

**Demos** | 4  
Fulls de recerca i de divulgació

Andrés Boix

# Una nova planta per als valencians

Possibilitats i límits per a l'organització  
política i administrativa del País Valencià  
dins la Constitució de 1978

**fundació ▶ nexa**

Amb el suport de:

**TLB**

**TIRANT LO BLANC**

Col·lecció Demos, núm. 4  
Director acadèmic: Vicent Flor i Moreno

Primera edició: desembre del 2013  
© del text: Andrés Boix Palop  
© d'aquesta edició: Fundació Nexè  
[www.fundacionexe.org](http://www.fundacionexe.org)

Producció: Jaume Ortola  
[www.riuraueeditors.cat](http://www.riuraueeditors.cat)  
Carrer de l'Aggregació, núm. 1, 2n 1a  
08041 Barcelona

Mapes: Joan Carles Membrado

ISBN: 978-84-940877-4-5  
Dipòsit legal: B. 26920-2013  
Impressió: Publidisa



# Continguts

<b>Problemes i deficiències de la planta institucional valenciana. Panoràmica general</b>	7
<i>Planta administrativa, autogovern i política de 1707 ençà</i>	7
<i>La planta administrativa valenciana en la Constitució espanyola de 1978</i>	20
<i>La utilitat del model actual de planta administrativa, limitacions i perspectives crítiques de futur</i>	30
<b>La Generalitat</b>	47
<i>Una planta desenvolupada i dimensionada amb molt poca ambició</i>	47
<i>Una planta poc imaginativa</i>	62
<i>Una planta centralista</i>	83
<i>Una planta poc funcional</i>	88
<i>Propostes de nova planta per a la Generalitat Valenciana</i>	94
<b>Les províncies valencianes i les seues possibilitats d'evolució... o desaparició</b>	100
<i>Una perspectiva de la història provincial dels valencians</i>	107
<i>Les províncies valencianes i l'autonomia: possibilitats de superació de la planta provincial</i>	111
<i>Propostes de planta administrativa en matèria de diputacions provincials valencianes</i>	119
<i>Castelló, València... i Alacant</i>	123

<b>Ciutats i pobles valencians</b>	128
<i>El règim local valencià: orígens, història, morfologia</i>	130
<i>Propostes de reforma de la norma estatal</i>	137
<i>El règim local autonòmic i la Llei de règim local de la Comunitat Valenciana de 2010</i>	146
<i>Vers un règim local propi i les seues possibilitats constitucionals</i>	150
<b>Comarques... i altres possibilitats</b>	155
<i>Mancomunitats, consorcis i altres estructures: viabilitat i necessitat</i>	156
<i>Les comarques valencianes: història d'un defalliment</i>	160
<i>Una proposta de comarcalització funcional</i>	170
<b>La nova planta valenciana: recopilació de propostes</b>	177
<b>Bibliografia</b>	181
<b>Agraïments</b>	187



# Problemes i deficiències de la planta institucional valenciana. Panoràmica general

## **Planta administrativa, autogovern i política de 1707 ençà**

Dates com el 29 de juny de 1707, el 30 de novembre de 1833 o el 6 de desembre de 1978 marquen no només moments polítics de gran importància per als valencians sinó també canvis que han alterat de manera substancial la nostra planta administrativa i la manera d'exercir i organitzar el poder públic. El 29 de juny de 1707, amb la promulgació del Reial decret signat al Palacio del Buen Retiro de Madrid per Felip V, que va suposar l'abrogació de tot el sistema organitzatiu del Regne de València, els valencians, per «justo derecho de conquista», passàvem a quedar regits per les lleis de Castella i a dependre'n funcionalment i organitzativament. El 30 de novembre de 1833, amb l'aprovació del Reial decret sobre la divisió civil del territori espanyol en la península i illes adjacents en 49 províncies, suposà l'establiment d'una administració perifèrica de planta provincial, però dependent del govern central, que tractava de garantir un model d'actuació administrativa pròpia dels estats centralitzats moderns. Per la seua banda, el 6 de desembre de 1978, data d'aprovació en referèndum pel poble espanyol de la Constitució espanyola de 29 de desembre de 1978, podem considerar-lo també com

el moment simbòlic més important en l'establiment d'un sistema que va permetre als valencians retrobar institucions d'autogovern que provisionalment havien estat ja incoades amb el Reial decret de 17 de març de 1978, negociat per l'assemblea de parlamentaris del País Valencià, i que finalment va quedar definit per l'aprovació de la Llei orgànica 5/1982, d'1 de juliol, d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana. Totes aquestes dates, doncs, no són només fites que assenyalen moments políticament importants, sinó que, a més, han tingut conseqüències absolutament cabdals tant per a la mateixa planta administrativa i burocràtica dels òrgans i les autoritats amb capacitat per a ordenar el funcionament dels serveis públics i l'organització de la convivència com per a la concreta manera en què aquest funcionament s'ha acabat desenvolupant. En aquest sentit, i l'afirmació no és una sorpresa per a ningú, la planta i l'organització administrativa d'un territori ens diu moltes coses sobre com són les dinàmiques de poder en el seu si: informa sobre (i al mateix temps reflecteix) qui mana... i com mana.

Aquesta importància política del fet organitzatiu i de la planta administrativa explica, llavors, que els grans canvis que s'hi produeixen siguen normalment conseqüència de transformacions profundes de les dinàmiques de poder. L'exemple més evident —i podria dir-se que traumàtic per als valencians, malgrat que hagen transcorregut més de 300 anys des d'aleshores— el tenim amb la pèrdua de les institucions pròpies que, per molt que hagueren pogut quedar en part malmeses per la Unió Dinàstica amb Castella, els diferents Regnes de la Corona d'Aragó havien mantingut fins a la Guerra de Successió.<sup>1</sup> La sort del Regne

---

1. La guerra és conseqüència de la mort sense descendents de l'últim Habsburg espanyol, Carles II, l'1 de novembre de 1700. El posterior conflicte que esclatà entre dos pretendents, Felip d'Anjou de la Casa



Divisió administrativa del Regne de València a l'època foral (s. XIII-XVIII)  
 Mapa: Joan C. Membrado  
 Font: Piqueras i Sanchis  
 (*L'Organització Històrica del Territori Valencià, 1992*)



de València —que com tots els territoris de la Corona d'Aragó havia estat majoritàriament alineada amb el bàndol austriacista, en un intent de conservar les institucions d'autogovern tradicional i el model pactista que els eren propis i que es considerava més fàcil d'acomodar al tipus de govern de la Casa d'Àustria i no pas als Borbons— ja havia quedat segellada uns quants anys abans. Com és conegut, després de la pèrdua de la batalla d'Almansa per part dels austriacistes (25 d'abril de 1707), els territoris valencians passaren a ser ocupats per les tropes de Felip V, i el ja esmentat Decret de 29 de juny de 1707 va liquidar totes les institucions de govern pròpies i l'organització administrativa i burocràtica que era tradicional al Regne de València. Foren substituïdes per les formes tradicionals del Regne de Castella, a partir de les quals es va desenvolupar el projecte unitarista dels Borbons espanyols. Aquest precedent és un exemple molt clar que ens parla de com d'important és moltes vegades la política (fins i tot la política de guerra) per a entendre l'evolució i sobretot els grans canvis en una matèria, la pura organització administrativa, que no pot deixar de ser, en realitat, molt més significativa que la mera qüestió d'ordenació burocràtica, com en principi, en una primera ullada, ens podria semblar.

La resta d'exemples que hem comentat, de fet, també aporten llum sobre el particular. La divisió territorial d'Espanya que es fa per iniciativa de Javier de Burgos, secretari d'Estat de Foment en el govern de Cea Bermúdez,

---

de Borbó i l'Arxiduc Carles d'Àustria, és en realitat un afer no només espanyol sinó europeu, que es perllongà des de 1701 fins a la signatura del Tractat d'Utrecht l'11 d'abril de 1713, tot i que la guerra encara va continuar a Espanya un parell d'anys. La resistència a Catalunya perdurà amb batalles com la presa de Barcelona l'11 de setembre de 1714; i la rendició de Mallorca no va arribar fins a 1715.

