

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 ínterin 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 Arnanz, 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

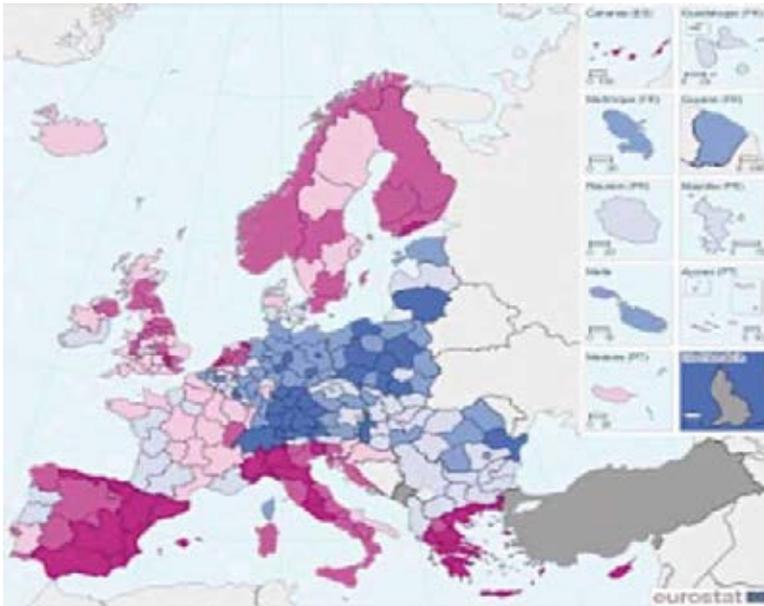
Un primer indicador de enorme relevancia (aunque no sea el único y, por supuesto, pueda estar sometido a críticas pues da una visión muy grosera y poco matizada respecto de su composición interna y reparto equitativo) para calibrar si a una sociedad le va mejor o peor es su nivel de riqueza. Como es 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 CAPITA



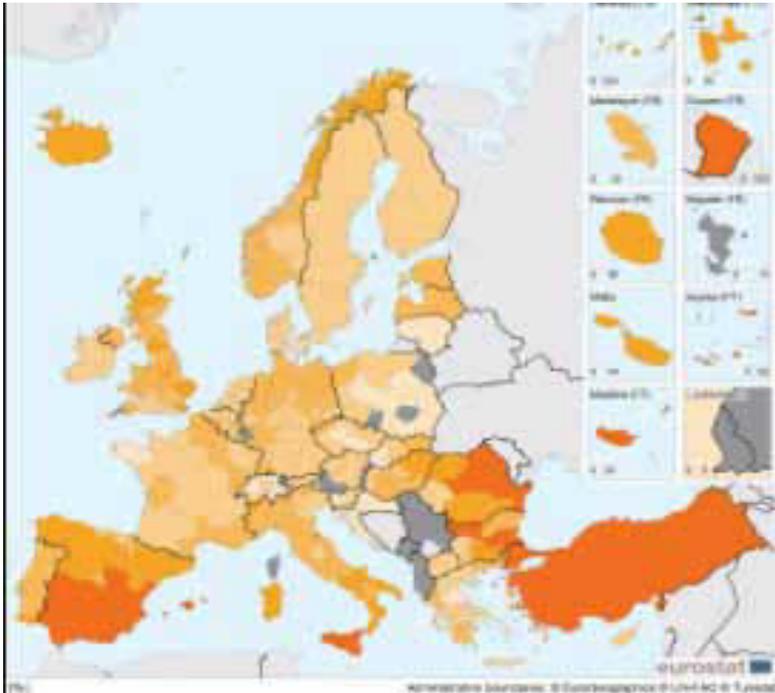
Financiación per cápita CCAA régimen común (Fuente: Ministerio de Hacienda, datos de 2015 liquidados en 2017). Las Comunidades de régimen Especial (País Vasco y Navarra) tienen ambas ingresos por habitante todavía superiores, en el orden de los 4.000-4.500 euros por habitante. Puede verse que, también 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