consell Jurídic.

Por último, se reguló la figura del letrado o letrada mayor, que, en consonancia con otros consejos consultivos, fue creada con el fin de garantizar la seguridad jurídica en ciertos expedientes administrativos gestionados por el propio Consell Jurídic.

5. Propuestas de reforma... ¡y de supresión!

El Consell Jurídic Consultiu, como los demás Consejos Consultivos han sufrido alguna que otra acometida, algún rejón que han tenido que soportar con valentía y con humildad franciscana. Acordémonos de los tiempos en que la CORA²⁵ amenazaba, por cierto inútilmente (porque no se podían

25. Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) que se creó por Acuerdo del Consejo de Ministros del 26 de octubre de 2012 con objeto de centralizar actividades de gestión que, por ser similares o de la misma naturaleza, puedan desempeñarse de forma unificada o coordinada, y de suprimir órganos duplicados desde la perspectiva del ejercicio de determinadas funciones públicas.

suprimir desde el Estado) con fulminar los órganos consultivos autonómicos porque, se decía, suponían una duplicidad de funciones. (Siempre criticando la multiplicación de órganos pero pocas veces reparando en el hecho de que ni el Estado, ni sus Instituciones, han adelgazado en correspondencia a las competencias que se han transferido a las Comunidades autónomas o se han asumido por éstas o por entes locales).

En el ámbito de la función consultiva no hay duplicidad de funciones. Si se piensa que las de los Consejos Consultivos las podría asumir el Consejo de Estado, por el mismo motivo se deberían suprimir los parlamentos autonómicos y residenciar su cometido en las Cortes Generales.

Pero, como hemos visto, en esa acometida, algunos cayeron como los Consejos de Extremadura y de Madrid, y quedó muy afectado el de Castilla y León, cuya composición quedó drásticamente reducida a tan sólo tres miembros.

En la Comunitat Valenciana hubo intentos de "retocar" cuando no de suprimir el Consell Jurídic Consultiu.

1. El **28 junio 2013**, el **Consell de Fabra** aprobó el **proyecto de ley de reforma** del CJC para reducir de 6 a 5 sus miembros. ¡Para ello se elaboró un proyecto de ley completo!, que fue dictaminado previamente a su aprobación por el propio Consell Jurídic, en sesión plenaria de 30 abril 2013²⁶. En su Dictamen, muy crítico con la reforma proyectada y con la forma de llevarla a cabo -mediante una nueva Ley-, se expresó en los siguientes términos:

"...es cierto que nos encontramos en una situación de crisis económica y que el legislador no puede ser ajeno a la realidad económica y financiera, pero la situación económica y la necesidad de la eficacia de las medidas que han de adoptarse para hacer frente a dicha situación no puede constituir una justificación ilimitada para mermar el sometimiento del legislador a los principios básicos del Derecho, incluyendo parámetros tales como el de proporcionalidad en las medidas adoptadas, el respecto a las situaciones jurídicas existentes y al principio de seguridad jurídica.

Dicho esto, esta Institución, para abordar los objetivos que persigue la reforma proyectada, ya ha procedido, en el marco de la política de control presupuestario y reducción del déficit de la Generalitat, a efectuar recortes en su plantilla de personal (cinco puestos de trabajo) y en el presupuesto ordinario muy significativos (en un 15%) y de mayor calado económico que lo que supondría para la Generalitat la supresión de un miembro de la Institución, con las consecuencias que, no obstante, dicha supresión su-

26. Dictamen 239/2013

pondría desde el punto de vista de la garantía de la inamovilidad de los miembros y de la carga de trabajo de la Institución. Tampoco se desprende de la memoria económica ni del resto de la documentación incorporada al expediente en qué medida la reducción de un miembro resulta imprescindible para alcanzar los criterios de austeridad y eficiencia en el gasto público.

Por ello, si de lo que se trata es que el Consell Jurídic Consultiu contribuya, en línea con los sacrificios de la ciudadanía a que se refiere la parte expositiva, en la reducción y contención del déficit de la Generalitat, no debe perderse de vista que esta Institución no se ha quedado al margen de dicha política y ha procedido ya, como se ha indicado anteriormente, a la reducción de su presupuesto y a la adopción de recortes en su plantilla de una forma muy importante".

El proyecto de ley no fue aprobado por las Cortes pues en la votación no se alcanzó la mayoría de 3/5 exigida por el art. 44.5 del Estatuto de autonomía. Inexplicable imprevisión del Consell.

Pero el trámite parlamentario sirvió para que los grupos parlamentarios fijaran su posición al respecto. Al proyecto de ley se presentaron **tres enmiendas a la totalidad** de los Grupos PSPV-PSOE, Compromís y EU.

a) En la del PSPV-PSOE, suscrita por la diputada Carmen Ninet el 4 de octubre de 2013, se reconoce que el CJC ha desarrollado durante estos años una labor de alto nivel técnico-jurídico plasmado en una extensa y depurada serie de dictámenes que ha estado en la base de su prestigio y con la que la institución ha velado por el respeto a la Constitución, al Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana y al resto del ordenamiento jurídico. Su doctrina se ha convertido por ello, en un ineludible elemento de referencia...Pero pugnaba por la utilización en la ley de un lenguaje no sexista, por la posibilidad de ser consultado por les Corts y por la necesidad de especificar y concretar las incompatibilidades de los miembros que estaban.

b) La de Compromís, presentada por Mónica Oltra el 10 de octubre de 2013, aboga por un funcionamiento independiente y, en este sentido, por romper el vínculo de control que viene ejerciendo el Consell, a través de sus miembros, de su Presidente y del Secretario General.

Propone que la composición sea:

- 1 miembro por cada Grupo parlamentario de les Corts (con independencia del número de sus diputados)

- 4 miembros por insaculación (más 4 suplentes), entre juristas que se presenten y que cumplan el requisito de 10 años de experiencia profesional.

- El Presidente sería elegido también por insaculación

- Y el Secretario General por votación secreta entre funcionarios de la Institución
- posibilidad de ser consultado por Corts y por entidades privadas de utilidad pública
- prohibición de contar con letrados interinos.

c) Por último, la de EU suscrita por la diputada Marga Sanz el 11 de octubre de 2013 pretendía la devolución del proyecto al gobierno, por razones de no oportunidad ni idoneidad.

2. La **proposición no de ley de Ciudadanos**, de 25 de septiembre de 2015, para suprimir el Consell Jurídic Consultiu.

En manifestaciones públicas, en plena crisis económica, la líder de Ciudadanos en la Comunitat Valenciana, Carolina Punset, abogó por suprimir el CJC. Por tal motivo fue invitada a visitar la sede del Consell y a recibir explicaciones sobre las funciones del órgano y su utilidad, que pareció recibir con atención. No obstante, sorprendió, a los pocos días -25 de septiembre de 2015- con la presentación de una Proposición no de ley tendente a la supresión del Consell Jurídic, instando al Gobierno valenciano a impulsar la reforma del Estatuto de autonomía, y en concreto, de sus artículos 20 y 43 y a la derogación de la Ley de creación del CJC.

Tal insistencia y contundencia extrañó por cuanto en otras Comunidades autónomas su partido no defendió la misma pretensión: ni en Cataluña -que cuenta con dos consejos que ejercen la función consultiva-, ni en Andalucía -donde pudo ponerlo como condición para posibilitar la investidura de Susana Díaz como presidenta de la Junta-...

Lo cierto es que la proposición no de ley dio lugar al correspondiente debate en les Corts, del que el Consell Jurídic salió fortalecido pues los otros cuatro grupos parlamentarios se opusieron a su supresión y reconocieron la necesidad y utilidad de la función que venía desempeñando.

6. La última (e innecesaria) reforma.

La última reforma tiene su origen en una **proposición de ley de Podemos**, de 3 de marzo de 2017, que ha cristalizado en la **Ley 11/2018, de 21 de mayo, de la Generalitat, de modificación de la Ley de creación del Consell Jurídic Consultiu**, publicada en el DOGV de 25 de mayo.

El objetivo fundamental de la reforma propuesta era que los seis miembros del Consell Jurídic fueran elegidos por les Corts y que se sometan, previamente a su elección, a control parlamentario mediante una comparecencia ante la Comisión correspondiente. Los seis miembros serían elegidos, como ahora, por mayoría de tres quintos y por un periodo de seis años -ahora tienen un mandato de cinco años- sin posibilidad de reelec-

ción -ahora pueden ser reelegidos hasta para tres mandatos-.

También el presidente sería elegido por les Corts, por mayoría absoluta, entre los consejeros previamente elegidos.

Las condiciones de elección pasarían a ser acumulativas y no alternativas como ahora -juristas de reconocido prestigio y expertos en asuntos de estado y autonómicos-.

Las consultas facultativas se dirigirían directamente al Consell Jurídic sin pasar por el previo filtro del Gobierno valenciano y la memoria anual se presentaría, además de al Gobierno, también a les Corts -lo que se viene haciendo desde que les Corts intervienen en la elección de los consejeros electivos-.

Dado traslado al Consell de la Generalitat, éste expresó su criterio según Acuerdo de 7 de abril de 2017, suscrito por Mónica Oltra en su calidad de secretaria del Consell, indicando que parece coherente con la naturaleza del CJC y con el principio de separación y equilibrio de poderes que la voluntad del Consell se vea reflejada de alguna manera en la elección de sus miembros...lo que no es incompatible con la independencia del órgano. Además -se dijo- la independencia de los miembros del CJC también ha de serlo respecto de los Grupos políticos que los proponen.

Y así las cosas en la Comisión de Coordinación de les Corts en sesión de 28 de abril 2018 -según difundieron los medios de comunicación- se alcanzó un pacto entre cuatro grupos parlamentarios: los tres que apoyan al Gobierno -PSPV-PSOE, Compromís y Podemos- y el de Ciudadanos, en virtud del cual de los seis miembros del Consell Jurídic, cuatro serán elegidos por les Corts por mayoría de 3/5, y dos designados por el Gobierno valenciano. De esta manera, con respecto a la regulación actual, se aumenta en uno el número de consejeros de extracción parlamentaria y, consecuentemente, se disminuye en el mismo número los de procedencia gubernamental.

Se insiste en la necesidad, ya prevista en la actualidad, de la paridad entre mujeres y hombres. Además, el presidente será elegido por los propios consejeros electivos, de entre ellos. El mandato de los miembros se reduce a cuatro años con posibilidad de una sola reelección por otros cuatro. Finalmente, la reforma fue aprobada en la sesión plenaria de 9 de mayo.

A mi juicio la reforma no era necesaria. La tipología de la composición de los Consejos Consultivos es muy variada, pero los Gobiernos siempre tienen mucho que decir al respecto. En el Consejo de Estado, todos los Consejeros Permanentes y Electivos son nombrados por Decreto del Consejo de Ministros y el presidente es nombrado y cesado libremente de igual modo. Lo mismo ocurre en Andalucía con su Consejo Consultivo. O en Galicia... La pretensión de sustraer al Gobierno valenciano su facultad

de nombrar, al menos, a la mitad de los consejeros electivos me sorprendió y no era razonable tratándose de un órgano que, fundamentalmente, se configura como supremo cuerpo consultivo del Gobierno y de su administración. Y desde luego, el presidente debe ser escogido por el propio Gobierno o por su presidente pues debe haber, desde la distancia -que no distanciamiento- una estrecha relación de colaboración de aquel con éstos, lo que es más fácil si existe cierta relación de confianza.

Es curiosa la justificación que se da en el Preámbulo de la norma:

"La participación del ejecutivo en la elección del Consell Jurídic Consultiu evita, sin embargo, la adopción de acuerdos en el marco parlamentario (¿?) y la transparencia sobre cuáles son las personas candidatas y con qué apoyos cuentan, y compromete la debida independencia de este órgano. Por esta razón se propone una modificación legal en el sentido de que cuatro de las seis personas miembros del Consell sean elegidas por mayoría cualificada de las Corts Valencianes y que, asimismo, sea el propio Consell Jurídic Consultiu quien determine qué personas de las elegidas ostenta la presidencia..."

A ello hay que apuntar dos observaciones:

La primera es que se dice que la participación del Gobierno valenciano compromete la independencia del órgano. Pero resulta que, finalmente, el Gobierno nombrará a dos miembros con lo que, según el Preámbulo de la Ley, tal hecho ¡va a comprometer la independencia del órgano! Claro, que esto sea resultado de una reforma impulsada por el grupo Podemos que propuso como candidato a consejero del CJC a quien había sido Diputado nacional de tal formación política, produce, cuando menos, perplejidad.

La segunda es que no se entiende que la persona que ostente la presidencia del CJC deba ser elegida, no por el Presidente de la Generalitat, como hasta ahora, sino por y de entre sus miembros, cuando dos días antes se ha publicado en el DOGV la Ley 10/2018, de 18 de mayo, de la Generalitat, de creación del Consell del Audiovisual de la Comunitat Valenciana, cuyo art. 7.5 determina que *"El presidente o la presidenta de la Generalitat designará a quien corresponda ocupar la Presidencia del Consell de l'Audiovisual de la Comunitat Valenciana de entre las siete personas propuestas"*. Resulta que la designación por el presidente de la Generalitat es idónea para el Consell del Audiovisual pero no para la Presidencia del Consell Jurídic Consultiu cuando, en todo caso, sería más razonable lo contrario.

Además, el Consell Jurídic ha funcionado razonablemente bien con su configuración actual siendo innecesaria una reforma al respecto. Si se fija la atención en las reformas pretendidas se reparará en que los partidos proponentes suelen plantear una composición del Consell y una elección de

sus miembros que les resulte favorable: si se está en la oposición –y quizás sin imaginar que pueden llegar al gobierno– entonces se pondrá énfasis en la elección parlamentaria. Se llegó a pretender –Mónica Oltra-Compromís– que cada grupo parlamentario –con independencia de su número de diputados– propusiera a un consejero y los demás, hasta cuatro, elegidos por insaculación. Años después, desde el gobierno, la posición ha sido bien distinta: se ha justificado, como hemos visto, que *parece coherente con la naturaleza del CJC y con el principio de separación y equilibrio de poderes que la voluntad del Consell se vea reflejada de alguna manera en la elección de sus miembros*. Incluso en la designación del titular de la Secretaría General, cuya propuesta compete a la presidencia del Consell Jurídic.

Más que en la forma de elegir a los miembros del Consell, el legislador, y quien tiene la facultad de nombrar, debería reflexionar, a mi juicio, en torno a la necesidad de contar con consejeros y consejeras expertas en distintas materias, reflexionar más que en quien ha de nombrar o cómo se han de nombrar, en la adecuación al puesto de los candidatos y candidatas, teniendo en cuenta las competencias del CJC, tratando de escoger a los más preparados juristas experimentados y expertos en asuntos de Estado y autonómicos, y en distintas ramas del derecho pero especialmente en derecho público, –constitucional y administrativo sobre todo– algo que debe preocupar a todo gobernante, singularmente a los destinatarios de los dictámenes pues como le oí decir en cierta ocasión a Martín Retortillo *la importante legitimidad de las urnas habilita para gobernar y mandar pero no produce el efecto taumatúrgico de atribuir saberes especializados a quien no los tiene*. Creo, sinceramente, que el “control parlamentario” al que los candidatos serán sometidos en el futuro, no solucionará el problema apuntado, pues me temo que más que los aspectos de tipo profesional y de experiencia, pesarán otros ajenos a la función que están llamados a desempeñar.

Por otro lado, llama la atención que la reforma aprobada solo se fije en la composición y olvide entrar en el tema de las competencias del Consell Jurídic. Creo que la experiencia del Consell Jurídic Consultiu puede ser reconocida y utilizada para el ejercicio de mayores funciones como podrían ser, entre otras, la de actuar como Tribunal administrativo de recursos contractuales, conforme a las previsiones del art. 46 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del sector Público, posibilidad que ya se da en otras Comunidades autónomas –como Castilla y León– y que ya en 2013 fue ofrecida por el CJC al Gobierno valenciano, de acuerdo con la normativa entonces vigente²⁷.

27. Artículos 37 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP)

Eso sí: se ha aprovechado para articular la posible consulta de les Corts al Consell Jurídic, especialmente en relación con las proposiciones de ley. Ahora, conforme a la nueva redacción del art. 11 de la Ley de creación, la posible consulta de les Corts ha de formularse a iniciativa de dos o más grupos parlamentarios que representen la mitad o más de los grupos de la cámara, o la mayoría de diputados o diputadas. Por ejemplo, con la actual composición de les Corts, tendrían que ser, al menos, tres grupos parlamentarios los que podrían impulsar la consulta al CJC. Los partidos de oposición al gobierno -PP y Ciudadanos- no podrían hacerlo...

Resulta confusa la previsión de que la iniciativa de la consulta al CJC debe ser firmada por el autor -o por uno de los autores en caso de iniciativa conjunta-...¿De qué iniciativa estamos hablando? ¿De la proposición de ley acerca de la que se desea consultar? No queda correctamente expresado²⁸ y debería aclararse reglamentariamente²⁹. Porque la consulta solo puede formularse en relación con las proposiciones de ley que hayan sido admitidas a trámite en la toma en consideración y antes de que se inicie la fase de enmiendas. ¿Quiere ello decir que, por ejemplo, los tres grupos parlamentarios que respaldan al gobierno no pueden interesar que se pida consulta al CJC sobre una proposición de ley de Ciudadanos o del PP? ¿O que estos dos Grupos no pueden interesarla respecto de una proposición de alguno o algunos de los otros grupos? Se ha perdido una magnífica oportunidad de aprovechar la experiencia del CJC sin necesidad de oponer trabas innecesarias a su intervención.

También procede la petición de consulta por parte de la Mesa de les Corts en relación con las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular. En ambos casos, aunque se expresa de diferente manera en los párrafos segundo y tercero del art. 11, el dictamen del CJC debe limitarse a aspectos de técnica normativa y a la adecuación -o no colisión- del texto de la

28. Más claro era el texto que figuraba en la proposición de ley de Podemos, del siguiente tenor: "En caso de que la iniciativa sea efectuada por las Corts Valencianes, lo será a propuesta de dos o más grupos parlamentarios que representen a la mayoría absoluta de la cámara y versará sobre las proposiciones legislativas registradas por los diferentes grupos parlamentarios, una vez hayan sido admitidas a trámite en la toma en consideración y con carácter previo al trámite de registro de enmiendas a las citadas proposiciones. Este dictamen se limitará a aspectos de técnica jurídica y/o a la posible colisión de los textos legislativos con otras normas de ámbito autonómico, estatal o europeo.

29. Para lo que se dispone de un plazo de tres meses "desde la aprobación de esta norma", cuando hubiera sido más lógico hacer referencia a su publicación. Si se aprobó por el Pleno de les Corts el 9 de mayo, el 9 de agosto debe haber sido modificado el Reglamento del CJC para "adaptarlo" al contenido de la reforma legal. Y téngase en cuenta que, en virtud de la potestad de autoorganización de la que goza el CJC, la propuesta de reforma reglamentaria debe partir del propio CJC y ser aprobada por el Consell de la Generalitat.

proposición a las normas "internas" (?) de superior jerarquía, en definitiva a las estatales, europeas o autonómicas de rango superior o aplicación preferente.

Volviendo a otros aspectos que podrían haber sido objeto de tratamiento, podría haberse aprovechado la reforma para establecer la preceptiva consulta al Consell en materias de especial sensibilidad social y trascendencia públicas, como pueden ser determinados supuestos relacionados con el desarrollo del planeamiento urbanístico o con determinadas Ordenanzas municipales, auténticas normas reglamentarias que nacen sin la garantía de la función consultiva. Aunque ello comportaría una reformulación de las competencias actualmente atribuidas si queremos que la Institución pueda dar respuesta sólida y en tiempo razonable a las consultas que se le formulan. En este sentido, la cuantía de los expedientes relativos a indemnizaciones de daños y perjuicios, singularmente de responsabilidad patrimonial pública, se ha aumentado hasta 30.000 euros, doblando la establecida hasta ahora como tope a partir del cual resulta preceptiva la consulta al CJC.

Por lo demás, reducir un año el mandato de los miembros del CJC no tiene explicación, pues el de cinco años hasta ahora establecido buscaba, precisamente, que no coincidiera, en su caso, con el de les Corts y el Gobierno a fin de acentuar la independencia del órgano. Ahora solo cabe una reelección por cuatro años más, frente a las tres de cinco años de la regulación inicial.

No se ha aprovechado para corregir la pésima técnica del art. 3.2 párrafo segundo, que se refiere a lo previsto "*en la citada Ley 10/1994*"; en lugar de "en esta Ley"; ni la absurda remisión contenida en dicho párrafo a los artículos 4.3 párrafo segundo -referido a consejeros electivos y no natos- y 6.4 -inexplicable-; ni la referencia en el art. 4.3 párrafo segundo a "*las personas electas*" en lugar de "electivas", como hubiera sido lo correcto (¡pues no es lo mismo!); ni la previsión del art. 4.4 segundo párrafo que se refiere a la posible repetición de mandato si el consejero o consejera ha ostentado un mandato de duración inferior a cuatro años: ¡pero si no puede ser superior!...

Por lo demás, cabe señalar que la memoria anual del Consejo ya se venía elevando tanto a la Presidencia de la Generalitat como a la de les Corts, tal y como se prevé en el nuevo texto del art. 1.3

Una última consideración merece la cuestión relativa al mandato de los consejeros natos, habida cuenta la polémica suscitada entre algunas fuerzas políticas al poco de aprobarse la reforma, según reflejaron los medios informativos. Como se ha indicado, el mandato de los consejeros electivos será, en el futuro, de cuatro años. De acuerdo con la Disposición Transi-

toria los miembros actuales del CJC pueden optar a un nuevo mandato de cuatro años, aunque de esta forma se exceda el máximo de ocho años previstos. Desde luego que esta previsión no es aplicable a los consejeros natos que, conforme a lo dispuesto en el art. 4.3 de la Ley 6/2002, de 2 de agosto, de Estatuto de los Expresidentes de la Generalitat, "serán miembros natos del CJC de la CV durante un plazo de quince años..."³⁰. O sea, los consejeros natos no están sometidos a renovación alguna y, por tanto, no les resulta de aplicación la Disposición Transitoria, referida, evidentemente, a los actuales miembros electivos, que "podrán optar a una única renovación..."

Valencia, 25 de mayo de 2018

(día en que se ha publicado en el DOGV la Ley 11/2018, de 21 de mayo, de la Generalitat, de modificación de la Ley de creación del Consell Jurídic Consultiu)

Abstract

La descentralización territorial del Estado, en la que el ejercicio del poder político se halla repartido entre aquel y las Comunidades autónomas, comportó también la descentralización de la función consultiva. Al actuar como garantía de interés público y de la legalidad nada impide que dicha garantía pueda prestarse desde las Comunidades autónomas y así se ha hecho pues éstas han creado sus propios órganos consultivos. En la Comunitat Valenciana se creó en 1994 y se constituyó en 1996 y desde entonces se ha percibido una evolución en su normativa hasta configurarlo como alto cuerpo consultivo, no solo del Consell de la Generalitat y de su Administración, sino también de las Corporaciones Locales, de las Universidades públicas y de las entidades y corporaciones de derecho público radicadas en la Comunitat Valenciana. También su composición y forma de elección de sus miembros ha sido modificada para dar participación a les Corts en la elección de la mitad de sus miembros electivos y, últimamente, para que la mayoría de consejeros, cuatro de seis, sean elegidos por les Corts.

30. Siempre y cuando hayan ostentado la presidencia de la Generalitat durante, al menos, una legislatura completa. En otro caso, podrán ostentar tal condición durante un periodo de tiempo igual al de ejercicio de la presidencia, con un mínimo de do años.

¿Obras de mejora? Instituciones del Estatuto

Manuel Martínez Sospedra
Catedrático de Derecho Constitucional. UCH-CEU.

Jornadas transparencia, 10/11/2017

En conjunto las normas reguladoras de las instituciones de autogobierno, tal y como vienen definidas en el Estatuto de 2006, han funcionado aceptablemente. Hay que hacer notar que el sistema institucional, si bien se diseñó a la vista de un sistema de partidos que ya no existe, se ha adaptado razonablemente bien cuando el sistema de partidos ha sufrido un cambio radical, tanto por el crecimiento de Compromís, como por la aparición de los partidos de "la nueva política". Ni siquiera los muy abundantes defectos de orden técnico que el texto estatutario contiene, y que requerirían una revisión general del mismo, han sido obstáculo para que el rendimiento del Estatuto de 2006 haya sido apreciable. Al menos por ahora. Ahora bien, no cabe llamarse a engaños, como norma de organización que es, el Estatuto puede configurar el marco en el que sean posibles las políticas públicas, pero no es el lugar propio ni de las mismas, ni mucho menos de su calidad, si el Estatuto podría tener un rendimiento mayor que el que esta teniendo la responsabilidad no es tanto del texto estatutario cuanto de la clase política que lo administra, y no tengo duda acerca de que la calidad de esa clase política, vista en su conjunto, y contando con las excepciones de rigor, es de calidad apreciablemente inferior a la que inauguró el régimen autonómico allá por 1983. Con todo me parece que el Estatuto contiene en algunos casos normas mejorables y adolece de alguna laguna digna de mención. Sintéticamente:

Primero. Seguimos sin tener una ley electoral, y seguimos haciendo elecciones con un bloque normativo irregular, confuso y en buena medida obsoleto. Aun cuando no se introdujera cambio alguno en el sistema sería de desear contar con una ley electoral adaptada a los muy importantes

cambios que introdujo el Estatuto actual, a las reformas que ha venido a registrar la LOREG (sin ir mas lejos la "representación equilibrada") y que modernizara algunos elementos del sistema que han envejecido mal (modelo de papeletas, régimen de gastos electorales, voto de preferencia, procedimiento de votación, por ejemplo).

Segundo. Además convendría que los trabajos que en su día desarrollaron *Les Corts* en orden a una reforma del sistema electoral tuvieran alguna consecuencia de hecho. Aquí tropezamos con una doble obstáculo: el temor al cambio de al menos una parte de los partidos principales, y la carencia poco menos que general de política institucional propia. Cuando sufrimos una fuerte crisis de legitimidad y representación y las normas electorales hace tiempo que demandan reformar por inadecuación no parece que dejar correr las cosas sea una estrategia institucional inteligente. La cuestión que aquí me parece clave es la de la legitimidad, ésta se debilita – y con ella la del conjunto de las instituciones – cuando hay crisis de representación (los votamos pero no nos reconocemos en quienes votamos). Aunque a mi juicio la cuestión es esencialmente un problema de la inadecuación del modelo de partido generalmente adoptado, es cierto que la reforma electoral puede contribuir. Aquí habría que apuntar cambios tales como una clave de representación que posibilite el voto igual (que a la fecha no existe), un rediseño de las circunscripciones, que facilite la aproximación entre electores y electos, un voto de preferencia efectivo, y, a la vista de impopularidad del tipo de escrutinio la sustitución del método d'Hondt simplificado por otra fórmula electoral proporcional. No oculto mi preferencia por la "representación proporcional personalizada" alemana, pero caben otras soluciones. Empero todo apunta a la imposibilidad de la reforma (la mayoría cualificada exigida es muy alta y genera posiciones de veto) o a una reforma de mínimos que deje todo más o menos como está.

Tercero. La regulación del ejecutivo ofrece algún flanco a la crítica. No parece una idea precisamente brillante el conservar la exigencia de ser diputado para poder ser candidato a *President*. Normalmente lo será, y así ha venido sucediendo, pero dicha exigencia es en exceso rígida, y puede acabar por resultar disfuncional en un momento de crisis. En este punto seguir el juicioso ejemplo del art.99 CE me parecería recomendable. Del mismo modo sigue pareciéndome interesante la sugerencia, defendida de antiguo por el profesor Aguiló, que contempla la figura de un "*conseller en cap*", que puede ser de especial utilidad de conservarse un mapa político que exige de amplias coaliciones para construir una mayoría parlamenta-

ria. En la misma línea debería contemplarse la figura de la responsabilidad política singular de los miembros del Gobierno, toda vez que el recurso al parche de las "mociones de reprobación" ni ha dado resultados satisfactorios en el Estado, ni en la *Generalitat*. Por lo demás reiterar que me parece una mala idea la conservación del carácter constructivo de la moción de censura, toda vez que la misma hace en extremo improbable la exigencia de responsabilidad al Gobierno, con las consecuencias deletéreas que de ello se siguen, y de las que no faltan ejemplos, en ocasiones de gravedad, en la praxis comparada. Y es que en una forma de gobierno parlamentaria, no hay ni puede haber nada que libere de la exigencia de contar con la confianza de la mayoría parlamentaria, tanto para ser gobierno como para poder ejercer satisfactoriamente como tal. Si aceptamos el principio del gobierno de la mayoría, nada puede suplir la carencia de la misma. Y los pretendidos remedios pueden resultar peores que la enfermedad. Confundir inestabilidad gubernamental y inestabilidad del sistema podrá ser una idea germánica, pero no deja de ser una mala idea.

Cuarto. Cuando se redactó el vigente Estatuto no se aceptó seguir el modelo catalán e introducir un Consejo de Garantías Estatutarias, para procurar remedio al fenómeno de las normas incompatibles con el bloque de la constitucionalidad que, no obstante serlo, se aprueban y permanecen en vigor si ninguno de los órganos o fracciones de órganos legitimados para impugnarlas hace uso de esas facultades. Y, de paso, para prevenir la vulneración de derechos en el funcionamiento del Parlamento. La experiencia a la fecha existente acredita que aquella omisión fue un error, especialmente si se tiene en cuenta que el Parlamento valenciano destaca en el conjunto de las Legislaturas autonómicas por la frecuencia en que se erosionan o violan derechos de los parlamentarios. De la oposición, naturalmente.

Quinto. Una de las innovaciones más importantes del Estatuto es la de incluir una amplia gama de derechos sociales provenientes de la Carta de Derechos de la Unión Europea, que excede, con mucho, al catálogo de tales derechos que figura en la Constitución, toda vez que la Carta de la UE se redactó a la vista de la segunda versión de la Carta Social Europea, que es posterior a la Constitución. Aunque el propósito primario de esa incorporación, más allá de los componentes simbólicos, era de la prevenir las incongruencias que pudieren producirse según se tratase o no de supuestos de aplicación del Derecho de la Unión que la *Generalitat* aplica, dicha incorporación perseguía asimismo ampliar el área de los derechos de prestación a los que la *Generalitat* viene obligada. Sin embargo no se

ha adaptado a este efecto la figura del Síndic de Greuges, ni existe órgano de la Generalitat encargado de velar por el respeto a los mismos en el ámbito competencial valenciano. La ausencia señalada en el apartado anterior vuelve aquí a manifestarse.

Sexto. El art.55 EACV contiene la previsión de la creación de una policía autonómica. El precepto es poco menos que la introducción de la norma del Estatuto Vasco que prevé la existencia de la Policía Vasca. Resulta obvio señalar que esa previsión sigue sin desarrollarse once años después. Más allá del efecto demostración me parece que resulta claro que no dándose entre nosotros el fenómeno de deslegitimación de los cuerpos policiales del Estado, que subyace a la creación de la Policía Vasca, la mencionada es una previsión desacertada. Es cierto que su aplicación permitiría acabar con el absurdo de una institución de gobierno que, pese a tener a su cargo la mayoría aplastante de los servicios que las administraciones públicas prestan al ciudadano, carece de un cuerpo de seguridad, tanto a los efectos de la propia protección, como a los de imponer el cumplimiento de las leyes (incluidas las suyas) mediante el ejercicio de la legítima coerción. Sostuve en su día, y sostengo hoy, que si bien a tal efecto la resurrección de miñones o miqueletes no me parece acertada, si me lo parece procurar una solución similar a la del Estatuto catalán de 1932, a saber que tanto la policía de orden como la criminal sigan integradas por Cuerpos estatales, pero su mando directo en la Comunidad compete a la *Generalitat*. Por cierto: en 1936 esa solución permitió derrotar la insurrección militar en Barcelona.

Séptimo. La parte del Estatuto referida a las competencias es de muy escasa calidad técnica, siendo benévolo. No es sólo que su sistemática deje mucho que desear, que lo deja, es que el texto estatutario trata de expandir el área de la competencia exclusiva incluyendo materias que el mismo texto estatutario desmiente que lo sean, no diferencia bien entre los distintos supuesto de compartición competencial, de facto opera como si no hubiera supuestos de competencias concurrentes, aunque las hay, o no resuelve con la claridad necesaria la cuestión de la potestad reglamentaria en los supuestos en los que la competencia de la Comunidad lo es de sola ejecución. Afortunadamente hasta la fecha la conflictividad ha sido mas bien baja, y aun muy baja, en buena medida por la parquedad legislativa de las últimas Legislaturas, cosa que ha comenzado a cambiar en la presente. Es cierto que buena parte de esos defectos traen causa de las deficiencias de las reglas constitucionales sobre el reparto competencial, empero en asuntos como estos toda claridad es poca. Y nuestro Estatuto es, en la materia, mas bien oscuro.

Octavo. El art.81.5 EACV establece que cualquier reforma estatutaria que no suponga aumento de las competencias de la Comunidad exige como trámite final la ratificación por el cuerpo electoral mediante referéndum. Es cierto que la exigencia se introdujo al efecto de establecer una regulación que obligara a las sucesivas mayorías parlamentarias que impulsaran una reforma estatutaria a desarrollar una activa campaña de movilización social si se deseaba aprobar una reforma. Si la cláusula redujera su ámbito de aplicación a cuestiones importantes la idea me parece acertada, pero proyectar su aplicación a las modificaciones menores me parece que es un error. Por poner un ejemplo: no me parece fácil procurar una intensa movilización popular al efecto de suprimir los aforamientos que el texto estatutario actual prevé. Especialmente si se considera que suprimirlos sin más es una idea manifiestamente mejorable.

El estado de bienestar y el autogobierno valenciano

Antonio Ariño Villarroya
Catedrático de Sociología
Universitat de València

SUMARIO: 1. LA DEMOGRAFÍA Y SUS INFLEXIBLES REQUERIMIENTOS. a) Caída de la natalidad. b) Incremento de la esperanza de vida. c) Auge de la inmigración en la fase expansiva. 2. LA CRISIS DEL MODELO ECONÓMICO Y DEL PLENO EMPLEO. 3. TRANSFORMACIONES DE LA FAMILIA. 3.1. Importancia de la familia. 3.2. Transformaciones de la familia. 3.3. El nacimiento de una nueva clase: el cuidatoriado. 4. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE CLASES. 5. LAS DIFICULTADES DE LEGITIMACIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR. 5.1. El ascenso de la individualización y de la ideología meritocrática. 5.2. El consenso contra la presión fiscal. 6. LAS ESTRUCTURAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE BIENESTAR. BIBLIOGRAFÍA.

Entre los proyectos más relevantes que se plantea la sociedad valenciana tras el fin de la dictadura y el logro de la autonomía de gobierno, se halla el desarrollo y consolidación del Estado de Bienestar. Cuarenta años después de la gran manifestación del 9 de octubre de 1977, donde se reclamó el autogobierno, parece razonable efectuar un análisis sintético de la situación.

Debe tenerse en cuenta que durante este periodo no se ha producido un registro sistemático de la información sobre los principales procesos de instauración del Estado de Bienestar e incluso, en determinados momentos, se han dejado de elaborar las memorias de áreas y servicios relevantes. Dado este estado de cosas, efectuaremos una aproximación general. La tesis de partida propone que el modelo de producción de bienestar social que se instauró tras la IIª Guerra Mundial en Europa, con independencia de los distintos regímenes en que se plasmó (Esping-Andersen), se apoyaba sobre cinco supuestos o pilares básicos, que operaban como condiciones implícitas para un funcionamiento adecuado:

- a) un pilar demogràfic, es decir, una distribución de la población (piràmide) con una estructura en la que predominaban claramente los activos sobre los dependientes;
- b) un pilar económico, cuyo núcleo lo conformaba el pleno empleo como principal fuente de renta;
- c) un pilar familiar, que asignaba a los hogares, de un lado, la reproducción y, de otro, el cuidado de los dependientes y que, mediante la división del trabajo en función del género, confinaba a la mujer a una dedicación plena al ámbito doméstico;
- d) un pilar social, es decir, una estructura y amalgama de clases, con - una tendencia al predominio de las clases medias;
- e) un consenso cultural básico, proveedor de legitimidad, según el cual dichas clases eran favorables, por distintas razones, a una política fiscal progresiva y partidarias de la solidaridad impersonal basada en la acción del Estado.

Estos pilares o condiciones se daban esencialmente en el contexto del Estado nación y de su soberanía, con un concepto restringido de ciudadanía. La creciente internacionalización de la economía y de la vida así como las oleadas de revoluciones tecnológicas en el ámbito de la información, la comunicación y la organización, con los consiguientes procesos de globalización, el triunfo del neoliberalismo, desde los años 80 del pasado siglo, y especialmente el impacto de la Gran Recesión, han agrietado, alterado o tambaleado de una forma radical dichos pilares; y, por ello, el eje central, el Estado de Bienestar, se encuentra también inmerso en un proceso de déficit de legitimación, de crisis y de reestructuración.

Por otra parte, España -y por ende la Comunidad Valenciana- que han llegado tarde a la modernidad, han desarrollado un Estado de Bienestar incompleto e insuficiente. Entre los expertos se habla de la "vía media española" al bienestar (Moreno, 2000: 95), que se caracteriza, entre otros rasgos,

- por procesos de universalización de sus sistemas de salud, educativos y de pensiones y por la permanencia de una seguridad social de carácter contributivo o selectivo, mientras que las prestaciones de los servicios sociales no han pasado a ser instauradas como derechos subjetivos;
- por la combinación de recursos de bienestar de producción estatal con otros, muy relevantes, de carácter familiar; con escaso peso del Tercer Sector, que enfrenta debilidades crónicas de autonomía financiera y, por ende, política; y con un peso creciente del mercado en las capas medias altas y altas de la población;

- y, en tercer lugar, por estilos de vida claramente diferenciados de los de los países nórdicos como consecuencia del peso de las microsolidaridades familiares y las relaciones clientelistas.

En consecuencia, los cambios socio-económicos inciden sobre una estructura de producción de bienestar que se ha desarrollado más tardíamente, en pleno auge del neoliberalismo y que es más bien frágil. Sucede lo mismo con las peculiaridades de nuestro mercado de trabajo y con el incremento de las desigualdades: la tasa de paro y el fracaso escolar se sitúan por encima de la media española; y la distribución de la renta ha empeorado en las últimas décadas, de manera que la tasa de población en riesgo de pobreza es muy elevada.

1. La demografía y sus inflexibles requerimientos

Comenzamos con la descripción demográfica porque constituye, en cierto sentido, la base sobre la cual se asientan los demás aspectos. Una simple mirada a los cambios en lo que denominamos pirámide de población muestra las radicales transformaciones y cambios de tendencias de larga duración. Tres merecen ser destacadas, sin ánimo de exhaustividad: la caída de la natalidad y el aumento de la esperanza de vida, que, al cruzarse, conducen al denominado envejecimiento demográfico, y la incidencia destacada de la inmigración. En conjunto, la tasa de dependencia demográfica ha crecido y lo seguirá haciendo, con un cambio significativo en su composición: predominio de las personas dependientes de edad avanzada.

a) Caída de la natalidad

La pirámide de 1980 permite constatar la existencia de una amplia base, con un perfil próximo al de la representación de una pirámide clásica; es decir, una población distribuida por edades de más a menos, según marcan los movimientos naturales, con una natalidad elevada, unas tasas de mortalidad bajas y relativamente estables y movimientos migratorios muy limitados. En 2015, 35 años después, el perfil ha cambiado completamente: la figura resultante tiene forma romboide, con una base muy estrecha (por la caída de la natalidad), con una parte central amplia (incrementada por las aportaciones de la inmigración) y con una parte superior en expansión. Lo más destacable es la ausencia de una proporción importante de población menor de 35 años.

b) Incremento de la esperanza de vida

La esperanza de vida al nacer en España se sitúa en 82 años, 85,9 para las mujeres y 80,4 para los varones. En la Comunitat Valenciana ha crecido de forma lineal durante el periodo que va de 1980 a 2015, tanto para hombres como para mujeres, aunque con ritmos y niveles distintos. Si las mujeres partían de una esperanza de vida al nacer de 77,6 años en 1980, llegan a los 85,0 en 2015. Por su parte, los hombres iniciaban el período con una esperanza de 71,8 años y llegan a 2015 con una de 79,6. Estos valores son ligeramente inferiores a los propios de la media de la población española.