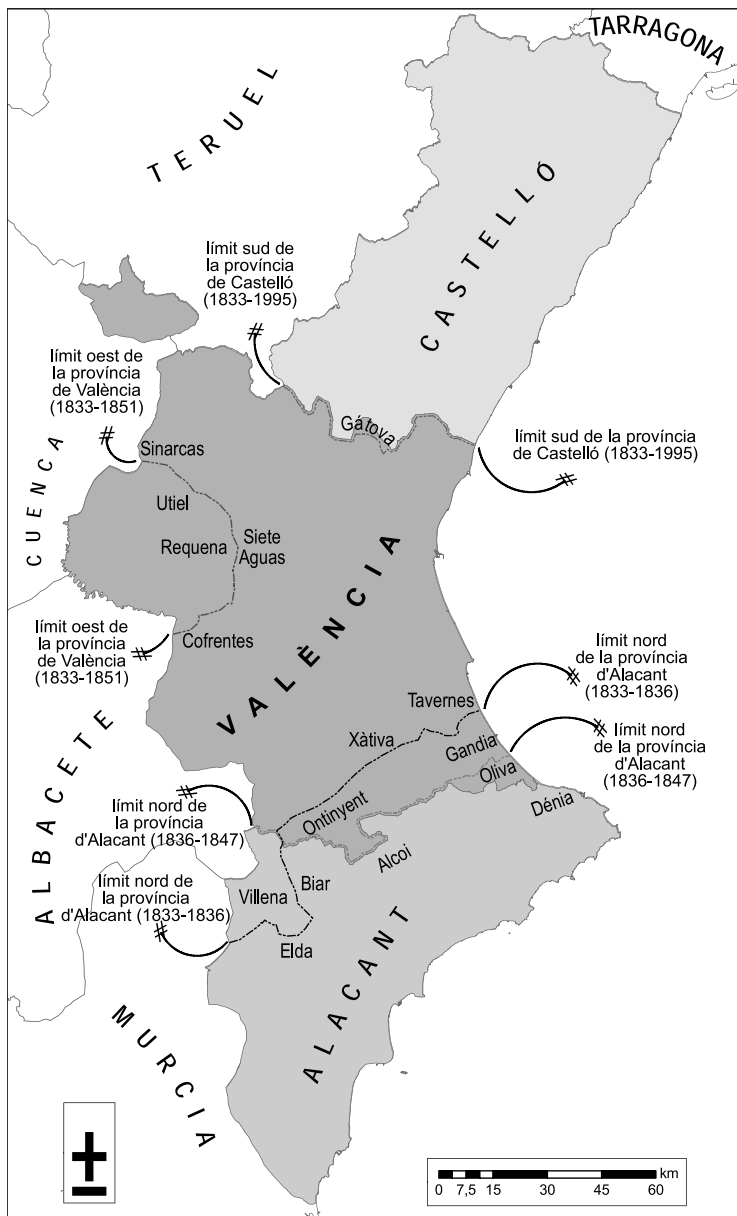
el 1833, i que tan importants conseqüències té sobre la manera en què s'exerceix el poder a Espanya durant un segle i mig, és de nou en la superfície només un afer organitzatiu que, en realitat, va molt més enllà de ser una qüestió de planta administrativa, i que tampoc no amaga que és un afer de poder. De nou, com no pot ser d'una altra manera, darrere aquesta important transformació hi ha un canvi polític de gran importància. La mort de Ferran VII de Borbó dos mesos abans, el 29 de setembre de 1833, havia obert un període nou en la història d'Espanya i el seu turbulent segle XIX. Un segle en què es va configurant a poc a poc (i més o menys) una certa identitat nacional comuna —a imatge i imitació del que passava a França o fins i tot a Itàlia o a Alemanya (com ha explicat de manera molt completa Álvarez Junco en el seu llibre *Mater Dolorosa*, 2001), països en què aquest procés de construcció identitària va ser anterior a la mateixa unitat política—, però que ací va ser molt més complicat i difícil. Després d'un inici de segle jurídicament embrollat, amb una primera Constitució atorgada, com és l'Estatut de Baiona de 1808, i una Constitució de Cadis de 1812, que significava una certa reacció il·lustrada, però antifrancesa, i un compromís amb els sectors més tradicionals enfront del model francès, una vegada liquidada la guerra per la intervenció anglesa en benefici del sector antifrancès i assegurat el retorn de Ferran VII, les dinàmiques absolutistes de la monarquia espanyola tornaren de seguida. La Constitució de Cadis no va estar pràcticament mai en vigor durant el regnat de Ferran VII (llevat d'un mínim període inicial i del Trienni Liberal de 1820-1823, en què, a més, aquesta vigència fou més teòrica que no pas efectiva), i a la seua mort la monarquia espanyola estava en un punt molt semblant a com podria haver estat un segle abans: un estat autoritari, centralitzat, amb institucions molt poc desenvolupades. El període que es va obrir a continuació, amb la Regència de Maria

Cristina, més enllà de les tensions entre liberals i tradicionalistes o els conflictes successoris que s'esdevingueren, és important des de la nostra perspectiva, sobretot, perquè és un equivalent d'eixe procés de construcció nacional en l'àmbit jurídic i organitzatiu. En efecte, és a partir de la Regència de Maria Cristina quan podem identificar el que Alejandro Nieto (1996) ha anomenat les primeres passes de l'Estat constitucional a Espanya. Hi veiem els primers intents seriosos de modernització jurídica, i també organitzativa, del país. Tenim un grapat de textos constitucionals que a poc a poc tracten d'establir institucions, modernes i amb pretensions d'eficàcia, malgrat que encara dins d'un model autoritari i molt poc liberal.

És en aquesta línia d'actuació on s'inscriu el projecte de Javier de Burgos de divisió territorial, que amb una simple norma administrativa —l'esmentat Reial decret de 30 de novembre de 1833— va canviar l'estructura organitzativa del país, amb la seua divisió en 49 províncies (que són, de fet, les mateixes que tenim en l'actualitat, malgrat alguns canvis de fronteres de poca importància i amb l'excepció de la província de Canàries, que fou posteriorment dividida en dues,<sup>2</sup> situació que s'ha mantingut i que és també la que tenim a hores d'ara, i porta el nombre de províncies a les actuals 50). Pel que fa al País Valencià, també, malgrat ser un dels pocs casos en què després de 1833 es varen produir petits canvis, el mapa provincial actual respon

---

2. Aquesta modificació, de fet, va ser l'única que es va produir des del moment en què, el 1851, va quedar més o menys fixat el mapa provincial de manera definitiva fins a l'aprovació de la Constitució de 1978. Es va fer amb el Reial decret 1586 de 21 de setembre de 1927, en temps de la Dictadura de Primo de Rivera, norma que va transformar la província de Canàries en dues noves províncies: Las Palmas i Santa Cruz de Tenerife. De 1978 ençà s'han succeït canvis, essencialment de denominació, en algunes províncies, i un canvi territorial que afecta justament les províncies de Castelló i València, en el cas del municipi de Gátova.



encara hui, de manera substancial, al que va definir Javier de Burgos.<sup>3</sup>

---

3. Curiosament, el territori valencià ha estat dels pocs que varen ser modificats després del 1833, de la mateixa manera que havia estat dels que més variacions havien patit al llarg dels diferents projectes. Per exemple, en el gran intent anterior al de Javier de Burgos, el que es va dur a terme el 1822 i que va arribar a tindre una nova divisió provincial aprovada provisionalment dins de l'esforç modernitzador del Trienni liberal, es dividia el territori valencià en quatre províncies, no en tres. S'afegia una província de Xàtiva (amb capital a Xàtiva) que es correspon als territoris del que s'entén tradicionalment per «comarques centrals» del País Valencià, amb tradició històrica en l'antiga governació de Xàtiva, que més o menys equival a l'actual Marina Alta i la Safor, a la costa, i a parts de les comarques de l'Alcoià, el Comtat, Vall d'Albaida i la Costera a l'interior, més alguns territoris addicionals que hui es troben a la província d'Alacant com la Marina Baixa o altres àrees de l'Alcoià com ara la Foia de Castalla. Aquesta divisió va desaparèixer en el projecte de Javier de Burgos i els territoris que la componien varen acabar formant part de les províncies d'Alacant o de València.

Respecte de la divisió de Javier de Burgos, el primer canvi que es va produir el 1836, justament quan la Reial ordre de 9 de setembre fixa la frontera entre València i Alacant (amb petites alteracions que després tornaren a ser corregides ja de manera definitiva el 1847) i en compensació s'afegeixen a la província d'Alacant les poblacions de Villena i Sax, que fins a eixe moment havien quedat, respectivament, a les províncies d'Albacete i Múrcia. No hi ha més canvis que acaben sent definitius, llevats dels casos de Villarrobledo, que en 1846 passa de Ciudad Real a Albacete i, de nou, un canvi que afecta els territoris valencians, quan la Reial ordre de 25 de juny de 1851 determina el pas de Requena i Utiel a la província de València.

Resulta cridaner que, de nou, i en un període molt més recent, l'únic canvi en els lldars provincials que ha tingut ocasió des de l'aprovació de la Constitució de 1978 haja estat, també, a la Comunitat Valenciana, quan per Llei orgànica 15/1995, de 27 de desembre, sobre alteració dels límits provincials consistent en la segregació del municipi de Gàtova de la província de Castelló i la seua agregació a la de València, després de la proposta de l'ajuntament en qüestió, i per iniciativa legislativa de les Corts valencianes, que prèviament havien demanat opinió a les diputacions provincials afectades, es canvien els límits provincials per raons geogràfiques, econòmiques i de serveis públics (bàsicament perquè la situació del municipi en el vessant sud de la serra Calderona

La importància política, en termes de poder, més enllà de qüestions organitzatives que pogueren semblar aparentment i inicialment menors d'un canvi com aquest, és enorme. Els projectes per a establir una divisió descentralada per a garantir una eficàcia més gran del poder

---

facilita molt més les comunicacions i els intercanvis amb la resta de la província de València que no pas amb la de Castelló).

Com es pot veure, el mapa de 1833 és substancialment el que arriba a l'actualitat, llevat dels límits entre València i Alacant, els casos de Villena, Sax, Requena i Utiel i, més recentment, el de Gàtova. L'únic canvi (a més de la divisió de Canàries en dues províncies) que afecta territoris no valencians és el de Villarrobledo. L'estabilitat de la divisió que va proposar Javier de Burgos és francament notable.

De la mateixa manera que resulta curiós que les reformes que han canviat els límits provincials des de 1833, que han estat molt poques, hagen estat quasi sempre relacionades amb les províncies valencianes, també és cridaner que dels canvis formals que s'han aprovat des de 1978, essencialment referents a l'aprovació de nous noms oficials més respectuosos amb la tradició o les llengües pròpies i que han substituït el nom de la capital pel nom de la província, cap d'aquests no haja estat referit al territori valencià. Cal recordar que en l'ordenació de Javier de Burgos, i llevat de les províncies basques i navarresa, el nom de la província era sempre el nom de la capital de província. Això ha provocat alguns canvis: Logronyo ha passat a ser la Rioja, Santander ara és Cantàbria, l'antiga província d'Oviedo ara es diu Astúries. D'altres han estat fets simplement per a adaptar la denominació oficial a les llengües usades dels respectius territoris i que la denominació més usada siga també l'oficial (les denominacions oficials ara són Illes Balears, Girona, Lleida, A Coruña, Ourense, Araba/Álava, Gipuzkoa o Bizkaia). En canvi, a la Comunitat Valenciana, malgrat que l'Estatut d'Autonomia anomena les províncies Alacant/Alicante, Castelló/Castellón i València/Valencia (d'acord amb el que trobem en l'article segon de la norma, versions valenciana i castellana respectivament), segons la versió oficial del text, no hi ha hagut una rectificació posterior a la Constitució, de manera que no està clar si la denominació oficial del Decret de Javier de Burgos es pot considerar o no encara vigent (per exemple, per a la província de «Castellón de la Plana» [sic] segons la denominació aprovada en la divisió de 1833). En tot cas, l'ús ha consolidat clarament les denominacions estatutàries. En aquest text es farà servir la denominació estatutària i parlarem de Castelló per a referir-nos a la província i de Castelló de la Plana per a fer referència a la ciutat que n'és la capital.

central i ordenar de manera més articulada la seua capacitat d'acció sobre el territori (a la manera del que va fer-se, per exemple, en la França revolucionària amb la creació dels departaments, invent d'organització administrativa que, per la seua eficàcia, va ser mantingut per Napoleó posteriorment), existien a Espanya des de feia anys. No va ser, però, fins a eixos primers mesos posteriors a la mort de Ferran VII quan es va posar en marxa el canvi a partir de l'empenta d'un govern reformador com el de Cea Bermúdez que, malgrat que un mes després de l'aprovació de la divisió provincial feia fallida, va deixar com a llegat, en aquest punt, unes estructures que van tindre una vida molt reeixida, fins al punt que hui en dia encara hi són, estan reconegudes en la Constitució espanyola i formen part del dia a dia de l'acció pública i de la nostra organització administrativa. Amb la divisió provincial es va posar en marxa també una administració central descentralitzada, amb un subdelegat de foment al capdavant, que va acabar derivant en els governadors civils i després en els subdelegats i delegats del govern (Boix Palop, 2008), i que ha conformat des de llavors l'exercici del poder estatal a Espanya i la forta empremta centralista del nostre model de repartiment territorial del poder.

De nou, en aquest cas, podem veure com els canvis profunds en matèria d'organització administrativa tenen a veure amb moments políticament convulsos, en què els canvis necessàriament van més enllà de la pura organització administrativa, i de fet, normalment, aquesta es fa amb unes pretensions que són també, quasi sempre, i essencialment, polítiques. Respecte de la nova ordenació de 1833 és evident que aquesta profunda i molt important transformació de la planta administrativa a tot Espanya és la conseqüència d'un projecte centralitzador i modernitzador, que pretén dotar-se d'estructures més adaptades a una nova realitat social i econòmica, però també, i sobre-



tot, que és resposta a la necessitat de creació d'estructures i consciència nacionals i que va de la mà, en paral·lel, a la creació per primera vegada d'estructures jurídiques pròpies d'un estat modern.

Aquesta pauta, és clar, s'ha repetit al llarg de la història. Com que aquest treball no té pretensions històriques i ara no es tracta sinó de donar una imatge de la importància i la vinculació a moviments polítics de més amplària de les grans reformes en la planta administrativa d'un país, no més farem esment, sense desenvolupar-los, dels processos que es varen començar, però no acabaren en res respecte del País Valencià, amb la Primera República Espanyola i el projecte de Constitució Federal de 1873, que va quedar definitivament soterrat amb el colp d'estat del General Pavía de 1874 i el posterior pronunciament que el general Martínez Campos va fer a la ciutat de Sagunt a les acaballes d'eixe mateix any per a restaurar la monarquia borbònica. De nou, i és el que ara interessa deixar palés, un canvi polític molt profund, el generat amb la Gloriosa Revolució de 1868 i el primer intent seriós d'establir a Espanya un sistema de drets i llibertats emmarcat en el model que es començava a imposar a Europa, havia generat unes necessitats que s'entenia que no podien ser gestionades correctament amb el marc organitzatiu i de planta burocràtica i de distribució del poder anterior.

L'experiència de 1873, així com després la Constitució de la Segona República Espanyola de 1931, tenen moltes coses en comú. De nou, i com sempre, hi apareix aquesta necessitat de reforma administrativa que sembla que a Espanya ha d'acompanyar qualsevol canvi de model. Però també el fet d'apostar per una organització del poder de tipus federal i, a més, fer-ho assumint perfectament com a base la distribució provincial feta per Javier de Burgos en 1833, cosa que demostra fins a quin punt aquesta havia arrelat en el país. Cal assenyalar, com és conegut, que

durant el segon període republicà es posaren en marxa estatuts d'autonomia a Catalunya,<sup>4</sup> el País Basc,<sup>5</sup> i de manera més fictícia que altra cosa a Galícia.<sup>6</sup> Per la seua banda, al País Valencià es varen presentar una sèrie de projectes, ja des de 1931 (pel Partido Radical Blasquista), per part de la CNT (el 1936) o per part d'Esquerra Valenciana o de la Unión Republicana Nacional (el 1937), però que no passaren de ser propostes, més o menys articulades, que obrien un debat, però que no tingueren cap resultat més enllà de demostrar un cert interès per seguir les petjades de catalans, bascos i gallecs. Cap d'aquests no va poder ser dut a terme, i aquestes aspiracions que començaven a manifestar-se, però poca cosa més, desaparegueren per sempre quan va acabar la Guerra i les tropes del general Franco varen ocupar definitivament les províncies valencianes el 1939. Molt probablement, aquesta primera experiència de tramitacions estatutàries és també, pel que fa al cas valencià si més no, un exemple del que posteriorment passaria amb la Constitució de 1978: la posició dels valencians en una situació més o menys a mitjan camí entre els pobles integrats a Espanya amb més vocació per l'autogovern (catalans, bascos, gallecs...) i els que no en tenen gens o en

---

4. De l'any 1932, adequant en les Corts Generals l'anomenat Estatut de Núria que venia de Catalunya.

5. Després del rebuig de l'Estatut d'Estella per no ser compatible amb la Constitució de 1931 i d'un procés molt complicat, del qual es desmarca la Navarra amb majoria carlista, es va iniciar un envitricollat tràmit polític que va permetre, finalment, l'aprovació de l'Estatut basc per les Corts de la República en 1936, ja començada la Guerra civil.

6. Procés de nou complicat, iniciat el 1932, paralitzat moltes vegades per forces no partidàries de l'autogovern amb majories electorals a Galícia en alguns moments, i que finalment va ser aprovat en referèndum regional el 28 de juny de 1936, poc abans de començar la Guerra civil. La tramitació parlamentària es va començar a les Corts generals ja el febrer de 1938, en plena guerra i amb el territori gallec ocupat per les tropes del general Franco.

tenen ben poca (o, més ben dit, no en tenien o en tenien ben poca, perquè en l'actualitat, en canvi, resulta evident que sí que hi ha regions espanyoles amb una clara vocació d'autogovern més enllà de les anomenades «històriques»; Andalusia n'és l'exemple més clar).

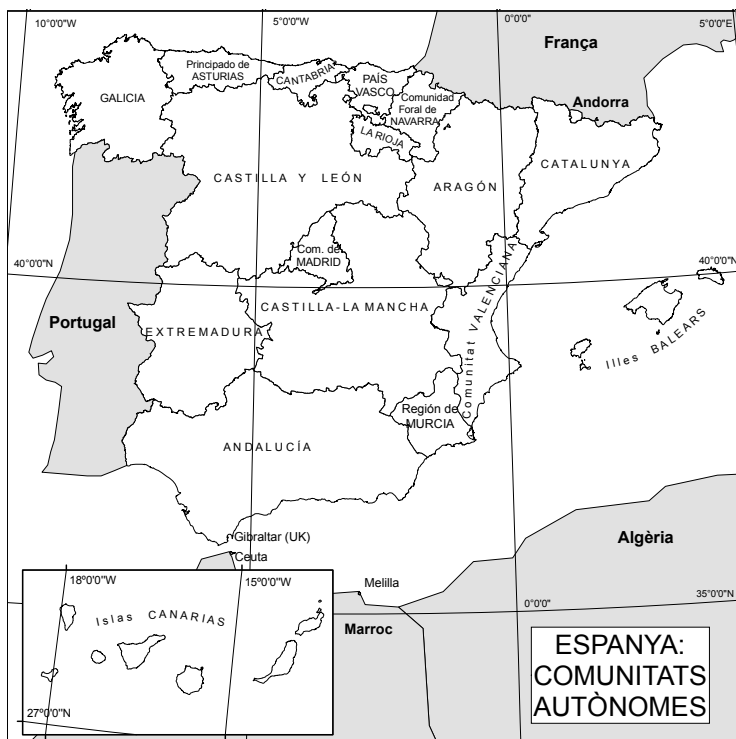
Per a cloure aquest accelerat recorregut històric sobre transformacions de la planta administrativa i organitzativa del país que en el fons són la traducció de canvis polítics majors, fem un ràpid comentari sobre el procés preestatutari i estatutari després de la mort del general Franco. És un moment històric molt més interessant i té òbviament molta més significació política i organitzativa sobre el present, en la mesura en què el determina encara en l'actualitat. De nou coincideixen a Espanya reformes polítiques estructurals i voluntat de modernització amb canvis en la planta del poder. En aquest cas, i com a reacció al centralisme exacerbada de la dictadura militar que s'imposa a tot Espanya des de 1939, amb un contingut, també, descentralitzador en un context de reforma molt vertical, molt controlada des de dalt, però que, per a poder donar eixida a les pressions populars i acomodar els territoris més crítics amb el model centralitzat, prefereix obrir la via d'una redistribució del poder territorial de tipus més federal, en línia amb el que es va fer en la II República. I de fet, hi té moltes semblances en la manera d'organitzar el procés, en la seua visualització com a voluntari i no necessari per a tot el territori de l'Estat, i també perquè parteix de la base de les províncies ja existents —sobre aquesta qüestió hi ha molta bibliografia, però paga la pena el resum informat i moderadament crític de Muñoz Machado en el seu recent llibre *Informe sobre España* (2012).