Por otra parte, la reducción de la mortalidad y el incremento de la esperanza de vida, permiten concluir que a los 65 años, quedan por delante casi 20 años de vida más, si bien, existe una alta probabilidad de que 6 de ellos sean vividos con discapacidad y comorbilidad. El incremento de la esperanza de vida se acompaña de un aumento paralelo de la esperanza de vida sin incapacidad; pero en los países con baja mortalidad, el retroceso de esta entre las personas más mayores en el curso de los años 80 y 90 se ha visto acompañado de un crecimiento de la prevalencia declarada de enfermedades crónicas y probablemente de un incremento de la prevalencia total de la incapacidad declarada. En nuestras sociedades, demográficamente maduras, nos hallamos ante una nueva transición de estructura de edades dado el peso creciente de las personas nonagenarias y centenarias así como ante una transformación del estado de salud funcional de la población. En las edades más avanzadas, la fragilidad¹ se añade al declive funcional y a la comorbilidad. A su vez, la prevalencia de incapacidad declarada aumenta a medida que los individuos son más exigentes. En esta tesitura, puede darse la coexistencia de cuatro elementos donde jugará un papel decisivo el peso relativo de cada uno de ellos:

1. Un incremento de las tasas de supervivencia de las personas enfermas, que explica la expansión de la morbilidad
2. Un control de la progresión de las enfermedades crónicas, que genera un equilibrio sutil entre la caída de la mortalidad y el aumento de la incapacidad
3. Una mejora del estado de salud y los comportamientos sanitarios de las nuevas cohortes de personas de edad avanzada, que explicaría la comprensión de la morbilidad
4. Finalmente, la emergencia de poblaciones muy mayores y frágiles, que explicaría una nueva expansión de la morbilidad

1. La fragilidad es un síndrome biológico de disminución de reservas fisiológicas y de resistencia al estrés que provoca vulnerabilidad a los accidentes de la vida, con independencia de la incapacidad y de la comorbilidad.

Por ello, hoy resulta necesario distinguir entre esperanza de vida en salud y esperanza de vida con enfermedades gravemente invalidantes. Esta situación permite hablar, de un lado, de la gran revolución de la longevidad o democratización de la vida, pero, por otro, también del incremento de la morbilidad y la dependencia, dos caras bien distintas de la maduración demográfica.

c) Auge de la inmigración en la fase expansiva

El tercer elemento es la inmigración. En 1970, había 3,0 millones de habitantes en la Comunitat Valenciana y en 2010 pasaron a 5,1 millones. El componente que más aportación ha realizado a este crecimiento proviene de los movimientos migratorios y, en especial, en el periodo 2000 a 2008, pues posteriormente se produce una reducción. De un lado, por el retorno de residentes de origen extranjero a sus países de origen y, de otro, por la salida de jóvenes nacidos y formados en la Comunitat Valenciana para buscar empleo en otros países. El primer año en que, desde 2011, se produce, de nuevo, un incremento es en 2016: 2.645 personas, es decir un 0,05%.

En conclusión, la evolución de la demografía valenciana sigue un proceso continuo de maduración que no se detendrá, sino que se incrementará, al menos durante las dos próximas décadas. El resultado de ello es, de un lado, un crecimiento de la tasa de dependencia (relación entre población en edad de trabajar y la población mayor de 64 años más la población menor de 16 años). De otro, el volumen creciente de personas de edad muy avanzada (mayores de 80 años) intensifica la demanda de servicios sociales, en particular de atención a dependientes, y sanitarios, y lo hará aún más en las próximas décadas. De ello se deriva la necesidad de poner en circulación un concepto de dependencia más complejo que el que se ha venido utilizando y de un impulso a la innovación sociocultural y política para encontrar soluciones a los nuevos desafíos.

2. La crisis del modelo económico y del pleno empleo

El modelo (si puede hablarse así) económico valenciano se ha basado en un predominio de la pequeña y mediana empresa, intensiva en mano de obra poco cualificada, y en un deslizamiento hacia el sector de la construcción y sus derivados en el periodo expansionista previo a la Gran Recesión. La creciente internacionalización de la economía se ha traduci-

do en una externalización de dichas actividades y, en consecuencia, en un incremento del paro.

La crisis de la economía valenciana ha sido más intensa que la de España y el retroceso del PIB ha puesto de manifiesto las debilidades del "modelo" precedente de crecimiento. De hecho, en los últimos 25 años, el PIB per cápita de la Comunitat Valenciana ha crecido un 25% mientras que el de España lo ha hecho en un 36%; la industria ha reducido su participación en el PIB y ha caído su peso en el empleo; la productividad del trabajo es baja y ha crecido muy poco, situándonos un 4% por debajo de la media española.

Estos hechos tienen una gran trascendencia puesto que, en las sociedades actuales desarrolladas, las dos grandes vías por las que los ciudadanos logran participar de los beneficios del crecimiento son el acceso al trabajo y la actuación inclusiva del sector público en dos grandes ámbitos: la protección social frente a riesgos como los asociados al desempleo o la vejez y la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios públicos fundamentales como la educación o la salud.

¿Qué ha sucedido y está sucediendo con el empleo?

Durante cierto tiempo –la fase fordista del capitalismo industrial–, el empleo ha sido considerado como una especie de paquete o totalidad integrada que proporcionaba *ingresos, acceso a los bienes y servicios del bienestar, identidad personal y estatuto de ciudadanía*, hasta el punto de que las prestaciones sociales estaban vinculadas a la ocupación laboral.

En la nueva economía industrial avanzada y globalizada, los procesos de reestructuración y de ajuste de las empresas han socavado esta fuente de estabilidad. El mercado laboral se ha *fragmentado*, generando una división clara entre quienes gozan de una ocupación de larga duración o estable y quienes se encuentran inmersos en estructuras de temporalidad e inseguridad en el empleo, en los ingresos y en sus expectativas de futuro. En la Europa de los noventa, especialmente en los países del Sur, encontramos porcentajes relativamente elevados de desempleo, altas tasas de trabajo temporal y precario, y un número elevado de personas ocupadas en la economía informal.

En consecuencia, una característica fundamental de nuestra época se halla en el hecho de que el empleo ha dejado de funcionar como el factor principal de integración y cohesión, al desestabilizarse las ocupaciones estables y al generar vulnerabilidad en posiciones que con anterioridad se consideraban seguras. La internacionalización de los mercados y las exigencias de competitividad hacen que el trabajo se haya convertido en el blanco de una política de reducción de costes sobre la lógica imperante de la flexibilidad.

Al contemplar la renta derivada del empleo, se constata que la Comunitat Valenciana comenzó a perder posiciones relativas en términos de renta per cápita mucho antes de la crisis de 2007. Si históricamente había mostrado síntomas de un gran dinamismo económico, con un crecimiento similar al del conjunto del Estado español, y una renta per cápita prácticamente igual o ligeramente por encima del promedio nacional, esta situación comienza a cambiar lentamente a finales de la década de los 80 del pasado siglo. Al llegar la crisis económica, la renta per cápita de la Comunitat Valenciana se situaba ya 10 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional. Éramos pues más «pobres» que el ciudadano medio de España, y los años de crisis reciente no han mejorado en absoluto esta situación. El nivel de vida de los hogares valencianos se ha deteriorado de forma importante desde 2007, y este deterioro ha sido mayor que el experimentado a nivel nacional. Si entre 2007 y 2014 los hogares españoles vieron disminuir su renta familiar en un 20% en promedio, en la Comunitat Valenciana esta caída fue de un 24%. Estas sencillas cifras reflejan el enorme impacto negativo que la crisis, de la que ahora empezamos a salir, ha tenido sobre las economías domésticas (Pérez et al., 2013). En 2017, la renta por habitante se sitúa en el 89% de la media española.

Esta caída de la renta disponible en los hogares va acompañada de un incremento de la desigualdad². "La desigualdad muestra una tendencia creciente en estos años, el empeoramiento es notable en los primeros años de crisis, y menos marcado en los últimos, pero al final del periodo de crisis la desigualdad es mayor que al principio. Si la renta media del 20% más rico de la sociedad era 5,7 veces la del 20% más pobre en 2007, esta magnitud se eleva hasta un 6,3 en 2014" (Goerlich, 2017). Ello se debe a: a) caídas en el nivel medio de vida (el tamaño del pastel se reduce), b) junto con una peor distribución de los recursos (el reparto del pastel empeora).

El reparto de los costes de la crisis ha sido muy asimétrico. Entre 2007 y 2014 la disminución de la renta media por unidad de consumo en la Comunitat Valenciana fue del orden del 20%, pero el 20% más pobre de la población vio disminuir su renta alrededor del 27%, 7 puntos porcentuales más que el promedio. De esta forma el incremento en la desigualdad durante este periodo se debe, casi en su totalidad, a un empeoramiento de los estratos más bajos de renta. Una partición más fina corrobora esta afirmación, ya que es el 10% más pobre de la sociedad valenciana el que

2. De acuerdo con la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), que es el instrumento estadístico diseñado a nivel europeo para la medición de la distribución de la renta, la pobreza y la exclusión social, la renta disponible de los hogares españoles disminuyó en un 20% entre 2007 y 2014, lo que representa una caída sustancial en los niveles de vida en un periodo de tiempo tan corto.

ha soportado la mayor carga de la crisis, al ver reducida su renta en una proporción mayor que el resto.

Los riesgos de pobreza y las vulnerabilidades se han cebado especialmente en las familias monoparentales y numerosas, en las personas con bajo nivel educativo, en la juventud que ha perdido las expectativas de un trabajo estable y que proporcione movilidad ascendente, en los parados de larga duración y en los trabajadores pobres.

3. Transformaciones de la familia

3.1. Importancia de la familia

Cuando, en las encuestas, se pide a la población que muestre sus valoraciones de diversas esferas de la vida, los valores medios muestran la existencia de una clara jerarquización, relativamente estable en el tiempo, de dichas esferas vitales, destacando el aprecio a la familia y situándose los demás ámbitos a notable distancia de ella; la reducida desviación típica de este ítem ratifica la existencia de un gran consenso. A continuación, con valores cercanos a 8 (en una escala que va de 0 a 10) y ligeramente por debajo de 9, se ubican los ámbitos del trabajo, los amigos y el tiempo libre. En un tercer escalón, muy inferior, hallamos el asociacionismo, la política y la religión (5,06, 4,35 y 4,25 respectivamente).

La familia y el trabajo, que ya destacaban por sus valores elevados, han seguido incrementando el aprecio de la población. El segundo ha crecido especialmente, con toda probabilidad como consecuencia de la destrucción de empleo y la escasez relativa del mismo, espoleando una valoración al alza. Pero también se han puesto en valor las microsolidaridades familiares en un contexto de desahucios y pérdidas de la seguridad del empleo. Ahora bien, esta familia tan valorada ¿es la misma que la de hace 20 o 40 años? En absoluto, ha experimentado y va a seguir experimentado profundas transformaciones en un marco cultural en donde predomina lo que puede denominarse un "familismo dulce".

3.2. Transformaciones de la familia

Para sintetizar las transformaciones de la familia, los expertos hablan de un **síndrome de postmodernización** que incluiría entre otros rasgos la pluralización creciente en las vías de entrada, permanencia y salida y la individualización; que afectaría a la composición y dinámica de la familia tanto como a las formas y carácter de las relaciones (Meil, 2015). Según

Ayuso (2015: 294-ss), pueden distinguirse cinco cambios, desde el punto de vista estrictamente cultural:

- individualización de la vida,
- privatización de comportamientos,
- identificación como unidad principalmente emocional,
- influencia de las corrientes feministas y
- autonomía y capacidad de adaptación.

En general, puede decirse que las transformaciones afectan a todos los aspectos de esta histórica institución: a su tamaño, estructura, función, carácter y formas de vinculación. En cuanto al tamaño, se puede hablar de un proceso de reducción del número medio de miembros por hogar, que pasa de 3,8 personas en 1970 a 2,5 en 2013. Esta contracción se halla relacionada con la caída de las tasas de fecundidad y con el retraso de la edad a la que se tiene el primer hijo, pero también con el incremento de la esperanza de vida y, en consecuencia, del número de personas mayores que viven solas en la última etapa de la vida; asimismo, se ha de tener en cuenta, la fragmentación de hogares como resultado de las tasas de divorcio y separación.

Si observamos la evolución de su forma y estructura, se puede hablar de que se ha pasado de una familia nuclear heterosexual a una pluralidad de formas de vida, donde tienen cabida no sólo las familias reconstituidas después de separaciones y divorcios, sino también la constitución de hogares homoparentales.

Las funciones se han ido reduciendo y la unidad de convivencia se concentra cada vez más en funciones intrínsecas, de apoyo a sus miembros, económica y afectivamente.

Finalmente, el carácter de las relaciones y de las formas de vinculación tiende a ser negociado y "democrático", donde goza de gran estima la tolerancia de conductas y la autonomía de sus miembros. De hecho, aunque existen grandes diferencias de valores entre las distintas generaciones de un núcleo familiar, al contrario de lo que ha sucedido en otros momentos, no se asiste a una guerra generacional sino a una convivencia pacífica por acomodación. A esta situación es a la que denominamos familismo dulce. Todos estos cambios tienen una gran incidencia en el reparto de tareas y afectan a la asignación histórica de los cuidados a personas dependientes.

3.3. El nacimiento de una nueva clase: el cuidatoriado

Históricamente, el cuidado de las personas dependientes se ha descargado sobre la familia y, en especial, sobre las mujeres. Dicha distribución se basa en un pacto no escrito de reparto de funciones en función del género (*contrato de género*)

¿Quién cuida en la actualidad? En las sucesivas encuestas donde se ha preguntado por quién debe hacerse cargo de las personas mayores, la respuesta suele ser que mayoritariamente "los hijos". Así puede constatar-se en el estudio 2758 del CIS (año 2008) donde un 75% estaba muy o bastante de acuerdo en que dicha responsabilidad corresponde principalmente a ellos. También cuando se interroga por quién debe atender a las personas que viven solas, el porcentaje mayoritario es la familia y los allegados (un 37% se ha pronunciado así en el estudio 2801 de 2009).

Pero ¿quién cuida realmente? Según los datos de la *Encuesta sobre Discapacidad, Autonomía personal y Situaciones de Dependencia* (EDAD), de 2008, los varones son cuidados por su pareja (39%) y por sus hijas (22%) y las mujeres principalmente por sus hijas (35,4%)³. En suma, cuidan principalmente los parientes inmediatos de sexo femenino y de edad madura. Puede hablarse, pues, de la existencia en abstracto de una solidaridad intergeneracional familista que difiere de la práctica concreta, sometida ésta a las reglas tradicionales de división del trabajo en función del género. Este carácter abstracto se detecta cuando, a las personas que tienen relación familiar y contacto cara a cara frecuente con personas mayores de 65 años con las que no conviven bajo el mismo techo, se pregunta qué tipo concreto de contactos mantienen. Las actividades que destacan son la conversación bien telefónica y la presencial (ambas con un 20% de citaciones). Ahora bien, ayudarles en el cuidado personal "todos los días", compartir tareas domésticas y ayudar en el cuidado de otras personas, solo sucede en el 3% de los casos (CIS, estudio 3.109/2015). Seguramente, por ello, cuando se pregunta cómo son tratadas las personas mayores por las cohortes jóvenes, la respuesta mayoritaria es "con indiferencia" (45,4%) y un 16% añade que les tratan mal o menosprecian (CIS, Estudio 2.758/2008).

La solidaridad intergeneracional tiene muchas caras, sin duda. Algunas son menos atractivas/amables de lo que anuncia la retórica imperante y, en un contexto en el que desaparecen las "amas de casa", el cuidado de las personas dependientes constituye un desafío político de gran magnitud.

4. Cambios en la estructura de clases

El denominado contrato social posterior a la IIª GM fue resultado de un pacto implícito, donde el miedo jugó un papel relevante. Nos referimos

3. <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/enred-indicadoresbasicos16.pdf>

al miedo frente a la organización de la clase obrera en sindicatos potentes en la era de la guerra fría, donde el comunismo aparecía como una alternativa al capitalismo.

Este pacto implícito dotó de legitimidad al modelo de producción del bienestar imperante hasta la década de los años 80 que estaba basado en una estructura ocupacional y una forma de estratificación social.

Las transformaciones que hemos observado en las estructuras productivas y ocupacionales tienen su correlato en un cambio sustancial en la estratificación social. No solamente ha variado el peso de los distintos grupos y clases sino también y, sobre todo, su composición interna. En *La secesión de los ricos* hemos realizado una aproximación a esta problemática mediante información reunida por Martínez García y por Tezanos, comparando los datos de 1977 y los de 2013 (Ariño y Romero, 2016). En general, se pueden identificar los procesos siguientes: a) des-agrarización, con reducción de pequeños propietarios y jornaleros, b) retroceso de las denominadas viejas clases medias; c) profesionalización y aumento de la cualificación de la mano de obra con incremento del peso relativo de directivos, gerentes y altos funcionarios; d) retroceso de la industria e incremento de la población ocupada en el diversificado sector de los servicios; e) incremento de la ocupación en el sector público. Por tanto, ya no puede hablarse de la existencia del proletariado como una clase homogénea, si bien los trabajadores tienen el peso principal de la estructura de estratificación. Junto al retroceso de las viejas clases medias de base gremial se ha producido el incremento constante de las nuevas clases medias asentadas sobre una cualificación cada vez más compleja; pero el cambio también ha afectado a la propia composición de las clases altas, donde juegan un papel importante los altos ejecutivos y gerentes.

Como señala J. Azagra (2018), estos cambios tienen importantes variaciones regionales en función del grado de acoplamiento de las regiones con los procesos de modernización, internacionalización, globalización y adecuación a la economía del conocimiento. En el caso de la Comunitat Valenciana, destaca la importancia de los pequeños empresarios con asalariados y de los autónomos (formas de externalización en muchos casos) que permiten la preeminencia de una pequeña burguesía. Así mismo, es importante el peso de ocupaciones de baja cualificación y remuneración consecuente. Un estudio de la estratificación ocupacional en 2007 muestra que la CV destaca por encima de la media en empresarios no agrarios con asalariados, en profesionales por cuenta propia, especialistas y obreros cualificados y peones.

Esta nueva estructura, junto con los cambios que hemos visto en otras dimensiones, como el pilar familiar, genera dificultades de legitimación

para las políticas distributivas y el Estado de Bienestar, puesto que la individualización y el individualismo (mediante su expresión en la ideología del mérito) adquieren un papel relevante en la organización de los valores sociales.

Las clases trabajadoras constituyen aún el grueso de la sociedad y se sitúan en torno a los dos tercios de la población ocupada. La gran diferencia es que en 2007 la mitad de ellas se emplean en el sector de los servicios. La estructura de clases dominante hasta los años setenta/ochenta dio su acuerdo a un sistema de fiscalidad y, sobre el mismo, creció extraordinariamente el Estado de bienestar mediante sus sistemas de pensiones, educativo y sanitario, fundamentalmente, pero también mediante los servicios sociales y el apoyo a las personas desempleadas.

Para sostener dichos servicios, el Estado precisa cada día de mayores ingresos que necesariamente deben captarse vía impuestos; sin embargo, las nuevas categorías sociales, por distintas razones, son cada vez más reacias a los mismos. De hecho, la investigación mediante sondeos de opinión permite registrar un elevado consenso sobre las grandes preocupaciones, pero este se desvanece cuando se trata de identificar las políticas y los medios para atender los servicios que permitirían afrontarlas de forma adecuada.

5. Las dificultades de legitimación del Estado de Bienestar

Cuando hablamos de legitimidad del Estado de Bienestar, necesariamente hemos de pensar en dos fuentes sociales de la misma: una procede de la base de la sociedad, mayoritaria en términos demográficos y en la que se encuentran las clases sociales más desfavorecidas y principales beneficiarias de políticas redistributivas; la otra procede de las elites, sean estas económicas, políticas o culturales. Cuando en los años setenta, Habermas indagaba los problemas de legitimación del capitalismo tardío, pensaba que nos hallábamos ante una deslegitimación desde abajo, desde las bases sociales; pero, en realidad, en ese momento estaba comenzando a urdirse una deslegitimación desde arriba, desde las escuelas de negocios y los *think tanks* conservadores, del Estado de Bienestar al que se contraponía la supuesta eficacia y eficiencia de un mercado desregulado.

En las páginas siguientes, vamos a presentar evidencia empírica sobre las dificultades de legitimación del Estado de Bienestar en condiciones de modernidad avanzada, en la Comunitat Valenciana.

5.1. El ascenso de la individualización y de la ideología meritocrática

Una dinámica de la sociedad moderna que afecta decisivamente a los modos de vida y, en especial, al significado de las posiciones sociales, es la individualización, que no debe confundirse con el individualismo. La primera tiene carácter estructural mientras el segundo designa un síndrome moral. La individualización sólo prospera cuando se desarrollan determinadas estructuras como condiciones de posibilidad de la autonomía personal, entre ellas, el mercado y el Estado de Bienestar; el individualismo es la ideología que, sin duda, prospera en condiciones de individualización, pero niega justamente sus anclajes sociales y atribuye al logro del esfuerzo individual tanto las posiciones como los bienes y recursos de que goza cada persona en sí misma, individualizada.

Las sociedades modernas quiebran la capacidad de integración de los estamentos, de la familia y de las clases tradicionales enfatizando la autonomía y la autorealización individual y tienden también a ser meritocráticas. Su sistema regulador y su retórica discursiva señalan que, si se dan condiciones de igualdad de oportunidades, lo que los individuos son, su posición y estatus, sus recursos económicos, procederán de su propio esfuerzo y dedicación y, en consecuencia, constituyen logros legítimos (merecidos) de la persona, cuyas primeras manifestaciones se alcanzan y registran mediante el curriculum educativo. La ideología meritocrática no sólo ignora los determinantes sociales que generan desigualdades en el supuesto punto de salida, donde ubican la igualdad de oportunidades, sino que ignoran la tendencia inevitable a socavar la dependencia social e institucional y la interdependencia personal, cuando, sin embargo, no hay posibilidad de individualización sin las estructuras en que esta se apoya. Por tanto, en la dinámica de la individualización se dan las condiciones para que prosperen determinadas pautas o lógicas morales, determinados temperamentos o caracteres, siendo una de ellas, el individualismo.

¿Qué permiten concluir las encuestas sobre el progreso de este síndrome moral individualista en la sociedad española y la valenciana? Con los datos de la Encuesta Mundial de Valores podemos constatar que ha crecido claramente la predisposición a considerar como esencialmente buena la competición entre individuos en todas las esferas de la vida. Así en una escala de 1 a 10, en la oleada de 1995/1998 se obtenía una media de 4,47, mientras que en la de 2010/2014 el valor medio es de 3,88, lo que significa que siendo el 0 la posición totalmente favorable a una valoración de la competición como esencialmente positiva, en estos 20 años se ha aproximado la población a dicho polo, en vez de distanciarse de él.

Así queda rubricado por la Encuesta Valenciana de Valores de 2017, donde, al evaluar la bondad o carácter perjudicial de la competencia, el valor medio entre 1 y 10 es 4,2. Un 28% considera que la competencia siempre es buena (1 en la escala) mientras que solamente un 9% estima que siempre es mala (10 en la escala). En el valor 5 aparece un 20%. A favor de la competencia, se hallan especialmente las personas con estudios medios y superiores, los empleados autónomos (3,5) frente a quienes trabajan en la administración pública (4,5) y las de clase alta (4,0).

Otros datos extraídos de los barómetros del CIS permiten concluir que el ideal meritocrático ha calado en la sociedad española; por su parte, las prácticas ordinarias muestran un ascenso de la *mercantilización y privatización* de los servicios de bienestar, como se hace patente en la compra de planes privados de pensiones o la adquisición individualizada de servicios y de sanidad privada.

5.2. El consenso contra la presión fiscal

Como hemos visto, las principales preocupaciones de la población valenciana entrevistada (al sumar "mucho" y "bastante") tienen que ver con la situación económica de recesión, con el desempleo y la reducción del nivel y la calidad de vida. El horizonte del futuro aparece sombrío e incierto tanto en lo que se refiere al empleo como a las prestaciones básicas del Estado de Bienestar. En el Barómetro de la Generalitat de diciembre de 2017, queda rubricado este consenso: al preguntar por los tres problemas más importantes que tiene la persona entrevistada, los resultados son los siguientes: desocupación (54%), sanidad (26%) y educación y cultura y coste de la vida (19%). Ahora bien, en la encuesta realizada por el CIS en 2015 sobre la política fiscal (*Opinión y Política Fiscal*), un 64% sostiene que se pagan muchos impuestos; el mismo porcentaje de la población entrevistada opina que la sociedad en general se beneficia poco de los impuestos que paga y el 62% que personalmente se beneficia menos de lo que paga. Cuando observamos esta posición en relación con la condición socioeconómica, se constata que tanto los directores y profesionales, como los técnicos y cuadros medios, los pequeños empresarios, los agricultores, los obreros cualificados y los no cualificados, se sitúan entre quienes consideran que pagan de más, incluso así se manifiestan los parados; solamente se sitúan por debajo del 62%, los empleados de oficinas y servicios, los jubilados y pensionistas, los estudiantes y las personas que realizan trabajo doméstico no remunerado.

Por otra parte, el 64% afirma que se destinan pocos impuestos a sanidad; el 59%, a enseñanza; el 57,5%, al desempleo; el 58%, a pensiones; y el 63%, a ciencia y tecnología.

Pero el factor más relevante tiene que ver con las posiciones que se adoptan cuando se pregunta por la predisposición a pagar más para sostener o para mejorar los servicios. En la Encuesta Valenciana de Valores de 2017, se ha requerido el posicionamiento sobre si es preferible reducir los impuestos ("aunque eso signifique gastar menos en prestaciones sociales y servicios públicos") o invertir más en prestaciones sociales y servicios públicos ("aunque eso signifique pagar más impuestos") el valor medio es de un 5,8 en una escala de 1 a 10, donde la posición central sería el 5,5. Pues bien, un 50% se ubica entre el 1 y el 5 y un 47% entre el 6 y el 10. La moda se halla en el 5 con un 23,5% de respuestas, pero en los extremos también se ubican porcentajes significativos: el 12,5% en el 1 y el 18% en el 10.

El análisis de las posiciones, en función de las variables sociodemográficas, indica que existe una correlación directa con el nivel de estudios y con la clase social, de manera que a mayor nivel de estudios o clase social más alta, mayor acuerdo con la subida de impuestos (mientras que entre quienes no tienen estudios, la media es de un 5,1, entre quienes los tienen superiores es de un 6,5; por su parte, entre las personas de clase baja la media es de un 5,3 y en las de clase alta es de 6,3). En cuanto a la situación laboral, las personas paradas puntúan un 5,5 y las que trabajan en la administración pública se ubican en el 6,7.

Al preguntar si se estaría dispuesto a pagar más impuestos para mejorar los servicios, un 30,5 sí estaría dispuesto; un 12,5% no lo está y un 7,5% no sabe no contesta; en una posición central se sitúa un 49,5%.

	Directivos y profesionales	Obreros cualificados	Obreros no cualificados	Total
0-3. Pagar más	33,7	29,3	30,0	30,5
4-6 Posición central	49,5	45,0	50,0	49,5
7-10 No pagar más	12,9	18,0	13,0	12,5
Ns/Nc	4,0	7,5	7,0	7,5

Fuente: Cis, 3105/ año 2015

El grupo más favorable es el de directivos y profesionales; el más desfavorable es el de obreros cualificados; mientras que los no cualificados se sitúan en la media española.

La ausencia de consenso y legitimidad en torno a la fiscalidad no puede desligarse de la alta desconfianza con la acción de gobierno y con la clase dirigente. En el Barómetro de la Generalitat Valenciana de 2017, un 33% de la población entrevistada afirma que el gobierno no sabe resolver los problemas de los valencianos y las valencianas y un 55% sostiene que el

gobierno conoce poco o no conoce nada los problemas de la sociedad valenciana (id). Por su parte, en la Encuesta Valenciana de Valores de 2017, un 62,5% sostiene que la mayor parte de las veces no se puede confiar en que los gobernantes actúan de forma adecuada; y un 72% que la mayoría de los políticos están en política solo por lo que puedan sacar de ello personalmente.

Esta falta de legitimidad y de consenso está relacionada con los cambios en la estructura social y con la dinámica de individualización, así como con las dificultades de las cohortes jóvenes en paro, con trabajos precarios o intermitentes, para contribuir a costearse Seguridad Social y Pensiones.

6. Las estructuras públicas del Estado de Bienestar

Las dinámicas que acabamos de presentar en los distintos ámbitos estudiados (demografía y envejecimiento, economía y empleo, familia y dependencia, estructura de clases y consenso socio-político) permiten constatar tanto que la estructura de la sociedad de hoy es notoriamente diferente de la de hace cuarenta años y que han surgido nuevas preguntas y nuevas formas de desafío al contrato social como la existencia de cambios profundos en la propia estructura del Estado de Bienestar.

En el primer sentido, hay que señalar que vivimos en una sociedad urbana, demográficamente madura (por caída de la natalidad y reducción de la mortalidad en edades avanzadas), con una distribución geográfica muy desigual (costa-interior), donde tiene un peso creciente la inmigración (pese al reflujo producido con la Gran Recesión); una sociedad astillada interiormente desde la perspectiva del empleo como consecuencia de la inserción plena en un sistema de producción global, en el que han cambiado las formas y reglas de producción y las cadenas de generar valor, que sin embargo mantiene una hegemonía de sectores económicos intensivos en mano de obra escasamente cualificada y con bajos salarios; una sociedad en la que han crecido extraordinariamente las libertades individuales y la autonomía personal, pese a las dificultades para la emancipación de las cohortes jóvenes, y que admite con normalidad diversas formas de convivencia familiar, donde predominan las relaciones negociadas; una sociedad con una estructura de clases más compleja porque también han mutado las formas de obtener los medios y recursos básicos para la producción y reproducción de la vida, en la que objetivamente se produce un contraste entre categorías de personas de edad avanzada que obtienen pensiones del Estado y categorías jóvenes, intensamente educa-

das, pero sin perspectivas de estabilidad y seguridad laboral; en fin, una sociedad donde se han resquebrajado los consensos sobre la fiscalidad y la confianza en las elites dirigentes, por un debilitamiento de todas las instituciones de autoridad.

En el segundo sentido, hay que destacar tanto las dificultades del Estado de Bienestar para mantener la eficacia y eficiencia de su funcionamiento, para garantizar derechos y prestaciones, para ampliar su campo de acción a nuevas necesidades, e incluso para mantener su legitimidad.

El Estado de Bienestar en España, y por ende en la Comunitat Valenciana, comenzó a desarrollarse cuando alumbró sus amenazas la financiación del mismo en otros países con ocasión de la crisis del petróleo en 1973. Como consecuencia de ello, no ha dejado de ser desde sus orígenes un Estado de Bienestar insuficiente y limitado en su extensión de derechos y en la cobertura de prestaciones. El caso más evidente es el correspondiente a los servicios sociales, que ha ido gravitando cada vez más hacia la responsabilidad municipal en un contexto en que no se ha desarrollado una verdadera autonomía municipalista. Pero, además el Estado de Bienestar ha sido ineficiente por falta de coordinación y déficits de desarrollo institucional. Cuando se han aprobado leyes reguladoras de derechos subjetivos, como el correspondiente a la autonomía personal para las personas dependientes, estas han carecido de la financiación adecuada y del despliegue de los recursos humanos e institucionales necesarios para garantizar la implantación del derecho subjetivo legalmente reconocido. También debe señalarse la coincidencia entre el desarrollo de nuestro Estado de Bienestar con el giro histórico en las problemáticas que este debe atender: el paso de las políticas de distribución a las de reconocimiento, de la igualdad de oportunidades a la sociedad del riesgo y de las vulnerabilidades, de la estabilidad de la ciudadanía en el marco del mercado y el Estado nacionales, a la globalización de los flujos migratorios y el desafío a una ciudadanía nacional, etc.

Pero, tal vez, la cuestión más relevante radique en la creciente deslegitimación del Estado de Bienestar en un horizonte de hegemonía neoliberal y defensa a ultranza de las bondades del mercado desregulado; del imperio del individualismo moral y de la ideología de la meritocracia que produce secesiones en cadena en el conjunto de la sociedad global y en el interior de cada país: el Brexit, el triunfo de Trump, los populismos e insumisos frente a la Unión Europea, etc. "Cada uno tiene lo que se merece" significa que las elites y los afluentes lo son por méritos propios y que quienes fracasan en la escuela o en el mercado también se lo han ganado a pulso. En definitiva, esta forma de concebir las trayectorias vitales y el gobierno de las sociedades y del mundo, conlleva una desresponsabilización gene-

realizada de los destinos sociales y del futuro de la sociedad, un abandono a su suerte del contrato social y del contrato intergeneracional, en un momento en que el auge del movimiento feminista reclama precisamente la necesidad de un nuevo contrato de género.

Cuarenta años después, el autogobierno necesita ser refundado. Y debe hacerlo con tres nuevos contratos: el social, el intergeneracional y el de género. Para ello, debe incluir nuevos derechos subjetivos con capacidad para ampliar la ciudadanía en extensión y en intensidad. Sin duda, se deberá lograr un consenso sobre las fuentes de financiación, pero también un modelo productivo que garantice ingresos suficientes para una vida digna para todas las personas. El contenido principal que provee de legitimidad al autogobierno se halla en los derechos que es capaz de incluir y garantizar.

Bibliografía

- ARIÑO, Antonio y Juan ROMERO, 2016, *La secesión de los ricos*, Galaxia Gutenberg.
- ARIÑO, Antonio, "Tendencias sociales y culturales", en Romero, Joan (2017), *Geografía humana de España*, Tirant lo Blanch.
- AYUSO, Luis, 2015, "Los cambios en la cultura familiar", pp. 293-297, en Torres, C. (ed.), 2016, *España 2015. Situación actual*, CIS
- AZAGRA, 2018, *Regiones ricas, regiones pobres ¿es valenciana la frontera económica?*, Institutió Alfons el Magnànim
- HERCE, José Antonio (dir), 2016, *La economía de la Comunidad Valenciana: diagnóstico estratégico*, Caixabank SA
- DEL CAMPO, S. y TEZANOS, F., 2008, *La sociedad. España del Siglo XXI*, Biblioteca Nueva.
- DURÁN, M^a Ángeles, 2018, *La riqueza invisible del cuidado*, PUJ.
- GINER, SALADOR y ORIOL HOMS (dir.), 2016, *Raó de Catalunya. La societat catalana al segle XXI*, Institut d'Estudis Catalans.
- GOERLICH, Francisco, 2017, *El empobrecimiento valenciano. La renta y su distribución: pobreza y exclusión social en el Comunitat Valenciana*, Institutió Alfons el Magnànim
- FELIPE TÍO, M. Jesús, 2017, *El sistema de protección social i l'estat del benestar a la Comunitat Valenciana*, Institutió Alfons el Magnànim
- IVIE, 2018, *Plan de Acción para la transformación del modelo económico valenciano*, Generalitat Valenciana
- MEIL, Gerardo, 2015, "Familia", pp. 289-293, en Torres, C. (ed.), 2016, *España 2015. Situación actual*, CIS
- MORENO, Luis, 2000, *Ciudadanos precarios. La última red*, Ariel.

- PALAFOX, 2017, *Cuatro vientos en contra*, Pasado y presente.
- PÉREZ, F. et al, 2013, *Crecimiento y competitividad: los retos de la recuperación*, Fundación BBVA
- REIG, Ernest (dir), 2017, *La competitividad de las regiones españolas ante la economía del conocimiento*, Fundación BBVA.
- TORRES, C. (dir), 2016, *España 2015. Situación actual*, CIS
- UCEDA, 2018, *Los servicios sociales en la Comunitat Valenciana*, Institutió Alfons el Magnànim

Congrés autogovern

Blanca Blanquer Prats
Directora General de Urbanismo 1983-1990. Abogada.

Me parece imprescindible que antes de concluir tan acertadas reuniones hagamos una reflexión acerca de lo que supuso asumir las funciones de autogobierno mediante un proceso que parece haberse olvidado y, sin embargo, fue la clave y punto de partida para construir nuestra autonomía.

Durante la Dictadura existía un centralismo exacerbado que solo dejaba a la decisión de las Provincias y Municipios aquellos temas de escasa entidad, en la mayor parte de las veces, bajo la supervisión del Estado. A partir de la Constitución Española y la aprobación de las Leyes Orgánicas aprobatorias de los Estatutos de autonomía, teníamos ante nosotros el reto de ejercer las competencias estatutarias asumidas con la asunción de los medios personales, materiales y reales que, con origen en el Gobierno Central, debían distribuirse entre las nuevas entidades.

La cuestión no era baladí: a la larga experiencia del Estado se enfrentaba la bisoñez de órganos que desconocían esencialmente cuáles eran esos medios y porqué frente al mandato imperativo de los Estatutos de Autonomía se alzaba la resistencia a la mutación de las situaciones preexistentes contra la que se alzaba el entusiasmo sustentado durante la etapa de la Transición en el que tantos nos habíamos involucrado mediante estudios, prospecciones de futuro y propuestas que estábamos dispuestos a defender.

Por el entonces Presidente de la Generalidad valenciana, el ilmo, sr. D. Joan Lerma, se constituyó una Comisión que más tarde llamaría la atención del P.P. La razón es que no se buscó a miembros del Partido Socialista, sino a personas que, pertenecientes o no a su militancia, pudieran aportar conocimientos bastantes en las diferentes materias para llegar a acuerdos equitativos que permitieran iniciar el largo camino que teníamos por delante. Abogados, médicos, economistas, catedráticos, funcionarios... se integraron en ella, sin perjuicio de que cada materia fuese estudiada a fondo por comisiones sectoriales de cada una de las Consellerías que, a la sazón, tenían todas las competencias pero aún no habían recibido ni uno solo de los medios para su ejercicio.

En segundo lugar hay que tener en cuenta que mientras existía una concentración del poder ejecutivo se daban unas economías de escala que serían insostenibles y afectaban directamente a los medios reales: no era lo mismo sostener una serie de edificios ministeriales con todas sus instalaciones y mobiliario que proveer a las Autonomías de sus respectivas sedes, como cierto confucionismo por el Estado respecto al patrimonio transferible, o distribuir a los funcionarios entre las distintas territorialidades, sobre todo, teniendo en cuenta que para estos últimos suponía un riesgo de desplazamiento desde su lugar de residencia con los inherentes trastornos familiares, a lo que debemos añadir una terrible desconfianza de los que no temían ser trasladados hacia las nuevas Instituciones. Puedo recordar, de aquellas fechas, cuando comuniqué al Delegado de Gobierno mi voluntad de pasarme de la Administración del Estado, en que era Jefe de Área de Urbanismo, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, a la Administración Autonómica y su recomendación de que mantuviera la reserva hasta que se iniciara el proceso en evitación de que me pudiera deparar algún perjuicio. De hecho, una vez iniciado, y antes del inicio del procedimiento normal mediante Decretos de transferencias, la mía, que fue la primera, se produjo por un Acuerdo del Consejo de Ministros personal e individual para acordar mi traslado.

En principio, las Comisiones Sectoriales del Estado y de las Autonomías debían alanzar los términos de los acuerdos para llevar a cabo las transferencias, reservando a la Comisión Mixta Estado-Comunidades Autónomas, la sanción de dichos acuerdos. Pero esta teoría no se ajustó a la realidad porque las Comisiones Sectoriales no llegaban a alcanzar acuerdos o, una vez adoptados, se desviaban de cuantificación de las transferencias. Para la mejor comprensión puedo citar el ejemplo del caso de las competencias en materia de vivienda: Existían dos órganos centralizados; la Dirección General de la Vivienda y el Instituto Nacional de la Vivienda. El acuerdo tomado era sobre la base de transferir el 50 por ciento de la Dirección General y el 50 por ciento del I.N.V. Sin embargo, había serias objeciones que oponer.

Para situarnos en el núcleo del debate, hemos de tener en cuenta que la C.E., al distribuir las competencias entre el Estado y las CC.AA., reservaba al primero las exclusivas, mencionadas en el artº 149 y la legislación básica en las materias que, sobre todo desde el apartado 17, allí se mencionan. Mientras que a estas últimas, no asignaba directamente ninguna de ellas, sino que en el artº 148 dice que "*podrá asumir*" las que en él se citan, entre ellas las referentes a las materias de Vivienda, Urbanismo y Medio Ambiente. Por tanto, el potencial para reclamar su ejercicio se encontraba en la Ley Orgánica 5/1982 aprobatoria del Estatuto de Autonomía de

la Comunitat Valenciana, en cuyo art 31 se incluían las que, pudiendo asumirse por mandato constitucional, querían ser asumidas en virtud del Estatuto; entre ellas, y con carácter exclusivo, las relativas a la Vivienda y el Urbanismo

Pero las facultades para la ordenación legal básica del 149 de la Constitución Española se utilizaba por el Estado como instrumento para retener los medios que le eran propios. En esta cuestión la de la Vivienda, no se había tenido en cuenta que la Dirección General si que era un órgano que pudiera incidir en el futuro en la formulación de normas básicas, pero en ningún caso el I.N.V., al tratarse de un organismo autónomo de carácter gestor; en consecuencia, si en aquella cabía una distribución, un reparto, entre el Estado y las CC.AA., en este último la transferencia tenía que hacerse al cien por cien.

Rotos los acuerdos preestablecidos el debate se sucedió durante varias sesiones en las que se mantuvieron posiciones encontradas. Para salir del inmovilismo, propusimos una solución: Que el Estado cuantificase la totalidad de los medios de que disponía, tanto en la Dirección General como en el I.N.V., y que se cuantificara la distribución sobre este total, ya que por nuestra parte no teníamos inconveniente en que ni los inmuebles o las personas pertencieran al órgano o al organismo. De esta manera pudimos resolverlo.

Algo parecido sucedió con el patrimonio, ya que todo lo transferían salvo los elementos a que se refería la Ley del Patrimonio de 1934 que, en realidad, lo abarcaba todo. En este caso, para evitar nuevos problemas, propusimos que se suprimiera esa referencia y, tal vez porque los miembros de la Comisión de Transferencias de la parte estatal no habían dado cuenta de su trascendencia, se accedió a ello.