No és, evidentment, el moment de detallar una història que ha estat contada molt bé en altres obres i per altres persones. Però sí que és important ressaltar aquesta continuïtat històrica de què parlem —que ha confós a Espanya

moltes vegades planta administrativa, eficàcia, modernitat i canvis en l'estructura profunda del poder polític—, i, sobretot, donar una petita explicació de les bases d'un sistema que és el que ha determinat la realitat actualment existent en matèria de planta administrativa al País Valencià. Un procés, a més, important en la seua magnitud perquè suposa un canvi qualitatiu de gran volada: la recuperació de les institucions d'autogovern (si no totes, sí almenys algunes; si no el mateix autogovern i les mateixes institucions, per raons històriques evidents, sí almenys la idea d'autogovern), institucions que es perderen el 1707; i també, indirectament, la disminució dels poders que, per delegació de l'Estat, s'havien desenvolupat des de 1833 en clau regional. Totes dues coses generen efectes de gran importància al País Valencià.

## **La planta administrativa valenciana en la Constitució espanyola de 1978**

El procés de transformació política i també administrativa iniciat amb la mort del general Franco, com ha estat comentat, té des del primer moment uns elements de verticalitat molt importants que cal no perdre de vista tot i les evidents mostres populars de voluntat d'adhesió (expressades en manifestacions o crits que han esdevinguts un punt mitològics, però sobretot en les diverses eleccions democràtiques que van conformant un brou de cultiu pro-autonomista en terres valencianes, expressat clarament mitjançant els representants de la ciutadania). El cas és, però, que el model autonòmic, previ a la Constitució de 1978, es va preconfigurar a partir de decisions preses pel govern central eixit del procés de transició, controlat pel franquisme reformista que vol anar enquadrant, a poc a poc, el règim en unes coordenades pròpies de les demo-



cràcies occidentals, però sense perdre el control sobre el procés. Així, amb el Reial decret de 17 de març de 1978 es crea el Consell del País Valencià, institució preautonòmica eixida de les negociacions entre el govern espanyol i l'assemblea de parlamentaris del País Valencià, amb unes funcions magres però clares: coordinació de les diputacions provincials, gestió de les diferents funcions i activitats que l'Estat considerara convenient transferir-hi (de nou apareix eixe esperit pactat o transaccionat), i participar en la discussió dels afers que afectaren el País Valencià o proposar mesures al govern central en relació a eixos interessos. El Consell es va establir amb una composició integradora dels diferents partits polítics que havien obtingut representació parlamentària per les circumscrip-

cions valencianes i constitueix el pinyol orgànic del que es pot considerar després el futur govern valencià i la seua administració autonòmica.

Quan finalment la Constitució espanyola de 1978 acaba dissenyant un sistema de distribució territorial del poder com a part del procés de canvi i de transició a la democràcia, ho fa amb unes notes que singularitzen el procés i s'expliquen en part per eixes característiques ja esmentades de procés ordenat verticalment, molt controlat. També són l'explicació del resultat que se'n deriva i que és, si més no i senzillament, l'actual model autonòmic:

— La planta que es pren com a base per a aquest procés, com ja havia estat el cas per als diferents Consells preautonòmics en les regions que havien manifestat interès, és la de les províncies (definides a partir de la distribució de Javier de Burgos feta el 1833).

— El procés és voluntari, seguint el model de la II República, i pot donar lloc a un estat asimètric, amb parts del territori amb comunitats autònomes i parts del territori on no n'hi haja.

— Hi ha també una asimetria en les vies d'accés a l'autogovern, amb regions que hi poden accedir de manera molt simplificada perquè en teoria estan «recuperant» l'autogovern perdut després de la Guerra civil, la qual cosa serveix a les regions de Catalunya, País Basc (en la morfologia que va eixir del procés estatutari republicà, ço és, sense Navarra, raó per la qual la Constitució preveu explícitament la possibilitat d'incorporar-la-hi en el futur) i Galícia (la Constitució no hi exigeix més que haver tingut un «plebiscit favorable», cosa que sí que s'havia produït ja a Galícia, com hem vist, abans de la Guerra Civil) per a accedir a l'autogovern per la via de la disposició transitòria segona i, a més, fer-ho amb unes possibilitats competencials màximes (limitades només per la llista de competències estatals de l'article 149 de la Constitució), mentre que la

resta de comunitats autònomes tenen diferents vies d'accés: la del 143 CE, que deixa la iniciativa a les províncies o consells preautonòmics ja existents, i que permet l'accés a una autonomia limitada, almenys en primera instància, segons expressa l'article 148 CE; la del 144 CE, que permet a les Corts Generals organitzar directament comunitats autònomes quan no hi haja iniciativa provincial —perquè no hi ha província en casos de possibles comunitats que no respecten el marc provincial o perquè no hi ha iniciativa en una província que sí que podria ser-ho— i que és una clàusula de seguretat; o la via de l'article 151, que requereix un procediment més complex, incloent-hi un referèndum popular que ha d'aconseguir majoria absoluta de vots en totes les províncies afectades, i que permet en aquest cas accedir també des d'un primer moment a les quotes d'autogovern màximes.

El País Valencià va començar el seu procés autonòmic en aquest marc, amb un Consell autonòmic que, com permetia la disposició transitòria primera, va ser essencial en l'impuls autonòmic, i que va substituir la iniciativa provincial, ja que ja havia estat constituït. En el context a què hem fet referència, és clar que es conformava un panorama en què era possible l'existència de comunitats autònomes amb nivells d'autogovern molt generosos dins la Constitució (Catalunya, País Basc i Galícia, més qualsevol territori que obrira la via més complicada del 151 CE); d'altres amb exigències procedimentals menors per a arribar a l'autogovern, però també amb un autogovern més limitat (amb aprovacions per representants dels territoris i posterior aprovació per les Corts generals, però sense necessitat de referèndum, en la línia de l'art. 143 CE, la qual cosa suposava tindre un sostre competencial més limitat, tot i que fóra, segons l'article 148 CE, una qüestió només temporal, així com possiblement, malgrat la llibertat que deixava la Constitució al respecte, un aparell institucional

més reduït, sense que per exemple foren imprescindibles per a aquestes comunitats autònomes les assemblees legislatives que sí que havien d'existir en tot cas en el model del 151 CE), i també parts del territori on, directament, era possible que ni tan sols hi haguera comunitats autònomes i on, lògicament, la manera d'organització territorial continuaria sent la tradicional (desconcentració administrativa amb institucions provincials potents i fort control de l'Estat central per a la prestació de tot tipus de serveis).

En aquest context es van començar a manifestar alguns dels trets del sistema organitzatiu i polític que la Constitució espanyola de 1978 incorpora: d'una banda, l'existència de territoris més ambiciosos (o amb poblacions políticament més exigents) des d'una perspectiva d'autogovern, que històricament han obert camí i han manifestat, des de molts punts de vista, una voluntat clara de bastir unes administracions pròpies generoses i eficients (amb Estatuts més ambiciosos, amb petició de competències, amb desplegament d'una administració pròpia generosa, també respecte de competències «incòmodes» com ara les de policia, de presons o fiscals), on hi ha les tres anomenades històriques per haver tingut aprovat el referèndum d'autonomia en la República i, especialment, Catalunya i el País Basc; d'una altra, l'existència també d'una tensió emulativa, que es va començar a manifestar des de 1977 i que encara hui existeix, que genera que determinades regions i pobles, una vegada obert el camí per altres, també vulguen gaudir dels màxims nivells d'autogovern possibles. La combinació d'aquestes dues pulsions va generar un moviment emulatiu que, des del primer moment, va arrelar en territoris com ara Andalusia o el País Valencià amb una força molt evident i que encara hui són ben visibles (com ho han deixat ben palés, per exemple, els successius processos de reforma estatutària oberts a partir del 2006 en clau clarament emulativa). Així, tant a Andalusia com al



País Valencià, des d'un primer moment es va decidir optar per la via de l'article 151 per a tractar de gaudir d'un autogovern el més ple possible (i també, tan equiparable com fóra possible al d'altres regions). El 15 de gener de 1979, el Consell preautonòmic valencià obri els treballs estatutaris amb l'explícita indicació que la via ha de ser aquesta, la qual cosa és sostinguda per l'acord unànim de tots els diputats i senadors de les províncies valencianes. Aquesta via, segons les exigències del procés que es deriven de les previsions constitucionals, exigia el vot favorable d'un 75% dels municipis del territori. Al llarg de 1979, més del 99% dels pobles i ciutats valencians (la primera població a adherir-s'hi va ser Picanya), que representaven més d'un 99,9% de la població de tot el país, se sumen a la demanda d'autogovern per la via de l'article 151 CE.

De la mateixa manera que el procés havia estat començat per als valencians, a Andalusia es va decidir obrir el procés estatutari seguint també la via de l'article 151 CE per a assolir el nivell més alt constitucionalment possible d'autogovern, la qual cosa va generar tensions molt importants entre les diferents sensibilitats polítiques existents a Espanya en matèria d'autogovern i repartiment territorial del poder. Tensions que varen esdevenir una batalla política molt rellevant entre la dreta (i particularment la dreta que era al govern central, UCD) i l'esquerra (essencialment el PSOE, que s'havia convertit en primera força política a Andalusia). Com a conseqüència, el procés per a aconseguir un model d'autogovern ambiciós per a aquesta regió va acabar en pugna entre la dreta i l'esquerra espanyoles, amb moltes derivades polítiques conflictives (com el suport donat per part de l'UCD andalusa al procés, la qual cosa va suposar un problema evident d'articulació en el si del partit i grans tensions centre-perifèria), que impulsaren una imitació generalitzada en altres regions, on començaren a aparèixer projectes autonòmics molt

més ambiciosos que els previstos inicialment pel govern central en el seu procés vertical i controlat de reforma i descentralització. El referèndum andalús no es va poder aturar i els seus resultats significaren un rotund èxit dels autonomistes. Les dures exigències de l'article 151 requereien majoria absoluta del cens en cada una de les províncies, resultats que es varen aconseguir de manera folgada en el conjunt de l'autonomia, però sense arribar a significar un 50 % del cens, malgrat l'àmplia majoria assolida, en dues províncies: Jaén —on uns recursos posteriors, però, feren arribar els vots al 50,07 % del cens— i Almeria. Tanmateix, el missatge polític fou tan evident que el Congrés dels Diputats va acceptar per llei orgànica la validesa del resultat, aprovà un Estatut d'Autonomia amb tots els continguts propis dels de l'article 151 per a Andalusia i equiparable en tot als estatuts de les comunitats històriques, malgrat l'aparent contradicció amb el text constitucional. Ara bé, de la mateixa manera que els partits polítics espanyols (i també el govern de l'UCD) van acceptar els resultats del referèndum, clars políticament però en realitat insuficients jurídicament, i van donar via lliure a l'autonomia andalusa, la segona conseqüència d'aquesta consulta va ser la paralització, després d'un pacte estatal per part d'UCD i PSOE, de tots els intents d'ampliar més la llista de comunitats autònomes amb el procediment del 151. El cas andalús, després de la polseguera alçada, hauria de ser un cas únic i calia tractar d'evitar que es generalitzara aquesta ampliació de l'autogovern i de la descentralització (que anava molt més enllà del disseny inicial i del procés vertical de transició obert).

Els principals perjudicats per aquesta decisió d'estat, molt en la línia del procés vertical en marxa i coherent amb la voluntat de la transició espanyola de tindre un nivell de descentralització controlat, foren, però, els valencians, que des d'un primer moment, i més enllà dels

tímids intents en època republicana, havien començat un procediment amb suport ampli per a accedir a l'autonomia també per la via de l'article 151 CE. UCD i PSOE, per no patir més esglais com l'esdevingut a Andalusia, pactaren una sèrie de regles en matèria de descentralització a partir d'una sèrie de recomanacions d'una comissió d'experts, en què diversos juristes constataren que finalment l'autonomia s'havia d'estendre a tot el territori (i així es va acabar fent, fins i tot en territoris que no havien iniciat cap procés i per als quals es va fer servir el mecanisme d'aprovació directa d'un Estatut d'Autonomia per les Corts generals, com va ser el cas de Madrid, per a tancar del tot el mapa autonòmic i que no quedara cap part del territori espanyol sense comunitat autònoma), però de manera no tan ambiciosa com la que havien expressat, per exemple, els representants valencians. Les conclusions de l'informe recomanaven, per exemple, consells de govern petits (limitats a un nombre màxim de 10 consellers), poques competències (les de l'article 148 de la Constitució), assemblees representatives quasi simbòliques i unes administracions també petites que haurien de treballar essencialment amb les burocràcies locals ja existents. A partir d'aquest model, i amb una voluntat embridadora clara, s'anaren aprovant estatuts d'autonomia i una norma com la LOHAPA (Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic) per a harmonitzar i, sobretot, contenir el procés de desenvolupament autonòmic. La LOHAPA va ser anul·lada pel Tribunal Constitucional, la qual cosa fou molt important per a no limitar el desenvolupament estatutari de les autonomies amb més competències i estatuts ambiciosos, però sense que això llevara importància al pacte polític i a la seua traducció jurídica respecte dels estatuts d'autonomia retallats, que a partir d'eixe moment eixiren d'un model més senzill i molt semblant per a tots.

Pel que fa al País Valencià, les conseqüències d'aquesta ordenació feta de manera general a partir del pacte UCD-PSOE i de les recomanacions de la comissió d'experts, van ser molt evidents: paralització de la via de l'article 151 CE, malgrat l'ampli suport que havia rebut, i iniciació d'un nou procés per la via de l'article 143 CE, en què l'Estatut d'Autonomia del País Valencià segueix el model general, el patró d'estatuts derivats d'eixe pacte quant al disseny institucional, malgrat respectar algunes de les competències incloses en els esborranys previs i que desbordaven el marc molt limitat de l'article 148 de la Constitució. De fet, fins i tot qüestions que no tenien res a veure amb la contenció de l'autogovern, com la denominació del territori (País Valencià) o la bandera proposada pels representants valencians, com és conegut, varen ser finalment canviades al Congrés dels Diputats com a conseqüència d'eixe pacte UCD-PSOE (un pacte UCD-PSOE que va rectificar el que havien assolit la dreta i l'esquerra valenciana en el projecte d'Estatut de Benicàssim), per a acabar anomenant administrativament el País Valencià com a Comunitat Valenciana i designant com a bandera la senyera amb franja blava coronada, que actualment en són el nom i el símbol oficials. El procés és ben conegut i ha donat lloc a molta bibliografia, com per exemple l'arreplegada per Garrido Mayol, Martín Cubas i Soler Sánchez (2001).

Aquest Estatut d'Autonomia, finalment aprovat com a Llei orgànica 5/1982, d'1 de juliol, tot i ser molt limitat institucionalment en comparació a les competències assignades,<sup>7</sup> va significar el retorn d'institucions d'autogovern

---

7. Fins al punt que el Congrés dels Diputats va aprovar simultàniament una Llei orgànica de transferències de titularitat estatal a la Comunitat Valenciana (LOTRAVA) a l'empara de l'article 150.2 CE, que va ampliar les competències de la Comunitat Valenciana per a tractar de donar cobertura a eixes competències que l'Estatut sí que reconei-

per primera vegada des de 1707. Un procés de recuperació en què, com es pot veure, de nou apareixen moltes consideracions de tipus polític i de tipus transformatiu que permeten establir una certa seguida en els trets polítics fonamentals dels valencians i la nostra relació amb l'autogovern. Les posteriors reformes de l'Estatut d'Autonomia dels valencians, que seran comentades més avant, també reflecteixen aquesta mateixa lògica.

Com es pot comprovar, i com hem tractat d'assenyalar, dates com les de 1707, 1833 o 1978 són molt importants i han determinat canvis estructurals en com ens organitzem els valencians i com s'exerceix el poder en el nostre territori. Però aquestes dates, més enllà d'aquestes transformacions polítiques, també són elements clau per a entendre la nostra organització administrativa. Una organització on hi ha un altre vessant, el de la pura eficàcia, el de tindre una organització burocràtica i de serveis que siga eficient i funcional, que és sovint negligida per la gran importància del vessant més polític i que fa referència al sempre conflictiu afer del repartiment del poder. En

---

xia, com a herència de les majors ambicions del procés inicial, però que anaven més enllà del permès per als estatuts del 143 CE. El resultat és un text institucionalment com el de la resta d'autonomies, que hi accediren per la via de l'article 143 CE, però més prop de les de l'article 151 CE en competències sobre matèries com ara la sanitat i l'educació (de gran importància per raons òbvies, ni que siga només de tipus lingüístic, al País Valencià). Així es tractava de compensar d'alguna manera la manera en què s'havia trencat el procés estatutari a la Comunitat Valenciana. Aquesta compensació, jurídicament, ha estat sempre considerada com a dubtosa des d'una perspectiva estricta de literalitat constitucional (Muñoz Machado, 1981, 31s; Fernández Farreres, 1993, 84-88), encara que, per altra banda, es pot considerar com una manifestació addicional de la «flexibilitat jurídica» amb què es va modelar i modular el procés autonòmic en els seus primers anys (l'acceptació de la validesa de la consulta andalusa és el millor exemple d'aquesta flexibilitat).

una reflexió com la que pretenem fer, però, aquest segon element no pot ser deixat a banda. Si més no perquè, dins com estem del marc de la Constitució 1978 i sense que siga ara el moment de plantejar-hi alternatives radicals, l'anàlisi de la planta administrativa valenciana que volem dur a terme ha de tindre-ho present de manera prioritària. Així, la qüestió clau, més enllà de la història i la simbologia, també és saber per a què ens serveix, ara com ara, el model organitzatiu que tenim. O plantejat de manera més senzilla i directa, ¿ens resulta útil la planta administrativa valenciana actual?