Hay ejemplos posteriores en materia de Urbanismo; podemos recordar las consecuencias de la promulgación de la Ley del Suelo, 8/1988, así como el posterior Texto Refundido aprobado por Ley 1/1990, (que en realidad era otra Ley que ni respetaba la que pretendía refundir) con una total injerencia en las competencias autonómicas. Varias de ellas recurrieron al Tribunal Constitucional pero, siendo que estos Recursos versaron sobre diferentes apartados, se fueron sucediendo las Sentencias estimatorias creándose un auténtico limbo judicial porque cualquier proceso, establecido sobre la base de los artículos que estaban en vigor, carecía de toda seguridad jurídica en tanto el Tribunal Constitucional no diera su veredicto. El proceso de transferencias se dilató en el tiempo hasta cumplir el Estatuto; este hecho representó otro obstáculo que añadir a la conformación efectiva de las instituciones autonómicas, con las competencias asumidas y sin haber recibido los medios para su ejercicio. Fueron varios meses de

un trabajo intenso, de un denodado esfuerzo de adaptación preparándonos para lo que iba a venir que hubiera merecido una mayor atención, en estas u otras jornadas; pues cierto es que a estas alturas aquellos tiempos parecen de otra época, cuando lo cierto es que son la base de nuestra historia más reciente.

Ciñéndome a las cuestiones de Urbanismo, puedo decir que el momento era muy problemático porque los ayuntamientos recibían la presión de los ciudadanos para conseguir los equipamientos legales, preceptivos, y no menos imprescindibles. Durante un par de años se recurrió muchas veces a la negociación con los sectores privados autorizando actuaciones individuales a cambio de cesiones; el resultado siempre era malo, por tanto se imponía obtener el suelo mediante las cesiones correspondientes a la urbanización y los recursos económicos que proporcionaban las Licencias Municipales. Desde la Dirección General de Urbanismo se puso especial empeño en que todos los Ayuntamientos tuviesen resuelta su Ordenación urbana, ya fuera mediante Planes Generales, normas Subsidiarias de Planeamiento o Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano. A este fin se arbitraron las medidas económicas para contribuir a la financiación de los equipos redactores sujetos a un estricto control, ya que nos reservábamos el control de los plazos establecidos para su formulación y el de la idoneidad de las distintas fases. La fase de información era controlada por los servicios técnicos autonómicos, que se habían dotado de estudios territoriales suficientes para determinar la exhaustividad de la documentación presentada en esta fase. El segundo paso estaba cuando se había terminado la redacción del documento y se sometía a información pública porque, como es sabido, son muchos los aspectos a considerar por las afecciones a competencias de otros Departamentos y, especialmente, se dejó muy claro que no se aceptaría ninguna proposición que no garantizase el suministro de agua potable. A partir de ahí, se respetó el criterio de los ayuntamientos encaminado, especialmente, a que los suelos urbanizables tuvieran viabilidad urbanística pero existiera diversidad bastante para generar una competencia que aminorase los precios del mercado. El resultado fue que en aquellos primeros años, desde 1983 a 1989 sólo quedaron seis Municipios sin ordenación, un hecho excepcional que obedeció a causas muy específicas.

Durante este tiempo, se preparó la primera Ley de Ordenación del Territorio de la Comunitat Valenciana; se abordó la cuestión de la Gran Valencia, que abarcaba a un destino común, pero con una clara supeditación de los pueblos menores a los intereses de los más grandes, el destino urbanístico de todos ellos. Se les devolvió su independencia; sin embargo, había un hecho objetivo de comunidad de intereses que necesitaban regularse y se

redactaron las Normas de Planeamiento para todos ellos que se negociaron, en primer lugar, con cada uno de ellos, después con los lindantes y finalmente con el conjunto.

Preparamos un texto de Ley Urbanística que no llegó a ver la luz; el motivo fue que en una reunión convocada por el Ministerio de Obras Públicas en la localidad de Segovia, se nos pidió que esperásemos ya que el Estado estaba preparando una legislación básica a fin de que las bases del desarrollo cuidado se atuviesen a los mismos criterios en toda España. La petición estaba en los términos de la lógica y esperamos; aunque la precipitada Ley de 1988 fuera una demostración a posteriori de que quizá no debimos hacerlo.

También se inició un plan territorial para la Comunidad Valenciana. La finalidad tenía varias vertientes: La primera, y fundamental, era que se recogieran todos los espacios protegidos por las razones en que cada uno de ellos se fundase, las servidumbres generadas por cauces públicos, carreteras y similares, y el establecimiento de aquellos lugares que tenían una finalidad común a todas o a varias poblaciones. Es decir, conseguir unas economías de escala en la implantación de equipamientos públicos, tales como Hospitales, Centros de Enseñanza Media, Universidades, Grandes equipamientos deportivos para actuaciones específicas, etc. Se hizo un estudio físico y de población y se recogió la documentación emanada de otras Consellerías, del Estado, de las Diputaciones Provinciales y del Instituto Nacional de Estadística.

Nunca he podido saber que fue de aquellos primeros estudios y planos.

40 Anys de govern de les ciutats i del territori valencià. Una breu introducció

Josep Vicent Boira i Maiques
Secretari Autonòmic d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori, 2015-2018,
quan va ser redactat aquest text. En l'actualitat Comissionat del Govern d'Espanya per al Corredor Mediterrani

No és fàcil realitzar una breu ressenya del temps transcorregut des de l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana el 1982 pel que fa a la política urbanística i d'ordenació del territori al País Valencià. Altres persones estarien molt més preparades per contar-ho que no jo, perquè van viure en primera persona el procés de creació de l'autonomia i de desplegament de les seues competències. Entre els ponents d'aquesta sessió compten amb tècniques com Blanca Blanquer, pionera en la construcció de la competència autonòmica en aquestes matèries. Tan sols voldria recordar, a tall il·lustratiu sobretot per als més joves que ens acompanyen, que al BOE de 30 de maig de 1985, la senyora Blanquer hi apareix com una de les primeres funcionàries que va passar de l'Administració General de l'Estat a la inicial administració autonòmica. En qualsevol cas i excedint-me en la meua funció de moderador del debat, em permetran que faça un petit resum introductori per cedir la paraula als autèntics protagonistes d'aquest acte.

Considere que amb caràcter previ cal fer una reflexió sobre allò que tradicionalment s'ha entès com la qüestió bàsica de l'ocupació del territori, és a dir, i en paraules del professor i geògraf Eugenio Burriel (persona que va tenir la responsabilitat d'ocupar la Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transport entre el 1989 i 1995), la manera de respondre a quatre preguntes clau: el quant, l'on, el què i el com, que són elements bàsics pel que fa a l'ocupació humana del territori. En aquest país, i en general, la resposta a aquestes quatre qüestions s'ha fet majoritàriament des del planejament urbanístic municipal, sense que la perspectiva territo-

rial i metropolitana haja jugat un paper rellevant. Aquesta és una primera constatació de la qual n'hauríem de ser conscients. A aquesta visió *municipalista* del planejament urbanístic i territorial –és a dir una ordenació del territori a partir de l'escala municipal–, s'ha superposat, no obstant, una altra idea, que també considere molt potent i que caracteritza aquests darrers decennis: des de l'inici de l'etapa constitucional el 1978 es va definir un títol competencial, el de l'ordenació territorial, diferenciat del concepte d'urbanisme, títol que, a més, restava en mans de les Comunitats Autònomes (article 148.3 de la CE).

Aquests dos fets han tingut repercussions molt importants, entre elles una certa tensió entre una competència constitucional, l'ordenació territorial, en mans de les comunitats autònomes, i una praxi urbanística on els ajuntaments pràcticament han tingut un paper dominant, amb una absència per part de l'Administració central i autonòmica pel que fa a l'impuls a la perspectiva metropolitana. Aquesta tensió és essencial per entendre alguns dels conflictes que avui tenim plantejats sobre competències sectorials i competències horitzontals sobre el territori o sobre la interacció regió/municipi a l'hora d'establir els criteris d'actuació territorial.

Amb aquestes dues dinàmiques inicials se'ns dibuixa un interessant creuament de vectors que, fins a cert punt, expliquen aquests darrers anys d'urbanisme i d'ordenació del territori valencians. En primer lloc, un vector que és l'escala d'intervenció, en altres paraules, des de quina escala d'intervenció s'ha actuat sobre el territori, i, en segon lloc, l'àmbit de l'activitat d'ordenació del territori o/i urbanisme. Fins a cert punt, aquestes darreres dècades es poden entendre com un gran debat sobre aquests dos vectors. Però no solament al territori valencià. Aquest debat ha estat ben viu també a Espanya, sobretot el segon, tot i que afectant altres escales de govern. Que les competències d'ordenació del territori foren assumides directament per les comunitats autònomes ha fet que l'Administració General de l'Estat, massa vegades, haja volgut exercir aquesta competència fent servir "la porta de darrere" de les grans infraestructures –que sí són competència de l'Estat–, per a influir en l'ordenació i la planificació espacial. En altres paraules, i com ja hem tingut oportunitat de desenvolupar en altre lloc, massa vegades, des del Govern central s'ha volgut ordenar el territori amb trens o amb carreteres, en resum, amb grans infraestructures. Aquest fet ha conduït a grans debats que avui tenim plantejats en el nostre territori i que no són cap anècdota. Per exemple, ¿fins a quin punt poden considerar-se projectes de la magnitud de la reforma de la V-30 (marginal del nou llit del Túria) o de la V-21 (accés a la ciutat de València des del nord) mers projectes sectorials de carreteres quan en realitat són fonamentals des del punt de vista de l'ordenació del territori per l'impacte

que hi tenen? ¿Poden ser doncs abordats de manera exclusiva pel Govern central –i amb uns criteris purament sectorials, és a dir, viaris en aquest cas–, sense comptar amb la Generalitat Valenciana i la seua planificació territorial?

Ací veiem alguna cosa que no acaba de funcionar en aquest joc de competències, en aquesta visió territorial poc coordinada i amb una manca de concertació entre administracions. Perquè és impossible ordenar el territori (competència autonòmica) amb el desplegament d'infraestructures generals (competència estatal) i, per tant, hauríem de canviar el paradigma al que estem habituats perquè si no, com he pogut veure en els casos esmentats de la V-30 i la V-21, la participació de les comunitats autònomes, que torne a insistir, tenen la competència en l'ordenació del territori, queda reduïda a allò que els processos administratius denominen "l'audiència a altres administracions" dins els dies hàbils per a poder participar en aquestes qüestions formulant al·legacions.

Hauríem, doncs, de començar a articular noves formes de cooperació, pot ser seguint allò que altres Estatuts d'Autonomia certifiquen, com ara el d'Andalusia (art. 56.8-10) o de Catalunya (art. 149.2), tots dos amb mecanismes que assenyalen que tota intervenció de l'Estat mitjançant una gran infraestructura ha de passar primer per una Comissió Bilateral Estat-Comunitat Autònoma o per un instrument de coordinació entre administracions.

Una altra de les mancances del model que hem desenvolupat en aquesta darrers anys ha estat la manca d'una autèntica intervenció concertada a escala metropolitana. I en aquest cas no és un tema "local". No és que a terres valencianes no s'haja desenvolupat l'escala metropolitana d'anàlisi i sobretot de govern i d'intervenció. És que a Espanya, l'escala metropolitana és la gran desconeguda pel que fa a l'actuació del Ministeri de Foment i del Govern central, a diferència –tot siga dit–, d'altres estats de la Unió Europea. A Alemanya hi ha 20 àrees metropolitanes que disposaven d'estructures metropolitanes en funcionament i a França, una quinzena. D'institucions metropolitanes, a Espanya, només n'hi ha dues. Comparem doncs: una vintena a Alemanya, una quinzena a França i tan sols un parell a Espanya. I podríem continuar: sols 14 de les 46 àrees metropolitanes espanyoles definides com a tals per una sèrie de criteris estadístics disposen d'un pla territorial (com moltes vegades ha assenyalat el professor i expert en la matèria Andreas Hildebrandt). Podem dir, sense embuts, que hi ha hagut un paper passiu per part de de l'Administració General de l'Estat a l'hora d'impulsar les estructures de govern metropolità a aquest país i que les comunitats autònomes tan sols recentment hem començat a prendre partit com veurem tot seguit. La resta d'Europa ha fet els deures fa temps.

Una recerca que l'OCDE va realitzar en 2014 sobre aquesta matèria mostra que de 263 aglomeracions urbanes identificades com àrees metropolitanes en els països de l'OCDE, en un 63% no solament es donava una coordinació de les polítiques de transport i de planificació urbana i territorial, sinó que disposaven d'organismes de govern metropolità. Aquest percentatge era fins i tot més alt en alguns països: a França, Irlanda, Holanda, Nova Zelanda, Portugal, Suècia i Suïssa, el 100% de les seues àrees metropolitanes compten amb una coordinació de la planificació territorial dels municipis integrants i amb una autoritat metropolitana única sustentada en un cos de govern propi. A prop es troben els Estats Units i Alemanya amb més del 80% de les seues àrees respectives. ¿I què coordinen i governen aquestes autoritats? Tres àmbits fonamentals: polítiques de desenvolupament regional, transport i planejament urbanístic. Com ja hem dit, Espanya dista molt d'altres països de la seua grandària i tradició en aquest àmbit. De la vintena d'àrees metropolitanes espanyoles, només Barcelona (des de 2010) i Vigo (2012) compten amb institucions metropolitanes. I més sagnant encara: la primera i la tercera ciutat d'Espanya (Madrid i València) no disposen encara d'un instrument de planificació territorial metropolitana. El panorama en altres països és radicalment diferent: a França, per exemple, l'autoritat metropolitana de Lió compta amb 8.000 funcionaris i un pressupost de 1.346 milions d'euros (422 aportats per l'estat francès) per a governar 59 municipis i un total de 1,3 milions de persones. De manera més modesta però no menys moderna, Porto, amb 1,7 milions d'habitants i 17 municipis, disposa de 55 empleats i 3 milions d'euros anuals per a promoure la planificació estratègica i la coordinació municipal. Fins i tot Polònia ha sigut capaç de mobilitzar 3.000 milions d'euros anuals per a impulsar la coordinació metropolitana en les seues 16 aglomeracions urbanes.

A la Comunitat Valenciana estem abordant una realitat que ja és visible en els carrers: aquella que mostra que els moviments de persones i d'activitats ja no se circumscriuen als límits municipals. Avui, la vida quotidiana desborda els límits administratius. I hem de ser capaços d'extraure'n conseqüències. Ningú no pretén esborrar les competències municipals. Mitjançant els Plans Territorials d'àmbit metropolità (de València, de Castelló, d'Alacant i Elx), mitjançant els Plans Metropolitans de Mobilitat, mitjançant la reassignació de les àrees concessionals d'autobusos interurbans i mitjançant l'impuls a l'Autoritat del Transport Metropolità de València (que ja té directora-gerent i pressupost) el que busquem és un millor territori, més eficient, receptiu i sostenible i una qualitat de vida major dels ciutadans i ciutadanes. El treball de l'OCDE que citem al principi mostra una dada incontestable: quan se'ls va preguntar a les persones que resi-

dien en aquestes 263 aglomeracions urbanes si estaven satisfetes amb el seu sistema de transport, el percentatge de respostes positives fou molt més alt (quasi quinze punts) en aquelles que sí comptaven amb una autoritat conjunta d'àmbit metropolità que en aquelles que no la tenien. Perquè coordinació és eficiència territorial i major qualitat de vida.

Fetes aquestes consideracions podem apuntar que la història d'aquests darreres dècades en matèria urbanística i territorial per la que ha passat el territori valencià, la podem dividir en tres etapes fonamentals:

- Una primera etapa podria nàixer al voltant de l'any 1985 i arribaria fins al 1995, és a dir, els primers 10 anys d'autonomia efectiva.
- Una segona etapa, del 1995 al 2015, amb dues etapes dins d'aquest gran període.
- I una tercera, que s'obri el 2015.

Aquesta trajectòria resumida l'hauríem de fer començar l'any 1985 per una raó molt senzilla: va ser el moment d'inici efectiu del treball competencial. Certament, el Reial Decret 10/1978 va certificar ja unes primeres transferències generals de l'Administració de l'Estat al que, en aqueix moment, es denominava "Consell del País Valencià". Tot i això no va ser fins al 1979 quan les competències d'urbanisme i transport van ser transferides a aquest Consell. El següent pas es va donar amb l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia el 1982 i el desenvolupament posterior, per exemple en el BOE de 30 de maig de 1985, on es diu textualment que *"Dada la complejidad técnica de los trabajos conducentes a la valoración del coste efectivo de los servicios traspasados en materia de Urbanismo no ha podido aprobarse hasta fecha reciente la valoración definitiva de dichos traspasos en el seno de la correspondiente Comisión Mixta de Transferencias"*. Per això podem dir que d'alguna manera, és a partir de l'any 1985 quan podem endinsar-nos en aquesta història i no abans.

Com hem dit, trobem una primera etapa, del 1985 al 1995 que alguns estudiosos han definit com l'etapa d'una gran voluntat però sense traducció en plans amb vigència, en altres paraules, una voluntat política d'ordenació del territori i una voluntat d'introducció de l'escala metropolitana però sense plans que tingueren una efectiva aplicació, excepte les Normes de Coordinació Metropolitana de l'any 1988. Res més començar aquesta etapa, l'any 1986, es va produir la dissolució de la Corporació Gran València, aquell organisme que regia l'àrea metropolitana -i una mica més-, creat a partir de l'any 1946 per a tenir aquesta visió completa i que quasi coincidia amb l'escala provincial en molts aspectes. La dissolució de Gran València l'any 1986 i la immediata creació del Consell Metropolità de l'Horta (dissolt el 1999), aquell mateix any, inicià aques-

ta etapa que, considere, és la primera, amb una rapidíssima aprovació, dos anys després, de les Normes de Coordinació Metropolitana, normes que afectaven 43 municipis de l'entorn de la ciutat de València. Aquestes Normes van intentar oferir aquesta visió territorial a una escala que ja no podia ser exclusivament municipal.

Un any després, el 1989, s'aprovà la Llei d'Ordenació del Territori (LOT), la primera llei d'ordenació valenciana, que preveia la creació i redacció del pla d'ordenació territorial de la Comunitat Valenciana i de Planes d'Acció Territorial (de caràcter subregional). No obstant això, aquests plans no es van poder abordar per diferents motius, redactant-se això sí, un Pla de Desenvolupament Urbanístic (PDU), que fins i tot va eixir a informació pública l'any 1995, el mateix any en què va canviar de signe polític el govern de la Generalitat Valenciana. Cal dir que en aquesta primera etapa, concretament l'any 1994, es va aprovar la Llei Reguladora de l'Activitat Urbanística (LRAU). Així, amb la LOT i la LRAU es confirmen les dues potes d'aquest període.

Arriben les eleccions autonòmiques, l'any 1995, i comença una nova etapa. Una nova etapa que, com hem dit, podríem definir a grans traços, com una etapa on la planificació territorial resta marginada. Aquesta segona etapa, del 1995 al 2015, podria al seu torn, dividir-se en dos períodes. Els experts en parlen d'un primer que abastaria del 1995 al 2005 moment on trobem un manca de desplegament d'instruments de planificació territorial. Fet i fet, la planificació territorial desapareix de l'agenda política i legislativa i no s'aprova cap PAT, ni tampoc cap instrument de planificació metropolitana. En resum, ens trobem amb un desert jurídic i polític pel que fa a una visió de planificació territorial i metropolitana. Es trenca, absolutament, amb la visió anterior referida a la incipient planificació metropolitana i són 10 anys en blanc, excepte algunes bases genèriques, unes hipòtesis de model territorial i una Llei d'Ordenació del Territori i Protecció del Paisatge, el 2004, que no va tenir pràcticament recorregut. Certament, sí que s'aproven alguns plans, però tots ells de caràcter sectorial, com ara un pla de carreteres, un pla integral de residus, un pla eòlic, un pla director de sanejament, el PATRICOVA (inundacions), tots ells de caire sectorial i on el territori no jugà cap paper actiu. És evident, pels fets, que ens trobem davant un període en el que no podem identificar una voluntat de portar endavant aquests elements d'abast metropolità i territorial, la qual cosa podria explicar que, sense aquesta mena de planificació, es disparara, per exemple, la superfície urbanitzada i els habitatges construïts cresqueren de manera desmesurada.

Una segona subetapa es produeix a partir del 2005 i fins el 2015, en el qual sí que observem un cert canvi de perspectiva perquè, entre altres

coses, comencen a aprovar-se alguns plans d'àmbit territorial. En primer lloc, es presenta l'Estratègia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV), que naixia d'aquella Llei d'Ordenació del Territori del 2004. Aquesta ETCV havia d'anar acompanyada en teoria de diferents Plans d'Acció Territorial (PAT). És important assenyalar que, en tot aquest període de 10 anys (2005-2015) no es va aprovar cap PAT, tot i que en van eixir a informació pública alguns. Per exemple, van aparèixer a informació pública el PAT de Castelló, el PAT d'Alacant-Elx i el PAT de la Vega Baixa i un any després, el 2006, el PAT del Litoral i el 2008 el PAT de l'Horta de València. Cal dir que cap d'ells es va aprovar de manera definitiva. Deixe al seu criteri la valoració d'aquest fet, però el que és evident, és que, en no aprovar-se cap pla, l'ETCV es va quedar en "paper mullat". Per últim, cal dir que en aquest període es va aprovar la Llei de Sòl No Urbanitzable (2004) i la Llei Urbanística Valenciana (el 30 de desembre de 2005 tot i que aquesta última, no entra en vigor fins l'1 de febrer de 2006). A més, no hem d'oblidar, el Reglament d'Ordenació i Gestió Territorial i Urbanística, amb més de 500 articles, que no es va simplificar fins al 2014, amb l'aprovació de la Llei d'Ordenació del Territori Urbanisme i Paisatge (LOTUP), vigent des del 20 d'agost d'aquell any, la qual reconeix en la seua exposició de motius *"el estado de la normativa, en materia de ordenación del territorio y urbanismo, ha derivado hacia una complejidad y un grado de desarrollo excesivos, cristalizando en distintas disposiciones legislativas elaboradas separadamente y necesitadas de unicidad y coordinación"*.

I per a acabar, arribem a la tercera etapa, que naix amb el canvi de signe polític al govern de la Generalitat Valenciana el maig del 2015. La manca d'aplicació d'instruments d'ordenació territorial efectius i d'abordar l'escala de planificació metropolitana havia fet que la taxa d'urbanització a territori valencià als últims vint anys haguera crescut 3,5 vegades més que la taxa de creixement de la seua població, que el 50% del primer quilòmetre de costa del litoral ja estiguera ja transformat en sòl urbà i urbanitzable o que en els últims 25 anys, l'horta de València haguera perdut el 30% de sòl productiu i paisatgístic.

Per tant, quina és la situació que es planteja? Doncs llançar de manera immediata iniciatives de planificació territorial, de visió metropolitana i de coordinació del transport metropolità, les tres potes sobre les quals s'ha treballat en aquests últims anys. Què ha passat doncs en aquesta tercera etapa? En primer lloc, s'ha treballat en el Pla d'Acció Territorial de la Infraestructura Verda del Litoral (PATIVEL), un pla de protecció de la franja costanera valenciana. En el moment de redactar aquestes línies (març 2018), el PATIVEL es troba en fase de segona exposició pública una vegada publicada la Declaració d'Impacte Ambiental favorable. A més, s'ha

Llançat el PAT de l'Horta (finalitzada la segona fase de participació pública i a falta dels informes de la Comissió d'Avaluació Ambiental i posterior remissió al Consell Econòmic i Social i al Consell Jurídic Consultiu) i la Llei de l'Horta, aquesta darrera definitivament aprovada per les Corts Valencianes el 21 de febrer de 2018, instrument legal que permetrà la protecció i regeneració d'un paisatge tan emblemàtic per als valencians i les valencianes. Per últim, s'està avançant també en els plans metropolitans. Entre juliol i setembre de 2016, es va donar inici al procés de conformació i entre juliol i desembre de 2017 es van signar els contractes per a la redacció dels tres plans de Castelló, Alacant i Elx i València. Finalment, estem en condicions de parlar també de la reforma de la LOTUP, que en aquests moments està sent sotmès a l'examen del Consell Jurídic Consultiu (CJC), previ a la seua tramitació en Les Corts, que canviarà també l'orientació d'una part del seu articulats, així com de la creació d'una Autoritat del Transport Metropolità de València (capítol XXVIII de la Llei 13/2016), l'inici de la conformació del seu equip tècnic (setembre 2017) i la posterior adhesió dels municipis de l'àrea funcional de València (en procés avui).

Però ja és hora de deixar parlar als protagonistes d'aquests anys. La seua presència ací, així com la seua memòria i els fets que impulsaren, ajudaren a variar la perspectiva de la planificació urbanística i territorial valenciana per a fer-la més real, coordinada i promotora d'una millor qualitat de vida dels valencians i valencianes. Estem doncs en eixe camí. Moltes gràcies.

Territori i urbanisme: nous reptes

Joan Olmos Llorens
Dr. en Enginyeria de Camins
professor titular universitari

L'etapa analitzada en les jornades, la que denominem de l'Autogovern, ha vingut marcada, al meu parer, pels següents trets en el camp que ens ocupa:

- La gran expansió de la urbanització a una escala sense precedents, que en alguns casos ha arrabassat espais de gran interès, especialment a partir del 2007, amb la denominada *bambolla immobiliària*, que no oblidem, anava acompanyada de la forta implantació de noves infraestructures, tant del transport com energètiques i hidràuliques.
- Uns canvis massa freqüents del marc legal han facilitat ben poc la seguretat jurídica i l'establiment d'una política coherent amb els objectius que figuraven en els preàmbuls de les normes. Cal fer especial referència a la Llei reguladora de l'activitat urbanística (LRAU, 1994). Diguem-ne, per a sintetitzar, que aquesta llei trencava dues línies mestres del *statu quo* vigent fins aquell moment: la prevalença del Pla sobre qualsevol projecte parcial de desenvolupament urbà i la preeminència de la iniciativa pública en la direcció i el control del procés d'ocupació del territori. En el seu lloc, la LRAU permet la modificació del Pla general a través d'instruments de menor rang, i va instal·lar la infortunada figura de l'agent urbanitzador amb la suposada intenció de lluitar contra la paralització del sòl per part dels seus propietaris.
- L'aparició d'altres canvis legislatius, sens dubte positius en matèria de protecció, tant del patrimoni natural com del cultural i arquitectònic han obert possibilitats de racionalització en l'ús dels recursos.
- La corrupció de l'urbanisme, en el marc de les noves polítiques neoliberals, ha suposat un greu entrebanc i una afecció molt negativa a les arques públiques. En un article publicat en 2007 ("Corrupción urbanística o corrupción del urbanismo"), Fernando Gaja afirmava: "Mentre l'Urbanisme siga conceptuat i gestionat com una màquina d'enriquiment, de foment econòmic, existirà la corrupció urbanística,

perquè aquest negoci immobiliari, a diferència d'uns altres, requereix la intervenció dels poders públics, o els solars seguirien sent camps o muntanyes."

Cal plantejar ara els **nous reptes** del nou Urbanisme, la qual cosa exigeix abandonar prejudicis i mecanismes que han mostrat sobradament la seua obsolescència.

1. Cal superar les reticències, encara, envers la planificació territorial. Establir un marc operatiu per a les inversions, tant privades com públiques, resulta imprescindible per tal que l'administració fixe els objectius territorials de l'economia i no pas a l'inrevés, com ara succeeix. Si s'havia assumit a escala urbana, encara resta fixar les directrius en el marc territorial de tot el País. Son els plans o directrius territorials, que ara el Govern de la Nau ha posat en marxa: del litoral, de l'Horta, de les principals àrees metropolitanes...

2. La competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'Ordenació del Territori implica la necessitat d'una nova governança del territori, que exigeix establir un marc de negociació amb altres institucions públiques, i en especial amb l'Administració central de l'Estat pel que fa a les inversions en obres d'interés general.

3. La Sostenibilitat, un nou paradigma que inunda discursos i bones intencions, està encara lluny d'abastar de manera transversal les noves polítiques públiques. El canvi climàtic ho canvia tot, es diu, i eixa proposició ha de significar tindre en compte variables fins ara bandejades: la limitació dels recursos bàsics, la necessitat de cohesió social, la protecció i la rehabilitació del paisatge...

3. Les polítiques públiques d'habitatge, una assignatura massa anys pendent, és un objectiu imprescindible per a satisfer les necessitats de bona part de la població, víctimes de nous efectes urbanístics, com ara la gentrificació o la turísticació, i alhora, donar compliment al corresponent dret constitucional.

4. La participació pública en l'Urbanisme tal com està formulada en la legislació no passa de ser una formalitat, l'objectiu últim de la qual ha sigut la defensa dels interessos (sempre qualificats de legítims) vinculats a la propietat immobiliària i de les propostes oficials, coincidents ambdues en bastants casos. El resultat, un dèficit democràtic que rau en condicionants històrics, en un passat en el qual participar, i fins i tot opinar, era percebut com quelcom perillós. La participació en Urbanisme ha de començar des del principi, per compartir l'elaboració i la redacció dels projectes o plans que afecten els veïns, i no limitar-ho a una contribució a posteriori, intentant legitimar un producte ja elaborat, acabant per ser una mena de

dret d'oposició simbòlica. Estretament vinculat amb aquest dret, cal fer menció a la necessitat de fixar un llenguatge planer tant escrit com oral i gràfic, accessible a qualsevol ciutadà. L'ús de les noves tecnologies no pot suposar un nou entrebanc en la comprensió de plans i projectes.

L'Urbanisme té una incidència decisiva en la qualitat de vida dels ciutadans i en l'economia d'un país. Però poc es parla de les propietats reparadores que un altre Urbanisme pot exercir sobre la nostra economia, especialment sobre els sectors que configuren l'estat del benestar: sanitat, educació, relacions laborals i prestacions socials de tot tipus. Perquè un altre urbanisme pot millorar la salut pública estalviant recursos sanitaris: lluitant contra la contaminació de tot tipus, fomentant nous hàbits de mobilitat, qualificant els nostres carrers i places. Millorant i dignificant els nostres barris, perllonga el paper de l'educació en ampliar la nostra condició de ciutadans, perquè reforça la cohesió social i tot açò afavoreix, al seu torn, la lluita contra l'aïllament i l'exclusió. I, de nou, alliberant recursos econòmics.

La Comunitat Valenciana: un apunte sobre su declive

Joaquín Azagra Ros
Facultad de Economía
Universitat de València

SUMARIO. BIBLIOGRAFÍA CITADA. RESUMEN

Un tópico que trasciende fronteras, es el que sitúa a la Comunitat Valenciana entre las regiones ricas de España. Impone la imagen al dato hasta el punto de que en los recientes años de auge, la derecha lo relanzó, aunando rancias tradiciones con difusas ideas de modernidad, identificadas con grandes obras y eventos propagandísticos, fomento del turismo de masas y desmesuras inmobiliarias. Presentó así "un modelo económico reconocible por los ciudadanos y susceptible de conseguir adhesiones" (Alcaraz, 2009: 67) cuyo éxito se basó en cierta medida –otros factores escapan al propósito de estas líneas– en el arraigo de aquel viejo tópico del "Levante feliz".

Sin embargo, la realidad es que precisamente en esos años, la Comunitat se rezagaba en el *ránking* regional español de renta *per cápita*. No era fenómeno nuevo. El atraso relativo venía de atrás. En 1930 la región era la 4ª en renta por habitante, un 21.2% por encima de la media nacional (Domínguez, 2002: 368), pero en 1973 sólo la superaba en un 1%. Sin llegar tan lejos, veamos la evolución relativa de nuestro PIB *p.c.*, referida a la media española con su posición ordinal entre las 17 CCAA y la distancia en puntos porcentuales, a la de mayor renta (Madrid, aunque alternando con el País Vasco) y a la de menor, siempre Extremadura. Los años se han elegido en función del ciclo: el ingreso en la CEE y la recuperación de finales de los 80, la salida de la crisis del 93-94 e inicio de la fase alcista, el primer impacto de la crisis de 2008 y el inicio de la actual recuperación.

TABLA 1: Porcentaje P.I.B. P.C. Valenciano respecto a media española

Años de referencia	1986	1996	2004	2007	2011	2016
% sobre media española	98.2%	95.2%	93.4%	90.2%	87.9%	88.8%
Posición ordinal entre CCAA	8ª	10ª	10ª	10ª	12ª	11ª
Distancia a la 1ª Comunitat	33.7%	35.5%	35.8%	39.4%	47.6%	47.7%
Distancia a la última	36.9%	31.1%	30.8%	20.9%	18.4%	20.5%

Fuente: INE, CRE, años correspondientes. Cálculos sobre precios corrientes.

Desde los 80 el atraso relativo valenciano es progresivo. En una fase alcista sostenida (aunque interrumpida por la crisis del 93) hasta 2008, con un innegable aumento de la producción y el empleo, su diferencial con las regiones más pobres decrece. Por el contrario, aumenta respecto a las más ricas. Una deriva acentuada con la crisis, que revela una vulnerabilidad que la llevó al puesto 12º: más lejos de Madrid, más cerca de Extremadura. Desde los 80, la globalización abrió oportunidades de desarrollo, que las regiones no aprovecharon por igual con lo que la Comunitat Valenciana está cada vez más cerca de la España pobre y se aleja de la España rica (Tirado; Martínez Galarraga, 2016). Observación aguda pero quizás prematura. Aunque la actual recuperación del PIB *p.c.*, se deba en parte al estancamiento demográfico, cabría plantear si la crisis estuviese propiciando nuevas dinámicas, tal vez una recomposición del modelo productivo, entendido como el modo con que una economía distribuye entre los sectores económicos, la producción y el empleo.

TABLA 2: Distribución de VAB y empleo por sectores

SECTORES (en %)	1986		2007		2016	
	V.A.B.	EMPLEO	V.A.B.	EMPLEO	V.A.B.	EMPLEO
AGRICULTURA	5.2	11.8	2	2.9	2.4	2.8
ENERGÍA	4.6	0.7	2.4	1.1	3.4	1.2
INDUSTRIA	26.5	28.1	16.2	15.7	15.1	15.8
CONSTRUCCIÓN	5.4	6.9	13.2	13.9	6.3	5.6
SERVICIOS PARA VENTA (Comercio, hostelería, otros)	48.6 (24.2)	38.3 (24.1)	47.4 (23.4)	43.8 (30.4)	50.6 (25.3)	47.9 (34.5)
SERVICIOS DE NO MERCADO	9.7	14.2	18.8	22.6	22.1	26.7

Fuente: INE, CRE. PIB a precios corrientes por ramas de actividad. Años correspondientes.

El ingreso en la CEE es punto de partida, pero también de inflexión respecto a un pasado del cual quedan pistas en este cuadro. Antes aludía al arraigo del imaginario del "Levante feliz". Algo había de cierto: un modelo

productivo forjado a mediados del XIX en la franja litoral –el interior siguió con su agricultura tradicional, con aislados núcleos fabriles y algún avance en la comercial gracias al viñedo– asentado sobre una agricultura de regadío, protagonizada por pequeños propietarios y arrendatarios, la cual generaba demandas que incentivaban el crecimiento de artesanías locales y una red urbana de cierta entidad. El análisis de Salvador Calatayud coloca en el centro del modelo, las ventajas comparativas derivadas de la edafología (suelos fértiles, disponibilidad de agua, insolación...), de su ubicación geográfica cuando el progreso europeo demandó una alimentación más diversificada (expansión del viñedo, legumbres y hortalizas, arroz y más tarde del naranjo) y de una estructura de la propiedad que favoreció el cultivo intensivo por interés de los propios cultivadores directos –pequeños propietarios o arrendatarios– y grandes propietarios, casi siempre vía arrendamientos, aunque en épocas se necesitasen jornaleros (Calatayud, 2011: 110-115).

Esta agricultura fue motor de desarrollo. Incentivó una industria vinculada a la producción y comercialización agrarias (abonos, insumos, embalajes, transformados metálicos), al consumo (alimentación, textil, mueble, calzado) y/o a la urbanización. Empezó así el siglo XX con un modelo equilibrado, aunque su misma singularidad provocara frecuentes conflictos en una sociedad que no había resuelto la integración social y política de sectores, no sólo de la clase obrera, sino de pequeña burguesía rural y urbana. Pero la industria y los servicios habían ganado espacio. Tanto que historiadores han subrayado su importancia en las décadas interseculares, al calificar su continuidad de "fil industrial" (Lluch, 1976), destacarlo entre las regiones españolas (Nadal, 1987) o estudiar el impulso adicional que supuso la Iª Guerra Mundial para prolongar un proceso (Soler, 1984) que contó con industrias de la IIª Revolución Industrial (Altos Hornos, Valenciana de Cementos). Su magnitud ha sido cuantificada mediante un índice ponderado de crecimiento industrial, de 1860 a 1920. En él "la industria valenciana presenta una tasa media de crecimiento anual (2.83%) mayor que la española (2.33%)" (Martínez Galarraga, 2009: 214).

Lo relevante es que ese modelo se mantuvo vigente casi un siglo, resistió la hostil etapa autárquica, y fue la plataforma productiva en que se asentó el desarrollo de los 60. Eso sí, con la poderosa irrupción del turismo. El crecimiento demográfico y el aumento de la renta disponible tiraron del consumo interior, que fue el componente más dinámico de la demanda agregada, aunque poco a poco, la exportación fue ganando espacio. Actividades, en todo caso, de escasa exigencia tecnológica y mucha mano de obra barata. Ahí radicaba su ventaja y su debilidad. A fines de los 60, el regadío valenciano sufrió no sólo la competencia exterior sino la interior

(Murcia o Andalucía con una citricultura en la que había mucha inversión valenciana) justo cuando los insumos se encarecían y se empezaba a competir en el uso del agua por el consumo creciente de ciudades, turismo e industria, en especial la hidroeléctrica. Además, esa industria de tecnología sencilla y productos de demanda débil, encontraba insospechados competidores en productos de corte análogo como aquellos cuatro dragones asiáticos. Eran años de encarecimiento de las materias primas y desorden monetario. La crisis del petróleo reveló la obsolescencia del modelo. Si las industrias más afectadas fueron la siderurgia integral, la naval, los transformados metálicos, el calzado, el textil... de todas ellas había aquí ejemplos. Añadamos al cuadro, el retorno de emigrantes, la caída del turismo y ello en el contexto de la inestabilidad política de los 70, para calibrar la gravedad de la coyuntura.

Por eso apuntaba antes al significado de los datos de 1986 como los de inflexión de una trayectoria cuasi secular. Ha bajado el porcentaje que suponían muy poco antes, la industria o la agricultura. Pero la especialización industrial continúa por encima de la media española y cerca del porcentaje de Cataluña. También la agricultura mantiene relevancia y entre ambas dan empleo al 40% de los ocupados. Crecían los servicios y no sólo en comercio u hostelería, mayoritarios, sino los destinados a empresas y otros. También los no destinados a la venta, pero adviértase que están en un nivel muy bajo, reflejando la pobre presencia del sector público en esta Comunitat.

En 2007 el panorama es muy otro. Al volver a la tabla, destaca poderosamente el aumento del espacio ocupado por la construcción. Que supere 13% del PIB, es una anomalía. Ciertamente que la Comunitat sólo superó en décimas a la media española, pero eso indica que hubo más Comunidades que hicieron lo mismo, o sea "dirigir el ahorro exterior e interior hacia actividades cuya rentabilidad no dependía de ganancias en la productividad, sino de la continuidad del alza de los precios" (Reig, 2017: 19). Porque ese aumento de la construcción, se acompaña por el del comercio y la hostelería, cuyo porcentaje alcanzó el 30% del empleo. En suma, casi la mitad de los ocupados, lo están en actividades de baja productividad, escasa proyección exportadora, demandantes de mano de obra con poca cualificación y bajos salarios.

No puede dejar de aludirse al otro ámbito en que hay un aumento importante, el de los servicios de no mercado, mayoritariamente servicios públicos. Doblaron su peso, fenómeno ligado al despliegue del sistema autonómico y de protección social: son la quinta parte del empleo. Poco espacio, pues, el que queda para que se advierta el crecimiento en uno de los signos de la modernidad, en los servicios avanzados de alta pro-

ductividad. Menos aún, para los sectores en declive como la agricultura, reducida a mínima expresión, y la industria que pese a todo, aún se sitúa por encima de la media española. Resistieron las pymes valencianas y los "distritos industriales".

Insistiré en que se trata de una larga fase alcista de la economía valenciana, cuyo PIB *p.c.* creció en términos reales, un 70%. Indicadores de servicios básicos para la cohesión social muestran que nuestro Índice de Desarrollo Humano (media de bienestar material, sanidad y educación) pasó del 0.846 al 0.938. Es pertinente recordarlo pues en ese tiempo el PIB *p.c.* español crecía un 86.3% y el IDH pasaba de 0.852 al 0.950 (Herrero, Soler, Villar, 2010: 174 y 227). Avanzábamos menos que la media española y sobre todo, menos que muchas CCAA, pues sólo Canarias (un 55.9%), Murcia (56.9%) y Baleares (69.9%) tuvieron tasas de crecimiento menores. Es frecuente asociar este atraso relativo a la composición sectorial de producción y empleo, es decir al modelo productivo cuyo perfil apunta en trazo grueso, la tabla 2ª. Asociación cuya conclusión resulta obvia: hay que cambiarlo por otro que aumente la capacidad de crear valor añadido. Ahora bien, resulta oportuna una puntualización. No es casual que las CCAA citadas como casos de menor crecimiento, figuren a la vez entre las de mayores ganancias poblacionales. Más personas obligan a un aumento mucho mayor del PIB. Y hablar de personas supone hablar de productividad. Al respecto, un reciente artículo compara Cataluña, Madrid y Valencia en sendos supuestos: de un lado, se calcula el VAB que generaría la economía valenciana si tuviesen las tres, el mismo modelo productivo pero cada una con su propio nivel de productividad; de otro, si con la distribución real en sectores, se igualase el nivel de productividad. El cálculo concluye que con estructuras productivas análogas y productividades distintas, el diferencial sería mayor que si los que se igualasen fuesen los niveles de productividad. Concluyen que "la magnitud del *efecto estructura* es reducida" siendo más acusado el efecto *productividad* (Gil, Llorca, Picazo, 2017:202). O sea, siendo obvio que una mejor distribución sectorial de producción y empleo favorece el crecimiento, parece serlo también que aún es mejor, aumentar la productividad. Los datos son elocuentes: la economía valenciana en 2007 tenía una productividad por hora trabajada de 26.6 euros, cuando la media española era de 27.9. Más cercana a la de Andalucía con 25.4 que a la de Madrid, con 31.6 euros.

Los datos registran pues, una modificación de la estructura productiva. La nueva presentaba una especialización en actividades hostelero-turísticas y constructoras, con mucho empleo de escasa cualificación y muy dependiente de que los precios siguiesen subiendo. Que la proporción de inmigrantes llegase al 16%, empeoró la distribución de la renta, por la

Infra-salarización de estos. Un cambio de modelo consciente. Con los tipos de interés muy bajos, gran parte del ahorro interior y exterior fue canalizado por las Cajas hacia la construcción y el crédito hipotecario; empresarios de otros sectores se hicieron constructores; la acción gubernamental fue muy permisiva con recalificaciones de terrenos o planes de urbanización y más que pródiga en inversiones improductivas en apoyo de la opción ... Ciertamente se invirtió en otros activos (equipos, maquinaria, TICs, almacenes, naves, etc.) pero el destino mayoritario de la inversión no se dirigió hacia actividades de alta productividad, sino que alimentó la burbuja especulativa.

¿Una opción errónea? En una economía de mercado, la renuncia al beneficio privado a corto plazo es difícil de frenar, pero la infravaloración del riesgo, la tendencia a la desmesura, lo desatado de la codicia y el corolario de corrupción fueron tales en el caso valenciano, que no cabe la pregunta. Incluso admitiendo que los beneficios, aunque desigualmente repartidos, alcanzaron a muchas capas sociales. Porque crecer, se creció. Pero menos que otros, y de un modo tan desequilibrado, con tanta vulnerabilidad que la crisis se manifestó con una intensidad superior a la mayoría de regiones españolas.

Así fue. La crisis se abatió sobre una ciudadanía encomendada al gasto y al endeudamiento. Se le han dedicado lúcidas páginas, algunas al caso valenciano (*Pasajes*, 2010). Resaltaré lo que supuso de fractura del sueño de una Florida mediterránea. La intensidad de la crisis alcanzó aquí cotas muy altas en cuanto a la caída del PIB (7.6% entre 2008 y 2013) o renta *per cápita* (7.2%), a la destrucción de empleo (20.3% menos) y aumento del paro (más de medio millón de parados), a la desigualdad (el índice de Gini pasó del 0.316 al 0.363) o a la población en riesgo de pobreza (casi un tercio de las familias). Aparte de destrozar el sistema financiero autóctono. Falta un dato dirimente. En todo este período, la Comunitat fue perdiendo protagonismo exportador. Si a mediados de los 80, las exportaciones valencianas rozaban el 18% del total exportador español, diez años después suponían el 14, porcentaje que con la crisis caería al 9.3%, ya en 2012. La hipótesis podría formularse así: el modelo productivo secular mostró sus debilidades desde finales de los 60 y se enfrentó a la internacionalización económica con una estructura cada vez más menos competitiva, que fue limando sus ventajas comparativas. En los 90, las nuevas tecnologías abrieron la brecha al favorecer que se diese otro paso en la deslocalización industrial, se troceasen los procesos productivos y se definiesen unas redes, las llamadas Cadenas Globales, que resultaban dañinas para quienes, como las manufacturas valencianas, utilizaban preferentemente recursos locales. No es casual que el retroceso exportador fuera tan intenso

en sectores tradicionales (textil, calzado, juguetes, verduras y frutas), no compensado por la pujanza del automóvil o el modesto crecimiento de la exportación de bienes de equipo, química o electrónica de consumo.

Ante la disyuntiva de competir en precios o hacerlo en calidad, vía tecnología y conocimientos, el contexto internacional ofreció otra opción: al calor de la demanda turística y la abundante liquidez, se prestó, se invirtió, se construyó, se gastó, se creó empleo y se implementaron políticas para realimentar el proceso. Después se advertiría que esa dedicación lastimaba posibilidades de resistir al pinchazo de la burbuja. Porque parte de la cuestión reside en la capacidad de una economía, primero para resistir un impacto como el de la crisis; y segundo para adaptarse a las nuevas condiciones. Lo que hoy la literatura llama *resiliencia* y sobre la cual sabemos que regiones especializadas en manufacturas y servicios de mercado, han resistido mejor que aquellas en que mayor espacio ocupaban la construcción, el turismo y a veces la agricultura (Reig, 2017: 24).

Procede pues, asomarse a la otra dimensión del término, la habilidad para retomar el crecimiento tras el *shock*, manteniendo o reorientando su trayectoria. En 2016, la renta *p.c.* valenciana roza el nivel que tuvo en 2008, aunque se deba en gran medida al estancamiento demográfico. El PIB total dista aún de recuperar el nivel pre-crisis. Más aún ocurre con el empleo: 1.86 millones de ocupados frente a los 2.17 que hubo entonces. Con todo, sirve la fecha para fijar la realidad de la recuperación -desde 2013 el crecimiento es constante- y detectar sus bases.

Es obvio que la gran pérdida de valor y empleo se produjo en la construcción, las actividades inmobiliarias y financieras. Bien, pues en 2016 todavía no llegan a la mitad del empleo que alcanzaron y producen un 21% menos del VAB. Aunque hayan de separarse los servicios inmobiliarios, que recuperan valor. En las tres ha habido un lógico aumento de la productividad. Recuperan o se acercan a los niveles de 2008 la agricultura, las manufacturas, comercio y hostelería, actividades profesionales y otros servicios de no mercado (domésticos, artísticos, etc.). Pero crecer, lo que se dice crecer de un modo significativo, sólo lo hace el sector público que supone el 22% del VAB y casi el 27 del empleo. Se sigue, pues, sin alcanzar las cotas pre-crisis en la práctica totalidad de sectores y sólo en el sector público se registra un apreciable aumento. Un matiz: aumenta, aunque sin recuperar el nivel anterior, el número de empleos en comercio y hostelería.

No puede decirse que la crisis propicie una modificación del modelo productivo. Ha corregido el exceso en construcción y poco más. Porque camareros y empleados públicos no son la mejor propuesta de futuro. Éste plantea retos de otra envergadura: eficiencia en la gestión pública,

competitividad y productividad, especialización en servicios o productos industriales muy concretos, originales, de los que otros no puedan, sepan o quieran hacer. No son los únicos retos. También los de cohesión social cuando se apunta la persistencia de amplios grupos sociales en riesgo de exclusión social y un imparable "invierno demográfico". Tendencias contrapuestas que presionan al alza el gasto público para mantener los niveles de cohesión del sistema y a su recorte para sostener su viabilidad financiera y la competitividad del sistema económico.

No es claro que exista una específica "cuestión valenciana". Sus problemas y sus retos de futuro son comunes a tantas economías periféricas. Los indicadores de calidad de vida sitúan a la Comunitat en posiciones rezagadas respecto a las regiones españolas punteras. El índice de calidad de vida que elabora la OCDE, la coloca en el puesto 11º de las regiones españolas, el de Desarrollo Humano, en el 13º y el de competitividad, en el 11º. Cuidado, no obstante. Los niveles de dichos índices corresponden a los de un país desarrollado y eso niega en parte, la premisa mayor: no estamos hablando de un fracaso de la sociedad. Pese a todo, la Comunitat se sitúa en el entorno de los países avanzados, aunque sea en su banda baja, en su periferia.

Aquí interviene la percepción de una sociedad en que persiste un imaginario que los datos cuestionan. ¿Acaso la regularidad de esas posiciones no significa que ese es el lugar que nos corresponde?. La cuestión remite sobre todo al futuro. A la capacidad de adaptación activa a una renovada fase del proceso globalizador. Una fórmula a corto plazo: hacer mejor hasta lo que ya se hace bien. Porque la productividad no deriva sólo de un cambio del modelo productivo; éste resulta de una difícil y lenta búsqueda de espacios nuevos en la que las empresas privadas son dirimientes. Puede ganarse en competitividad en sectores que dan mucho empleo, que no tiene porqué ser ni tan descualificado, ni tan precario, ni tan infra-salarizado. En hostelería, en turismo, en agroalimentarias o en el propio sector público, donde la mejora en la gestión resulta imprescindible. No hay que menospreciar sectores con futuro y en los que la innovación puede incrementar sus niveles de valor y de empleo. Ejemplos como los del zapato italiano son prueba de que la innovación, el diseño y la mejora tecnológica también son aplicables a sectores tradicionales. Y no sólo a la industria, a la exportación de naranjas, a los servicios turísticos, a los hosteleros o a la gestión del sector público.

Parece obvio que los aumentos del ingreso por habitante y del bienestar social van a depender en gran medida, de la capacidad para incrementar la productividad de nuestra economía. Y razonable suponer

que dicho incremento se liga hoy a una mejor y mayor utilización del capital humano, de las nuevas tecnologías y sobre todo de los activos relacionados con el conocimiento. Que crezcan actividades nuevas es cuestión de tiempo. Algunas ya están aquí aunque su espacio e intensidad sean insuficientes. No es fácil que en un mundo condicionado por la existencia de cadenas globales, puedan llegar a generar un crecimiento que sitúe a la Comunitat en lugares de privilegio. Por eso, pensar el futuro no implica desentenderse de los espacios en que se está creando el empleo ahora; mucho menos que en ese espacio sólo se necesite trabajo de escasa cualificación y salarios. Que lo siga haciendo pero en mejores condiciones, no puede sino redundar en beneficios, en tanto se sustancia un hipotético cambio de modelo, que en cualquier caso exigirá tiempo y esfuerzos compartidos.

Bibliografía citada

- ALCARAZ, M. (2009): *De l'èxit a la crisi. Pamflet sobre la política valenciana*. P.U.V. Valencia.
- CALATAYUD, S. (2011): "Desarrollo agrario e industrialización. Crecimiento y crisis en la economía valenciana del siglo XX" *Historia Contemporánea*, nº 42, ps. 105-148. Madrid.
- DOMÍNGUEZ, R. (2002): *La riqueza de las regiones. Las desigualdades económicas regionales en España (1700-2000)*. Ed. Historia Alianza Editorial. Madrid.
- HERRERO, A./SOLER, C./VILLAR, A. (2010): *Desarrollo humano en España. 1980-2007*. I.V.I.E-Bancaja. Valencia
- LLUCH, E. (1976): *La vía valenciana*. Ed.62, E.Climent. Valencia.
- MARTÍNEZ-GALARRAGA, J. (2009): *La producción industrial en el País Valenciano (1861-1920)*. Tirando del "hilo industrial". Fund. E.Lluch-Ed. Milenio. Barcelona.
- NADAL, J. (1987): "El desenvolupament de l'economia valenciana a la segona meitat del segle XIX". *Recerques*, 19, ps. 115-132. Barcelona.
- AAW (2013); "La gran depresión de los años diez. Orígenes consecuencias: el horizonte previsible". *Pasajes de Pensamiento Contemporáneo*. Primavera. PUV, Valencia
- REIG, E. ed. (2017): *La competitividad de las regiones españolas ante la economía del conocimiento*. Fund. BBVA, Bilbao.
- SOLER, V. (1984): *Guerra i expansió industrial: País Valencià (1914-1923)*. Inst. Alfons el Magnànim, Diputació, Valencia.
- TIRADO, D.; MARTÍNEZ GALARRAGA, J. (2016): "La Comunitat Valenciana y la España pobre" *Levante EMV*, 8-V-16.

Resumen

*D*urante el último cuarto del siglo XX, la Comunitat Valenciana ha retrocedido en su posición relativa en lo que a renta por habitante respecta. El declive surge de la falta de respuesta de su histórico modelo productivo basado en el uso de mano de obra barata y tecnología sencilla en su industria y en la exportación de productos agrarios, al aumento de la competencia en los 80. Su sustitución por otro que primaba construcción, comercio minorista y hostelería agravó sus carencias al rebajar los niveles de productividad con la creación de puestos de trabajo descualificados, ocupados por inmigrantes. Un aumento poblacional que la crisis mostró inasumible y generó una fuerte destrucción de empleo. Tras la crisis, se le plantea a la Comunitat, la conveniencia de fomentar nuevas actividades vinculadas a la economía del conocimiento, pero también la exigencia de atender a los sectores que constituyen el grueso del empleo. A corto plazo, mejorar en los sectores que ya se conocen e incrementar en ellos la productividad y el valor añadido parece tarea ineludible, aunque insuficiente.

PALABRAS CLAVE: Declive valenciano. Convergencia. Modelo productivo. Productividad.

Crecimiento, competitividad e internacionalización de la economía valenciana

Begoña Fuster García
Dpto. Análisis Económico Aplicado
Instituto de Economía Internacional
Universidad de Alicante

SUMARIO: I. CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA VALENCIANA. II. EL SECTOR EXPORTADOR VALENCIANO. III. DEBILIDADES DEL TEJIDO EMPRESARIAL VALENCIANO. 1. El tamaño empresarial. 2. La productividad del trabajo. 3. El esfuerzo innovador. IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

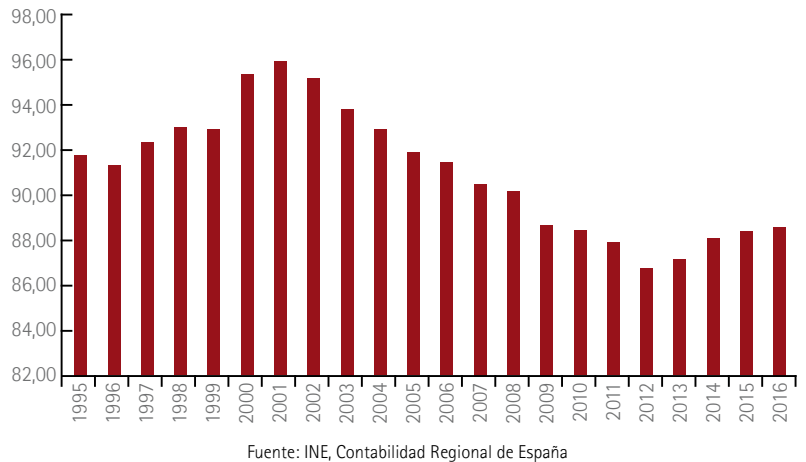
I. Crecimiento de la economía valenciana en el contexto nacional

Históricamente la Comunidad Valenciana se ha caracterizado por ser una región próspera, con un elevado nivel de bienestar. En la segunda mitad del siglo XX, la Comunidad Valenciana consiguió un crecimiento sostenido de su renta per cápita, de manera que hasta mediados de los noventa el nivel de vida de sus habitantes se mantuvo en torno a la media nacional, aunque ligeramente por encima de la misma. Esta evolución se explica porque, a pesar de presentar una mayor capacidad de generar renta, también registró un mayor aumento en términos de población (Reig y Picazo, 1997).

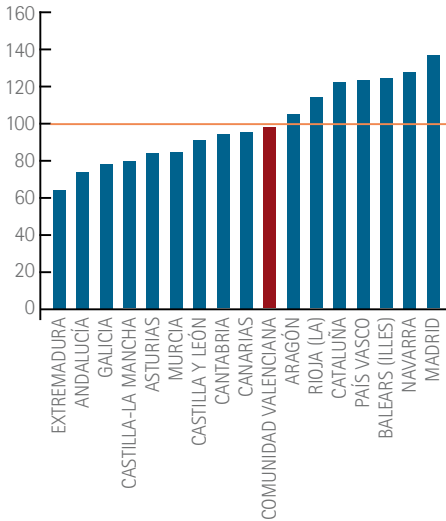
Este escenario cambia a principios de siglo, asistiendo a un progresivo deterioro en el nivel de vida de los habitantes valencianos en relación al

promedio español, que responde tanto a un mayor crecimiento demográfico impulsado por la inmigración como a un comportamiento menos dinámico de la renta que se acentúa notablemente en el periodo de crisis económica reciente. De esta manera, la renta per cápita valenciana se ha situado por debajo de la media nacional, llegando a representar en 2012 un 86,75 por ciento de la misma, el nivel más bajo de su historia reciente, recuperándose lentamente desde entonces hasta alcanzar en 2016 un 88,84 por ciento, todavía lejos del nivel de renta per cápita media de España (gráfico 1).

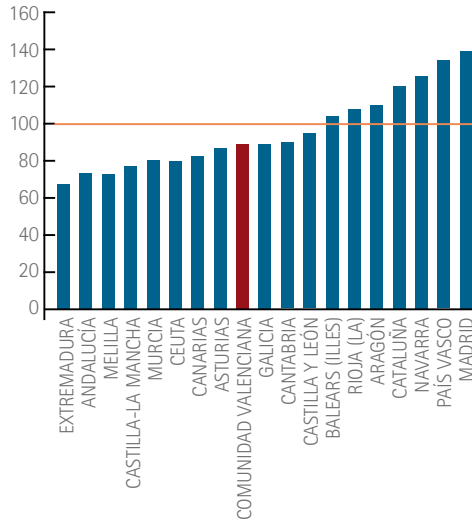
GRÁFICO 1: PIB per cápita de la Comunidad Valenciana respecto a la media nacional, 2000-2016 (números índice, media nacional=100)



En comparación con el resto de regiones españolas, la Comunidad Valenciana en estas últimas dos décadas ha venido perdiendo posiciones en el ranking nacional en términos de PIB per cápita, pasando de ser la octava región en 2000 a ser la undécima en 2016, situándose por detrás de Comunidades Autónomas que hasta entonces presentaban una renta per cápita inferior a la valenciana, es el caso de Galicia, Cantabria y Castilla-León, que sin alcanzar la media nacional, presentan niveles de renta per cápita superiores a los de la Comunidad Valenciana (gráficos 2 y 3). Esta situación pone de manifiesto la necesidad de que la Comunidad Valenciana realice un importante esfuerzo para aumentar sus niveles de eficiencia y productividad y, de esta manera, conseguir aumentar los niveles de bienestar y renta per cápita.

GRÁFICO 2: PIB per cápita de las CC.AA. Españolas, 2000 (media nacional=100)

Fuente: INE, Contabilidad Regional de España.

GRÁFICO 3: PIB per cápita de las CC.AA. Españolas, 2016 (media nacional=100)

Fuente: INE, Contabilidad Regional de España.

Si analizamos el largo plazo, se observa que desde mediados de siglo pasado hasta la actualidad, la Comunidad Valenciana, al igual que las Comunidades Autónomas que partían de un mayor nivel de PIB per cápita, ha presentado un comportamiento menos dinámico que la media nacional, al presentar tasas de crecimiento tanto de la renta como de la población mayores que España, con un diferencial superior en el caso de población que en el del PIB (cuadro 1). El crecimiento económico valenciano en este periodo, al igual que en el conjunto nacional, ha ido acompañado de importantes transformaciones estructurales, de progreso económico y modernización institucional.

Cuadro 1: DIFERENCIAL DE CRECIMIENTO DEL PIB, LA POBLACIÓN Y EL PIB PER CÁPITA EN LA COMUNIDAD VALENCIANA RESPECTO A ESPAÑA, 1955-2016*

	PIB	Población	PIB per cápita
Comunidad Valenciana	0.08	0.43	-0.36

(*): Diferencial respecto a la media nacional en tasas de crecimiento anual acumulativa. Datos de VAB a precios de 2010.

Fuente: PARELLADA, Martín (2017)

La pieza clave del crecimiento económico valenciano desde los años sesenta, al igual que en el conjunto de España, aunque en menor medida que en ésta, ha sido el aumento de la productividad del trabajo, impulsado por la intensificación de capital y el progreso técnico o la mejora en la eficiencia conjunta de los factores productivos aplicados al proceso productivo. No obstante, la consideración de un periodo tan amplio puede dar lugar a confusión, dado que la Comunidad Valenciana, al igual que el resto de España, ha cambiado su modelo de crecimiento a lo largo de la década de los noventa, aumentando su capacidad generadora de empleo y registrando una continua desaceleración en el crecimiento de la productividad del trabajo (Myro, 2017). Este cambio en la pauta de crecimiento ha sido radical hasta el punto de que en el periodo expansivo 1995-2007 el crecimiento de la productividad del trabajo fue prácticamente nulo, llegando incluso a alcanzar en la economía valenciana tasas de crecimiento negativo, lo que es un hecho muy preocupante.

La crisis reciente ha corregido los excesos de este cambio en las pautas del crecimiento, propiciando un aumento en el rendimiento por empleado que, sin embargo, no responde a una mejora en la eficiencia productiva impulsada por una mayor capacidad de innovación de la economía valenciana sino a la fuerte destrucción de empleo que ha conllevado la crisis y que ha afectado en mayor medida a los empleos de baja cualificación y, por tanto, a los empleos menos productivos.

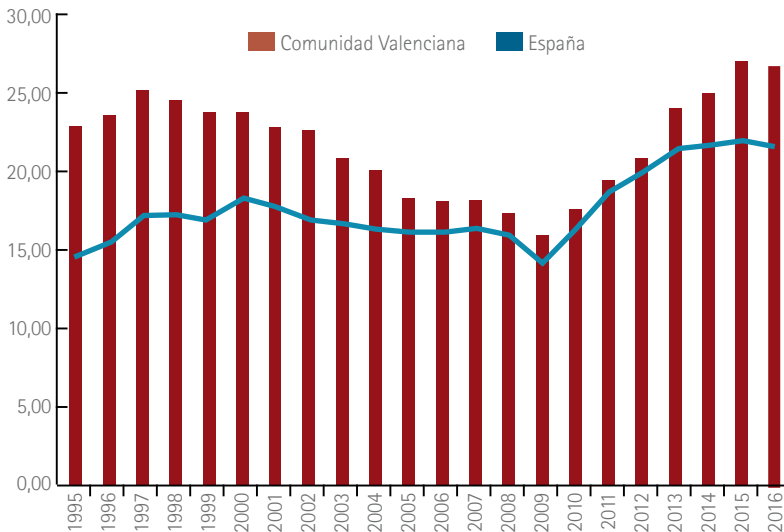
El modelo de crecimiento de las últimas décadas ha dificultado la adaptación de la Comunidad Valencia al actual entorno competitivo, dado que el aumento en la renta en el periodo de expansión (1995-2007) ha ido acompañado de aumento en los salarios y otros costes, aunque no de ganancias de productividad. De esta manera, la ventaja competitiva de las empresas valencianas se ha visto doblemente amenazada. Por un lado, debido a la cada vez mayor presencia en los mercados internacionales de países emergentes con los que difícilmente se puede competir en costes y precios. Por otro lado, por el freno o incluso el retroceso en el crecimiento de la productividad que les ha dificultado competir con países más avanzados, vía innovación y diferenciación del producto. Solo las empresas más innovadoras que han invertido en tecnología, capital humano, diseño, marca y estrategias de gestión avanzadas han podido mantener una posición competitiva en los mercados internacionales.

Esta pérdida de ventajas competitivas se pone de manifiesto al analizar el sector exportador valenciano, uno de los pilares fundamentales de la economía regional, que se ha debilitado notablemente durante la etapa de expansión económica y los primeros años de crisis.

II- El sector exportador valenciano

La Comunidad Valenciana tradicionalmente se ha caracterizado por su importante vocación exportadora, configurándose como una región con una base económica fuertemente orientada al exterior. De hecho, el peso de las exportaciones en el PIB hasta finales del siglo pasado ha sido notablemente mayor que en el conjunto nacional (Fuster, 1995). No obstante, desde mediados de la década de los noventa se ha asistido a un deterioro en el dinamismo exportador, que se refleja en una notable caída de la propensión a exportar hasta 2009 (gráfico 4). Las exportaciones valencianas han pasado de representar más de un 25 por ciento del PIB regional a finales de los noventa a un 16 por ciento del PIB en 2009. La progresiva desaceleración en el crecimiento de las ventas valencianas al exterior en estos años se explica atendiendo, por un lado, al fuerte dinamismo de la demanda interna que ha caracterizado al periodo de expansión económica 1995-2007 y que ha desplazado a un segundo plano las exportaciones y, por otro lado, al desplome generalizado de los flujos de comercio mundial en 2008 y 2009 como consecuencia de la profunda crisis económica.

GRÁFICO 4: Evolución de las exportaciones de bienes en la Comunidad Valenciana y España (porcentajes del PIB)



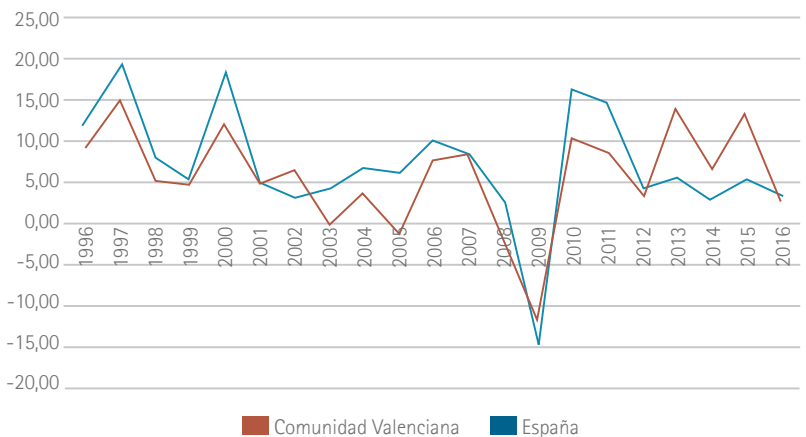
Fuente: INE, Contabilidad Regional de España y Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, Datacomex.

Esta negativa evolución se atribuye principalmente a la debilidad mostrada por los sectores tradicionales de la exportación valenciana como textil, calzado, juguetes, frutas y hortalizas, al tiempo que los sectores más avanzados, es decir, los sectores de mayor elasticidad renta de la demanda y mayor contenido tecnológico presentan ganancias relativas.

A partir de la abrupta caída de 2009, las exportaciones regionales recuperan con rapidez su senda de crecimiento. La intensa y prolongada debilidad de la demanda nacional durante los años de crisis económica incentivó la búsqueda de nuevos mercados en un escenario caracterizado tanto por la recuperación del comercio mundial como por la ganancia de competitividad precio de los productos valencianos. La depreciación del euro frente al dólar y, en mayor medida, la moderación de los costes laborales y financieros, así como el ajuste de los márgenes empresariales son los principales factores que explican la mejor posición competitiva de las empresas valencianas en los últimos años. Desde 2015, las exportaciones regionales han mostrado un ritmo menos dinámico que en el pasado reciente, frenando su crecimiento como respuesta al mayor dinamismo mostrado por la demanda interna.

La comparación con el conjunto de España revela que desde mediados de los noventa las exportaciones valencianas han crecido menos que las nacionales como consecuencia de la pérdida de ventajas competitivas en los sectores tradicionales de la exportación valenciana. Solo en el trienio 2013-2015 las ventas valencianas al exterior han crecido a un ritmo mayor que las nacionales y la explicación de este comportamiento se encuentra en el sector del automóvil, cuyas exportaciones han sido muy dinámicas (Gil y Llorca, 2017).

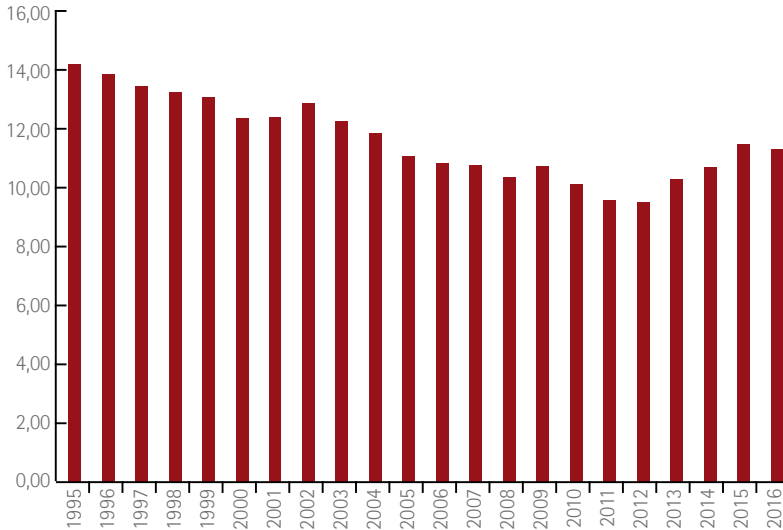
GRÁFICO 5: Evolución de las exportaciones de bienes en la Comunidad Valenciana y España (tasas de variación anual)



Fuente Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, Datacomex.

El peor comportamiento mostrado por la exportación valenciana en relación a la nacional se traduce en una notable pérdida de peso relativo en el conjunto de España, de manera que los productos valencianos han pasado de representar el 14,5 por ciento de las exportaciones españolas en 1995 al 9,6 por ciento en 2012 (gráfico 6). No obstante, el año 2012 marca un punto de inflexión y a partir de este momento la tendencia se invierte, alcanzado en 2016 una cuota del 11,55 por ciento, todavía inferior al peso que representaban a mediados de los noventa.

GRÁFICO 6: Peso de las exportaciones valencianas en el conjunto nacional (porcentajes)

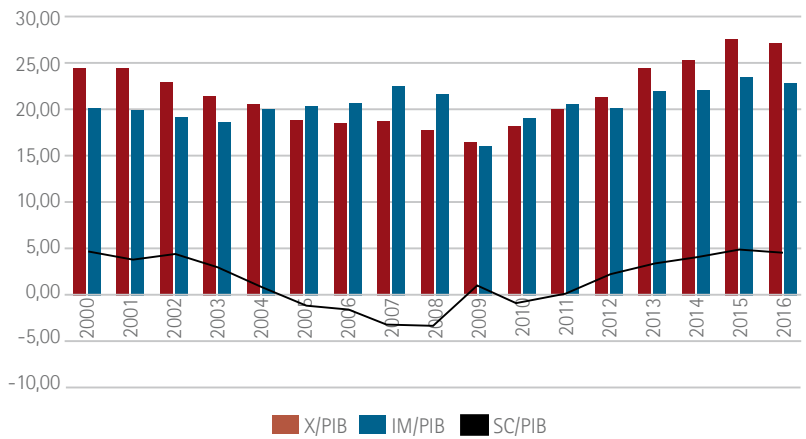


Fuente: Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, Datacomex.

El menor dinamismo que presentan las exportaciones regionales durante el periodo expansivo ha venido acompañado de un fuerte impulso importador alentado por la demanda interna, hasta el punto de que el saldo comercial positivo que tradicionalmente ha caracterizado a la economía valenciana se reduce, llegando a presentar déficit comercial entre 2005 y 2011, con la única excepción del año 2009 (gráfico 7). Paralelamente al fuerte dinamismo que presenta la actividad exportadora valenciana desde 2010, la crisis económica ha dado lugar a una notable reducción de la factura importadora provocada por la fuerte contracción de la demanda interna. Este cambio en la evolución de los flujos comerciales que ha supuesto la crisis ha ayudado a corregir

el saldo comercial valenciano, que desde 2012 presenta un creciente superávit, recuperando uno de los rasgos característicos de la economía valenciana, su positivo saldo comercial. Si en 2008 la Comunidad Valenciana arrojaba un déficit comercial que ascendía a 4.148 millones de euros (-3,70 por ciento PIB), en 2016 presenta un superávit de 4.532 millones de euros (4,31 por ciento PIB).

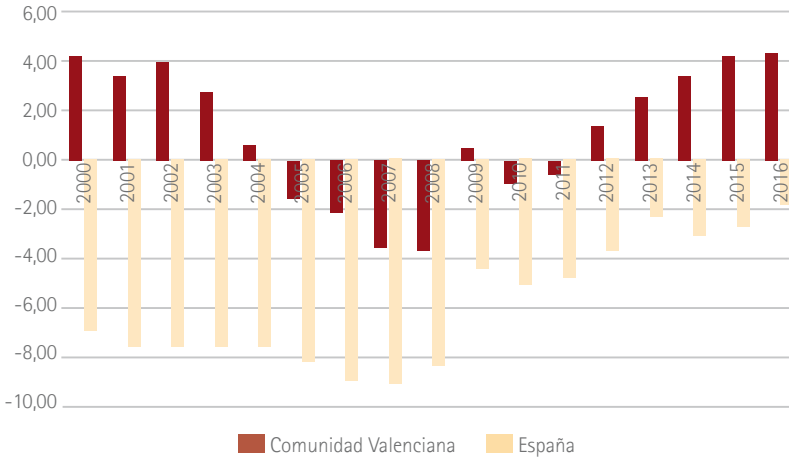
GRÁFICO 7: Exportaciones, Importaciones y Saldo comercial de la Comunidad Valenciana, 2000-2016 (en porcentajes del PIB)



Fuente: Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, Datacomex..

La comparación con el conjunto nacional pone de manifiesto otro de los rasgos que caracteriza al sector exterior valenciano, sus mejores resultados comerciales con el exterior (gráfico 8). Mientras que en España la balanza comercial no ha abandonado en ningún momento su tradicional saldo deficitario, la Comunidad Valenciana ha presentado superávit comercial, salvo en la etapa 2005-2011. No obstante, la trayectoria seguida por el saldo comercial medido en porcentajes del PIB ha sido similar en España y en la Comunidad Valenciana, observándose un continuado deterioro durante el periodo de expansión económica, de manera que en 2007 tanto España como la Comunidad Valenciana presentan déficit comercial, del 9,26 por ciento y del 3,70 por ciento, respectivamente. En los últimos cincuenta años no se había alcanzado semejante déficit comercial. La crisis ha tenido un efecto corrector sobre el déficit comercial, de manera que este desequilibrio se ha ido corrigiendo durante los últimos años, situándose en 2016 en un déficit del 1,92 por ciento en España, la cuota más baja de su historia reciente, y en un superávit del 4,31 por ciento en la Comunidad Valenciana.

GRÁFICO 8: Saldo comercial en la Comunidad Valenciana y España, 2000-2016 (en porcentajes del PIB)



Fuente: Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, Datacomex.

III- Debilidades del tejido empresarial valenciano

Las razones del peor comportamiento exportador valenciano en relación con la media nacional hay que buscarlas en las debilidades que presenta el tejido empresarial valenciano, que suponen un freno al proceso de internacionalización. Estas debilidades están vinculadas a su reducido tamaño, a sus bajos niveles de productividad y a su escaso esfuerzo innovador. Estos rasgos, característicos de buena parte del tejido empresarial español, se manifiestan de manera más acentuada en la economía valenciana.

1. El tamaño empresarial

Uno de los principales rasgos del tejido empresarial valenciano es el reducido tamaño de sus empresas, lo que supone un freno para acceder a los mercados exteriores. Es bien sabido que el tamaño empresarial es un factor decisivo para la adopción de estrategias de internacionalización, de manera que la probabilidad de que una empresa exporte crece con su tamaño. Una explicación se encuentra en la existencia de costes de entrada en los mercados de exportación que adoptan la forma de costes hundidos o irre recuperables, más fácilmente asumibles por las empresas de mayor dimensión. Según el Directorio Central de Empresas que elabora el INE (DIRCE), la Comunidad Valenciana cuenta en 2016 con 344.335 empresas, lo que supone un 10,65

por ciento del total nacional. El tejido empresarial valenciano, al igual que el del conjunto de España, se caracteriza por una elevada presencia de empresas sin asalariados y pequeñas y medianas empresas (pymes). En 2016, el 95,7 por ciento son microempresas (menos de 10 asalariados) y solo el 0,09 por ciento son grandes empresas con 250 o más asalariados (porcentaje por debajo de la media nacional, 0,12 por ciento). En cuanto a la evolución desde el inicio de la crisis, el único grupo de empresas que ha aumentado su representatividad en el tejido empresarial ha sido las empresas sin asalariados o autónomos que representan el 54 por ciento en la Comunidad Valenciana y el 55,4 por ciento en el conjunto nacional (cuadro 2). Estos datos confirman uno de los rasgos más importantes del tejido empresarial tanto valenciano como nacional, su reducida dimensión, que se manifiesta de manera más acentuada en la región valenciana.

CUADRO 2: COMPOSICIÓN DEL TEJIDO EMPRESARIAL POR TAMAÑO (EN PORCENTAJES)

	Comunidad Valenciana		España	
	2008	2016	2008	2016
Sin asalariados	48,9	54,03	51,3	55,38
Menos de 10	44,9	41,70	42,8	40,32
De 10 a 50	5,3	3,61	5,0	3,58
De 50 a 250	0,7	0,57	0,7	0,60
250 y más	0,2	0,09	0,2	0,12
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: INE, Directorio Central de Empresas (DIRCE)

2.- La productividad del trabajo

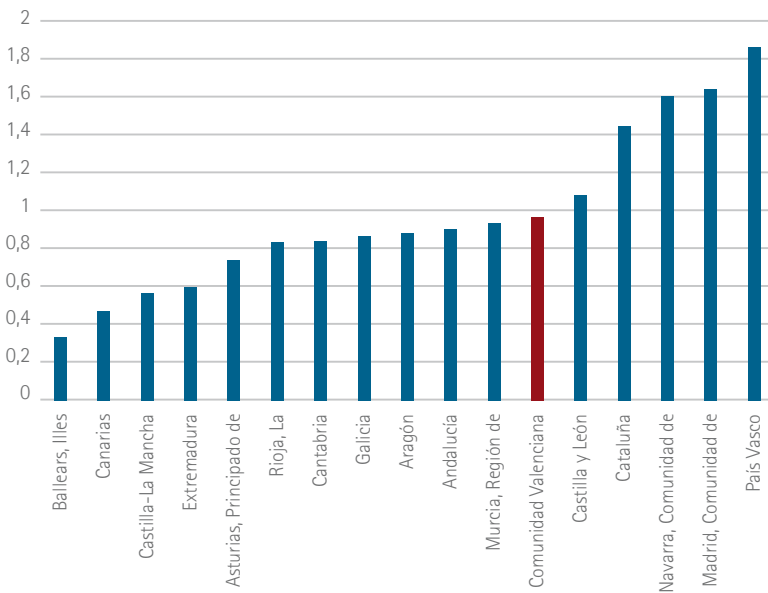
El reducido tamaño empresarial supone asimismo un freno a la incorporación de capital humano y tecnológico, así como a la utilización de técnicas de gestión y dirección avanzadas, lo que tiene un impacto negativo sobre la productividad del trabajo y la internacionalización. Diversos estudios han puesto de manifiesto la relación directa que existe entre dimensión empresarial y productividad por ocupado, de manera que las empresas de menor dimensión son las que presentan un menor rendimiento por ocupado (Huerta y Salas, 2012). Asimismo, las empresas menos productivas son las que presentan menor capacidad para crecer e internacionalizarse. En este contexto, otra debilidad que manifiesta el tejido empresarial valenciano es el bajo nivel de rendimiento por ocupado. El principal motor del crecimiento económico en la etapa de expansión previa a la crisis ha sido el empleo más que la productividad del trabajo, dado que esta última permaneció prácticamente estancada. A partir de 2007, la intensa destrucción de puestos de trabajo que caracteriza a la crisis se traduce en un aumento del rendimiento por ocupado. Este aumento en la productividad responde principalmente a la desaparición

de las empresas menos productivas y a la consiguiente destrucción de empleo sobre todo de baja cualificación, y no a mejoras en la eficiencia productiva. La menor productividad por ocupado, así como las mayores dificultades de acceso a la financiación ajena que caracteriza a las pymes suponen un obstáculo al crecimiento la actividad exportadora de las empresas valencianas.

3.- El esfuerzo innovador

Por último, el esfuerzo innovador es un factor clave en el proceso de crecimiento e internacionalización. Los gastos totales en I+D de la Comunidad Valenciana en 2016 apenas representan el 1 por ciento del PIB, porcentaje inferior a la media nacional (1,2 por ciento del PIB) y a la de la UE-28 (2,0 por ciento). El modesto esfuerzo en I+D por parte de la Comunidad Valenciana posiciona a esta región en la zona media del ranking de las comunidades autónomas españolas, concretamente, en el sexto puesto. Este ranking está liderado por País Vasco y Madrid, con un esfuerzo inversor equivalente al 1,9 y 1,7 por ciento de su PIB, respectivamente (gráfico 8). Si se tiene en cuenta el número de habitantes, la Comunidad Valenciana empeora su posición relativa, situándose como la octava región del ranking. Asimismo, el análisis comparado de la Comunidad Valenciana respecto a las regiones europeas líderes en innovación pone de manifiesto una desfavorable posición de la región en el contexto europeo.