### **La utilitat del model actual de planta administrativa, limitacions i perspectives crítiques de futur**

Comptat i debatut, sembla evident que el model de planta administrativa està inevitablement prenyat de consideracions de tipus polític tan substancials i essencials que moltes vegades acaben ocultant altres aspectes que són (o haurien de ser) també importants. Tanmateix, la capacitat conformadora i creadora d'una determinada planta és tan poderosa i suggeridora, que sembla que només veiem aquesta derivada..., i que les decisions sobre organització administrativa i repartiment del poder han de ser necessàriament i exclusivament adoptades a partir de la visió que es tinga sobre això. Com que una determinada planta conforma identitats i fins i tot es demostra que ha estat cabdal per a acabar generant una certa consciència de poble, les configurem (o simplement volem que es configuren) a partir de les idees que tenim al respecte. A Espanya, de fet, aquest ha estat sempre el cas. En el 1707, en el 1833, en el 1931 i finalment, també, amb la Constitució de 1978. Encara hi som. Sembla que l'afirmació autonòmica, com a ens administratiu amb capacitat pròpia per a la gestió i

la determinació de polítiques (és a dir, com a actor també polític) ha de ser entesa com a adequada o inadequada a partir de criteris de tipus només polític, bé perquè es considera que hi ha un poble valencià preexistent o bé perquè hi ha un objectiu polític en la seua construcció, siga com a identitat alternativa a l'espanyola siga com a complementària, amb més o menys intensitat. De la mateixa manera, els defensors d'una identitat espanyola més potent —siga des d'una perspectiva més unificadora, siga a partir de l'explotació d'uns particularismes, sempre dins d'un ordre, però suficient per a afirmar identitats que no serien la valenciana—, en canvi, explotarien altres mecanismes a partir d'instruments com la província. En el cas del País Valencià, això correspondria al sentiment «alacantínic» o «castellonenc» que ha vertebrat i bastit unes elits pròpies i unes determinades estructures de poder i d'acció des de fa segle i mig, que, per una altra banda, el procés de construcció autonòmica posa en perill.

En aquest treball i en la reflexió que durem a terme el que es pretén conscientment és allunyar-nos d'aquesta lògica. Per moltes raons. En primer lloc, perquè tot i la dinàmica històrica exposada, i la innegable convivència entre tots dos fenòmens, és la nostra opinió que hi ha una substantivitat en les qüestions purament organitzatives i administratives que convé tractar d'analitzar aïlladament. En segon lloc, perquè la construcció d'identitats és un procés polític que, malgrat ser interessant, camina per altres vies. I, sobretot, en tercer lloc, perquè és suficientment interessant analitzar i estudiar les eines que tenim ací, ara mateix, al nostre abast i pensar com es poden utilitzar, fins on es pot arribar amb elles i, molt especialment, com fer-les servir per a aconseguir un millor benestar per als valencians, maximitzant els beneficis de l'acció administrativa que puguen ser maximitzats amb un bon disseny i tractant, alhora, de reduir costos i millorar-ne

l'eficiència. En aquest sentit, aquest treball, sense desco-  
nèixer la importància de la dinàmica històrica ja reflectida  
i sumàriament exposada (i que es manifestarà en algunes  
consideracions funcionals que anirem fent), no aspira  
a proposar mecanismes alternatius respecte al disseny  
global (és a dir, respecte al disseny de la Constitució de  
1978), sinó a explicar quines són les possibilitats i límits  
que per la planta administrativa dels valencians suposa  
l'actual marc jurídic vigent a Espanya, i també a explorar  
les alternatives que podrien incrementar l'eficiència de les  
administracions valencianes des d'aquest punt de vista i,  
si escau, criticar algunes de les opcions fins ara adoptades.  
La discussió sobre models alternatius d'estat, siguen uni-  
taris o federals, siga fins i tot la possible autodeterminació  
en clau separatista o confederal, per molt que formen part  
tradicionalment del debat respecte de consideracions or-  
ganitzatives i per molt que estiguen a hores d'ara damunt  
la taula (essencialment respecte de Catalunya i en menor  
mesura, en aquests moments, pel que fa al País Basc), no  
serà objecte, doncs, d'anàlisi.

A partir d'aquesta perspectiva, el que tenim a la Co-  
munitat Valenciana (segons la denominació oficial de  
l'artefacte jurídic més important, però no únic, de què a  
hores d'ara disposem per a desenvolupar el nostre auto-  
govern), fent referència a la planta administrativa, és una  
divisió en diversos nivells territorials que comparteixen  
poders i responsabilitats. La legitimitat d'origen de tot  
l'entramat és la Constitució espanyola de 1978, que, amb  
independència dels seus orígens i el procés de legitimació  
del qual deriva el seu procés de conformació (igualment  
que amb independència de les raons per les quals el País  
Valencià i els ciutadans que hi viuen formen part d'aquest  
conjunt), extrau la seua legitimitat en el procediment de-  
mocràtic mitjançant el qual va ser consensuada i pactada  
pels representants dels ciutadans i, a més, posteriorment



referendada, amb unes majories molt sòlides, pel poble espanyol (i també pel poble valencià) en referèndum el 6 de desembre de 1978.<sup>8</sup> Des d'un punt de vista jurídic, per moltes que siguen les mancances que es puguen assenyalar (i, de fet, n'hi ha un bon grapat) en el procés de transició espanyol, no hi ha dubtes en aquest respecte. És en el text constitucional espanyol on trobem jurídicament l'origen de la legitimitat tant de la distribució del poder en diferents nivells com de la posada en marxa de les organitzacions pròpies que en seran responsables, així com de la resta de divisions en nivells de govern que tenim, que, com

---

8. L'origen jurídic d'aquesta legitimitat no és gens dubtós, malgrat les apel·lacions del text de l'Estatut a unes tradicions anteriors. De fet, des del text aprovat el 1982, hi ha una referència en el preàmbul que ho deixa ben clar, però que introdueix alguna referència històrica addicional quan, per exemple, es diu que, aprovada la Constitució espanyola, va ser en el seu marc on «la tradició valenciana provinent de l'històric Regne de València es trobà amb la concepció moderna del País Valencià» per a donar origen a l'autonomia valenciana. Es tracta d'una afirmació no massa problemàtica que, a més, permet «legitimar» les diferents maneres d'anomenar l'artefacte jurídic en qüestió, per la qual cosa és més d'agrair que criticable. Nogensmenys, s'ha de notar que el text actualment en vigor, després de la reforma feta el 2006, ha incorporat un discurs més foralista i expressions, fins i tot en l'articulat, que podrien ser interpretades com una pretensió d'invocar una legitimitat anterior i aliena a la Constitució per a la creació de l'autonomia valenciana. El cas més clar és el mateix article 1.1 EA, quan diu que el poble valencià (que sembla tractat, doncs, com un subjecte de sobirania) es constitueix en comunitat autònoma en «exercici del dret d'autogovern que la Constitució espanyola reconeix a tota nacionalitat» (l'èmfasi és nostre). D'aquesta expressió podria deduir-se una afirmació de l'existència prèvia tant del subjecte de sobirania com del dret d'autodeterminació, l'origen del qual no seria la Constitució sinó anterior (la Constitució simplement reconeix una realitat preexistent). Sobre el debat respecte d'aquesta qüestió ja hem dit en alguna altra ocasió (Baño León i Boix Palop, 2005, 252-254) que jurídicament aquestes invocacions no poden en cap cas fer oblidar la realitat que fa que la cadena de legitimitat siga la que és, ço és, la Constitució espanyola de 1978.

és conegut, no només existeixen en l'àmbit intern sinó també de cara a l'exterior.

La Constitució espanyola de 1978 —per ser un text relativament jove i haver nascut en un moment històric en què les aleshores anomenades Comunitats Europees ja existien i no només existien sinó que formaven part de l'horitzó de normalitat democràtica al qual aspirava el país— conté una clàusula en el seu articulat (article 95 CE) que permet de manera molt senzilla la integració jurídica d'Espanya en eixes Comunitats que hui en dia es corresponen amb la Unió Europea (i sense necessitat de consultes populars, en una manifestació més de la tradició molt vertical del dret públic i constitucional espanyol).<sup>9</sup> Aquesta integració, però, té importants efectes sobre la planta i l'organització administrativa i sobre la distribució dels poders; estableix un entramat de gestió supraordenat al mateix Estat espanyol que assumirà una sèrie de competències i funcions que seran exercides d'acord amb les seues pròpies regles. Hi ha, des d'aquest moment, com és evident, un primer repartiment del poder.

En l'àmbit intern, com hem tingut ocasió d'explicar, la Constitució de 1978 va permetre recuperar instruments d'autogovern als valencians, a partir de la consideració d'aquests com els habitants de les províncies de Castelló, València i Alacant, definides com ho varen ser entre 1833 i 1851, i que varen romandre sense modificacions, com a ens de desconcentració administrativa a les ordres i seguint

---

9. És evident que, almenys fins a l'actualitat, el suport dels ciutadans espanyols a la integració del país a la Unió Europea mai no ha mancat. La ciutadania comparteix eixe mateix objectiu de compromís amb la modernitat i la normalitat que passava per l'Europa de les elits, com es veu en les facilitats que el text constitucional dóna a la integració europea. Sobre com aquesta dada ha tingut importància en la creació del nostre dret públic posterior a l'aprovació de la Constitució de 1978, vegeu Boix Palop (2013).

les directrius del poder central, fins a la posada en marxa de l'incipient Consell preautonòmic. Des de l'1 de juliol de 1982, doncs, amb l'entrada en vigor de la Llei orgànica 5/1982 que aprovà l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, hi ha un tercer nivell que hem de tindre en compte en aquesta distribució de la planta administrativa, per sota de la Unió Europea i de l'Estat. La legitimitat d'aquest nou àmbit, com és evident, igual que la legitimitat de la cessió de sobirania vers Europa, rau igualment en la Constitució espanyola de 1978: és a partir de les seues regles i a partir de la seua decisió de compartir el poder de l'Estat que apareixeran aquests nous àmbits d'autogovern. I és a partir de les regles contingudes en la Constitució que hem de repartir i ordenar competències i organitzar els entramats burocràtics, en la nova planta d'unes administracions valencianes (en el sentit de cobrir les tres províncies) que no havien existit des de 1707. Un procés que es va haver de fer des d'un principi i sense que els seus resultats i realitzacions tingueren res a veure amb el model (i la legitimitat d'origen) de les institucions perdudes amb la Nova Planta borbònica, car estem parlant d'una planta administrativa que, si bé recupera en certa mesura l'autogovern, no té res a veure amb la que existia abans de Felip V.