GRÁFICO 8: Gastos en I+D por Comunidades Autónomas, 2016 (en porcentajes del PIB)



Fuente: INE, Estadística de I+D

El menor esfuerzo en I+D de la Comunidad Valenciana se debe principalmente a menor participación del sector empresarial y de la Administración pública (cuadro 3). El bajo esfuerzo innovador empresarial dificulta tanto el avance de la productividad del trabajo como su actividad exportadora.

CUADRO 3: GASTOS EN I+D POR SECTOR DE EJECUCIÓN, COMUNIDAD VALENCIANA/ESPAÑA (EN PORCENTAJES)

	2011	2012	2013	2014	2015
Administración Pública	4,7	5,0	5,0	5,1	5,0
Enseñanza Superior	12,3	12,7	12,9	13,2	12,7
Empresas + IPSFL*	5,7	5,7	5,9	6,1	6,0
TOTAL	7,4	7,5	7,7	7,9	7,7

(*) IPSFL: Instituciones privadas sin fin de lucro

Fuente: INE, Estadísticas de I+D

En el actual contexto de creciente globalización se pone de manifiesto la necesidad de adoptar medidas encaminadas a reforzar la competitividad de las empresas valencianas, tratando de hacer frente a las debilidades que presenta el tejido empresarial valenciano. Se trata de acciones que fomenten el aumento del tamaño empresarial, la intensificación del esfuerzo en I+D, la mejora en la cualificación de la mano de obra y la apuesta por la profesionalización en el ámbito de la dirección empresarial, especialmente en las pequeñas empresas. Asimismo, también es necesario actuar sobre el entorno en el que se lleva a cabo la actividad empresarial, el marco institucional y los mercados de factores productivos.

V. Conclusiones

La Comunidad Valenciana se ha caracterizado por ser una región con un elevado nivel de bienestar de sus habitantes, ligeramente superior a la media nacional. Sin embargo, desde mediados de la década de los noventa ha venido registrando un progresivo deterioro en el nivel de vida de sus habitantes en relación al promedio español, que ha situado a la renta per cápita valenciana por debajo de la media nacional y le ha hecho perder posiciones en el ranking de las comunidades autónomas españolas.

La región ha cambiado su pauta de crecimiento desde los noventa, aumentando su capacidad generadora de empleo y registrando una progresiva desaceleración en el crecimiento de la productividad del trabajo, de mayor

intensidad que en el conjunto nacional. De esta manera, el rendimiento por ocupado, que había sido la pieza clave del crecimiento económico valenciano desde mediados del siglo, pasa a un segundo plano registrando un crecimiento prácticamente nulo. Solo durante los años de crisis hemos asistido a un mayor crecimiento de la productividad por ocupado que responde a la fuerte destrucción de empleo que caracteriza esta etapa y no a una mayor capacidad de innovación de la economía valenciana.

Este cambio en el modelo de crecimiento ha afectado negativamente a la competitividad de las empresas valencianas y se ha reflejado en un deterioro de su sector exportador. La Comunidad Valenciana, que tradicionalmente ha mostrado una gran vocación exportadora, ha asistido desde finales de siglo a un importante deterioro en el dinamismo exportador mucho más acusado que en el resto de España, lo que ha supuesto una pérdida significativa de peso de los productos valencianos en la exportación nacional.

En el actual contexto de creciente globalización, la Comunidad Valenciana debe afrontar el reto de mejorar la competitividad de sus empresas y, para ello, es necesario hacer frente a las principales debilidades que padece su tejido empresarial, que derivan de una reducida dimensión empresarial, una baja productividad por ocupado y un escaso esfuerzo inversor en I+D, ya que todos estos aspectos suponen un freno al crecimiento y a la expansión internacional.

V. Bibliografía Citada

- FUSTER, Begoña: *Dinámica y competitividad de la exportación valenciana*, Universidad de Alicante, Alicante, 1995.
- GIL, Salvador y LLORCA, Rafael: *El comportamiento reciente del sector exportador de la Comunidad Valenciana*, Generalitat Valenciana, Serie de Estudios Económicos, núm. 5, 2017.
- HUERTA, Emilio y SALAS, Vicente: "La calidad del recurso empresarial en España: Indicios e implicaciones para la competitividad", *Papeles de Economía Española*, núm. 132, 2013, pp. 19 a 36.
- MYRO, Rafael (2017): "Crecimiento económico y Cambio estructural", en GARCÍA DELGADO, José Luis y MYRO, Rafael (DIR.): *Lecciones de Economía Española*, Civitas, Madrid, pp. 43-65.
- PARELLADA, Martín: "Distribución territorial de la renta", en GARCÍA DELGADO, José Luis y MYRO, Rafael (dir.): *Lecciones de Economía Española*, Civitas, Madrid, 2017, pp. 359-370.
- REIG, Ernest y PICAZO, Andrés José: *Capitalización y crecimiento de la economía valenciana 1955-1995*, Fundación BBV, Bilbao, 1997.

Resumen

En este trabajo se analiza el crecimiento de la economía valenciana desde finales del siglo pasado, a partir de la evolución de la renta per cápita, incidiendo en el papel desempeñado por los factores determinantes del crecimiento económico, la productividad del trabajo y el empleo. Seguidamente, se analiza la evolución del sector exportador valenciano desde mediados de los noventa, poniendo de manifiesto cómo una región con una base económica fuertemente orientada al exterior, ha asistido a un deterioro en el dinamismo exportador mucho más acusado que en el resto de España, dando lugar a una notable pérdida de peso de los productos valencianos en la exportación nacional. Por último, se analizan las debilidades del tejido empresarial valenciano que suponen un obstáculo al crecimiento y al proceso de internacionalización y que derivan de su reducida dimensión, su baja productividad y su escaso esfuerzo inversor en I+D.

PALABRAS CLAVE: Crecimiento económico, competitividad, exportaciones, productividad, tamaño empresarial, esfuerzo inversor.

El futuro económico de los valencianos: compitiendo con bajos salarios

Jordi Palafox Gamir
Catedrático jubilado de Historia e Instituciones Económicas

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL DECLIVE DE LA ECONOMÍA VALENCIANA. III. EL MODELO PRODUCTIVO NO ES FRUTO DE LA CASUALIDAD. IV. ¿UNA CRISIS COMO LAS DEMÁS? V. HACIA UNA ECONOMÍA DE BAJOS SALARIOS.

I. Introducción

Conviene iniciar estas páginas, resumen escrito de la intervención en la mesa redonda sobre economía en el Congreso *L'autogovern del poble valencià: passat, present i futur*, con unas consideraciones previas. La razón estriba en que están centradas en el futuro de la valenciana dentro del mercado único global. Y el futuro, por más que pretendan ocultarlo gran parte de los economistas que frecuentan los medios de comunicación, es desconocido por definición. El punto de partida de las mismas es la referencia a las falacias narrativas recogida en el apasionante libro de divulgación, *Pensar rápido, pensar despacio*, del premio Nobel de Economía de 2002, Daniel Kahneman.¹ En esas argucias de la mente, el núcleo de nuestra ilusión es la convicción de entender el pasado o el presente y suponer, por ello, que también el futuro puede conocerse.

Sin embargo, esta aproximación de la psicología aplicada a la economía mantiene que entendemos el pasado y el presente menos de lo que cree-

1. KAHNEMAN, Daniel, *Pensar rápido, pensar despacio*, Barcelona, Debate, 2011.

mos. Por tanto, nuestra capacidad para prever el futuro es también muy inferior a la que habitualmente estamos dispuestos a aceptar. Parece relevante destacarlo desde el comienzo, por cuanto, como se acaba de indicar, estas páginas se relacionan con ese futuro tan complejo de prever; están dedicadas a plantear hacia dónde parece dirigirse, de seguir todo igual, la economía de la Comunidad Valenciana y por tanto el bienestar de los residentes en su territorio.

La importancia de la constatación de Kahneman aumenta, además por otras dos razones. La primera deriva de la modesta capacidad de predicción de la ciencia económica. La fusión de esta deficiencia con las falacias narrativas, determina que frente a tanto diagnóstico taxativo como el que predomina, estas páginas no puedan, ni quieran, ser más que una conjetura. O si se prefiere, una llamada de atención acerca de cuál es el escenario futuro más probable del nivel de bienestar de los valencianos en los próximos decenios. Un punto de llegada argumentado aquí a partir de dos vectores. Por un lado, su evolución durante las últimas décadas. Por otro, la ausencia hasta hoy de modificaciones significativas en las deficiencias de su adaptación a los cambios provocados por la consolidación de ese mercado único global en el cual las cadenas de valor son un elemento dominante.

Pero además, realizar conjeturas razonables sobre el porvenir se complica por otra razón suplementaria: la coexistencia de las limitaciones anteriores con una grave crisis institucional, española y valenciana, en la cual el desconcierto ciudadano se funde con el descrédito de los representantes públicos. Dado que, a diferencia de la negativa trayectoria de la evolución económica en los últimos decenios, esta variable nunca se destaca, es conveniente dedicar algo más de atención a explicar su trascendencia a la hora de afrontar el futuro del nivel de vida de los valencianos.

Como se acaba de apuntar, las implicaciones económicas de la gravedad de la situación institucional en la que nos encontramos son ignoradas habitualmente. Hasta tal punto ello es así, que pudiera pensarse que se la considera un rasgo común al conjunto de las sociedades occidentales. Nada más lejos de la realidad, como demuestra una perspectiva comparada, sea con otros países sea con la propia situación pasada de la sociedad valenciana. Resulta por ello sorprendente la omisión en los estudios de opinión realizados en España, con los del CIS a la cabeza, de la situación en la que se encuentra en España la credibilidad de las instituciones o la confianza en ellas de los ciudadanos. Como es también destacable el silencio sobre los resultados de los estudios europeos, sean los Eurobarómetros o los European Social Surveys, en donde sí es posible constatar esos rasgos diferenciales de la situación española o valenciana.

La información contenida en las respuestas a la pregunta 14 de la Encuesta de Valores de la Comunidad Valenciana², de junio de 2017, no deja resquicio al matiz respecto a la profundidad del deterioro institucional. Más de 6 de cada diez valencianos (el 62,6%) está en desacuerdo o muy en desacuerdo con que se puede confiar en que los gobernantes actúen de forma adecuada. No sólo. Siete de cada diez (el 72,2%) opina que la mayoría de quienes están en política lo están sólo por lo que puedan sacar personalmente. No es improbable que estas convicciones ciudadanas se puedan relacionar con el rápido aumento de la desigualdad como concluyen Gould y Hijzen en su trabajo para el FMI. Su trabajo constata en un amplio grupo de países una estrecha correlación entre el empeoramiento de la distribución de la renta y la erosión de la confianza social.³ Desafortunadamente, no contrastan la significatividad de la pérdida de confianza en instituciones centrales del sistema democrático que es uno de los rasgos dominantes de la situación valenciana.

En cualquier caso, toda la información disponible apunta a la conclusión de una sociedad dominada por un nivel de desconfianza hacia piezas básicas del entramado político democráticos (como el gobierno o el parlamento). Una falta de confianza muy superior a la mayoría de las sociedades de la Unión Europea, y desde luego de aquellas en las que siempre se han considerado como ejemplo a seguir. Al mismo tiempo, la crisis institucional en cuanto quiebra de las reglas del juego aceptadas, si no de forma unánime sí mayoritaria hasta hace pocos decenios, determina la ausencia de puntos de encuentro entre percepciones contrapuestas resultado de concepciones del mundo diferentes. Lo cual no hace sino dificultar los acuerdos transversales para acometer los desafíos, erosionar la confianza ciudadana en la utilidad de esas piezas fundamentales del entramado organizativo institucional y deteriorar la cohesión social.

Lo anterior, tiene una gran importancia en el éxito de una sociedad para afrontar los retos planteados por una modificación tan profunda de la economía como la que se ha producido desde finales del siglo XX. Existe una ingente literatura académica destacando su trascendencia. Como la hay respecto a su influencia en la capacidad de las sociedades para superar con éxito las dificultades para aumentar el nivel de vida a las que hacen frente. En algunos casos, como el del desaprovechado análisis de

2. Encuesta de Valores de la Comunitat Valenciana. Junio 2017. (http://www.argos.gva.es/fileadmin/argos/Documentos/Encuestas/201702A_Frecuencias.pdf)

3. GOULD, Eric, D. y HIJZEN, Alexander: *Growing Apart, Losing Trust? The Impact of Inequality on Social Capital*, IMF Working Paper, 2016, WP/16/176.

Francis Fukuyama, incluso considerando a la confianza una virtud social en la creación de la prosperidad.⁴ Aun cuando no contemos de momento con métodos para su cuantificación rigurosa, no puede dejarse de mencionar que en la síntesis de los efectos económicos de ésta, la OCDE viene insistiendo desde hace años en su trascendencia y la necesidad de que los gobiernos sean más inclusivos, transparentes, receptivos y eficientes, ofreciendo servicios de elevada calidad e información abierta y transparente.⁵

Las consideraciones anteriores son relevantes como marco general en el que insertar el contenido de estas consideraciones cuya línea argumental defiende que el proceso de recuperación de la que ha sido la crisis de la economía valenciana más grave, al menos, de su época contemporánea, está siendo simultáneo a una deficiente adaptación de la sociedad al nuevo marco derivado del avance de la globalización. La combinación de ambos hechos está conduciendo a que la competitividad esté cada vez más basada en bajos salarios. Un rasgo con una repercusión directa sobre el deterioro del nivel de vida de los residentes en la Comunidad Valenciana. El resto del texto tiene la estructura siguiente. El próximo apartado está dedicado a sintetizar la negativa trayectoria del PIB por habitante durante los pasados decenios desde una perspectiva comparada. Tras lo cual se argumenta que la misma es en gran medida consecuencia del predominio de actividades económicas que la sitúan en una posición desfavorable dentro de las transformaciones experimentadas por la economía mundial. En este punto, el texto defiende una tesis que se separa de la mayoritaria hoy en los estudios sobre economía valenciana.

Frente a la inmensa mayoría de éstos en donde se considera la estructura productiva existente como un resultado del funcionamiento del libre mercado y de la especialización según sus ventajas comparativas, aquí, por el contrario, se considera a la misma consecuencia, en gran medida, de la interacción entre las presiones de los grupos de interés y el acomodo a éstas de las políticas públicas. El resultado, de no producirse modificaciones que hoy por hoy no son previsibles, será su consolidación dentro del grupo de países que compiten en el mercado global en base a sus bajos salarios. Esto es; en base al deterioro, aunque no necesariamente en términos absoluto, del nivel de vida de sus habitantes.

4. FUKUYAMA, Francis: *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York: Free Press, 1995.

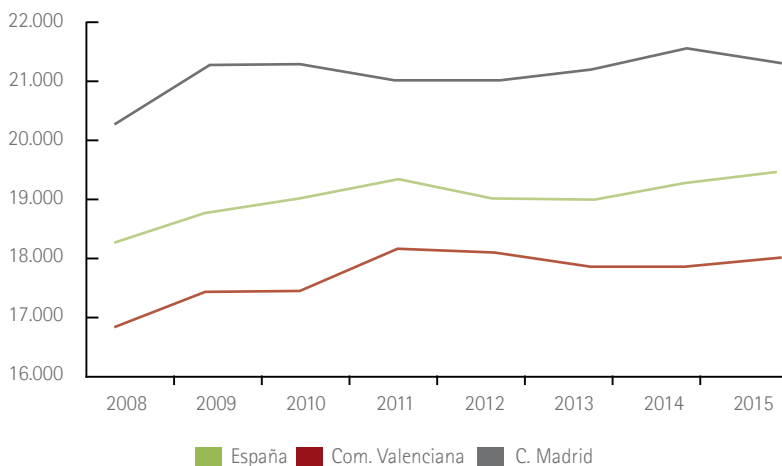
5. OECD, *Government at a Glance 2017*, 2017, OECD Publishing, Paris.

II. El declive de la economía valenciana

El punto de partida es, como se ha indicado, la tendencia histórica. En este terreno la evidencia estadística es concluyente. Toda ella sin excepción, muestra cómo desde hace décadas, coincidiendo con el inicio del auge de la globalización, la economía valenciana ha entrado en un proceso de declive, incluso si éste se aproxima por un indicador tan optimista del bienestar como es el PIB por habitante. La información del INE sobre salarios es la llamada de atención más evidente, pero en modo alguno la única. En ella se reflejan unos ingresos de los asalariados de la Comunidad Valenciana entre los más bajos de España.

Así, el salario medio está un 8% por debajo de la media y a más de un 25% del País Vasco y Madrid que son, junto a Navarra, las CCAA en donde son más elevados. Todo ello dentro de un contexto europeo, en donde, en la perspectiva comparada que ofrece Eurostat, España no destaca dentro del área avanzada del continente. La situación actual no es una novedad. El salario medio de los valencianos ha venido situándose por debajo de la media española desde, al menos, el inicio del siglo. El gráfico siguiente muestra su evolución desde que lo permite la información actual en la web del INE (2008), reflejando la distancia respecto a la media y a la Comunidad de Madrid.

GRÁFICO 1. Salarios 2008-2015. Mediana en euros corrientes



Fuente: INE

El bajo nivel salarial, por tanto, no es un hecho nuevo. Tampoco puede ser considerado una sorpresa. Todo lo contrario: forma parte de una realidad poco divulgada pero bien conocida desde hace muchos años. A finales del siglo XX, José Antonio Martínez Serrano ya sintetizaba en la prensa⁶ los resultados de su trabajo en este terreno: debido en gran medida tanto a sus empresarios como a sus políticos, la Comunitat estaba lejos de ser lo próspera que se pretendía. ¿La causa? La siempre presente en los análisis de la economía: el escaso aumento de la productividad. Y es que como Paul Krugman inició uno de sus libros: "La productividad no lo es todo, pero en el largo plazo lo es casi todo. La habilidad de un país para mejorar su nivel de vida a lo largo del tiempo depende casi por entero de su capacidad para aumentar el producto por trabajador".⁷

Desde entonces hasta hoy esta trayectoria no se ha modificado. Recientemente, un nuevo texto ha vuelto a destacar esta creciente separación de su nivel de vida tanto de las CCAA más ricas como de la media española, debido tanto "al mayor crecimiento de la población como al menor dinamismo mostrado por la economía".⁸ La causa principal tampoco ha variado: el reducido nivel de la productividad sectorial (medida a través de la del trabajo). Ante este panorama, y sin renunciar a la aspiración de aumentar la presencia de actividades avanzadas, la opinión de sus autores es que se deberían fomentar políticas encaminadas a impulsar la productividad en las actividades de su actual estructura productiva para, de esta forma, fomentar la competencia y permitir a las empresas valencianas mejorar su adaptación a las condiciones cambiantes del entorno económico. Una propuesta harto compleja de llevar a la práctica, como se verá, de seguir la actual complacencia con los grupos de presión dominantes en el panorama valenciano.

En todo caso, de modo sostenido desde hace casi cuatro décadas, el nivel de renta de los valencianos viene separándose del existente en la España rica: la formada por las CCAA con mayor renta por habitante (en el año inicial). O lo que es lo mismo, viene aproximándose a la España pobre; la de las CCAA de menor renta por habitante. Esto respecto a lo que ocurre

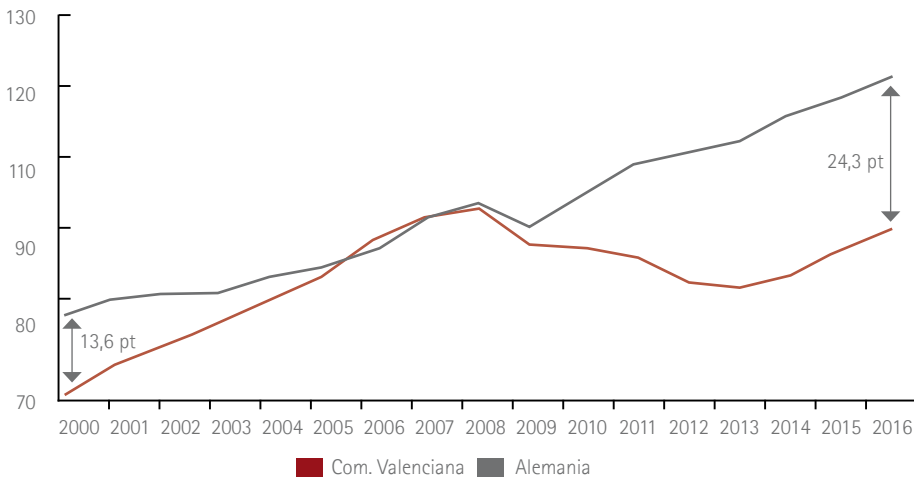
6. MARTÍNEZ SERRANO, José Antonio: "¿Es rica la economía valenciana?" El País, Comunidad Valenciana, 2 de noviembre, 1999, p. 10.

7. KRUGMAN, Paul: *The Age of Diminishing Expectations*, 1994, Washington, The MIT Press, p.11.

8. GIL-PAREJA, Salvador, LLORCA-VIVERO, Rafael y PICAZO-TADEO, Andrés J.: "Crecimiento y productividad en la economía valenciana", *Papeles de Economía Española*, N°148,2016, pp. 202-215, p. 202.

dentro de España, porque desde la explosión de la crisis, la economía española en su conjunto ha venido divergiendo de la Europa avanzada. Un ejemplo: igualando a 100 el nivel de renta por habitante en PPS de cada país en 2008, en 2000, por ejemplo, la diferencia con Alemania era de 13,6 puntos porcentuales. En 2016, como muestra el gráfico 2, había aumentado hasta los 24,3.

GRÁFICO 2: PIB por habitante. 2000-2016. 2007=100 y euros corrientes



Fuente: Elaborado a partir de INE y Eurostat

El gráfico 3 confirma este declive, poco divulgado, menos debatido, y podría escribirse que rechazado socialmente en una versión autóctona de esos procesos de negociación colectiva de la realidad cuando ésta es desfavorable analizados sugestivamente por Roland Bénabou⁹. Tras una evolución no sin altibajos, desde mediados del XIX en torno a la media española, a partir de 1980 la situación ha empeorado drásticamente. Las evidentes deficiencias del PIB por habitante para medir el bienestar no pueden servir de excusa. Tampoco lo es el que esté elaborado a partir de la información suministrada por Tirado, Díez Minguela y Martínez Galarraga¹⁰ para la etapa 1860-2010 a la cual se le ha añadido la del último año disponible

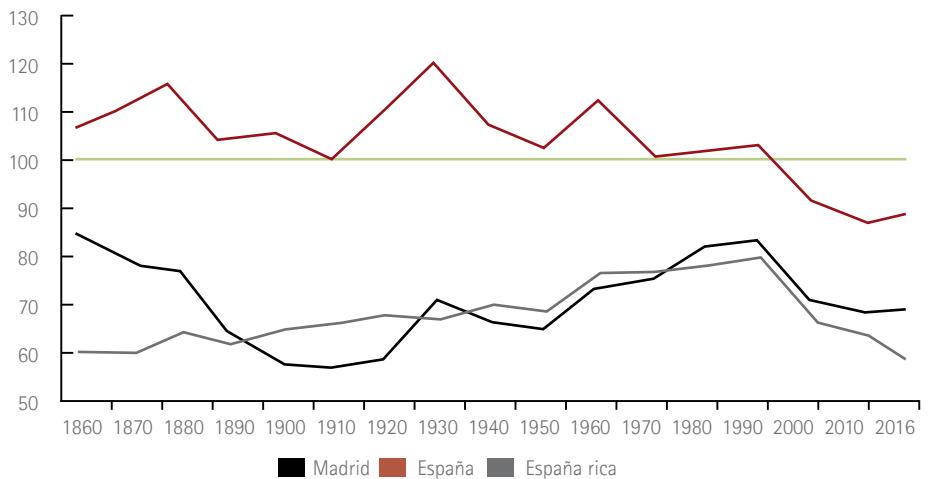
9. BÉNABOU, Roland: "Groupthink: Collective Delusions in Organizations and Markets" *Review of Economic Studies*, 2013, pp. 429-462.

10. TIRADO, Daniel A., DÍEZ-MINGUELA Alfonso y MARTÍNEZ-GALARRAGA, Julio, "Regional inequality and economic development in Spain, 1860-2010", *Journal of Historical Geography*, 2016, pp. 87-98.

(2016) con los datos de Eurostat. Aunque ello rompe la homogeneidad de la serie, en tanto que compara rentas por habitante en cada año, la consistencia interna de la información no se ve afectada.

Como puede comprobarse, en términos relativos tanto respecto a España, como a sus áreas más ricas (Madrid, Cataluña y el País Vasco) o Madrid, el PIB por habitante valenciano ha experimentado un destacado deterioro. De forma muy especial, respecto a Madrid gran beneficiada de la centralización auspiciada por el efecto capitalidad, un rasgo en modo alguno exclusivo de España aunque no esté presente en todos los grandes países (en población o PIB absoluto) europeos. En 1980 la diferencia con la comunidad en donde radica la capital del Estado era de 21 puntos porcentuales. Hoy, un tercio de siglo después, de más del doble. De seguir todo igual en el futuro próximo, no es descartable que el PIB por habitante de los valencianos llegue a ser la mitad del de los madrileños.

GRÁFICO 3. Comunidad Valenciana. Pibh relativo. 1860-2016



Fuente: Elaborado a partir de Tirado, Díez-Minguela y Martínez-Galarraga... pp. 87-98 y Eurostat para 2016

III. El modelo productivo no es fruto de la casualidad

La insistencia tan habitual entre los economistas acerca de la necesidad de modificar el modelo productivo para revertir la trayectoria descrita hasta aquí, permite introducir el eufemismo más utilizado en relación con la estructura sectorial de la economía valenciana: su especialización

productiva, considerada, al menos de manera implícita, consecuencia "natural" del funcionamiento de mercados competitivos. Expresado de otro modo: la preponderancia de actividades, sea en la industria o los servicios, dominadas por microempresas, la mayoría de modesta productividad tanto porque su actividad requiere empleos de baja cualificación como por las lagunas en la capacidad empresarial, sería la consecuencia de una interacción libre de interferencias entre la oferta y la demanda.

Ello es simplemente falso. En ese diagnóstico se ignora por completo la presencia de intervenciones institucionales bien en forma de comportamientos clientelares bien de posiciones de dominio. Lo cual, a su vez, permite soslayar que en la economía valenciana los grupos de presión (o las posiciones de dominio de algunas empresas) funcionan con notable eficacia. Por supuesto a la hora de defender sus intereses que no son otros que la permanencia de esa estructura productiva de la que se benefician. Las consecuencias negativas para la mejora del bienestar general de su éxito vienen a sumarse, además, a las provenientes de los triunfos de los lobbies presentes en el conjunto de España sobre cuya capacidad de influencia Carlos Sebastián ha llamado recientemente la atención.¹¹

Por consiguiente, ni esa especialización ni la tendencia negativa descrita que es su principal resultado, son fruto de la casualidad. Entre sus causas determinantes quisiera mencionar dos. Por un lado, las políticas públicas seguidas, aspecto que se aborda a continuación. Y por otro lado, la escasa vinculación de la inmensa mayoría de las empresas valencianas con las nuevas formas de producir surgidas con el avance de la globalización, una cuestión a constatar en la parte final de estas páginas. Una deficiente adaptación que, al menos en parte, puede considerarse un efecto de esas políticas puesto que a ellas corresponde el fijar los incentivos y desincentivos a la actuación de los agentes privados.

La evolución valenciana en estos decenios pasados, y en sus elementos centrales también a partir del cambio político que tuvo lugar en 2015, no es ajena a la capacidad de influencia de esos lobbies para conseguir que las directrices de las políticas públicas se amolden a sus intereses. No es una situación excepcional de la Comunidad Valenciana. Ni siquiera de España, aunque en una y otra su fuerza como conformar la actuación pública es superior a la de los países europeos de mayor nivel de renta por habitante. Joseph Stiglitz¹² lo ha argumentado con rotundidad para Esta-

11. SEBASTIAN, Carlos: *La España estancada. Por qué somos poco eficientes*, Madrid, Galaxia Gutenberg, 2016.

12. STIGLITZ, Joseph et al: *Rewriting the Rules of the American Economy*, Nueva York, Roosevelt Institute, 2015, en especial, pp. 58-61.

dos Unidos. Su análisis es igualmente válido aquí, o en España, aunque a diferencia del gigante americano los sectores avanzados tecnológicamente sean escasos y el poder de mercado se consiga en gran medida a través de las relaciones personales con los gestores públicos que son quienes tienen en su mano la capacidad de fijar las normas de su funcionamiento. De otro lado, la valoración a realizar de las políticas públicas seguidas hasta hoy, es inseparable de su incapacidad –cuando no desinterés– para articular un marco de incentivos, normativos tanto como presupuestarios, con el objetivo de orientar la inversión hacia actividades capaces de generar un mayor aumento de la productividad. El liliputiense tamaño de la empresa valenciana es, sin duda, importante. Pero también lo es i) en qué sectores se localiza su creación, y con ella la del empleo, (mayoritariamente actividades ligadas al turismo y el comercio al por menor), ii) explicar por qué la mayoría son de baja productividad y iii) a qué obstáculos institucionales hacen frente las iniciativas empresariales en los sectores de mayor productividad para desarrollarse.

Estamos, también entre nosotros, ante la urgencia de reescribir las reglas del funcionamiento de las interacciones entre los grupos de intereses y el poder político sobre el que reflexiona Stiglitz. Para ello, si se trata de afrontar las causas del declive y no de tratar de poner remedio a sus consecuencias a través de una Generalitat eminentemente asistencial, será imprescindible vencer, al menos, dos obstáculos. De un lado, la pleitesía de la administración autonómica hacia las presiones de esos grupos de presión. De otro, los sueños de una economía valenciana autárquica, capaz de progresar aislada de las tendencias dominantes en el mercado global. Una quimera que, con otras denominaciones, viene germinando en despachos clave de la actual política económica de la Generalitat Valenciana.

La *economía del bien común* trata de lo que escribe el Nobel de Economía Jean Tirole¹³, no de lo que difunden quienes pretenden operar en un mundo que, o no existe, o tiene un peso irrelevante. Lo que está en juego en esa reformulación de las reglas es enderezar la tendencia decreciente del bienestar del conjunto de los valencianos cuya amplitud nunca podrá ser contrapesada mediante políticas sociales. El papel hoy de éstas, tal y como están articuladas en España y en la Comunidad Valenciana, se dirige, sin embargo, a paliar consecuencias; no a evitar las causas que las hacen necesarias.

13. TIROLE, Jean: *La economía del bien común*, Madrid, Taurus, 2017.

IV. ¿Una crisis como las demás?

Esta distorsión cotidiana de la competencia, entendida como igualdad de oportunidades, convive con las repercusiones demoledoras de la crisis financiera en el esfuerzo de adaptación al nuevo marco global. Sabemos que el pinchazo de la descomunal burbuja inmobiliaria en 2008, tuvo un efecto desastroso sobre la actividad y el empleo al estar la economía valenciana tan fuertemente volcada hacia la construcción y la promoción inmobiliaria. A mediados de 2013 habían desaparecido casi uno de cada cuatro de los puestos de trabajo existentes a inicios de 2008. Y muchos de los empleos creados a partir de entonces, en buena medida pero no solo por el contenido de la reforma laboral de 2012, lo han sido con unas condiciones peores y una retribución salarial inferior.

Durante la recesión, igualmente, se produjo la desaparición, en modo alguno inevitable si no se hubiera perdido tanto tiempo en ocurrencias y en negar lo evidente, de entidades financieras centenarias de la economía valenciana como Bancaja y CAM. A su vez, al afectar más la recesión al empleo no cualificado, asociable a menores ingresos, la consecuencia sería la drástica disminución del nivel de vida y un aumento no menos elevado de la desigualdad. El reciente libro de Francisco Goerlich detalla la magnitud del empobrecimiento experimentado por los valencianos¹⁴.

Que los principales hechos sean conocidos, sin embargo, no supone contar con una explicación robusta acerca de cómo pudo consolidarse, en sectores sociales tan amplios, el espejismo de que el alza espectacular de los precios del suelo y de las viviendas no iba a tener fin. Ni tampoco, y sobre todo, tenemos una interpretación de las repercusiones que va a tener en el medio plazo la gravedad alcanzada por la recesión. En especial en lo que concierne a las razones de la pervivencia de unas secuelas tan importantes más de una década después de su inicio. Otras economías del viejo continente la superaron hace muchos años y según los *Eurobarómetros*, en diversos países avanzados de la UE, el desempleo ha dejado de formar parte de las principales preocupaciones de su población.

A pesar de ser tan limitada la memoria colectiva entre nosotros es muy probable que tanto en la Comunidad Valenciana como en España, la Gran Recesión pase a ocupar un lugar similar al de la Gran Depresión de los

14. GOERLICH GISBERT, Francisco: *El empobrecimiento valenciano*, Valencia, Alfóns el Magnànim, 2018.

años treinta en la sociedad estadounidense: un acontecimiento que marca un antes y un después. No es fácil encontrar ejemplos en la historia en que una crisis haya tenido unas secuelas tan negativas ni tan duraderas. Baste señalar que hoy, diez años después de su inicio, la renta por habitante (en euros corrientes; esto es sin tener en cuenta la pérdida de capacidad adquisitiva por la inflación) sigue siendo inferior a la de 2007. No es una situación general en las economías avanzadas.

La interpretación habitual de la crisis destaca, sin duda, factores muy relevantes de ésta. Como es conocido, en esa explicación la burbuja especulativa habría sido el resultado de un cóctel con dos ingredientes principales. Por un lado, la brutal expansión del endeudamiento vinculado, sin duda, a la caída de los tipos de interés ante la entrada en circulación del euro. Pero, por otro lado, también a la laxa supervisión (del Banco de España) y regulación (del ministerio de Economía) y al auge de la titulización hipotecaria; esto es, la venta de las hipotecas concedidas por las entidades a grandes fondos de inversión internacionales, lo cual les permitía sacarlas de sus balances y seguir aumentando el crédito concedido.

A su vez, en la gravedad de la crisis habrían influido tanto el propio tamaño alcanzado por el sector de la construcción, tres veces superior en términos de PIB a la media de los países de la UE, como el elevado nivel de endeudamiento de familias y empresas (muy en especial inmobiliarias). También, la profundidad de la crisis financiera durante la cual desaparecieron entidades gestionadas temerariamente pero que representaban la mitad del sistema financiero, a la que sumaría en 2011 la crisis de la deuda, ante la muy razonable duda de los inversores internacionales sobre la capacidad del Reino de España, como de algunos otros países de la UE, de poder hacer frente a sus vencimientos.

V. Hacia una economía de bajos salarios

Como ya se ha insinuado, la duda ante la explicación anterior es si en ella no faltan variables. La primera, la persistencia de aumentos muy mediocres de la productividad. Y una segunda, la falta de adaptación a la profunda transformación de la economía mundial provocada por la revolución tecnológica y la entrada en el mercado de nuevos países, entre los que sobresale República Popular China.

No es posible tratar aquí con detalle ninguna de las dos. La mediocre productividad de la economía valenciana es un hecho bien constatado. Incluso más: puede considerarse una constante en las conclusiones

de cualquier investigación rigurosa sobre ella. Sobre el enigma de esta evolución, el director de investigación del *Ivie*, Francisco Pérez, ha esbozado una sugestiva explicación para el conjunto de España.¹⁵ En especial respecto a la del capital, casi siempre ignorada al centrar la atención, por la facilidad de medición, sólo en la del trabajo. Pero no está de más recordar su referencia a las debilidades de la capacitación empresarial (de aquellos que están en el mercado) porque las decisiones estratégicas y organizativas de las empresas, decisivas en su productividad, no las adoptan los trabajadores; las toman los directivos y los empresarios.¹⁶ A pesar de ello, ni en el pasado ni en la actualidad, se debate acerca de cómo superar las lagunas en la capacitación de directivos y empresarios o la ampliación de su número. Sin embargo, en palabras Chad Syverson¹⁷, son equiparables a los directores de orquesta únicos capaces de transformar una cacofonía en una sinfonía. En este punto, sucede lo mismo que con los costes del trato de favor recibido por algunos grupos de presión que imponiendo sus intereses: potencian, potencian -como viene destacando la *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* (CNMC)- el uso ineficiente de recursos y bloquean la superación de esas lagunas.

Lo mismo sucede con los profundos cambios provocados por el avance de la globalización que han consolidado las cadenas de valor como uno de los elementos centrales de la producción de bienes y servicios. Las nuevas formas de producir están basadas en la incorporación de componentes fabricados en áreas geográficamente muy alejadas en entre sí, un hecho posible por la revolución en las tecnologías de uso general (TUG). El "Made in the World", sobre el que tanto viene insistiendo la OMC¹⁸, ha supuesto un cambio drástico en las formas de producir y comerciar conocidas hasta finales del siglo XX.

15. PEREZ GARCÍA, Francisco y ROBLEDÓ, Juan Carlos, "Cambios en el patrón de crecimiento de la economía española: 1970-2007", en Ariel coremberg, y Francisco Pérez García, eds.: *Fuentes del crecimiento y productividad en Europa y América Latina*, Bilbao, Fundación BBVA, 2010, pp. 293-344.

16. SERRANO MARTÍNEZ, Lorenzo et al., dirs.: *La productividad del capital y de la economía española*, en *Acumulación y productividad del capital en España y sus comunidades autónomas en el siglo XXI*, Madrid, Fundación BBVA, 2017, pp. 63-92.

17. SYVERSON, Chad: "What Determines Productivity?" *Journal of Economic Literature*, 2011, pp. 326-365.

18. https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/miwi_s/miwi_s.htm

Los trabajos desarrollados, entre otros, por el Groningen Growth and Development Centre¹⁹ demuestran la profundidad de la transformación. Que ésta, como demuestran, tuviera lugar especialmente entre 2000 y 2008 no modifica sus implicaciones para los desafíos a los que hace frente la economía valenciana. La detención desde la última de las fechas del acelerado ritmo de avance de la fragmentación de la producción entre diversos países no ha supuesto, en modo alguno, una vuelta a la situación previa. Simplemente, como las espectaculares tasas de crecimiento del PIB de algunas economías asiáticas, no ha mantenido su velocidad de expansión. Pero las nuevas formas de producción consolidadas hasta el año del inicio de la crisis no han desaparecido. Y a la vista de la mediocre evolución del comercio exterior de la Comunidad Valenciana cada vez más dependiente de las exportaciones de Ford, como destacan Gil y Llorca²⁰, no parece que el grueso de su economía se esté adaptando con éxito a ellas. Sin tomar en consideración estos dos aspectos, resulta difícil explicar no sólo el que, como se ha insinuado, en 2017 la economía valenciana tenga, incluso en euros corrientes, una renta por habitante inferior a la de hace diez años, sino el que siga alejada de la cifra de ocupados de entonces. Las positivas cifras del empleo desde 2015 no pueden ocultar que el total de éstos sigue siendo (4º trimestre de 2017) inferior en 230.000 personas al máximo de comienzos de 2008. Ni que dentro de una España integrada dentro del grupo de cola dentro de la UE en creación de empleo (junto a Grecia y Letonia) la Comunidad Valenciana, acompañada de Asturias y La Rioja, forma parte a su vez del grupo de cola entre las CC.AA españolas. Esta dificultad para crear empleo es preocupante porque, como sucediera en las dos grandes etapas anteriores de transformación de la economía mundial –la Revolución Industrial y la primera etapa de la globalización entre 1870 y 1914–, el empleo total durante ellas aumentó, pero no de forma homogénea. Ni sectorialmente ni entre las diferentes economías del planeta. A la vista de la situación, parece posible afirmar que una parte del viejo continente, y de manera muy destacada España y dentro de ella la Comunidad Valenciana, no se está adaptando lo suficiente para ser una de las áreas favorecidas por la creación de puestos de trabajo. Ni menos

19. En especial TIMMER, Marcel P. et al.: *An Anatomy of the Global Trade Slowdown based on the WIOD 2016 Release*, GGDC RESEARCH MEMORANDUM 162, diciembre 2016 y la bibliografía allí citada.

20. GIL PAREJA, Salvador y LLORCA VIVERO, Rafael: *El comportamiento del sector exportador*. *Comunitat Valenciana, Sèrie Estudis Econòmics*, nº. 5, Conselleria d'economia sostenible, sectors productius, comerç i treball, 2017, p. 116.

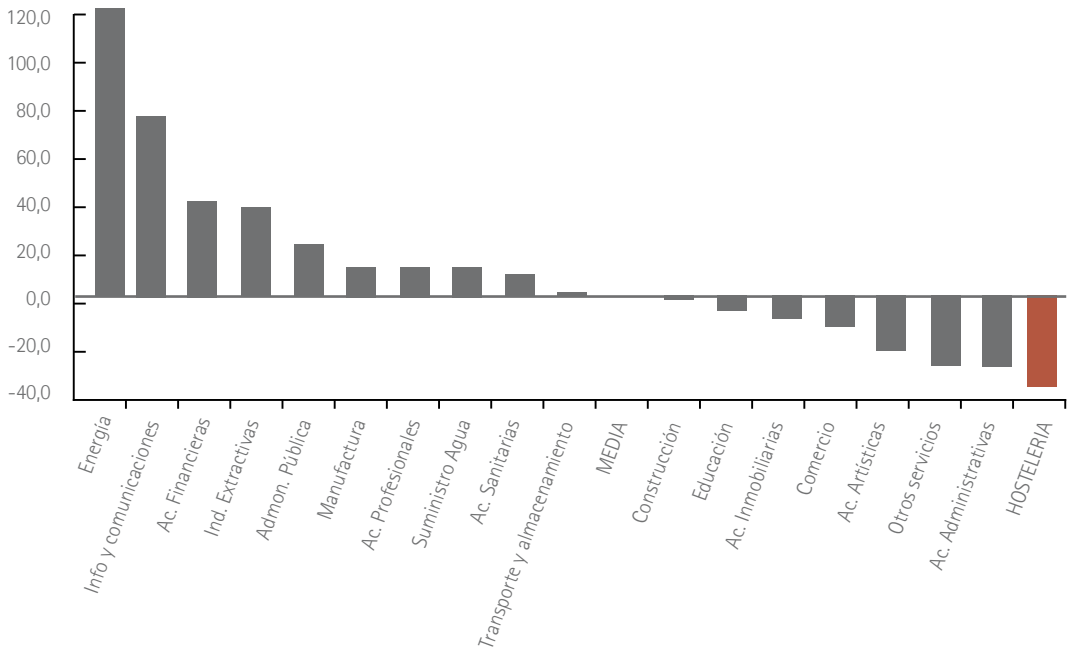
para que los creados sean compatibles con salarios elevados. Lo cual, a la vista de lo señalado en los párrafos anteriores, es la consecuencia de la ausencia de normas dentro de las políticas públicas para contener los privilegios de los grupos favorecidos mediante ellas o, lo que es lo mismo, de incentivos con los que fomentar actividades diferentes a las que han conducido a la desequilibrada economía actual, dominada por actividades y empleo de baja productividad.

En este terreno es un error concluir que la escasez de nuevos puestos de trabajo de salarios elevados es el corolario de las nuevas tecnologías que acaban con ellos. Lo es al olvidar esa línea de argumentación los nuevos empleos creados por su avance. Las cifras son contundentes. Desde la quiebra de *Lehman* hasta diciembre de 2017 en Estados Unidos, por ejemplo, se han creado 10,5 millones de empleos siendo como es una economía plenamente afectada por la revolución tecnológica. No es necesario detenerse en las cifras de países de Asia, varios cientos de millones de nuevos ocupados en los últimos decenios, para constatar que la tan repetida afirmación de que la revolución tecnológica destruye empleo neto es falsa: depende de dónde.

Lo preocupante del caso valenciano es que la lenta recuperación del PIB se está produciendo sin alterar las insuficiencias crónicas de su estructura productiva. Hoy, como antes de 2007, los principales sectores de creación de empleo vuelven a ser construcción y hostelería. El resultado es que las ganancias de productividad son modestas y, por tanto, modestas son las posibilidades de mejorar los salarios. A lo que se añade el elevado nivel de temporalidad laboral, debido al abuso de estos contratos y la falta de voluntad para modificar las normas que permiten su exceso. En la Comunidad Valenciana, como en el conjunto de España, el % de ocupados temporales (contratos de duración limitada en terminología *Eurostat*) es, junto a Polonia, el más elevado de la UE, casi duplicando la media.

Al mismo tiempo, y tanto como consecuencia de esa mediocre mejora de la productividad y de esa especialización en actividades intensivas en trabajo no cualificado como de la política económica del gobierno conservador español, la economía ha experimentado una fuerte deflación salarial, especialmente dura para quienes perdieron su empleo y han vuelto a encontrar ocupación. En parte es resultado del ajuste asimétrico impulsado por el gobierno español hasta junio de 2018. Pero teniendo en cuenta lo esbozado hasta aquí, también es consecuencia del peso alcanzado por el turismo y la hostelería y en general los servicios de bajo valor añadido. De todas las actividades contempladas en la Encuesta de Salarios del INE, la hostelería es en donde éstos son más bajos: casi un 40% inferiores a la media y, como se refleja en los gráficos siguiente, más de tres veces inferiores a los de las de cabeza.

GRÁFICO 4. Salario por activiades. España 2016. % sobre la media



Fuente: INE

Además de los costes sociales, esta preponderancia de sectores de baja productividad con abundancia de contratos temporales y precarios, también los tiene para el futuro de la economía: desincentiva invertir en formación en el puesto de trabajo. La cual es esencial para la adaptación a los cambiantes requerimientos del mundo laboral derivados de la globalización y de la aceleración del cambio tecnológico. Resulta, por todo ello, discutible defender como solución a los desafíos a los que nos enfrentamos fomentar el aumento del peso de esas actividades.

Lo relatado hasta aquí, remite en última instancia a la posición hacia la que se va moviendo la Comunidad Valenciana dentro del nuevo mercado global. El avance de la globalización ha concentrado la posición de las economías en torno a dos polos. En uno se sitúan aquellas en donde se generan las nuevas tecnologías definidas en un sentido amplio. En el otro, aquellas con niveles de vida mucho menores pero con una mano de obra con preparación suficiente para producir o ensamblar (de momento no idear ni diseñar) a un coste inferior la mayor parte de los bienes y servicios conocidos.

Dentro de ese nuevo mercado global, el futuro de sociedades como la valenciana se ve amenazado por la competencia desde ambos polos. El primero tiene mucha más productividad y todas las ventajas para idear, proyectar y desarrollar bienes y servicios de alto valor añadido. El segundo, cuenta

con un coste inferior a la hora de ensamblar esos bienes o proveer esos servicios. El resultado, de no modificarse la tendencia que viene siguiendo la economía valenciana ayudada por un orden de prioridades de las políticas públicas discutible, es su hundimiento en el polo cuya competitividad se basa en salarios bajos.

Aunque sea una obviedad conviene recordar que superar los obstáculos exige, primero, identificar sus causas y, después, tener voluntad de resolverlas. Es una tarea colectiva en donde, en contra de la opinión de segmentos muy destacados de ciudadanos, el sector público y con él sus gestores, siendo fundamental, no lo es todo. Pero si su esfuerzo, como hasta ahora, se concentra en paliar las consecuencias, consolidando una Generalitat asistencial, en lugar de atacar las raíces de los problemas, el resultado seguro será la continuidad del deterioro del nivel de vida aunque sea un ritmo menos vertiginoso que durante el quinquenio 2008-2013.

Sintetizando para finalizar la tesis expuesta en estas páginas. Seguir excluyendo dentro de los ejes de las políticas públicas las causas (la baja productividad y los privilegios de algunos grupos de interés), por las cuales la economía valenciana tiene unas dificultades tan elevadas para crear empleo o por qué la mayoría del que crea es de modesta cualificación y bajo salario, hará imposible detener su declive. Por el contrario, multiplicará esas falacias narrativas sobre las que nos advierte Kahneman mientras el deterioro del nivel de vida, sea absoluto o en términos relativos con otras sociedades, se hace inevitable.

Abstract

Desde fines del siglo XX, la economía valenciana declina tanto en relación con España como respecto a los países miembros de la UE en 1985, cuando se integró en el proyecto europeo. Esta tendencia negativa está siendo influida tanto por el éxito de las presiones de los grupos de interés sobre la administración como por la falta de voluntad política de ésta para articular un sistema de incentivos que rompa el predominio de actividades de baja productividad.

En este contexto, el impacto brutal de la Gran Recesión corre el riesgo de consolidar una tendencia ya perceptible antes de ella: su deslizamiento hacia una competitividad basada en los bajos salarios. De consolidarse ésta, el nivel de vida en el futuro podría llegar a ser inferior al actual y mucho menor que el de las economías europeas con las que los valencianos siempre se han comparado.

PALABRAS CLAVE: Economía valenciana. Globalización. Productividad. Grupos de presión. Capitalismo clientelar. Cadenas de valor globales.

Bibliografía

- BÉNABOU, Roland: "Groupthink: Collective Delusions in Organizations and Markets" *Review of Economic Studies*, 2013, pp. 429–462.
- Encuesta de Valores de la Comunitat Valenciana. Junio 2017. (http://www.argos.gva.es/fileadmin/argos/Documentos/Encuestas/201702A_Frecuencias.pdf)
- FUKUYAMA, Francis: *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York: Free Press, 1995.
- GIL PAREJA, Salvador y RAFAEL LLORCA Vivero, (2017), *El comportamiento del sector exportador Comunitat Valenciana*, Sèrie Estudis Econòmics, nº. 5, Conselleria d'economia sostenible, sectors productius, comerç i treball.
- GOERLICH GISBERT, Francisco J: *El empobrecimiento valenciano*, Valencia, Alfons El Magnànim, 2018.
- GOULD, Eric, D. y HIJZEN, Alexander: *Growing Apart, Losing Trust? The Impact of Inequality on Social Capital*, IMF Working Paper, 2016, WP/16/176.
- KAHNEMAN, Daniel, *Pensar rápido, pensar despacio*, Barcelona, Debate, 2011.
- KRUGMAN, Paul: *The Age of Diminishing Expectations*, Washington, The MIT Press, 1994
- MARTÍNEZ SERRANO, José Antonio: "¿Es rica la economía valenciana?" *El País*, Comunidad Valenciana, 2 de noviembre, 1999, p. 10.
- OECD, *Government at a Glance 2017*, Paris, OECD Publishing, Paris, 2017.
- PALAFOX, Jordi, *Cuatro vientos en contra. El porvenir de la economía española*, Barcelona, Pasado Et Presente, 2017.
- SEBASTIAN, Carlos: *La España estancada. Por qué somos poco eficientes*, Madrid, Galaxia Gutemberg, 2016.
- STIGLITZ, Joseph at all: *Rewriting the Rules of the American Economy*, Nueva York, Roosevelt Institute, 2015.
- SERRANO MARTÍNEZ, Lorenzo et al., dirs.: *La productividad del capital y de la economía española, en Acumulación y productividad del capital en España y sus comunidades autónomas en el siglo XXI*, Madrid, Fundación BBVA, 2017, pp. 63–92.
- SYVERSON, Chad: "What Determines Productivity?" *Journal of Economic Literature*, 2011, pp. 326–365.
- TIMMER, Marcel P. et al.: *An Anatomy of the Global Trade Slowdown based on the WIOD 2016 Release*, GGDC RESEARCH MEMORANDUM 162, diciembre 2016.
- TIRADO, Daniel A., Díez-Minguela Alfonso y Martínez-Galarraga, Julio, "Regional inequality and economic development in Spain, 1860–2010", *Journal of Historical Geography*, 2016, pp. 87–98.
- TIROLE, Jean: *La economía del bien común*, Madrid, Taurus, 2017.

Els governs valencians (1983-2018).

Alguns aspectes sobre la seua composició

Vicenta Tasa Fuster

Professora de Dret Constitucional de la Universitat de València

Anselm Bodoque Arribas

Professor de Ciència Política de la Universitat de València

SUMARI: I. INTRODUCCIÓ. II. ALGUNES CARACTERÍSTIQUES DE LES ELITS GOVERNAMENTALS VALENCIANES. 1. Edat. 2. Sexe. 3. Lloc de naixement i residència. 4. Estudis realitzats. 5. Professió. III. CONTINUÏTAT I CANVI EN ELS EQUIPS DE GOVERN. IV. ACTIVITAT POLÍTICA IMMEDIATAMENT ANTERIOR I POSTERIOR DE LES PERSONES QUE HAN FORMAT PART DEL GOVERN VALENCIÀ. 5. RESPONSABILITATS POLÍTQUES DE LES PERSONES DEL CONSELL. UNA MIRADA DES DE LA PERSPECTIVA DE GÈNERE. 6. RECAPITULACIÓ FINAL

I. Introducció

Amb aquest estudi pretenem un acostament al coneixement d'alguns aspectes de les elits polítiques governamentals valencianes dels últims 35 anys; cenyint-nos a les persones que han format part dels consells de la Generalitat durant l'etapa autonòmica. Cronològicament, per tant, considerarem el període que abasta des de 1983, amb les primeres eleccions autonòmiques, fins al final de juliol de 2018, en el darrer any de la IX legislatura (2015-2019). L'estudi té un caràcter bàsicament descriptiu, quantitatiu i no comparatiu amb altres sistemes d'elits. Sobre això, aclarim dos coses de bon començament. La primera que, malgrat el seu valor descriptiu i quantitatiu, de la comparació de la informació al llarg dels governs i legislatures del Consell sempre es poden extraure consideracions de caràcter potencialment qualitatiu, si més no. La segona que, tenint en compte la intencionalitat descriptiva i quantitativa centrada exclusivament en el Consell obviem conscientment tota referència a un marc teòric sobre el valor politològic o jurídic de les elits, i els debats sobre la importància de les elits en la configuració dels sistemes polítics i la cultura política. Tenim presents, això sí, en els seus aspectes quantitatius i

descriptius, bona part dels estudis previs sobre les elits polítiques valencianes en l'actual democràcia tant pel que fa a una visió de conjunt (Bodoque, 2013; Coller, 2016) com les que centren l'atenció en les elits parlamentàries (Bodoque, 2006), les governamentals (Bodoque, 2003; Calvet, 2014), les d'àmbit local (Micó, 2009), o en la visió de les elits polítiques amb una perspectiva de gènere (Serra, 2000; Tasa, 2009; Aldeguer, 2016).

Les dades que utilitzem estan estretes, en diferents moments, de les pàgines web públiques Generalitat Valenciana, tot i que incomprendiblement no té accessibles les dades de les persones que històricament han format part del Consell. També hem utilitzat a bastament la informació periodística de premsa valenciana.

En termes metodològics, la nostra anàlisi tindrà en compte les tres etapes bàsiques de la política autonòmica valenciana des de 1983, la de predomini socialista (1983-1995), la dominada pel PP (1995-2015) i l'actual del PSOE i Compromís, amb suport parlamentari de Podemos (2015-2019); però també recorrerem a agrupar les dades per legislatures, per anys i governs.

Pel que fa als governs, considerem que s'ha d'evitar confondre conceptualment el que és un canvi de govern amb els canvis o modificacions de les responsabilitats de les persones que en formen part o en la composició dels equips de persones que el constitueixen en cada moment. La variable que hem tingut en compte a l'hora de delimitar l'existència de nous governs ha sigut, exclusivament, la del canvi en la persona que ocupa la Presidència de la Generalitat i que, una vegada investit per les Corts Valencianes, té una notable capacitat d'autonomia política per a determinar, en tot o en part, els equips de govern. En puritat, tindriem sis governs: el socialista presidit per Joan Llerma (1983-1995), els conservadors d'Eduardo Zaplana (1995-2002), en coalició amb UV durant els primers anys, José Luis Olivas (2002-2003), Francisco Camps (2003-2011) i d'Alberto Fabra (2011-2015), i el de PSOE-Compromís presidit per Ximo Puig (2015-2018). Ara bé, tenint en compte la brevetat del govern d'Olivas i la seua profunda continuïtat respecte el govern de Zaplana, analíticament hem considerat els governs de Zaplana i d'Olivas un mateix govern en termes operatius.

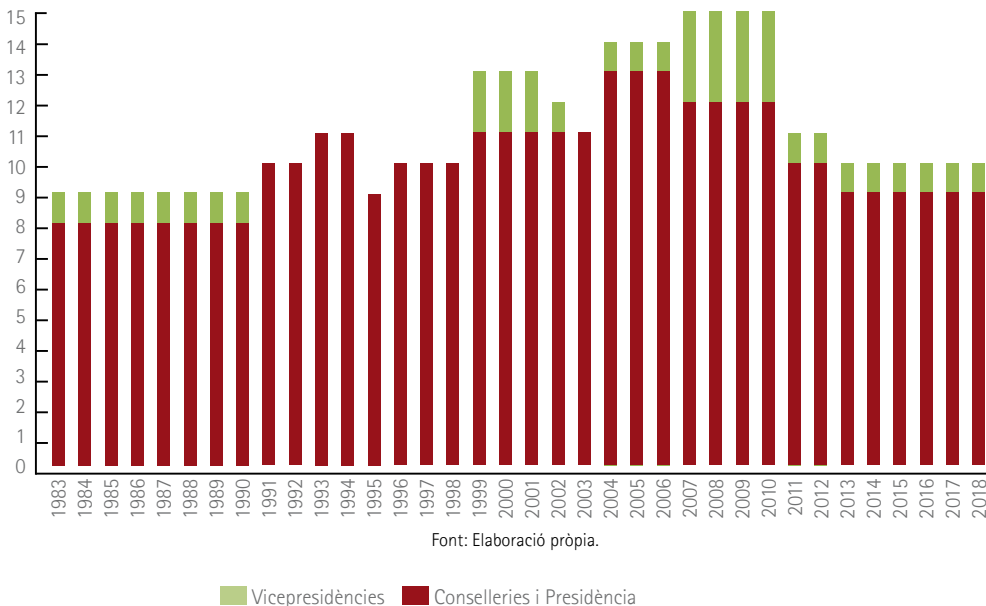
II. Algunes característiques de les elits governamentals valencianes

L'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana de 1982, en l'article 17.2, establia que el nombre màxim de consellers, a més del President

de la Generalitat, amb funcions executives no podia ser més de deu, si bé no delimitava el nombre de consellers totals. D'acord amb això, el Consell estaria format per un màxim d'onze persones amb funcions executives. Possiblement, això ajuda a explicar que el govern socialista i el del PP-Zaplana de la IV legislatura, estigueren formats només per deu persones, comptat el president, llevat dels últims dos anys socialistes que se n'arriba a 11.

En la legislatura V, el Consell arriba a estar format per 13 persones (PP-Zaplana) o per 12 (PP-Olivas): un president, dos vicepresidents (un en la presidència d'Olivas) i deu persones al capdavant de conselleries executives. En 2004, durant el govern PP-Camps, el Consell arriba a estar format per 14 persones: un president, un vicepresident, 10 consellers executius i dos sense cartera. Mentre en la VII legislatura (govern PP-Camps), feta la reforma estatutària de 2006 que suprimia la limitació de consellers executius, el Consell arriba al màxim històric fins ara d'estar constituït per 15 persones: un president, tres vicepresidents amb conselleries als seus càrrecs i 11 conselleries executives. La VIII legislatura, que coincidirà amb les polítiques d'austeritat, coneixerà també una reducció del Consell a només 11 persones (un president, un vicepresident i 9 conselleries) i l'arribada del govern PSOE-Compromís ha significat la reducció del nombre de membres del Consell a 10 persones com el que havia sigut dominant en les quatre primeres legislatures (*gràfic 1*).

GRÀFIC 1. Nombre de membres del Consell (1883-2015)



La suma total de les persones que han format part del Consell des de 1983 és de 89. 25 durant l'etapa socialista, 55 durant la de predomini del PP i 11 en la del PSOE amb Compromís. Val a dir que un membre del govern PSOE en les I i II legislatures, Rafael Blasco, estigué en els dels governs del PP de la V, VI i VII legislatura; i que un membre del govern PSOE durant la II legislatura, Vicent Soler, és conseller en la IX legislatura en el govern PSOE-Compromís. El nombre de persones dels equips de govern en les diferents legislatures oscil·la entre els 11 de la IX legislatura i els 18 de la VIII. Es dona la circumstància, en el govern PSOE i en els del PP, que els moments en què menys persones formen part del Consell coincideix amb les legislatures centrals dels respectius governs (II i VI); sent l'última legislatura socialista (III) i del PP (VIII), les que presenten les xifres més elevades de persones en els equips del Consell (Taula 1).

Taula 1. QUANTITAT DE PERSONES QUE HAN DIRIGIT CONSELLE-RIES EN CADA LEGISLATURA I PARTITS DE GOVERN

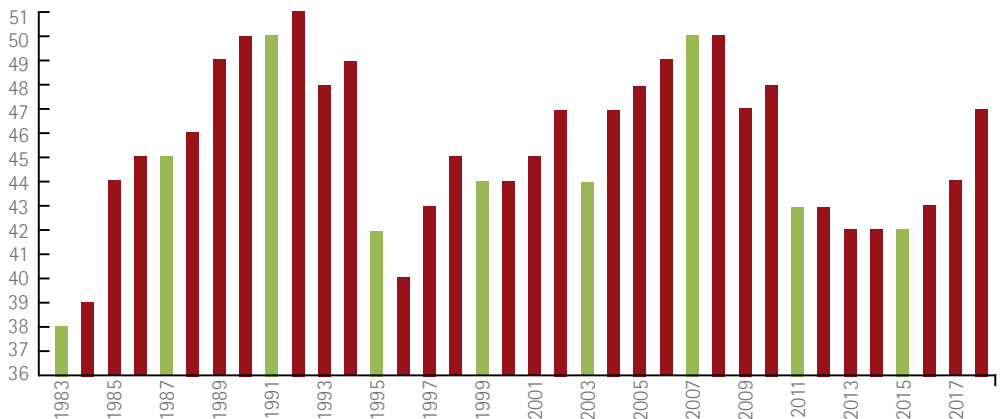
Legislatura	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	PSOE	PPuv	PsCp	Total
Total	13	12	16	15	15	14	16	18	11	25	55	11	89 ^a

Font: Elaboració pròpia. a) Un membre del govern socialista formà part dels governs del PP; i un altre membre del govern socialista està en el govern PSOE-Compromís.

II.1. Edat

L'edat mitjana de les persones que han format part del Consell se situa al voltant dels 47 anys, oscil·lant entre els 38 anys de mitjana del Consell socialista de 1983 i els 51 del Consell, també socialista de 1992 (gràfic 2).

GRÀFIC 2. Edat mitjana del Consell per anys (1983-2018)



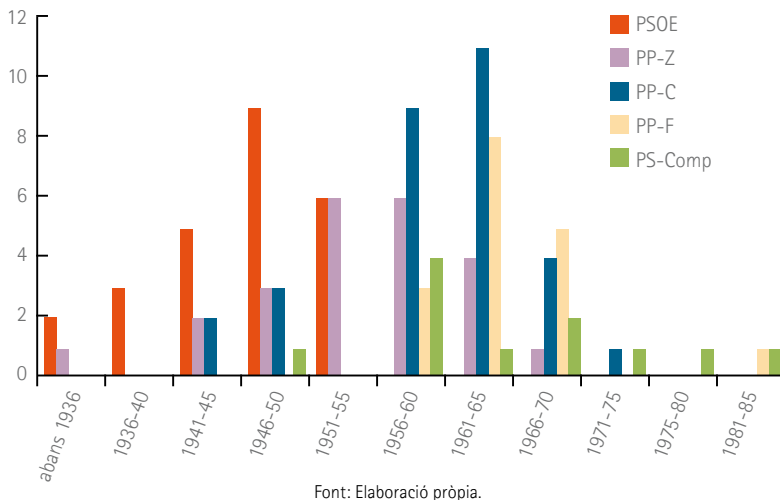
Font: Elaboració pròpia.

La pràctica totalitat dels governs envelleixen entre el principi i el final del mandat, però ho fan a un ritme menor al dels anys que estan en el Consell. Així, el govern PSOE havia envellit 11 anys en 12 anys de govern, envellint sobretot en els dos primers anys; el del PP de Zaplana i Olivas, només eren 5 anys més vells (47 anys) que al començament 8 anys abans; el del PP de Camps sols 4 més (48 anys) que a l'inici dos legislatures abans. Les excepcions són el govern de PP-Fabra que és un any més jove (42 anys) que 4 anys abans, quan va començar, i el govern del PSOE-Compromís que acabarà 5 anys més vell (47 anys) que al principi de la legislatura si no hi ha més canvis.

Les persones més joves en el moment d'accedir al Consell tenien 31 anys (Miguel Ángel Millana, I legislatura; Salvador Manuel Ortells, IV legislatura, i María José Catalá, VIII legislatura), i la de més edat dins del Consell tenia 70 el 1994 (Joaquín Colomer, III legislatura).

Amb tot, en la pràctica totalitat dels governs, les distàncies entre els membres més joves i els de més edat s'ha situat entre els 24 anys (govern PP-Fabra) i els 32 (govern PP-Zaplana), o el que és igual, de manera habitual, conviuen en el Consell dos generacions sociològiques, si més no.

GRÀFIC 3. Anys de naixement dels membres dels diferents governs



En aquest sentit, mentre l'envelliment dels governs és inferior als anys en el Consell i les alteracions en la composició dels equips apunten que hi ha una tendència a la renovació generacional, el canvi de govern actua com motor de canvis generacionals més profunds, sense grans ruptures, en les elits governamentals. L'excepció és el govern PSOE-Compromís, on sembla haver una certa regressió generacional.

En aquest sentit, el 60% de les persones que van formar part del govern PSOE van nàixer en la dècada de 1946-1955, ninguna després de 1952, i la resta entre 1924 i 1946. En el govern PP-Zaplana, entre 1951-1960 naix el 52% de les persones que formen els equips de govern i un 22% entre 1960 i 1970, cap després de 1967, i el 26% restant entre 1935 i 1945.

Les persones del govern PP-Camps en un 67% naixen entre 1956 i 1965, un 17% entre 1943 i 1955, i un 16% entre 1965 i 1972. La dècada dominant en el govern PP-Fabra és la de 1961-1970, on naix el 77% de les persones que el conformaren, un 17% entre 1956 i 1960, ninguna abans de 1957, i la resta el 1981. Finalment, el govern PSOE-Compromís resulta el més dispers pel que fa a les generacions, un 45,5% naix entre 1956 i 1965, un 9% el 1948, i la resta entre 1966 i 1983.

Com hem dit, sembla que el canvi generacional ve impulsat més perquè canvien els governs que per les renovacions dels equips de govern; però és un canvi relativament moderat. De fet, a hores d'ara, es pot considerar que el gruix dels governs ha estat constituït per dos generacions sociològiques la que naix en el franquisme de postguerra (1944-1958), socialitzant-se en el tardofranquisme i la transició; i la que naix en el franquisme desenrotllista (1959-1974), que els socialitza políticament en la transició a la democràcia i l'autonomia, els governs d'UCD i els governs socialistes a Espanya i la Comunitat Valenciana.

El govern PSOE correspondria a la primera, el del PP-Zaplana estaria a cavall de les dos generacions, i els governs PP-Camps, PP-Fabra i PSOE-Compromís a la segona; si bé el govern PSOE-Compromís té un 18% de persones que n'han format part nascudes després de la mort de Franco i socialitzades políticament durant el final dels governs socialistes i els governs del PP a Espanya i la Comunitat Valenciana.

Cal destacar el fet que, a pesar de comptar amb persones de diverses generacions, els governs valencians han tingut en tots els casos una forta homogeneïtat generacional. Durant els catorze anys que van de 1939 a 1953, els anys de la immediata postguerra, van nàixer 22 dels 25 membres del govern socialista; entre els 15 anys que van des del 1949 al 1964, naixen 20 de les 24 persones del govern PP-Zaplana; entre 1956 i 1970, naixen 24 de les 30 persones del govern PP-Camps i 17 de les 18; mentre 8 de les 11 persones del PSOE-Compromís, naixen entre 1959 i 1974.

II.2. Sexe

Durant els 35 anys d'existència de governs valencians autònic, hi ha hagut una aclaparadora presència masculina al Consell (gràfic 4). De fet, els 6 presidents de la Generalitat han sigut exclusivament homes, de les 10 persones que han tingut vicepresidències hi ha hagut 8 homes per 2

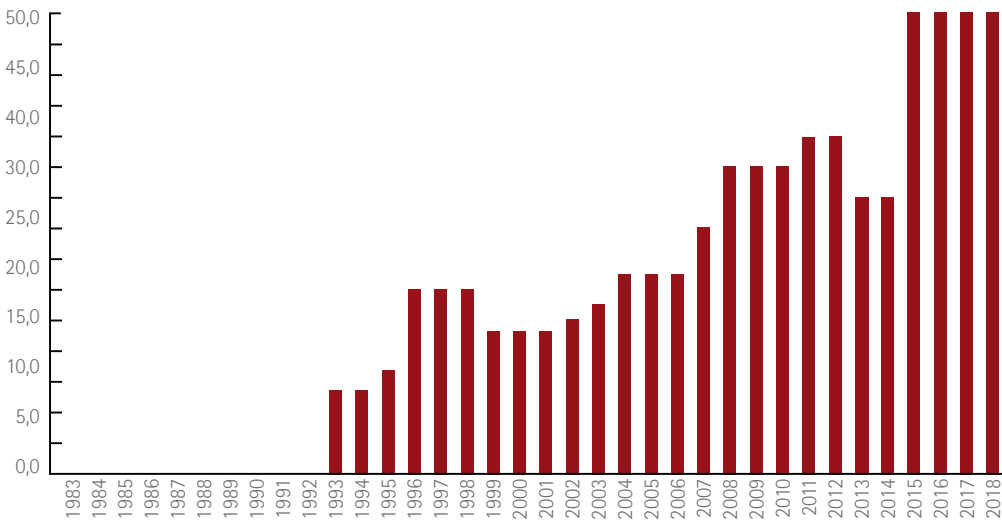
dones, i del total de les persones que han format part del Consell 67 han sigut homes i només 22 dones. En xifres relatives, un 25% de dones en tots els governs valencians, només un 20% en les vicepresidència i un 0% en la Presidència de la Generalitat.

És important destacar que el procés d'incorporació de les dones a responsabilitats de govern ha seguit una lògica creixent i continuada en el temps. Així, en els deu primers anys de govern autònom no va haver cap dona. La primera va ser Pilar Pedraza, consellera de Cultura, el 1993.

Des de 1996 fins 2003, la xifra de dones en el Consell és de dos; augmentarà a tres el 2004 i a quatre el 2007 i a cinc el 2015, amb el primer govern formalment paritari.

En conseqüència, hi podem establir cinc etapes: 1983-1993 amb un 0% de dones, 1993-1996 amb un 10%, 1996-2007 amb xifres que oscil·len entre el 15% i el 20% de dones, entre 2007-2015 amb xifres entre el 25% i el 35% de dones, i des de 2015 amb un 50% de dones.

GRÀFIC 4. Percentatge de dones en el Consell (2003-2018)



Font: Elaboració pròpia.

II.3. Lloc de naixement i residència

La immensa majoria dels membres del Consell ha nascut a territori valencià: 70 persones (78,7%), per 18 (20,2%) que ho han fet en altres comunitats espanyoles i una (1,1%) que ho va fer a Alemanya, dins d'una família d'emigrants valencians (*Taula 2*). Per tant, encara no hi ha hagut cap persona d'origen estranger amb la nacionalitat espanyola aconseguida en l'edat adulta que haja format part del Consell.

Si tenim la totalitat de les legislatures pel que fa a les persones nascudes a Espanya però fora de la Comunitat Valenciana, i deixem a banda la xifra extraordinària de la III legislatura (44%), observem que en les sis primeres legislatures les xifres relatives es mouen entre el 15 i el 25 per cent i a partir de la VII inicien un descens, fins arribar a la IX legislatura en què no hi ha al govern cap persona nascuda en una altra comunitat autònoma. Cinc membres del Consell van nàixer a Castella-La Manxa, 4 a Madrid, i els altres 9 són de Múrcia (3), Andalusia (2), Castella i Lleó, Catalunya, Aragó, i el País Basc.

Entre els nascuts a territori valencià, 40 ho han fet a la ciutat o àrea d'influència de València (44,9%), si bé sumaven el 48% en l'etapa socialista, un 45,4% en la del PP i només un 27,3% en la del govern PSOE-Compromís. Els nascuts a Alacant i àrea d'influència han sumat el 12,4%, mentre els nascuts a Castelló i àrea d'influència han sigut el 14,5%, i a la resta de les localitats valencianes només el 10,1%, amb xifres únicament significatives amb el govern PSOE-Compromís.

TAULA 2. LLOC DE NAIXEMENT DE LES PERSONES QUE HAN FORMAT PART DEL CONSELL (XIFRES ABSOLUTES I RELATIVES)

Legislatura	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	PSOE	PPuv	Pscp	Total
Total	13	12	16	15	15	14	16	18	11	25	55	11	89a
CV	10 76,9%	10 83,3%	9 56,2%	12 80,0%	11 73,3%	11 78,6%	14 85,4%	17 94,4%	10 90,9%	17 68,0%	45 81,8%	10 90,9%	70 a 78,7%
València	5 38,5%	5 41,7%	5 31,3%	6 40,0%	3 20,0%	3 21,4%	4 25,0%	8 44,4%	1 9,1%	7 28,0%	18 32,7%	1 9,1%	26 29,2%
AIV	3 23,1%	4 33,3%	1 6,3%	1 6,7%	3 20,0%	2 14,3%	4 25,0%	3 16,7%	2 18,2%	5 20,0%	7 12,7%	2 18,2%	14 a 15,7%
Alacant		1 8,3%	2 12,5%	1 6,7%	1 6,7%		1 6,3%	2 11,1%	1 9,1%	2 8,0%	4 7,3%	1 9,1%	7 7,9%
AIA				2 13,3%	1 6,7%	1 7,1%	1 6,3%				4 7,3%		4 4,5%
Castelló	1 7,7%		1 6,3%	1 6,7%	2 13,3%	2 14,3%	1 6,3%	2 11,1%	1 9,1%	2 8,0%	6 10,9%	1 9,1%	9 10,1%
AIC				1 6,7%	1 6,7%	1 7,1%	1 6,3%		1 9,1%		2 3,6%	1 9,1%	3 3,4%
Altres	1 7,7%					2 14,3%	2 12,5%	2 11,1%	4 36,4%	1 4,0%	4 7,3%	4 36,4%	9 10,1%
Resta Espanya	3 23,1%	2 16,7%	7 43,8%	3 20,0%	4 26,7%	3 21,4%	2 12,5%	1 5,6%	0	8 32,0%	10 18,2%	0	18 20,2%
Castella-La Manxa			3 18,8%	1 6,7%	2 13,3%					3 12,0%	2 3,6%		5 1,1%
Madrid	1 7,7%	1 8,3%	1 6,3%	1 6,7%			1 6,3%	1 5,6%		1 4,0%	3 5,4%		4 4,5%
Altres	2 15,4%	1 8,3%	3 18,8%	1 6,7%	1 6,7%	3 21,4%	1 6,3%			4 16,0%	3 5,4%		7 7,9%
Fora d'Espanya	0	0	0	0	0	0	0	0	1 9,1%	0	0	1 9,1%	1 1,1%

Font: Elaboració pròpia. AIV (Àrea d'Influència de València), AIC (Àrea d'Influència de Castelló), AIA (Àrea d'Influència d'Alacant).

Més interès té conèixer el lloc de residència habitual de les persones que han format part del Consell (*Taula 3*). En aquest sentit, cal destacar que el 95,5% vivia a la Comunitat Valenciana en el moment d'accedir al Consell i un 4,5% a la ciutat de Madrid. La immensa majoria ho feia, a més, a les àrees d'influència metropolitana de les capitals provincials, 79 dels 89 (88,7%). A l'àrea d'influència de València el 57,2%, a la conurbació metropolitana d'Alacant i Elx el 19% i a la de Castelló de la Plana el 11,3% i a la resta de comarques valencianes només el 6,8%.

Hem d'assenyalar que hi ha diferències en aquest aspecte entre les tres etapes de govern. Durant el govern socialista, el 76% de les persones que el componien vivien a València, un 12% a Alacant, un 8% a Castelló de la Plana i un 4% a Elx; sense que hi hagueren residents d'altres zones.

Per contra, en els governs del PP, els residents a València cauen al 49,1% i els d'Alacant (14,5%) i Castelló de la Plana (9,1%) augmenten lleugerament; creixent en importància els que viuen en les àrees d'influència de les tres principals ciutats (18,2%), els d'altres localitats valencianes (5,5%) i a Madrid (3,6%).

Finalment, en el govern PSOE-Compromís, la presència de residents a València cau considerablement al 18,2%, la de residents a Alacant disminueix fins el 9,1%, i creix de manera molt important els residents en localitats allunyades de la influència de les grans ciutats (27,3%) i a Madrid (18,2%) per raó de treball.

TAULA 3. LLOC DE RESIDÈNCIA DE LES PERSONES QUE HAN FORMAT PART DEL CONSELL (MOMENT DEL NOMENAMENT)

Legislatura	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	PSPV	PPuv	PsCp	Total
Total	13	12	16	15	15	14	16	18	11	25	55	11	89a
C. Valenciana	13 100%	12 100%	16 100%	14 93,3%	15 100%	14 100%	16 100%	17 94,4%	9 81,8%	25 100%	53 96,4%	9 81,8%	85 a 95,5%
València	11 84,6%	11 91,7%	12 66,7%	7 46,7%	10 66,7%	8 57,1%	9 56,3%	9 50%	2 18,2%	19 76,0%	27 49,1%	2 18,2%	46a 51,7%
AIV				1 6,7%		1 7,1%	2 12,5%	2 11,1%	1 9,1%		4 7,3%	1 9,1%	6 6,8%
Alacant	1 6,7%	1 8,3%	2 12,5%	3 20,0%	1 6,7%	1 7,1%	2 12,5%	3 16,7%	1 9,1%	3 12,0%	8 14,5%	1 9,1%	12 13,5%
AIA			1 6,3%	2 13,3%	2 13,3%	1 7,1%	1 6,3%			1 4,0%	5 9,1%		5 5,5%
Castelló	1 6,7%		1 6,3%	1 6,7%	2 13,3%	1 7,1%	1 6,3%	1 5,6%	1 9,1%	2 8,0%	5 9,1%	1 9,1%	8 9,0%
AIC								1 5,6%	1 9,1%		1 1,8%	1 9,1%	2 2,3%
Altres						2 12,5%	1 6,3%	1 5,6%	3 27,3%		3 5,5%	3 27,3%	6 6,8%
Madrid				1 6,7%				1 5,6%	2 18,2%		2 3,6%	2 18,2%	4 4,5%

Font: Elaboració pròpia. AIV (Àrea d'Influència de València), AIC (Àrea d'Influència de Castelló), AIA (Àrea d'Influència d'Alacant).

Sense voluntat de ser exhaustius i si tenim en compte que el pes demogràfic de la ciutat de València es situa al voltant del 16% de la població valenciana, el d'Alacant el 9%, el de Castelló de la Plana el 3,5%, les respectives àrees d'influència el 24%, el 6% i 2%, i la resta del país un 39,4%; podem advertir una sobrerrepresentació molt elevada de residents a la ciutat de València, i també bastant significativa dels residents a Castelló de la Plana i Castelló, en termes relatius. Mentre que hi ha una infrarepresentació de les persones residents a l'àrea d'influència de València i a les zones no metropolitanes del país.

II.4. Estudis realitzats

La immensa majoria (92,1%) de les persones que han format part del Consell tenien estudis superiors i sols un 6,8% de les persones o no els tenien o no hi hem trobat dades. Dret i Medicina són les úniques especialitats acadèmiques que han estat presents en tots els governs i totes les legislatures. La carrera més estudiada per les persones que han format part del Consell és el Dret (36%), seguit per Econòmiques (19,1%), Medicina (9%) i Enginyeria Agrícola (4,5%), les altres 13 carreres el 23,5% de les persones del Consell (taula 4).

Hi ha, però, algunes diferències segons els governs i els partits que governen. Dins del govern socialista de 1983-1995 el 40% de les persones que el constituïen van ser economistes i només un 20% llicenciats en Dret i un 4% en Medicina. Durant l'etapa de govern del PP, els economistes no arribaran al 13%, els llicenciats en Dret sumaran el 42% i els metges quasi l'11%. Fins i tot durant el govern de Camps, en la VI i VII legislatures, no hi haurà cap economista i la gent de Dret superarà el 50% de les persones del Consell.

Durant el govern PSOE-Compromís es manté, en unes proporcions similars a les dels governs del PP, una presència minoritària de persones graduades en Medicina (9,1%) i Econòmiques (9,1%), i una majoritària de graduades en Dret (45,4%).

TAULA 4. ESPECIALITATS ESTUDIADAES PER LEGISLATURES I ETAPES DE GOVERN (XIFRES ABSOLUTES I PERCENTATGES)

Legislatura	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	PSPV	PPuv	PsCp	Total
Total	13	12	16	15	15	14	16	18	11	25	55	11	89a
Econòmiques	7 53,8%	4 33,3%	5 31,2	2 13,3%	2 13,3%			3 16,7%	1 9,1%	10 40%	7 12,7%	1 9,1%	17 a 19,1%
Dret	4 30,8%	3 25,0%	2 12,5%	6 40%	7 46,7%	8 57,1%	8 50,0%	8 44,4%	5 45,4%	5 20%	23 41,8%	5 45,4%	32 a 36,0%
Medicina	1 6,2%	1 8,3%	1 6,2%	2 13,3%	1 6,6%	2 14,3%	2 12,5%	1 5,6%	1 9,1%	1 4%	6 10,9%	1 9,1%	8 9,0%
Enginyeria Agrònoma	1 6,2%	1 8,3%	2 12,5%	1 6,6%					1 9,1%	2 8%	1 1,8%	1 9,1%	4 4,5%
Empresarials								1 5,6%			1 1,8%		1 1,1%
Geografia		1 8,3%	2 12,5%							2 8%			2 2,2%
Història		1 8,3%	1 6,2%							2 8%			2 2,2%
Magisteri									1 9,1%			1 9,1%	1 1,1%
Filologia clàssica									1 9,1%			1 9,1%	1 1,1%
Periodisme									1 9,1%			1 9,1%	1 1,1%
Biologia		1 8,3%	1 6,2%							1 4%			1 1,1%
Químiques							1 6,2%	2 11,1%			2 3,6%		2 2,2%
Sociologia i Polítiques			1 6,2%		1 6,6%			1 5,6%		1 4%	2 3,6%		3 3,4%
Arquitectura				1 6,6%	2 13,3%						2 3,6%		2 2,2%
Enginyeria de Camins				1 6,6%	1 6,6%	1 7,1%	1 6,2%				1 1,8%		1 1,1%
Enginyeria industrial						1 7,1%		1 5,6%			2 3,6%		2 2,2%
Filosofia i Lletres				2 13,3%	1 6,6%						2 3,6%		2 2,2%
Diplomatura								1 5,6%			1 1,8%		1 1,1%
Sense estudis superiors coneguts o sense dades			1 6,2%			2 14,3%	4 25,0%			1 4%	5 9,1%		6 6,8%

Font: Elaboració pròpia

II.5. Professió

També pel que fa a la professió habitual de les persones del Consell abans d'assumir responsabilitats de govern s'hi observen diferències (Taula 5). Al govern socialista, el funcionariat públic serà el grup predominant (68%, 17 persones) i amb un pes creixent (61,5% a la primer legislatura, 66,7% a la segona i 75% a la tercera). Durant els governs del PP, continua sent el grup de professions més nombrós, però no serà majoritari i és mourà

entre el 33% de les persones del Consell en la legislatura V i el 47% de la IV, ambdós amb el govern PP-Zaplana. En el govern PSOE-Compromís, el funcionariat públic torna a ser el grup majoritari amb el 56% de les persones que n'han format (taula 5).