Per sota de les noves estructures autonòmiques, encara tenim els nivells de l'Administració local, que la Constitució espanyola de 1978 no fa desaparèixer; ans al contrari, queden enfortits amb el reconeixement de l'autonomia local<sup>10</sup> i la inevitabilitat constitucional d'una institució com

---

10. L'article 140 CE no només reconeix i avala la tradició històrica que ha conformat des de l'edat mitjana el municipi com a institució i criteri de distribució territorial del poder, organisme que exercirà les competències de gestió de serveis més a prop del ciutadà, sinó que, a més, reconeix constitucionalment l'autonomia d'aquests ens municipals en la gestió de les seues funcions. És de veres, però, que el reconeixement constitucional no va acompanyat d'una regulació massa com-

la província, si més no com a circumscripció electoral.<sup>11</sup> A més, la legitimitat constitucional d'origen en aquest cas té molt a veure amb un fenomen que en molts casos és pre-existent en la realitat: com més de base és la democràcia i l'organització local, més evident resulta que determinades agrupacions voluntàries o necessàries per a la defensa d'uns certs interessos tenen a veure amb la manera en què els ciutadans vivim. Si el repartiment de poder entre Estat i comunitats autònomes no és necessari, per molt que fóra políticament molt convenient per moltes raons en 1978, és en canvi complicat imaginar un model que no tinga en compte l'existència d'assentaments humans on els éssers humans ens agrupem i vivim junts, que han de ser d'una manera o una altra organitzats atenent les seues pròpies dinàmiques (democràtiques, si més no). Per altra banda, nombrosos tractats internacionals van en el mateix sentit.<sup>12</sup>

---

pleta, sinó que deixa un espai amplíssim al desenvolupament normatiu, sense que hi haja regles en la Constitució, més enllà de les competències que determinen qui ha de regular la qüestió (que tampoc no són massa clares... o almenys no ho són des que el Tribunal Constitucional ha acceptat una massiva regulació estatal no explícitament prevista en la Constitució de manera específica) i aquesta referència ben minsa a la necessitat de respectar l'autonomia local.

11. L'article 68.2 CE comença establint que «la circumscripció electoral és la província», la qual cosa la converteix en element necessari, imprescindible, de la regulació electoral. Però, a més, l'article 141 CE estableix que la província «és una entitat local amb personalitat jurídica pròpia». Malgrat que la Constitució no la identifique com a ens necessari en aquest article (ni hi haja un reconeixement de la seua autonomia, com passa en canvi en l'art. 140 CE amb els municipis), sembla clar que la voluntat constitucional vol reconèixer l'existència d'aquesta divisió territorial, encara que siga simplement com a circumscripció electoral... i molt probablement també, com a alguna cosa més (després, en el capítol tercer d'aquest treball, ho ampliarem).

12. El més important dels quals, com és conegut, és la Carta europea d'autonomia local, feta a Estrasburg el 15 d'octubre de 1985 i ratificada per Espanya (i publicada per aquesta raó en el BOE de 24 de febrer de 1989, com a part de l'ordenament jurídic espanyol).

Aquesta riquesa i ineluctabilitat de la vida local, per altra banda, té altres manifestacions que tindrem ocasió d'anàlitzar, quan parlem de les agrupacions forçades o voluntàries que, bé coordinant diversos ens locals, bé per a gestionar-ne una part més petita d'alguns, també hi són presents. En tot cas, i per resumir, la Constitució també reconeix un quart nivell de govern, després de l'Estat, la Unió Europea i la comunitat autònoma, que són els ens locals (província i municipi, com a mínim), que acaben de dibuixar la planta administrativa ordinària dels valencians que vivim dins el marc de la Constitució espanyola de 1978.

Plantejada la qüestió en aquests termes, i assumint, com es deia adés, que això és el que hi ha, que el marc constitucional és el que tenim, i aquestes, les coordenades en què hem de jugar per a veure quines són les opcions de millora, interessa esbrinar fins a quin punt aquesta organització té sentit i quines possibilitats hi ha de maximitzar el benestar que se'n pot derivar per als ciutadans. Bàsicament això implica identificar si tenen o no sentit tots aquests nivells de govern, de repartiment del poder i la planta administrativa que se'n dedueix, com es farà el repartiment (o com caldria que es fera) de les diferents responsabilitats i funcions, i, sobretot, quines possibilitats de flexibilització i millora ens dóna el model. Perquè no es pot oblidar que moltes de les respostes estan fixades en la Constitució —i, en conseqüència, una anàlisi que es restringisca a intentar traure tot el profit del disseny les ha de donar per descomptades, encara que sempre convé mirar d'explicitar-ne el sentit—, però no hi són totes! De manera que hi ha una part de construcció, i ben important, de la qual haurem de parlar a bastament. Malgrat això, repetim, es farà mirant d'obviar el possible ús que se'n pot fer quan es tracta de construir o enfortir identitats, perquè —convé dir-ho una altra vegada— també en eixos casos l'anàlisi que es vol fer no pretén proposar

un canvi de model constitucional, sinó, en aquest punt de planta administrativa, explorar quines són les efectives possibilitats de model o disseny final i fins on es pot intentar fer-lo arribar.

La metodologia que es farà servir, doncs, tractarà d'analitzar les possibilitats i el sentit de desenvolupament de l'autogovern en cada nivell a partir de les possibilitats existents a hores d'ara en el model dissenyat per la Constitució espanyola. S'analitzaran possibilitats de simplificació o models alternatius als efectivament implantats que siguin també constitucionalment possibles, es criticaran algunes opcions i també se'n proposaran d'altres. Però a partir de criteris més funcionals que de pretensió de construcció d'identitats, tractant d'aïllar les raons que puguin permetre albirar, simplement, millors mecanismes de funcionament. En aquest sentit, estem parlant d'una anàlisi que es pretén tècnica en la identificació de les possibilitats efectives i propositiva a partir de criteris funcionals de cara a com aprofitar-les.

Els principis que s'utilitzaran per a fer aquesta anàlisi, per altra banda, no seran tampoc una novetat sinó els que es dedueixen de la mateixa Constitució espanyola i el context jurídic en què el text constitucional ens ha integrat. Des d'aquest punt de vista, es tractarà de fer servir idees molt evidents, com és la mateixa noció d'eficàcia de l'acció administrativa (es criticaran solucions que minven aquesta eficàcia i que, per a aconseguir els mateixos objectius, obliguen a més despeses) o el principi democràtic (es considera que, quedant la resta d'elements iguals, les solucions que permeten una participació ciutadana més gran en la presa de decisions i el seu control són millors). Aquests dos elements són, com és sabut, en el cor de les regles que la Constitució espanyola estableix, juntament amb una idea clau com és la idea de subsidiarietat, explicitada en els tractats de la Unió Europea i plenament coherent amb

les dues idees anteriors (de fet, el principi se'n dedueix lògicament<sup>13</sup>).

Expressada en els termes en què ho fa l'actual article 5.3 del Tractat de la Unió Europea, però ampliant el seu abast més enllà de les relacions entre la Unió Europea i els seus estats membres a tota relació entre diversos nivells de distribució del poder, es pot considerar que la idea de subsidiarietat fa que, fins i tot dins els àmbits que són de competència d'un determinat nivell (UE, Estat, CCAA...), només tinga sentit des d'un punt de vista funcional la

---

13. Que la idea de subsidiarietat és una deducció inevitable de la intersecció en aquest punt de principis com el democràtic o d'eficiència, pot ser considerat una afirmació agosarada i apodíctica, però en el fons no ho és. Hem de pensar que la justificació d'una acció de govern a un nivell superior depèn de l'existència d'economies d'escala per a fer una gestió comuna o, directament, de la impossibilitat de poder gestionar una determinada política a un nivell inferior (penseu ací en la gestió de béns o activitats que van més enllà de l'àmbit més petit, com poden ser infraestructures supraregionals o, a una escala més global encara, la contaminació atmosfèrica, per posar-ne només dos exemples). En tots dos casos es considera millor, doncs, que la funció siga exercida per eixe nivell superior de govern. En cas contrari, però, hi ha sempre raons, de tipus democràtic, per a apostar pels nivells inferiors (perquè permeten una participació major i també uns controls majors). En aquest sentit, les proves són clares i han estat explicades moltes vegades, fins i tot per a estudiar les mides ideals de nacions estat (Alesina i Spolaore, 2003, potser tenen el llibre que millor ho resumeix), però són en realitat reflexions sobre les dimensions òptimes de les diferents estructures de govern. L'arbitratge (*trade-off*) que s'ha de fer és entre eixe principi democràtic i les millores guanyades en eficàcia amb l'escala. Per aquesta raó, el principi de subsidiarietat n'és una conseqüència clara: en cas de no haver-hi aquests guanys, s'ha de confiar el govern al nivell més a prop del ciutadà. Òbviament, en la vida real les coses no són tan senzilles perquè el que hem d'avaluar normalment no és una situació clara on els ens inferiors poden fer perfectament la tasca (en aquest cas no hi ha cap dubte de qui se n'ha d'encarregar), sinó situacions en què hem de decidir fins a quin punt uns guanys determinats en eficàcia, en arribar a tindre una major escala, compensen les pèrdues de control democràtic, proximitat i participació.

intervenció d'aquest ens en el cas que i en la mesura que els objectius que es pretenen assolir amb la seua acció no només no puguen ser aconseguits de manera suficient pels nivells inferiors (estatals, regionals, locals...), sinó que, ans al contrari, tan sols puguen ser millor garantits, per la dimensió o els efectes de l'acció en qüestió, quan es fan des d'un òrgan de govern o un àmbit polític de majors dimensions.