Hi ha diferències, però, en la composició del funcionariat segons les etapes de govern. Durant el govern socialista és de manera aclaparadora professorat universitari (52%), seguit de l'administració local (12,6%); durant els governs del PP el professorat universitari cau al 14,5%, i creixen en importància els alts cossos de funcionaris de l'Administració de l'Estat (12,6%) i la medicina pública (7,2%).

Durant el govern PSOE-Compromís el professorat universitari continua en nivells semblants al dels governs del PP (18,2%), creix el professorat de Primària i Secundària (18,2%) i la resta són de l'administració de l'estat i la judicatura. Cal subratllar que en els 35 anys d'autonomia no hi ha hagut cap persona funcionària de l'administració de la Generalitat que haja format part del Consell.

TAULA 5. PROFESSIONI DE LES PERSONES DEL CONSELL PER LEGISLATIVES I ETAPES DE GOVERN (XIFRES ABSOLUTES I PERCENTATGES)

Legislatura	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	PSPV	PPuv	PscP	Total
Total	13	12	16	15	15	14	16	18	11	25	55	11	89a
Funcionaris públics	8 61,5%	9 66,7%	12 75%	7 46,7%	5 33,3%	6 42,9%	6 37,5%	7 38,9%	6 56,5%	17 68%	24 43,6%	6 56,5%	45a 50,6%
Professorat universitari	5 38,5%	6 50%	9 56,2%	4 25,7%		2 14,3%		2 11,1%	2 18,2%	13 52%	8 14,5%	2 18,2%	22a 24,7%
Administració Estat	1 7,7%	1 8,3%	1 6,2%	2 13,3%	2 13,3%	1 7,1%	1 6,3%	3 16,7%	1 7,1%	1 4%	7 12,6%	1 7,1%	9 10,1%
Administració Local	2 15,4%	2 16,7%	2 12,5%		3 20%	2 14,3%	2 12,5%			3 12%	3 5,4%		5a 5,6%
Judicatura							1 6,3%	1 5,6%	1 7,1%		2 3,6%	1 7,1%	3 3,4%
Medicina pública				1 6,7%	1 6,7%	1 7,1%	2 7,1%	1 5,6%			4 7,2%		4 4,5%
Professorat Primària/ESO									2 18,2%			2 18,2%	2 2,3%
Sector Privat	4 30,85	2 16,6%	2 12,4%	6 40%	8 53,2%	3 21,4%	6 37,5%	5 27,8%	4 36,4%	6 24,4%	21 38,2%	4 36,4%	31 34,8%
Medicina privada				1 6,7%							1 1,8%		1 1,2%
Advocacia privada	3 23,1%	1 8,3%	1 6,2%	2 13,3%	2 13,3%	2 14,3%	2 12,5%	3 16,7%	3 25,4%	4 16%	8 14,5%	3 25,4%	15 16,9%
Empresa pròpia			1 6,2%	1 6,7%	2 13,3%	1 7,1%	3 18,8%	1 5,6%		1 4%	6 10,9%		7 7,9%
Treballa a empresa d'altri	1 7,7%	1 8,3%		2 13,3%	4 26,6%		1 6,3%	1 5,6%	1 7,1%	1 4%	6 10,9%	1 7,1%	8 9,0%
STC	1 7,7%	1 8,3%	2 12,4%	2 13,3%	2 13,3%	5 35,7%	4 25,0%	6 33,3%	1 7,1%	2 8%	10 18,2%	1 7,1%	13 14,6%

Font: Elaboració pròpia. SDT (sense dades o sense treball abans dedicar-se a la política)

Les persones provinents del món privat que han format part del Consell s'ha situat en el 24,4% en el govern socialista, amb una tendència a la reducció en cada legislatura (el 30,8% en la primera i un 12,4% en la tercera); durant l'etapa del PP és del 38,2% amb una tendència també a la reducció en els diferents governs (molt alta en el govern PP-Zaplana, superant el 50% en la V legislatura; baixa al voltant del 30% amb el PP-Camps, i cau al 28% amb el PP-Fabra). Amb el govern PSOE-Compromís, les xifres relatives de persones provinents del món privat són semblants a la mitjana dels governs del PP (36,4%).

L'advocacia és l'activitat privada predominant entre les persones que s'incorporen al Consell des del món privat, sobretot en el govern PSOE-Compromís (25,4%), les xifres de persones que treballen en empreses pròpies o en empreses d'altres persones únicament són significatives durant els governs del PP.

En tots els governs, hi ha persones que abans de formar-ne part no havien tingut cap altra activitat laboral estable diferent de la política, o que no hi ha dades públiques de la seua activitat professional, generalment una o dos persones en cada legislatura. Això no obstant, en els governs del PP-Camps i PP-Fabra el nombre de persones membres del Consell sense activitat professional diferent de la política abans d'incorporar-se al Consell assoleix xifres bastants significatives que oscil·len entre el 25% i el 36%. No obstant això, en parlar de la professió habitual, cal advertir que els membres del govern amb una trajectòria política més perllongada en el temps, tant en el Consell com en ajuntaments, parlaments i altra mena d'institucions, han dedicat un nombre d'anys molt inferior a la seua professió original que a la política; i, en ocasions, caldria parlar d'una absoluta professionalització política i la pràctica desvinculació de la professió originària, i això és especialment rellevant en els casos d'alguns funcionaris de l'administració local i de l'administració de l'estat i en persones dedicades a l'advocacia privada, la gestió d'una empresa pròpia o que treballen en empreses d'una altra persona.

III. Continuitat i canvi en els equips de govern

La mitjana de temps de continuïtat formant part del Consell fins ara és de 4 anys i tres mesos, amb disparitats que van des dels 18 anys i 6 mesos, en dos etapes diferents, de Rafael Blasco, els 12 anys continuats de Joan Lerma o els escassos 6 mesos de Manuel Salvador Ortells o Enriquer Verdaguer. Amb tot, hi ha diferències entre la mitjana de 4 anys i 7

mesos del govern socialista (38,2% del temps en el govern monocolor del PSOE); la mitjana de 4 anys i 3 mesos dels governs del PP (21,2% del temps dels governs del PP) i els 2 anys i 10 mesos del govern PSOE-Compromís (91,9% del temps de govern); si bé aquest últim govern duu poc més de 3 anys de govern i encara no ha conclòs la primera legislatura.

És important subratllar que s'observa un biaix de gènere en la continuïtat de les persones que formen part del Consell. En primer lloc i amb caràcter general, mentre els homes han estat en el Consell de mitjana 4 anys i 6 mesos, les dones han estat un any menys (3 anys i 6 mesos). L'única dona del govern PSOE estigué només 2 anys, els darrers del govern socialista i els homes 4 anys i 8 mesos de mitjana. En els governs del PP, les dones estan un poc menys de 4 anys de mitjana i els homes 4 anys i 5 mesos. I fins i tot, en el govern plenament paritari de PSOE-Compromís, en la mesura que l'única persona substituïda ha sigut una dona, la mitjana de temps dels homes en el Consell és superior a la de les dones.

De fet, no hi ha cap dona entre les nou persones que han format part del Consell més de dos legislatures (8 anys) i només 2 entre les 18 persones que han format part del Consell més de 6 anys. Així mateix, mentre que el 35,4% dels homes del Consell n'han format part durant més de 4 anys, només un 14,3% de les dones han superat aquesta xifra fins ara (taula 6).

TAULA 6. TEMPS AL CONSELL D'HOMES I DONES PER ETAPES DE GOVERN (EN PERCENTATGE)

	Govern PSOE			Governs PP			Govern PSOE-Compromís			Tots els governs		
	Homes	Dones	Total	Homes	Dones	Total	Homes	Dones	total	Homes	Dones	Total
+12 anys										1,5		1,1
+10-12 anys	4,2		4	9,8		7,3				5,9		4,5
+8-10 anys	12,5		12	2,4		1,8				5,9		4,5
+6-8 anys	8,3		8	14,6	14,3	14,5				10,3	9,5	10,1
+4-6 anys	16,7		16	7,3	7,1	7,3				11,8	4,8	10,1
+2-4 anys	29,2		28	39,0	71,4	47,3	100,0	83,3	90,9	39,7	71,4	47,2
+1-2 anys	29,2	100	32	14,6		10,9				17,6	4,8	14,6
menys d'1 any				12,2	7,1	10,9		16,7	9,1	7,4	9,5	7,9

Font: Elaboració pròpia

Si considerem les alteracions produïdes en els equips dels governs valencians del període autonòmic, excloent-hi el moment constituent de cada govern (Taules 7 i 8), observem que el govern socialista en va conèixer huit en dotze anys (0,67 cada any de mitjana). El govern PP-Zaplana un total de 8 canvis en l'equip de govern, un dels quals va ser el del president, i una mitjana anual de canvis d'un. El govern PP-Camps només va fer 6 al-

teracions de l'equip en les dos legislatures i un mes que va durar, amb una alteració de l'equip de 0,74 a l'any. El govern PP-Fabra va fer quatre canvis a l'equip en menys de 4 anys, amb una mitjana d'1,02 canvis a l'any. Mentre el govern PSOE-Compromís només ha fet un canvi en l'equip en els 3 anys i un més d'existència, amb una mitjana anual de 0,32 canvis. Considerant només aquesta dada els governs PSOE-Compromís i PP-Camps semblarien més estables.

El govern PSOE-Compromís és el que menys incorporacions (0,3) i eixides (0,3) del govern experimenta de mitjana a l'any, seguit del govern PSOE amb una mitjana anual d'incorporacions de l'1,2 i d'eixides de l'1; del PP-Fabra amb 1,5 incorporació mitjana cada any i 1,8 eixides; del PP-Zaplana amb 2 incorporacions de mitjana a l'any i 1,6 eixides; i, finalment, del PP-Camps amb 2,2 entrades anuals i 1,6 eixides. Tenint en compte només aquesta dada els governs PSOE-Compromís i PSOE semblarien més estables.

TAULA 7. ALTERACIONS EN ELS EQUIPS DE GOVERN VALENCIANS

Modificacions del govern	canvi de responsabilitat	Entrada en el govern	eixida del govern
28-6-1983 Inici I legislatura Govern PSOE	Joan Lerma (president), Felipe Guardiola, Antonio Birlanga, Rafael Blasco, Segundo Bru, Ciprià Ciscar, Vicent Llobart, Miguel Àngel Millana, i Lluís Font de Mora		
25-7-1985	Rafael Blasco	Vicent Soler, Joaquín Colomer i Miguel Domènech	Felipe Guardiola, Vicent Llobart i Miguel Àngel Millana
21-2-1987		Andrés García Reche	Segundo Bru
27-7-1987 Inici II Legislatura		Joaquín Azagra	Vicent Soler
19-9-1989		Emèrit Bono, Antoni Escarré	Ciprià Ciscar, Joaquín Azagra
27-12-1989		Eugenio Burriel	Rafael Blasco
15-7-1991 Inici III Legislatura	Antoni Escarré	Andreu López, Martín Sevilla	Miguel Domènech
12-7-1993	Martín Sevilla, Emèrit Bono	Luis Berenguer, Aurelio Martínez, Joan Romero, Pilar Pedraza, Javier Sanahuja, Josep Lluís Coll	Antonio Birlanga, Andreu López, Andrés García Reche, Lluís Font de Mora, Antoni Escarré
5-7-1995 Inici IV legislatura Govern PP-UV	Eduardo Zaplana (president), Joaquín Ripoll, José Luis Olivas, Luis Fernando Cartagena, Fernando Villalonga, Joaquín Farnós, Diego Such, José Sanmartín i Maria-Àngels Ramon Llin (UV)		
6-5-1996		Marcela Miró	Fernando Villalonga
21-2-1997	Marcela Miró, José Luis Olivas, Joaquín Ripoll, Diego Such, Maria-Àngels Ramon Llin (UV)	José Manuel Castellà (UV), Francisco Camps	José Sanmartín
16-3-1998		José Ramón García Antón	Luis Fernando Cartagena
11-1-1999		Manuel Ortells (UV)	Maria-Àngels Ramon Llin
22-1-1999		Manuel Tarancón	Francisco Camps
23-7-1999 Inici V legislatura Govern PP	José Luis Olivas, Joaquín Ripoll,	Vicente Rambla, José Emilio Cervera, Fernando Vicente Castelló, Maria-Àngels Ramon Llin, Fernando Modrego, Serafín Castellano, Rafael Blasco, Carmen Mas	Joaquín Farnós, Diego Such, Marcela Miró, Salvador Manuel Ortells, José Manuel Castellà
17-5-2000	Serafín Castellano, Rafael Blasco	Carlos González Cepeda, Alicia de Miguel	Carmen Mas, José Emilio Cervera
25-7-2002	José Luis Olivas (president)		Eduardo Zaplana

21-6-2003 Inici VI legislatura	Vicente Rambla, Rafael Blasco, Alicia de Miguel	Francisco Camps (president) Victor Campos, Alejandro Font de Mora, Gerardo Camps, Esteban González Pons, Miguel Peralta	José Luis Olivas, Joaquín Ripoll, Manuel Tarancón, Serafín Castellano, Fernando Vicente Castelló, María-Àngels Ramon-Llin, Carlos González Cepeda, Fernando Modrego
27-8-2004	Víctor Campos, Miguel Peralta, Alejandro Font de Mora, Gema Amor	Justo Nieto, María Milagrosa Martínez, Juan Cotino	
30-5-2006	Esteban González Pons, Rafael Blasco, Vicente Rambla		
21-6-2007 inici VII legislatura	Rafael Blasco, Vicente Rambla, Gerardo Camps, Juan Cotino, Alejandro Font de Mora	Mario Flores, Trinidad Miró, Manuel Cervera, Belén Juste, Fernando de Rosa, Serafín Castellano, Angélica Such, Mercedes Hernández	Esteban González Pons,
19-9-2008		Paula Sánchez de León	Fernando de Rosa
31-8-2009	Angélica Such, Vicente Rambla, Juan Cotino, Belén Juste		José Ramón García Antón (†)
22-6-2011 inici de la VIII legislatura	Paula Sánchez de León	Enrique Verdeguer, José Manuel Vela, José Ciscar, Luis Rosado, Isabel Bonig, Jorge Cabré, Dolores Johnson	Vicente Rambla, Gerardo Camps, Juan Cotino, Mario Flores, Alejandro Font de Mora, Trinidad Miró, Manuel Cervera, Belén Juste, Angélica Such, Rafael Blasco
28-7-2011		Alberto Fabra (President)	Francisco Camps
2-1-2012	José Ciscar		Paula Sánchez de León
23-1-2012	José Ciscar	Máximo Buch, María José Catalá	Enrique Verdaguer
7-12-2012	José Ciscar	Juan Carlos Moragues, Manuel Llobart, Asunción Sánchez,	José Manuel Vela, Luis Rosado, Jorge Cabré, Mercedes Hernández
29-5-2014	María José Catalá		
12-6-2014		Luis Santamaría	Serafín Castellano
30-6-2015 Inici de la IX legislatura Govern PSOE-Compromís	Ximo Puig (president) , Mónica Oltra, Rafael Climent, Vicent Soler, Carmen Montón, Vicent Marzà, Manuel Alcaraz, Gabriela Bravo, Elena Cebrían, María José Salvador		
7-6-2018		Ana Barceló	Carmen Montón

Font. Elaboració pròpia

Amb tot, per a aprofundir en l'estabilitat formal dels governs, cal considerar, més enllà de les incorporacions i eixides del Consell o el nombre de canvis en l'equip, quin és el nombre de alteracions que es produeixen en els departaments del Consell per reestructuracions del govern (supressió, creació, canvi de competències i responsabilitats i canvi de responsable dels departaments del govern). Així, el govern més estable seria el de PSOE-Compromís que ha fet una mitjana de canvis de 0,3 a l'any; seguit del govern PSOE amb una mitjana de 2,1, del govern PP-Fabra amb una mitjana de 2,8 modificacions cada any, i a notable distància els governs PP-Zaplana amb una mitjana de 3,4 canvis cada any i sobretot el govern PP-Camps que reestructura els departaments amb una freqüència mitjana de 5,7% vegades cada any (*Taula 8*).

En general, les dades referides apuntarien una estabilitat molt elevada en el govern PSOE-Compromís, una estabilitat mitjana en el del PSOE, una inestabilitat mitjana en els governs PP-Fabra i PP-Zaplana, i una inestabilitat formalment elevada en el PP-Camps. Ara bé, amb les dades que analitzem en aquest estudi no podem extraure conclusions i correlacions sòlides sobre els nivells d'estabilitat dels diferents governs, ni, per descomptat, pressuposar rendiments institucionals i qualitat de les polítiques públiques respectives. De fet, l'estabilitat o inestabilitat dels governs a què fem referència tampoc no tenen perquè correspondre's amb les dinàmiques de les crisis polítiques internes en les formacions que donen suport als governs o entre distintes formacions polítiques.

TAULA 8. SISTEMA DE CANVIS EN ELS GOVERN VALENCIANS

Legislatura	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	VIII	IX			
Govern	PSOE	PSOE	PSOE	PSOE	PP-Z	PP-Z	PP-Z	PP-C	PP-C	PP-C	PP-C	PP-F	Ps-Comp
nombre de canvis en l'equip	3	3	2	8 0,67	5	3	8 1,0	2	3	1	6 0,74	4 1,0	1 0,32
persones que s'hi incorporen	3	4	7	14 1,2	6	10	16 2,0	3	8	7	18 2,2	6 1,5	1 0,32
persones que n'ixen	3	4	5	12 1,0	5	8	13 1,6	0	3	10	13 1,6	7 1,8	1 0,32
nombre de canvis en departaments	8	5	12	25 2,1	14	17	31 3,9	13	22	11	46 5,7	11 2,8	1 0,32

Fon: Elaboració pròpia

IV. Activitat política immediatament anterior i posterior de les persones que han format part del govern valencià

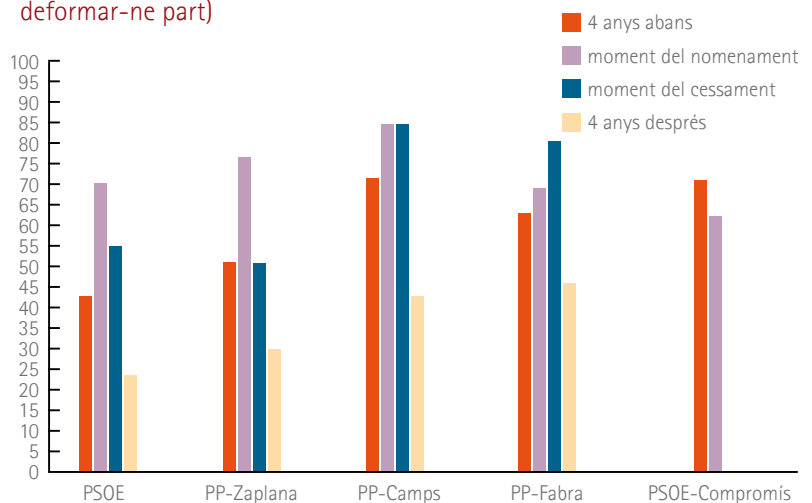
En aquest apartat, ens referirem a si les persones que han format part del Consell ocupaven, en els anys immediatament anteriors i posteriors a la seua presència en el Consell, algun càrrec polític en alguna institució pública. Descartem, per tant, una anàlisi més exhaustiva tenint en compte variables com els càrrecs a dins dels partits, l'activisme social, l'activitat professional privada, les anomenades *portes giratòries* o les situacions penals o judicials d'algunes de les persones que van formar part del Consell, especialment durant el govern PP-Camps.

Ens centrarem només, per tant, en delimitar si han tingut o no activitat política institucional sense matisar tampoc la tipologia i el lloc de l'activitat (ajuntaments, diputacions provincials, parlaments, alts càrrecs en el segon nivell de govern, entre d'altres).

La majoria de les persones que han format part dels governs valencians han tingut càrrecs públics significatius abans de formar part del Consell; si bé, n'hi ha diferències entre els diferents governs. Així, en el govern PSOE només un 44% tenien un càrrec en institució pública quatre anys abans, un 72% en el moment del nomenament, un 56% immediatament després i només un 24% quatre anys després (Gràfic 5). En els governs posteriors, s'observa un increment substancial de totes les categories, excepció feta de la d'estar ocupant un càrrec polític institucional en el moment d'acceptar el nomenament.

En aquest sentit, cal dir que les persones que ocupaven un càrrec públic quatre anys abans d'incorporar-se al Consell passen del 44% amb el govern PSOE al 52% amb el PP-Zaplana i posteriorment es mouen al voltant del 70% (73% PP-Camps, 65% PP-Fabra i 72% PSOE-Compromís). D'igual manera, només abandonar el Consell ocuparan càrrec polític institucional un 56% del govern PSOE i un 52% del govern PP-Zaplana; però posteriorment s'incrementa al 87% durant el govern PP-Camps i al 82% amb el PP-Fabra. Finalment, els que ocupen càrrec polític 4 anys després passen del 24% en el govern PSOE, al 30% del PP-Zaplana, 43% del PP-Camps i el 47% del govern PP-Fabra (considerant la seua situació actual i tenint en compte que encara no han passat 4 anys des del final d'aquest govern).

GRÀFIC 5. Activitat política de les persones del Consell (abans i després de formar-ne part)



Font: Elaboració pròpia.

Únicament, les persones que ocupen càrrec en el moment de ser nomenats segueixen una tendència descendent en els últims dos governs. En el govern PSOE, eren el 72%, amb el PP-Zaplana arriben al 78%, amb el PP-Camps creix al 87%, per a baixar al 71% amb el PP-Fabra i al 63 amb el govern PSOE-Compromís.

D'acord amb aquestes xifres, podríem apuntar dos reflexions. La primera és que s'observa una tendència creixent a què per a formar part de les elits governamentals valencianes és bastant important haver tingut prèviament alguna experiència en càrrecs polítics institucionals. La segona és que de manera creixent ocupar un lloc al Consell permet, si més no de manera immediata, la continuïtat de la carrera política. Sense tenir en compte ara, dos qüestions que no són objecte d'aquest estudi, la continuïtat en l'activitat política institucional de les persones del Consell després d'abandonar-lo a mitjà i llarg termini, que és molt baixa; i el fet que ser membre del Consell és el punt àlgid de la carrera política institucional de la major part de les persones que n'han format part.

V. Responsabilitats polítiques de les persones del Consell. Una mirada des de la perspectiva de gènere

Ja hem fet referència al fet que van haver de passar 10 anys de governs autonòmics perquè una dona arribara a formar part del Consell i 32 abans que hi haguera un govern paritari. De fet, la paritat formal del Consell només s'ha produït en 3 dels 35 anys d'existència del Consell autonòmic, menys d'un 10% del temps. També hem dit que fins ara hi ha hagut 6 presidents de la Generalitat Valenciana, i cap presidenta; només un 20% de vicepresidentes i un 23,6% de dones en el Consell, que a més han tendit a formar-ne part bastant menys que els homes, en termes generals. Vistes en termes absoluts les xifres mostren una desigualtat de gènere en el Consell injustificable. Si les mirem, però, amb una perspectiva històrica i tenim en compte tant la tendència dels últims 25 anys com l'actual govern paritari, podem ser més optimistes i admetre-hi que progressivament s'ha avançat en quotes majors d'igualtat, si més no formal. Ara bé, la igualtat formal no és sempre igualtat real.

En aquest sentit, és important observar que encara estem lluny d'acostar-nos a una igualtat real en el govern valencià, malgrat la paritat del govern PSOE-Compromís. Les dones en el Consell han sigut clarament majoritàries

fent les funcions de Portaveu (76,9%) , quan aquesta figura ha existit oficialment, i al capdavant de les matèries referides a Benestar (71,4%), quan hi ha hagut departaments específics. Han tingut una presència elevada en Agricultura i Medi Ambient (43,3%); entre el 20% i el 30% en Obres Públiques, Administracions Públiques, Cultura i Cooperació; baixa en Economia (15,7%), Sanitat i Educació (8%); molt baixa en l'àrea de direcció política (President, suport a la presidència i vicepresidències); i mai no hi ha hagut cap dona al capdavant d'Hisenda Pública o en matèria de Treball i Seguretat Social (*Taula 9*).

La figura de portaveu del Consell ha sigut majoritàriament exercida per dones en els governs PP-Zaplan, PP-Fabra i PSOE-Compromís; la presència de dones és forta en Benestar des del govern PP-Zaplan, en Agricultura i Obres Públiques durant els governs PP-Fabra i PSOE-Compromís, i en Sanitat i Administració i Governació amb el govern PSOE-Compromís. En Cultura va ser significativa durant els governs PP-Camps i PP-Fabra, en Economia en el govern PP-Camps, en Educació durant el PP-Fabra, i en el que hem anomenat direcció política únicament durant el govern PSOE-Compromís. En la resta de matèries les dones no han tingut cap mena de presència.

TAULA 9. ESPAIS POLÍTICS QUE HAN TINGUT PRESENCIA DE DONES DURANT ELS DIFERENTS GOVERNS (EN PERCENTATGES)

	PSOE	PP-Z	PP-C	PP-F	Ps-Cmp	Total
Portaveu		100		75,0	100	76,9
Benestar		50,0	75,0	50,0	100	71,4
Agricultura i Medi Ambient		43,8	31,3	75,0	100	43,3
Cooperació			42,9			30,0
Cultura	16,7	12,5	50,0	50,0		25,7
Administració			30,0		100	23,0
Obres Públiques				100	100	22,9
Economia			56,3	25,0		15,7
Sanitat					100	11,4
Educació		12,5		50,0		8,6
Direcció política				12,5	50,0	6,8
Hisenda						
Treball						

Font: Elaboració pròpia

VI. Recapitulació final

Si fem un quadre resum d'aquest treball descriptiu i exploratori observem que els governs valencians s'han mogut entre equips de 9 i 15 persones, paràmetres similars als de les altres comunitats autònomes,

presentant els nivells més elevats de persones (12-15) en el període de la bombolla econòmica en l'àmbit institucional (1999-2010) i tenint uns nivells més aviat baixos (9-11 persones) en els primers 15 anys d'autonomia i després de l'inici de les mesures d'austeritat el 2010.

Respecte el nombre de persones en els equips de govern hi ha hagut la tendència a ser més baix en el moment central del govern del PSOE i dels governs del PP, i bastant més elevat al final dels mandats dels respectius partits, el que mostraria intents institucionals a través de la renovació dels equips per alterar la dinàmica política.

L'edat mitjana de les persones del Consell en els 35 anys d'existència és de 47 anys, amb oscil·lacions anuals que van des dels 38 i als 51 anys de mitjana; si bé l'edat mínima d'algunes persones del Consell ha sigut 31 anys i la màxima de 70.

En termes generals, s'observa també una transició suau de generacions polítiques, la dels nascuts entre 1941-1955 i la dels nascuts entre 1956 i 1970. La primera predomina en el govern PSOE i la segona en els governs PP-Camps, PP-Fabra i, de manera sorprenent, en el govern PSOE-Compromís; mentre el govern PP-Zaplana està a cavall de les dos.

Durant 10 anys no va haver cap dona al Consell. Durant 13 anys més les dones no han superat la xifra del 20% de persones del Consell. Encara durant 8 anys més no van ser més del 35% del Consell. I només fa poc més de 3 anys que la meitat del Consell està format per dones, com la societat. Les persones nascudes a la Comunitat Valenciana o a l'estranger de pares valencians sempre han sigut majoria al Consell i, amb oscil·lacions en cada legislatura, presenten una tendència al creixement continuada, arribant al 100% en l'actual legislatura. Val a dir que fins ara no hi ha cap persona valenciana d'origen estranger i nacionalitzada espanyola que haja format part del Govern Valencià.

Sobre el lloc de residència de les persones del Consell, respecte a la població de la Comunitat Valenciana, hi ha una altíssima sobrerrepresentació de la ciutat de València, amb tendència a reduir-se amb el pas del temps, hi ha una sobrerrepresentació menor de les ciutats de Castelló de la Plana, d'Alacant i de Madrid, i hi ha una notable infrarepresentació de l'àrea d'influència de València i de les localitats i comarques externes a les àrees de influència de les capitals provincials.

Dominen els estudis d'Econòmiques en el govern PSOE i els de Dret en els del PP i PSOE-Compromís, mentre els estudis de Medicina són especialment significatius durant els governs del PP de Zaplana i Camps.

Les persones del Consell han sigut majoritàriament funcionaris públics, especialment durant els governs PSOE i PSOE-Compromís, i sense que s'haja nomenat fins ara cap persona de l'administració de la Generalitat. El

col·lectiu més freqüent ha sigut el del professorat universitari, amb xifres relativament significatives de funcionaris de l'administració local durant el govern PSOE, de l'administració de l'Estat en els governs del PP i de l'educació obligatòria amb el govern PSOE-Compromís. El món privat és especialment rellevant en els governs del PP i del PSOE-Compromís, amb presència de persones amb empresa pròpia en el primer cas i dedicades a l'advocacia en el segon. Les persones sense treball conegut abans d'accedir a càrrecs polítics és relativament significatiu en els governs del PP.

La mitjana de permanència en el Consell és de 4 anys i tres mesos, xifra que superen amb major proporció homes que dones, sent a més la durada mitjana de les dones en el Consell inferior en un any a la dels homes (3 anys i 6 mesos per 4 anys i 6 mesos, respectivament). Si bé, el 64,6% dels homes no supera els 4 anys en el govern i tampoc el 85,7% de les dones. Les modificacions dels equips de govern, les incorporacions i abandonaments del Consell, així com els canvis que afectaven els departaments (conselleries, vicepresidències i presidència) permeten considerar que el govern PSOE-Compromís ha tingut una estabilitat molt elevada, en contrast amb el govern PP-Camps, i en posicions més moderades els del PP-Zaplana i PP-Fabra, i en nivells més estables el govern PSOE.

La immensa majoria de les persones del Consell tenien activitat política institucional tan en el moment de ser nomenats o quatre anys abans, com en el moment de deixar el Consell i progressivament també, encara que no de manera majoritària, quatre anys després d'abandonar el Consell. En termes generals, els indicadors mostren un increment de la dedicació política anterior i posterior, llevat de la referida a ocupar un càrrec en el moment del nomenament. El que mostraria uns sistemes de reclutament i recompensa centrats en l'àmbit institucional polític, si més no en els moments anteriors i posteriors a formar part del Consell.

Finalment, una referència al biaix de gènere en la composició del Consell. La sobrerepresentació d'homes és absoluta en la figura de la Presidència de la Generalitat, i en les conselleries dedicades a la gestió de la Hisenda Pública, i de l'àrea de Treball i Seguretat Social. La sobrerepresentació d'homes és molt elevada en les vicepresidències del Consell i en la gestió de matèries com les activitats econòmiques, la Sanitat, l'Educació o els departaments orientats a la direcció política de la gestió. La sobrerepresentació d'homes és molt elevada en Obres Públiques, Cultura, Administracions Públiques i Cooperació. La presència de dones i homes és relativament igualitària en Agricultura i Medi Ambient. I les dones han estat sobrerepresentades, només, ocupant la responsabilitat de portaveu del Consell, quan s'adscribia directament a una persona del Consell, i gestionant Benestar Social. Amb una tendència, en els últims 25 anys a assumir

cada vegada més àrees de gestió, fins arribar a una paritat en el govern, que, però, no ha superat encara la sobrerrepresentació de les dones en unes responsabilitats i la seua inexistència en unes altres.

En conseqüència, podem concloure que, a grans trets, fins ara han format part del Consell persones al voltant dels 47 anys d'edat, majoritàriament homes, tot i que aquesta característica s'ha equilibrat en la darrera legislatura, nascudes a la Comunitat Valenciana, però amb una presència elevada de gent d'altres parts d'Espanya, que viuen preferentment a les ciutats de València, Alacant i Castelló de la Plana, que han estudiat sobretot Dret, Econòmiques i Medicina, i que majoritàriament tenen un treball estable en el sector públic. En termes mitjans, a penes estan en el Consell el temps d'una legislatura, en equips de govern que coneixen canvis amb una freqüència temporal relativament elevada en alguns casos i amb canvis encara més habituals en l'organització dels departaments i conselleries del govern, amb uns sistemes immediats de reclutament i continuïtat en els que prima l'activitat política vinculada a les institucions polítiques, i amb un biaix de gènere considerablement elevat pel que fa a les responsabilitats polítiques d'homes i dones en les conselleries, vicepresidències i presidència del Consell.

Concloquem el nostre treball, que ha centrat la seua anàlisi en respondre la pregunta de quines eren les característiques generals dels governs autonòmics valencians. Per a treballs futurs queden aspectes més qualitatius com les dinàmiques polítiques dels governs, els seus nivells d'homogeneïtat social, la llengua pública de les persones del Consell en l'activitat, o el rendiment institucional i polític dels governs. I també queda per a estudis posteriors tractar de respondre la difícil pregunta de Tobeña (2018) sobre els casos en els quals els sistemes democràtics són capaços d'atraure lideratges competents per a exercir llocs de responsabilitat de govern i els que hi ha una selecció negativa de les elits, qüestió que des de paràmetres diferents han intentat respondre treballs com els de Dal Bó, Finan, Olsen, Persson i Rickne (2017), o Acemoglu i Robinson (2012), tot posant de manifest la importància de les elits polítiques en l'èxit i el fracàs dels països i en la cultura política dominant. Al capdavant, com deia Berlin (...) per a les societats humanes hauria de ser vital conèixer la capacitat i el valor ètic i polític de les elits que ens governen.

Bibliografia citada

- ACEMOGLU, Daron i ROBINSON, James, A. *Por qué fracasan los países*, Deusto, Barcelona, 2012, 608 pp.
- ALDEGUER CERDÀ, Bernabé. "Circulación y permanencia de las élites par-

lamentarias desde la perspectiva de género. El caso de las Cortes Valencianas (1983 - 2011)". *Inguruak*, núm. 60, 2016, pp. 1-27.

- BERLIN, Isaiah. *The Sense of Reality Studies in Ideas and their History*, Random House, Londres 1996, 278 pp.
- BODOQUE ARRIBAS, Anselm. "Els Governes valencians (1983-2003). Una aproximació", *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, núm. 41-42, 2003, pp. 224-247.
- BODOQUE ARRIBAS, Anselm. "Perfiles de la clase política valenciana en la democracia" *Memoria histórica de la transición y la democracia valenciana* en SANZ, Benito, i ROMEU, Francesc (ed.), Fundación Jaime Vera, Galapagar, 2006, pp. 44-75.
- BODOQUE ARRIBAS, Anselm. "Les elits polítiques i la qüestió valenciana", en FLOR, Vicent (ed.) *Nació i Identitats. Pensar el País Valencià*, Afers, Catarroja, 2013, pp. 73-96.
- CALVET CRESPO, Jordi. "Los gobiernos de coalición en la Comunidad Valenciana" en RENU VILLAMALA, Josep M.^a (ed.) *Los gobiernos de coalición de las Comunidades Autónomas españolas*, Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, 2014, pp.411.
- COLLER PORTA, Xavier. "Circulación y conflicto en la elite política el caso valenciano", *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, núm. 29, 1999 pp. 193-222.
- DAL BÓ, Ernesto, FINAN, Frederico, FOLKE, Olle, PERSSON, Torsten, RICKNE, Johanna. "Who becomes a politician?", *The Quarterly Journal of Economics*, núm. 132, 2017, pp. 1877-1914.
- MICÓ MICÓ, Àgueda. "L'elit política local valenciana: els alcaldes-presidents", *Arxius de Ciències Socials*, núm. 20, 2009, pp. 85-114.
- SERRA YOLDI, Inmaculada. "Las élites políticas en la Comunidad Valenciana una perspectiva de género", *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, núm. 31, 2000 pp. 3-32.
- TASA FUSTER, Vicenta. "Élites femeninas y poder: la participación política de la mujer en las Cortes Valencianas (1983-2007)" en MENÉNDEZ ALZAMORA, Manuel (coord.) *Participación y representación política*, Tirant lo Blanch, València, 2009, pp.359-390.
- TOBEÑA PALLARÈS, Adolf. *Neuropolítica*, Economía Digital, Barcelona, 2017, 254 pp.

Abstract

Les elits polítiques, i més concretament les elits governamentals, tenen una importància, en ocasions determinant, en el desenvolupament econòmic, social i polític de les societats humanes. El seu coneixement i

estudi és una constant de les ciències socials des de començaments del segle XX. Aquest estudi és una aproximació descriptiva a les característiques generals de les elits governamentals que han format part del Consell de la Generalitat Valenciana i a algunes de les dinàmiques de continuïtat i canvi observades. Es presta una atenció especial a l'edat, sexe, naixement, residència, estudis i professió de les persones del Consell, tenint especialment en compte la perspectiva de gènere.

PARAULES CLAU: Elits polítiques, Consell de la Generalitat Valenciana, partits polítics, govern autonòmic, perspectiva de gènere

Aquest treball s'ha realitzat en el marc dels projectes d'investigació, sostenibilitat i competitivitat urbanes en un context global. L'àrea metropolitana de València (CSO2013-46863-C3-1-R) i estructura social, enquestes i eleccions (CSO2013-43054-R); finançats per la convocatòria 2013-Projetes I+D+I-Programa estatal d'Investigació, Desenvolupament i Innovació orientada als reptes de la Societat del Ministeri d'Economia i Competitivitat.

Evolución y retos de la organización territorial en España¹

José Antonio Montilla Martos
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Granada

SUMARIO: I. LA EVOLUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA; II. LA CRISIS DEL MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL; III. UNA RESPUESTA A LA CRISIS CONSTITUCIONAL.

I. La evolución de la organización territorial en España

Para explicar la evolución del modelo de organización territorial en España debemos empezar por el proceso de elaboración de la Constitución de 1978. Lógicamente, podríamos ir más atrás, a la creación de los entes preautonómicos en algunos territorios e, incluso, por supuesto, partir de la segunda república y su configuración del Estado integral. No obstante, el momento constitutivo del modelo de organización territorial es la aprobación de la Constitución de 1978.

Sabemos que la Constitución no cerró definitivamente la articulación territorial. Más que establecer un modelo, reguló los procedimientos para hacerlo posible: constitución de Comunidades Autónomas, procedimiento de elaboración de Estatutos, remisión a éstos para que concretaran las competencias o remisión del modelo de financiación a una Ley orgánica.

1. Conferencia dictada en el marco del Congreso "40 anys d'autogovern valencià", el 10 de noviembre de 2017.

En definitiva la Constitución no responde a las cuestiones básicas en cualquier reparto del poder territorial: ¿quién ejerce el poder?, ¿cómo se ejerce? y ¿cómo se financia? Todas estas respuestas son remitidas a actuaciones posteriores de los actores políticos. Es lo que Cruz Villalón denominó la "desconstitucionalización" del Estado autonómico, con un acierto que ha convertido su afirmación en cita imprescindible para entender el devenir del Estado autonómico.²

De todas las cuestiones esenciales y problemáticas que fueron abordadas en los debates constituyentes esta fue la única en la que no hubo finalmente consenso. Por ello, el Título VIII (De la organización territorial del Estado) se ocupa fundamentalmente del proceso de formación del Estado autonómico, con referencias menos precisas sobre su funcionamiento. Hasta ahí alcanzó el consenso. Y aún así, recordemos que el Título VIII no fue votado por Alianza Popular y fue el motivo aducido por el Partido Nacionalista Vasco para justificar su abstención en la votación final sobre la Constitución.

Por ello, no comparto la crítica que especialmente en los últimos años suele hacerse a los constituyentes por haber dejado abierto el modelo territorial. Al margen de evidentes deficiencias técnicas que pudieron haberse evitado³, hicieron lo que pudieron en aquellas circunstancias y condiciones. Buscaron el acuerdo y plasmaron en la Constitución el mínimo común que pudo alcanzarse; ciertamente, más procedimental que sustantivo. Me parece más inconcebible, y por ello criticable, que desde entonces a la actualidad no se haya reformado la Constitución para "constitucionalizar" el Estado autonómico, culminando la labor que en 1978 no fue posible terminar⁴.

La consecuencia de lo expuesto es que el Estado autonómico fue configurado con unos pilares muy débiles y, cuarenta años después, esos pilares no han sido reforzados. Estos pilares son, a mi juicio, los siguientes:

2. CRUZ VILLALÓN, P.: "La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, num. 4, 1982, pags. 52 ss.

3. Sobre ello, críticamente, MUÑOZ MACHADO, S.: *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Crítica, Madrid, 2012, pag. 117.

4. Como he explicado en otro lugar, "existe un cierto escapismo en esa tendencia a cargar las culpas de la actual crisis territorial en la transición en lugar de asumir los errores del pasado reciente, concretados en no haber abordado antes las reformas que el modelo precisaba", MONTILLA MARTOS, J.A.: "Pensar en federal, actuando en federal", *Revista Española de Derecho Constitucional*, num. 106, 2016, pág. 535.

a) Un Título VIII básicamente procedimental y transitorio, con pocas referencias sustantivas, aunque, lógicamente, algunas existen en principios, competencias, garantías y financiación.

b) Unos Estatutos a los que remite la Constitución como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, tampoco concretaron las facultades competenciales asumidas "dentro del marco establecido en la Constitución", las relaciones intergubernamentales con el Estado y con las restantes Comunidades Autónomas o las características específicas del modelo de financiación en el territorio.

c) Unos acuerdos autonómicos de carácter político (sin vinculación jurídica) entre el Gobierno y el primer partido de la oposición. Inicialmente, los acuerdos autonómicos de 1981 determinaron el proceso de formación del Estado autonómico y, posteriormente, los de 1992 diseñaron la homogeneización básica de todas las CCAA mediante el refuerzo competencial e institucional de las Comunidades de vía lenta, que habían accedido a la autonomía por el procedimiento del artículo 143 CE.

d) Y, finalmente, un Tribunal Constitucional que, ante las limitaciones del marco normativo, constitucional y estatutario, se convirtió desde el principio en actor principal de todo el proceso, con los riesgos que ello conlleva para un órgano de resolución de conflictos.⁵

Pese a estas debilidades intrínsecas y a la inacción de los poderes políticos para superarlas, se fue configurando un modelo de descentralización política que ha funcionado de manera adecuada durante unos años, ha permitido un importante proceso de descentralización y reconocimiento de las identidades múltiples propias de un Estado compuesto o ha permitido la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía en el Estado social autonómico. Sin embargo, es evidente que el Estado autonómico está en crisis y me atrevo a pronosticar que de esta crisis no se va a recuperar sin abordar las reformas pendientes durante tanto tiempo. El modelo de organización territorial del futuro tendrá que ser necesariamente distinto al del pasado, como intentaré explicar.

5. Sobre esta cuestión, MONTILLA MARTOS, J.A.: "The function of the Constitutional Court in the Distribution of Competences: A Critical Vision", en LÓPEZ-BASAGUREN, A., ESCAJEDO SAN EPIFANIO, L. (Editors): *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, Springer, Heidelberg, 2013, vol. I, págs. 527-543.

II. La crisis del modelo de organización territorial

No resulta fácil concretar el momento en que se inicia la crisis territorial. A mi juicio, su origen puede situarse en 1993, tras las elecciones generales y el inicio de la V Legislatura. Como se indicaba antes, el año anterior se habían suscrito unos acuerdos autonómicos entre el Gobierno socialista y el principal partido de la oposición, el PP, que pretendían avanzar hacia el cierre del modelo de organización territorial mediante la equiparación competencial de todas las Comunidades. Para ello, se establecía un procedimiento ciertamente complejo en el que primero se delegaban o transferían las competencias a través de una ley orgánica del artículo 150.2 CE y luego se promovía la reforma estatutaria para incorporar a los respectivos Estatutos el contenido de esa ley orgánica.⁶ Una vez aplicado el contenido de estos acuerdos, ya no habría dos tipos de Comunidades sino que se tendía claramente a la simetría competencial, con la importante exclusión de la sanidad.

Además, la segunda parte de esos acuerdos político administrativos, con la denominación "Desarrollo del principio de cooperación", pretendía perfeccionar el funcionamiento del Estado autonómico, a través de dos vías: dotándolo de mecanismos e instrumentos para hacer más eficiente el funcionamiento de las distintas administraciones públicas y mediante el desarrollo de relaciones de colaboración y cooperación de carácter

6. Según el apartado 1º 2 de los Acuerdos político-administrativo el procedimiento sería el siguiente:

2.1. La ampliación de competencias se llevará a cabo mediante la delegación o transferencia, acordada por las Cortes Generales según el procedimiento del artículo 150.2 de la Constitución, plasmada en una ley orgánica en la que se incluyan, para todas las Comunidades Autónomas afectadas, todas las materias que son objeto de esta ampliación.

La ley orgánica de delegación o transferencia concretará las adaptaciones geográficas y específicas que para cada Comunidad Autónoma se requieran. El Gobierno presentará, para su tramitación en el año 1992, el proyecto de ley orgánica de delegación o transferencia.

2.2. Inmediatamente después de ser aprobada y de entrar en vigor la Ley a que se refiere el párrafo anterior, los partidos políticos firmantes promoverán la incorporación de la ampliación de competencias prevista en estos Acuerdos en los Estatutos de Autonomía.

Las iniciativas de reforma incorporarán a cada Estatuto, mediante un artículo único, las competencias que recogidas en la Ley orgánica de delegación o transferencia corresponden a la Comunidad Autónoma, expresando que el contenido y ejercicio de las mismas se ajustará y se entenderá integrado en los términos que se recojan en la Ley de delegación.

Siempre que las iniciativas de reforma respondan estrictamente al contenido antes indicado, los partidos políticos firmantes de los Acuerdos se comprometen a votar su aprobación en las Cortes Generales (MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992*, págs. 27-28).

multilateral, propias de un Estado federal, que no habían sido previstas en la Constitución. Se trataba de iniciar una nueva etapa, tras el proceso de formación del modelo, que debía guiarse por el principio de cooperación entre todas las administraciones públicas, ponderando los intereses públicos implicados y posibilitando la toma de decisiones conjuntas⁷.

Sin embargo, tras las elecciones generales de 1993, el nacionalismo catalán y, en menor medida el vasco, se convirtieron en necesarios para la gobernabilidad del Estado, situación que se mantuvo también en la VI legislatura (1996-2000). Ello hizo que el marco multilateral de relaciones de colaboración y cooperación, previsto en los Acuerdos de 1992, quedara prácticamente inédito y, por el contrario, se impulsaron las relaciones bilaterales del Estado con el País Vasco y Cataluña. Más allá de la creación de las Comisiones Bilaterales, que se extendieron a todos los territorios y estaban previstas en los Acuerdos de 1992, el mejor ejemplo de esta nueva lógica bilateral vinculada a las necesidades políticas coyunturales es la utilización por primera vez del instrumento constitucional de las leyes orgánicas de transferencia y delegación del artículo 150.2 CE para atribuir una competencia exclusiva del Estado a una determinada Comunidad Autónoma, Cataluña. En efecto, en el denominado *Pacto del Majestic*, suscrito para conseguir el apoyo parlamentario de los nacionalistas catalanes a la investidura del Presidente Aznar, se había incluido el traspaso del tráfico a Cataluña por la vía de la atribución extraestatutaria de competencias y, con ese objeto, fue aprobada la LO 6/1997, de transferencia en competencias ejecutivas en materia de tráfico a Cataluña. Era la primera que se utilizaba esta vía "extraordinaria" para atribuir una materia competencial que la Constitución reconoce al Estado (artículo 149.1.21 CE) y para diferenciar a una Comunidad de las restantes, al menos de las no forales.

Luego, cuando tras las elecciones de 2000 los nacionalistas catalanes y vascos dejaron de ser necesarios para la formación de gobierno en la VII legislatura, ante la mayoría absoluta del Partido Popular, no se recuperó el *espíritu cooperativo multilateral* de los acuerdos autonómicos de 1992. Por el contrario, el Gobierno del Estado, desde su mayoría absoluta en las Cortes, desarrolló una política recentralizadora a través del uso de las leyes básicas y los títulos competenciales de carácter horizontal, especialmente la ordenación de la actividad económica, para adentrarse en espacios que parecían reservados a las Comunidades Autónomas en materia de educación, desarrollo rural, aguas, etc.

7. *Acuerdos...*, cit. págs. 31 a 39.

Esta conjunción de simetría y recentralización provocó la reacción de las autodenominadas nacionalidades históricas, que se conjuraron para reivindicar su identidad nacional propia y singular, como se refleja en la Declaración de Barcelona de 1998 y también en el conocido como Plan Ibarretxe. La Declaración de Barcelona es un documento suscrito por partidos nacionalistas catalanes (CiU), vascos (PNV) y gallegos (BNG). El presupuesto es que está pendiente la efectiva integración y consolidación del Estado español. En ese sentido, demandan una reforma del Estado en virtud de la cual se reconozca de forma explícita y efectiva la plurinacionalidad, tanto formal, como materialmente, esto es, la distinción constitucional de estas tres Comunidades en relación a las restantes. El Plan Ibarretxe, por su lado, fue un proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco planteado por el gobierno vasco en 2001 como propuesta de nuevo Estatuto Político de Euskadi y aprobado por el Parlamento Vasco en 2004. En su condición de propuesta de reforma estatutaria fue remitido a las Cortes Generales y rechazado por el Congreso en el Debate de totalidad en cuanto se presentaba en clave de enfrentamiento con el Estado, al reconocer la soberanía del País Vasco y el derecho de secesión.

En este contexto de voluntad centralizadora de la mayoría gubernamental y aspiraciones de singularización, cuando no de autodeterminación, en algunos territorios, el Parlamento de Cataluña había creado en 2002 una *Comisión de Estudio para la Mejora del Autogobierno* y constituyó una ponencia para la redacción de una propuesta de reforma del Estatuto. En paralelo, la Generalitat de Cataluña había encargado al *Institut d'Estudis Autònomic* un Informe sobre una posible reforma del Estatuto. Ante la ausencia de reformas constitucionales, se trataba de utilizar la remisión que la Constitución hace al Estatuto para mejorar el autogobierno mediante la reforma estatutaria. El presupuesto de partida era que la autonomía ejercida era de baja calidad y se pretendía su refuerzo a través de dos vías: en primer lugar, mediante el blindaje de las competencias autonómicas frente a la injerencia del Estado a través de los títulos horizontales; en segundo, mediante la garantía de la participación autonómica en la adopción de decisiones que le afectan.⁸

Ese es el origen del Estatuto de Cataluña de 2006. Su devenir es bien conocido: aprobado en el Parlamento autonómico; modificado en las Cortes Generales, en el seno de la Comisión mixta antes de su aprobación definitiva; sometido a referéndum en la Comunidad y luego recurrido

8. BAYONA, A. (coord.): *Informe sobre la reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 2003.

ante el Tribunal Constitucional por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular, el Defensor del Pueblo y diversas Comunidades Autónomas. Cuatro años después, tras un proceso poco modélico, con recusaciones y presiones de todo tipo y desde todas las partes, el Tribunal dictó la STC 31/2010.

A partir de esta sentencia, la crisis del Estado autonómico que habíamos advertido desde 1993 se convierte en una auténtica crisis constitucional. Intentaremos explicar las causas.

En esta sentencia se declaran inconstitucionales algunos contenidos estatutarios, pero no demasiados y no demasiado importantes⁹. Lo relevante de esta sentencia es que devalúa la posición constitucional del Estatuto. Le niega tanto la función materialmente constitucional que hasta entonces había cumplido como la posición ordinamental vinculada a ésta. La reforma de Estatuto de Cataluña pretendía avanzar en la función delimitadora de competencias que le permite el principio dispositivo en un modelo desconstitucionalizado. Sin embargo, el Tribunal impide el despliegue de esa función delimitadora. Entiende que cuando se concretan las atribuciones de la Comunidad Autónoma en el Estatuto se quiere revisar desde esta fuente infraconstitucional el reparto competencial que ha efectuado la Constitución. La debilidad de la argumentación es que presupone la existencia de una Constitución que, efectivamente, hubiera efectuado una precisa delimitación competencial y no una remisión al Estatuto para que concrete las "competencias asumidas". Por ello, en virtud de esa remisión constitucional, el Estatuto cumple una función materialmente constitucional.

Sin embargo, en virtud de la doctrina establecida en esta sentencia, el Tribunal nos dice que el Estatuto es una ley orgánica más. En ese sentido, su calificación como fundamento de validez de las normas de los niveles primarios es "puramente doctrinal o académica" (STC 31/2010, FJ 3). Ha desaparecido su consideración como norma pactada, que expresa la doble voluntad, general y autonómica, y se sitúa, por tanto, en la cúspide del ordenamiento autonómico. Se trata, simplemente, de una norma inferior a la Constitución y superior al reglamento que se relaciona con las restantes

9. El carácter preferente de la lengua propia en las administraciones públicas (art. 6.1); el carácter vinculante de algunos dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias (art. 76.4); el que el Sindic de Greuges supervise con carácter exclusivo a la administración autonómica (art. 78.1); la regulación y atribuciones del Consejo de Justicia de Cataluña (en los arts. 97, 98.2 a) b) c) d) y e), 98.3, 95.5, 95.6, 99.1, 100.1, 101.2); la consideración de las bases como principios o mínimo común normativo (art. 111); la excepción de ese carácter en algunas materias (arts. 120.2 y 126.2); la exigencia de un esfuerzo fiscal similar a las Comunidades (art. 206.3) y la regulación de tributos locales propios (art. 218.2).

fuentes legales a través del principio de competencia. Incluso, cuando en el Fundamento Jurídico 4 reconoce la función constitucional del Estatuto de crear sistemas normativos autónomos en los que constituye la norma institucional básica, su condición de parámetro de constitucionalidad es por remisión de la Constitución de forma que "la inconstitucionalidad por infracción de un Estatuto es, en realidad, infracción de la Constitución, única norma capaz de atribuir la competencia necesaria para la producción de normas válidas".

El problema, como hemos apuntado, es que la Constitución no hace esta delimitación de competencias. Por tanto, si no se había producido la reforma constitucional para constitucionalizar el Estado autonómico y el Estatuto es una ley orgánica más, que no puede cumplir una función materialmente constitucional, significa la ausencia de quien precise el reparto competencial que es, en definitiva un reparto de poder. Estamos, en definitiva, sin Constitución territorial en España¹⁰. Y así nos encontramos desde entonces.

Pero más allá de esta razón jurídico-constitucional, desde una perspectiva política esta sentencia es vista por buena parte de la clase política y la sociedad civil catalana como una humillación. Basta recordar la masiva manifestación celebrada contra ella. A partir de ese momento, los partidos nacionalistas catalanes entienden que ya no es posible el desarrollo del autogobierno en el marco constitucional y optan decididamente por la independencia a través del ejercicio del derecho de autodeterminación, presentado eufemísticamente como un "derecho a decidir" sustentado en el principio democrático. Así lo expresaba la Resolución 742/IX, del Parlamento de Cataluña y, posteriormente, la Resolución 5/X, tras la disolución anticipada del Parlamento y la convocatoria de nuevas elecciones autonómicas, denominada "Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo catalán". No se planteaba directamente la independencia sino que el objetivo era, en primer lugar, la convocatoria de un referéndum de secesión y, si ésta no era posible porque lo impidiera el Estado, se efectuaría una Declaración Unilateral de Independencia, tras la celebración de unas elecciones plebiscitarias.

En este contexto, el Gobierno autonómico había creado un *Consell Assessor per a la Transició Nacional* como un organismo autónomo, adscrito al Departamento de Presidencia. Usando eufemismos como "proceso" y

10. Sobre la devaluación del Estatuto de Autonomía, remito a MONTILLA MARTOS, J.A., *Reforma federal y Estatutos de segunda generación*, Thomsom Reuters, Cizur Menor, 2015, págs. 35 a 43. En relación a la inexistencia de Constitución Territorial, MONTILLA MARTOS, J.A., "La ausencia de Constitución territorial en España", *Italian Papers on Federalism*, num. 2, 2017.

"transición nacional", el objeto de este organismo, sufragado con fondos públicos, era asesorar sobre el procedimiento para alcanzar la independencia y la forma de configurar estructuras de Estado. Ya en su primer informe: "La consulta sobre el futuro político de Cataluña" (25/07/2013) estableció la hoja de ruta para la independencia que luego fue concretando en sus aspectos materiales y procedimentales en diecisiete informes sucesivos.

En este proceso unilateral de secesión se pueden diferenciar, a mi juicio, dos etapas:

1). La primera hasta las elecciones autonómicas de 2015. Durante ese periodo, las instituciones catalanes actúan formalmente en el marco constitucional. En este sentido, se pretende convocar un referéndum de independencia, reinterpretando las disposiciones constitucionales. Así, en primer lugar, se solicita al Estado, a través de la Mesa del Congreso, la delegación de la autorización, convocatoria y celebración de un referéndum a través de una ley orgánica de transferencia y delegación del artículo 150.2 CE. El Congreso ha rechazado la propuesta pues, ciertamente, no podía hacer otra cosa al ser indelegable una facultad competencial que puede afectar directamente al principio de unidad.¹¹ Luego, una vez rechazada esta solicitud, el Gobierno de Cataluña ha planteado la convocatoria de una consulta en el marco de la legislación autonómica, para el 9 de noviembre de 2014. Dado que la Ley de consultas de Cataluña (Ley 4/2010) se encontraba suspendida en ese momento tras su impugnación por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional, se aprobó con ese objeto una específica Ley autonómica de consultas no referendarias (Ley 10/2014). Es una ley *ad hoc* para la convocatoria de esta consulta presentada como forma de participación distinta al referéndum pero de alcance general y con un procedimiento materialmente electoral. El Tribunal Constitucional primero suspendió la Ley y la convocatoria y, luego, declaró la inconstitucionalidad tanto de la regulación legal autonómica de estas consultas de ámbito general (STC 31/2015) como de la específica convocatoria (STC 32/2015).

Ante esta situación, el Presidente de la Generalitat convocó un "proceso participativo" mediante una votación con las mismas preguntas sobre la independencia establecidas para la consulta, sin convocatoria y con el sustento de voluntarios. Ello dio inicio a la judicialización del proceso pues la Fiscalía General del Estado actuó contra diversos miembros del Gobierno catalán, por la convocatoria de la consulta.

11. MONTILLA MARTOS, J.A.: *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación. Configuración constitucional y práctica política*, Tecnos, Madrid, 1998, p. 228.

En puridad, el Tribunal Constitucional ha impedido la convocatoria de un referéndum de independencia al no tener cabida en el marco constitucional actual pero no ha declarado la inconstitucionalidad del derecho a decidir. En la STC 42/2014 señala que cabe una interpretación constitucional "cuando no aparece proclamado como una manifestación del derecho de autodeterminación no reconocido en la Constitución o como una atribución de soberanía no reconocida en ella sino como una aspiración política a la que sólo puede llegarse mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional" (FJ 4). En consecuencia, el derecho a decidir el futuro político es una aspiración política legítima que debe enmarcarse en los cauces constitucionales. En la actualidad, la Constitución no permite un referéndum de independencia pero no hay preceptos constitucionales que sean irreformables. Por ello, nada impide que se plantee una reforma en ese sentido y, en tal supuesto, el Congreso estaría obligado a debatirla. Sin embargo, el Parlamento autonómico no ha remitido al Congreso una propuesta de reforma constitucional, para lo que está legitimado, a fin de que la Constitución incorpore la posibilidad de celebrar un referéndum de secesión. El siguiente paso desde Cataluña fue la convocatoria de elecciones, ejerciendo el President el derecho de disolución. Estas elecciones son presentadas por los partidos independentistas como plebiscitarias, esto es, como un plebiscito sobre la independencia. En cualquier caso, más allá de las declaraciones políticas, se convocan en el marco constitucional, con todas las características de unas elecciones autonómicas.

2) A partir de las elecciones de 2015, la actitud de las instituciones catalanas es distinta. Los dos grandes partidos nacionalistas, ahora ambos independentistas, se presentan en una candidatura unitaria. Ganan las elecciones pero sin mayoría absoluta, que alcanzan con el apoyo de la CUP. En cualquier caso, si las elecciones eran un plebiscito es claro que lo perdieron pues ni siquiera la mayoría de los votantes apoyaron las opciones independentistas.

Sin embargo, en este contexto la mayoría parlamentaria decide situarse, consciente y frontalmente, al margen de la legalidad, apelando a una pretendida legitimidad derivada de los resultados electorales de 2015. Se dice que el proceso independentista no podía ser detenido por la Constitución. Así lo establecen primero en Resoluciones del Parlamento, esto es, en decisiones políticas, y posteriormente en leyes, esto es, a través de actos jurídicos directamente vinculantes.

En este sentido, fue aprobada, la Resolución 1/XI, del Parlamento, sobre el inicio de un proceso constituyente, que es declarada inconstitucional en términos muy duros por el Tribunal Constitucional (STC 259/2015). A

continuación, se aprueban diversas Resoluciones parlamentarias durante 2016 y 2017 que desafían abiertamente al Tribunal Constitucional, y son sistemáticamente anuladas por éste. En cualquier caso, el punto culminante de este proceso de desobediencia al ordenamiento jurídico y a las resoluciones de los órganos jurisdiccionales ordinarios y constitucional son las dos leyes aprobadas en septiembre de 2017 para la convocatoria de un referéndum de autodeterminación y para la implantación de una República independiente: La Ley 19/2017 regulaba la celebración de un referéndum tras el cual, si había más votos afirmativos que negativos, el Parlamento de Cataluña declarararía formalmente la independencia y la Ley 20/2017, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, pretendía regular el tránsito desde la Comunidad Autónoma a la nueva República independiente. Ambas leyes fueron, obviamente, suspendidas de forma inmediata por el Tribunal Constitucional al ser recurridas por el Gobierno y su inconstitucionalidad fue declarada en la SSTC 114/2017 y 124/2107, respectivamente, por pretender contrariar de modo explícito los principios esenciales del ordenamiento constitucional.

El punto final del "procés" fue la declaración unilateral de independencia, en cuanto supone el culmen del enfrentamiento y del reto al ordenamiento constitucional ante el que el Estado no podía permanecer pasivo. Así, tras una primera declaración de independencia en el Parlamento, inmediatamente suspendida en sus efectos, el Gobierno del Estado puso en marcha el procedimiento para aplicar la denominada coerción federal, ante el incumplimiento de obligaciones constitucionales o actuaciones contrarias al interés general, previsto en el artículo 155 CE. En este sentido, las medidas que propone al Senado para restaurar el orden constitucional son el cese del Presidente y de su Gobierno, la intervención de diversos organismos y servicios de la Comunidad Autónoma y la convocatoria de elecciones autonómicas. Junto a ello, los restantes poderes del Estado, específicamente el Poder Judicial, también está actuando ante la vulneración del ordenamiento jurídico.

En fin, la más grave crisis constitucional que ha sufrido la España democrática. Las instituciones de una CA han decidido desobedecer frontalmente el ordenamiento constitucional no sólo en sus declaraciones políticas sino en sus actos jurídicos. Ante ello, el Estado ha utilizado mecanismos constitucionales de carácter absolutamente excepcional que, creíamos, nunca iban a utilizarse. En cualquier caso, debemos congratularnos de la existencia de estos instrumentos constitucionales de carácter jurídico y político pues, en su defecto, habría sido necesaria la declaración de los Estados excepcionales del artículo 116 CE, que conllevarían la suspensión de derechos fundamentales.

III. La respuesta a la crisis constitucional

España se encuentra en una grave crisis constitucional que debe afrontar con determinación. El Gobierno del Estado ha comprobado que el conflicto político no se ha diluido con el paso del tiempo ni con la apelación al cumplimiento de la ley. Es evidente la desafección de una parte importante de la ciudadanía de Cataluña y deberá actuarse para afrontar este problema, que es de naturaleza política. Los partidos secesionistas, por su parte, están comprobando los efectos de su actuación unilateral. Incumplir la Constitución y las leyes tiene, obviamente, consecuencias jurídicas que no dilucidan los órganos políticos sino los judiciales. Además, la vía unilateral genera efectos negativos para Cataluña en todos los ámbitos, desde el social (enfrentamientos e incitación al odio) al económico (traslado de empresas). Por ello, procede en este momento garantizar la aplicación de la legalidad constitucional en Cataluña pero, a su vez, deberá abordarse un diálogo para buscar un acuerdo democrático.

El diálogo al que aludo debe tener varios rasgos:

En primer lugar, debe ser un diálogo desde la Constitución. Es necesario hacer pedagogía constitucional. La Constitución no es un mero conjunto de normas que organizan una comunidad política. Es, además y sobre todo, un marco de convivencia para limitar al poder; a todos los poderes, sean estatales o autonómicos. Por ello, es un límite a los intentos secesionistas pero también una garantía para las aspiraciones de autogobierno pues ese marco no es inamovible. De hecho, el diálogo debería versar sobre la renovación del pacto territorial mediante la reforma de la Constitución y de los otros componentes de la Constitución territorial, en concreto de los Estatutos de Autonomía y de determinadas leyes.

En segundo lugar, ese diálogo debe ser institucionalizado, en la sede del Congreso. Ha existido diálogo en las universidades o en la sociedad civil. Pero ha faltado diálogo institucional en el órgano que representa a toda la ciudadanía: el Congreso. Allí están representados todos, también los independentistas catalanes. Es cierto que están en minoría. Sin embargo, no se trata de adoptar decisiones por mayoría sino de hacer propuestas para buscar acuerdos.

En tercer lugar, debería ser el Gobierno del Estado, a través de su mayoría parlamentaria, quien lidere esta búsqueda de acuerdos sobre la reforma del modelo de organización territorial. Si no lo hace, las propuestas pueden proceder también de otros grupos políticos, intentando incorporar a todos; también, lógicamente, a la mayoría gubernamental. En este senti-

do, también las Comunidades Autónomas pueden cumplir una importante función si el Gobierno del Estado no impulsa esta reforma en cuanto las Asambleas legislativas autonómicas pueden remitir a la Mesa del Congreso una propuesta de reforma constitucional.

Finalmente, ese diálogo sólo debe tener dos límites de partida. Por un lado, no se puede mantener el *statu quo*, esto es, se trata de introducir cambios en el modelo territorial; por otro, deberán explorarse otras posibilidades menos traumáticas que el referéndum de independencia.

En este sentido, se trata de buscar un nuevo marco de autogobierno, que sea sometido a referéndum tanto en Cataluña como en el conjunto de España.

Esto requiere la reforma constitucional pues resulta preciso constitucionalizar el modelo de organización territorial, pero no sólo. También puede requerir la reforma de los Estatutos de Autonomía y determinadas reformas legales. En consecuencia, la respuesta a la crisis debe incluir la reforma constitucional. No puede ser la convocatoria de un referéndum sobre la independencia. Por un lado, existen límites constitucionales que, según la doctrina del Tribunal Constitucional, exigirían una previa reforma constitucional para hacerlo posible (STC 42/2014).

Pero no son sólo razones de orden jurídico. El referéndum provoca la ruptura de la comunidad política y una gran división interna. Por ello, en Canadá, la ley de claridad ha exigido mayorías claras, lo que ha funcionado como antídoto del referéndum¹². En definitiva, el referéndum no puede plantearse sin haber intentado antes otros cauces menos traumáticos como es la reforma constitucional del modelo territorial. La reforma permite debatir sobre contenidos, formular propuestas concretas que generen amplios consensos y, posteriormente, someter esta propuesta a referéndum. De este modo se da satisfacción a la reivindicación de decidir el futuro político, pero se vota tras un amplio debate y con el fin de someter a juicio un texto con contenido.

Me parece importante destacar algunos rasgos sobre la reforma constitucional¹³.

Así, debe plantearse una reforma constitucional, no un proceso constituyente. Es importante distinguir bien ambos institutos. No se trata de iniciar un nuevo proceso constituyente sino de reformar determinados

12. DION, S.: *La política de la claridad (1999)*, Alianza, Madrid, 2005.

13. Sigo en este punto lo explicado en el documento, *Ideas para una reforma de la Constitución*, Madrid, noviembre de 2017.

contenidos de la Constitución de 1978, manteniendo los fundamentos sobre los que se asienta.

Desde esta perspectiva, resulta fundamental normalizar la reforma en España como lo está en los restantes Estados europeos. Las constituciones históricas españolas siempre han acabado mal. Ante los problemas y crisis constitucionales no se ha procedido a la reforma constitucional sino a su destrucción. Hay que terminar con esa maldición del constitucionalismo español acudiendo a las cláusulas de reforma, como hacen los demás Estados europeos.

Además, debería procurarse la reforma por el procedimiento del art. 167 porque facilita el desarrollo del proceso al ser más simple. Sin embargo, es exagerado afirmar que el art. 168 impide la reforma. Un procedimiento similar existe en Bélgica y en otros países europeos sin que haya impedido los cambios constitucionales. En nuestro caso, bastaría con aprobar el principio de reforma al que se refiere el artículo 168 CE al final de una legislatura para que en la siguiente se culminara la reforma constitucional. También es importante referirse al consenso. Las posiciones reticentes a la reforma sostienen que sin un consenso semejante al de 1978 no debe iniciarse el proceso. Debemos matizar ese argumento. Toda reforma legal, y más la constitucional, debe tender a su aprobación con el mayor consenso posible. Sin embargo, estamos ante el ejercicio del poder de reforma y la mayoría aplicable es la que prevé la Constitución en este supuesto (3/5 o 2/3 del Congreso y del Senado, según se aplique el procedimiento ordinario, art. 167 CE, o el agravado, art. 168 CE). En otro caso, estaríamos confundiendo el poder de reforma con el poder constituyente. Además, antes de empezar la tramitación no puede estar acordado el resultado. El consenso será el fruto de mucho trabajo y debate entre posiciones inicialmente no coincidentes. El consenso de partida debe referirse a la voluntad de iniciar y culminar la reforma.

Finalmente, debemos insistir en la función integradora y de renovación de legitimidad que puede significar la reforma. La Constitución de 1978 supuso la creación de un Estado democrático de derecho. Sin embargo, han pasado casi cuarenta años y apenas se han realizado dos reformas, impelidas por la Unión Europea. La Constitución no ha sido reformada para adaptarse a los cambios de la realidad social y política y, lo que es más importante, para legitimarse ante las nuevas generaciones.

Por tanto, ante la crisis constitucional es, sin duda, el momento de la reforma constitucional. Pero, ¿qué debe reformarse? Las reformas que precisa la Constitución de 1978 son varias y de diversa índole. Así, en un listado no exhaustivo podemos mencionar la incorporación de una cláusula europea, la modificación del orden sucesorio en la Corona, el reconoci-

miento de garantías de algunos derechos sociales, la mejora de la calidad democrática de las instituciones, etc. Sin embargo, pese a la existencia de esos problemas, debemos ser conscientes de que no pueden ser abordados todos a la vez. Se trata de abrir un "tiempo de reformas", en el que se vayan aprobando a medida que exista el consenso suficiente para ello. En este sentido, las más urgentes son las que afectan al modelo territorial. La crisis derivada de la demanda de secesión en Cataluña es también, aunque no sólo, un síntoma concreto y singular de los problemas advertidos en el desarrollo del sistema autonómico. El movimiento secesionista en Cataluña, como antes el del País Vasco con el Plan Ibarretxe, se refuerza por los problemas no resueltos del Estado autonómico. Debemos ser conscientes de la importancia determinante que ha tenido la crítica al sistema autonómico por unas deficiencias que, en gran medida, son reales para atraer hacia el independentismo a una parte de la sociedad. Por ello, se trata de configurar un modelo territorial sólido que haga más difícil su deslegitimación.

Ello significa superar el Estado autonómico. El problema del Estado autonómico ha sido su incapacidad para generar una dinámica de integración. A partir de la defensa de los respectivos espacios competenciales, en un marco laxamente regulado, se ha configurado un modelo esencialmente conflictivo, en el que el Tribunal Constitucional se ha convertido en actor político principal, con el riesgo de deslegitimación que ello conlleva. Por tanto, se trata de introducir cambios que configuren un modelo territorial en el que sea necesario el diálogo y se reduzca el conflicto. En definitiva, se trata de introducir las técnicas del federalismo que en otros modelos garantizan la participación de los territorios en las decisiones que les afectan.

Esto se puede concretar en varias líneas de actuación¹⁴.

- a) Constitucionalización de un reparto competencial que actualmente deriva, fundamentalmente, de las distintas sentencias del Tribunal Constitucional. Ello puede ayudar a clarificar el reparto pero no evitará los conflictos porque las competencias compartidas van a seguir generándolo. Para reducir la conflictividad, el instrumento fundamental es la creación de un Consejo Territorial formado por los gobiernos autonómicos como órgano constitucional como resultado de la transformación del actual Senado. Si ese Consejo o Senado territorial debe

14. Traslado las ideas explicadas en MONTILLA MARTOS, J.A., "Un acuerdo en el marco constitucional", *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, núms. 71-72, monográfico *¿Cataluña independiente?*, noviembre-diciembre, 2017, págs. 48-51.

aprobar las normas básicas a desarrollar por las CCAA en las competencias compartidas, el acuerdo de éstas con el Estado sobre su contenido es inevitable y, en consecuencia, la conflictividad se reducirá.

b) Creación de mecanismos, instrumentos y foros de diálogo entre el Estado y las CCAA. En los Estados que llevan muchos años desarrollando un federalismo cooperativo se suele criticar esta suerte de "democracia del consenso", en cuanto dificulta la asunción de responsabilidades y ralentiza la adopción de decisiones. Sin embargo, en España el problema es otro; es la ausencia de colaboración a partir de una visión yuxtapuesta de los respectivos espacios de actuación. Por tanto, el objetivo primero es configurar ese federalismo cooperativo, teniendo presente, lógicamente, la experiencia de otros Estados para intentar evitar las deficiencias advertidas en éstos.

c) La financiación de las CCAA es una cuestión fundamental para el adecuado funcionamiento de un modelo de organización territorial que también debe abordarse en un programa de reformas. En un primer acercamiento, pueden acotarse dos aspectos: por un lado, los principios que rigen el modelo de financiación de los territorios deben estar en la Constitución, sin perjuicio de que la concreción del modelo pueda remitirse a otra fuente; por otro lado, las Comunidades deben participar en la concreción de ese modelo, a través de órganos que hagan imprescindible el acuerdo.

En cualquier caso, es evidente que esas reformas del modelo de organización territorial resultan estériles si no sirven para abordar la crisis de Cataluña. Si el Estado autonómico hubiera funcionado mejor y las reformas se hubieran hecho antes, acaso no nos encontraríamos en la situación actual. Sin embargo, no sirve de nada lamentarse sino plantear, en ese marco de reformas, las actuaciones específicas que pueden servir para abordar la situación actual. En ese sentido, puede actuarse en varias líneas:

En primer lugar, es posible introducir un reconocimiento de la singularidad cuando existan razones objetivas que lo justifiquen. Así, pueden reconocerse competencias específicas a las Comunidades con lengua propia o derecho civil propio. Más que la inclusión de una disposición adicional sólo para Cataluña, me parece posible incluir disposiciones adicionales referidas a la lengua o al derecho civil que sean aplicables tanto a Cataluña como a otras Comunidades, de la misma forma que la DA primera no es aplicable sólo al País Vasco sino también a Navarra.

En segundo lugar, pueden incorporarse a la Constitución diversos elementos del Estatuto de Cataluña que la STC 31/2010 desactivó no tanto por su contenido sino al entender que el Estatuto no era el lugar adecuado

en cuanto afectaba al funcionamiento del Estado. Me refiero al reconocimiento de la participación autonómica en las decisiones del Estado, tanto en el ejercicio de competencias estatales (comisión bilateral, informe previo) como en la designación de integrantes de órganos constitucionales (Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial); a la inclusión de principios del sistema de financiación; a la plasmación de una organización federal del poder judicial; a la definición constitucional de las diversas categorías competenciales (exclusivas, básicas y de ejecución) o a la organización del territorio (veguerías).

En tercer lugar, la Constitución debería remitir a los Estatutos para que regulen aquello que no afecta a otros territorios, tanto las cuestiones simbólicas vinculadas a la identidad como la organización institucional y territorial propia, esto es, sus instituciones y la organización de su territorio. La propuesta aquí pergeñada puede articularse a través de una reforma constitucional y estatutaria paralelas. Ambas deberán ser sometidas a referéndum, en toda España la primera y sólo en Cataluña la segunda. De esta forma, tanto la ciudadanía de Cataluña como toda la ciudadanía española estarían ejerciendo el "derecho a decidir" su futuro político. Sólo ante un fracaso de este proceso de reformas, habría de plantearse un referéndum de secesión y ponerse de acuerdo sobre sus condiciones, tomando como modelo la experiencia canadiense. Pero antes de pensar siquiera en ese momento crítico, debemos hacer todos los esfuerzos necesarios para alcanzar un acuerdo en el marco constitucional.

Bibliografía citada

- BAYONA, A. (coord.): *Informe sobre la reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 2003.
- CRUZ VILLALON, P.: "La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, 1982.
- DION, S., *La política de la claridad (1995)*, Alianza, Madrid, 2005.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992*.
- MONTILLA MARTOS, J.A.: *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación: Configuración constitucional y práctica política*, Tecnos, Madrid, 1998.
- "The function of the Constitutional Court in the Distribution of Competences: A Critical Vision", en LOPEZ BASAGUREN, A., ESCAJEDO SAN EPIFANIO, L. (Editors): *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, Springer, Heidelberg, 2013, volumen I.
- *Reforma federal y Estatutos de segunda generación*, Thomsom Reuters, Cizur Menor, 2015.

- "Pensar en federal, actuando en federal", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 106, 2016.
- "La ausencia de Constitución territorial en España", *Italian Papers on Federalism*, núm. 2, 2017.
- "Un acuerdo en el marco constitucional", *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, núms. 71-72, monográfico *¿Cataluña independiente?*, 2017.
- MUÑOZ MACHADO, S.: *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Crítica, Madrid, 2012.
- WAA, *Ideas para una reforma de la Constitución*, Madrid, noviembre de 2017

Resumen

En este trabajo se explica el proceso de formación del Estado autonómico pues a partir de ello puede entenderse su crisis actual. Se adentra en el origen y desarrollo histórico de esta crisis hasta llegar al actual proceso secesionista catalán. De esta forma, la crisis territorial se convierte en crisis constitucional a la que ha debido responder el Estado con los instrumentos que la Constitución le brinda. No obstante, es necesario abordar esta crisis constitucional a través de la reforma, específicamente de la Constitución pero no sólo de ésta. En el trabajo se desarrolla una específica propuesta de reforma que puede permitir, por un lado, el funcionamiento del modelo de Estado en clave federal y, por otro, se plantea como alternativa al proceso independentista catalán.

PALABRAS CLAVE: Comunidades Autónomas, Estado autonómico, Constitución, reforma de la Constitución, independencia.

Col·laboren en este número:

Manuel Alcaraz Ramos: Profesor de Derecho Constitucional de la Universitat d'Alacant y Conseller de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació de la Generalitat Valenciana.

Ismael Saz: Catedrático de Historia Contemporánea. Universitat de València.

Ferran Archilés Cardona: Dept. d'Història Moderna i Contemporània. Universitat de València.

Andrés Boix Palop: Profesor de Derecho Administrativo. Universitat de València.

Vicente Garrido Mayol: Catedrático de Derecho Constitucional. Universitat de València.

Manuel Martínez Sospedra: Catedrático de Derecho Constitucional. UCH-CEU.

Antonio Ariño Villarroya: Catedrático de Sociología. Universitat de València.

Blanca Blanquer Prats: Directora General de Urbanismo 1983-1990. Abogada.

Josep Vicent Boira i Maiques: Secretari Autòmic d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori, 2015-2018, quan va ser redactat aquest text. En l'actualitat Comissionat del Govern d'Espanya per al Corredor Mediterrani.

Joan Olmos Llorens: Dr. en Enginyeria de Camins, professor titular universitari.

Joaquín Azagra Ros: Facultat de Economia Universitat de València.

Begoña Fuster García: Dpto. Análisis Económico Aplicado. Instituto de Economía Internacional. Universidad de Alicante.

Jordi Palafox: Catedrático jubilado de Historia e Instituciones Económicas.

Vicenta Tasa Fuster: Professora de Dret Constitucional de la Universitat de València.

Anselm Bodoque Arribas: Professor de Ciència Política de la Universitat de València.

José Antonio Montilla Martos: Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Granada.

Consell Assessor

President:

Manuel Alcaraz Ramos

Vicepresidenta:

María Belén Cardona Rubert

Vocals:

Lluís Aguiló Lucia

José Carlos de Bartolomé Cenzano

José Luis Blasco Díaz

Francisco de Paula Blasco Gascó

Rafael Cerdá Ferrer

Vicent Cucarella Tormo

Mar Esquembre Cerdá

Ramón Ferrer Navarro

Enrique Fliquete Lliso

Jesús Huguet Pascual

Ángel Luna González

Ana Isabel Marrades Puig

Joaquín Martín Cubas

Enric Morera i Català

Andrés Pedreño Muñoz

José Antonio Pérez Juan

Joan Romero González

Juan Rosa Moreno

M^a Teresa Soler Roch

Francisco Visiedo Mazón

Director Josep Ochoa Monzó

Consell de Redacció

Vicente Dominguez Calatayud

Mauro Guillén Grech

Pilar Herrero Gil

Jorge Llavona Arango

M^a Teresa Benedito Ibáñez

Trinidad Sanfélix Roca

Nota de redacció: La revista no es fa responsable ni compartix necessàriament les opinions expressades pels autors, que les formulen davall la seua exclusiva responsabilitat.