Com es pot veure, i s'entén a la perfecció, les idees d'eficàcia i aprofundiment democràtic es combinen coherentment amb aquest criteri, que a hores d'ara és un principi cabdal del dret de la Unió Europea. No sorprén, doncs, perquè en el fons el principi es dedueix també directament, com ja hem dit, de les raons democràtiques i d'eficàcia ja expressades i dels principis constitucionals que han distribuït territorialment el poder a Espanya entre els diferents nivells (Estat, comunitats autònomes, ens locals) per a aconseguir una millor eficàcia i uns millors serveis per al ciutadà, amb més control democràtic. També, és clar, hi ha una lògica i una coherència plena en el fet que això es faça reconeixent l'autonomia als diversos ens administratius en què dividim la planta administrativa.

Com resulta evident, la complexitat rau no tant en l'acceptació d'un criteri com aquest com a principi rector sinó en la seua declinació. No és, òbviament, gens senzill determinar sempre quin és el nivell més adequat per a aconseguir resultats òptims a partir d'un estudi previ de les dimensions i els efectes de les polítiques públiques. Però justament això és el que en part fa la mateixa Constitució de 1978 amb la distribució de competències que trobem en el seu article 149, quan identifica les accions i funcions que en tot cas s'han de reservar a l'Estat i no podran ser assumides per les comunitats autònomes en cap cas (ni des d'un primer moment, per les CCAA que optaren per la via del 151 CE, ni passat el període de temps previst en la



Constitució, 5 anys, per la resta de territoris<sup>14</sup>). De manera que la idea de subsidiarietat, que en primer lloc ha d'haver inspirat la distribució competencial feta pel legislador, a nosaltres ens ve en gran part prefixada. De fet, si s'analiza l'article 149 CE, es veu clarament que, en general, les competències reservades a l'Estat són justament aquestes que tenen molt a veure amb accions que, per dimensions i efectes, s'entén que serien garantides amb més eficàcia per ens territorialment molt extensos i que han de proporcionar mitjançant les seues accions uns mínims d'unitat i homogeneïtzació: legislació per a protegir drets fonamentals dels ciutadans, defensa, afers estrangers..., en general accions que requereixen una agregació de voluntats i que per les seues dimensions estan vedades a una actuació autonòmica, perquè aquesta, fins i tot molt ben coordinada, no seria tan eficaç com l'acció estatal. Fins i tot en qüestions en què la distribució té un punt d'arbitrari, el criteri rector que determina qui ha d'exercir la competència ens remet a aquestes idees: quan la Constitució reserva a l'Estat la competència sobre grans infraestructures o vies de comunicació (carreteres, ferrocarrils...) de tipus «supraautonòmic» o «d'interés general», està, en el fons, invocant

---

14. Cal recordar en aquest punt que la llista de competències de l'art. 148 CE prevista per a les autonomies de «via lenta» era provisional en el sentit que la mateixa Constitució establia que, passats eixos 5 anys, mitjançant la corresponent reforma estatutària (la qual cosa obligava a un nou acord entre parlaments territorials i Corts generals), podien incrementar el seu sostre competencial fins a igualar-se, en cas que volgueren fer-ho, amb les CCAA del 151 CE. És a dir, que, passat un temps (i no massa llarg), les competències autonòmiques depenen per a tots els territoris del mateix: de la voluntat expressada en cada Estatut d'Autonomia, amb la corresponent llista competencial, que, això sí, en cap cas no pot anar més enllà de l'àmbit que indirectament delimita l'article 149 CE en fixar les competències que han de quedar reservades a l'Estat.

el principi de subsidiarietat encara que la distinció, cas per cas, tinga inevitablement un punt voluntarista.

De tot el que s'ha exposat es dedueix una idea ben clara: gran part de la feina està ja feta i només ens queda a nosaltres aplicar els principis en qüestió (eficàcia, democràcia, subsidiarietat...) dins uns límits prèviament definits per la mateixa Constitució. La nostra tasca serà, doncs, dins d'eixos marges, tractar de maximitzar aquests mateixos principis i optar per solucions, dins la possible flexibilitat constitucional, que els facen més forts.

És en aquest punt on comença a ser interessant, i imprescindible, analitzar amb cura la planta administrativa que els valencians hem anat creant a partir de la posada en marxa de les institucions previstes en la Constitució de 1978. ¿És la millor possible des d'aquests punts de vista? ¿Podria ser millorable? ¿Garanteix un funcionament el més eficaç, democràtic i amb respecte per la idea de subsidiarietat possible? ¿És, com a conseqüència de totes aquestes qüestions, una planta que ajuda a maximitzar el benestar dels ciutadans? Perquè la mateixa essència de l'autogovern és la capacitat d'autodeterminació per a fer les coses més bé i permetre mecanismes de control i participació que acosten les decisions i, per aquestes raons, les facen millors, de més qualitat, més connectades amb la vida dels ciutadans i amb les seues necessitats. Ens cal, doncs, comprovar-ho.

Analitzar si la planta administrativa que ha estat bastida a partir de la recuperació de l'autogovern està complint satisfactòriament amb aquestes exigències i buscar, si de cas, alternatives que permeten millores és el plantejament adoptat en aquest treball. Per a fer-ho haurem d'analitzar, essencialment, decisions que pertocquen als valencians i a les nostres estructures de govern (res d'estrany, car parlem, justament, d'autogovern) i haurem d'analitzar si hem utilitzat bé l'àmbit de joc que la Constitució de 1978 posa-

va al nostre abast. Una anàlisi en clau valenciana i d'auto-govern que té a veure amb les institucions autonòmiques, però també amb les locals, perquè moltes de les previsions i les possibilitats de desenvolupament local depenen, en el model constitucional espanyol, de les comunitats autònomes (el règim local és un àmbit en què la competència és compartida entre l'Estat i les comunitats autònomes; de fet, a partir de les regulacions de bases que es permet fer a l'Estat, es considera que tot l'àmbit més enllà d'eixe punt és autonòmic<sup>15</sup>). De manera que, encara que per a analitzar la planta burocràtica i administrativa valenciana des del punt de vista local també s'haurà de fer referència a les normes i l'enquadrament estatals, l'àmbit local ofereix, tanmateix, un espai molt important en què les decisions són també pròpies dels valencians. La millor o pitjor planta local valenciana, des de la perspectiva d'oferir unes administracions que siguen capaces de prestar els millors serveis en les millors condicions als ciutadans valencians depén en bona mesura... dels mateixos valencians.

En aquesta anàlisi, doncs, hom pretén extraure les possibilitats de joc que el model constitucional atorga, analitzar fins on es pot (i fins on convé) arribar, i contrastar eixes possibilitats, a la llum de criteris democràtics, d'eficàcia i de subsidiarietat, amb la realitat de la planta administrativa valenciana. Per a explicar com s'han fet les coses, si s'han aprofitat totes les opcions, si caldria anar més enllà o si paga la pena aprofundir algunes accions. Per a fer-ho, revisarem primer la mateixa planta administra-

---

15. Aquesta consideració tradicional està sent, però, atacada molt clarament pel govern, com tindrem ocasió d'analitzar en el capítol quart d'aquest treball, cada vegada amb més espenta. El projecte de llei de reforma del règim local —que havia restat intacte des del principi de la democràcia i del procés autonòmic—, amb una vocació recentralitzadora molt clara, n'és la prova més evident.

tiva de la Generalitat Valenciana en tant que administració autonòmica i els seus trets bàsics, així com les seues mancances, per a després fer un repàs a la planta local en els seus diferents nivells. En tots els casos es tractarà de plantejar alternatives i propostes que es considera que podrien conformar millor un paradigma de planta administrativa valenciana coherent amb el model constitucional i que alhora maximitzen els principis ja esmentats.

Hem de parar atenció al fet que l'actual context de crisi econòmica i asfíxia financera —deute considerable, incapacitat de generar ingressos suficients per a cobrir ni tan sols els serveis bàsics de tipus social com ara sanitat o educació— pot fer possible la mateixa desaparició de la Generalitat Valenciana i de l'autogovern dels valencians en uns terminis no massa llargs. Per això, la valoració sobre la utilitat de tindre instruments d'autogovern és absolutament essencial i aquesta reflexió no se'n pot deslligar.

Potser descobrirem (o conclourem) que no és en realitat important o útil tindre una administració pròpia, i, en cas que la crisi vaja a més, la solució de deixar morir aquest experiment de tres dècades d'autogovern temptatiu potser no pareixerà tan desficaciada.<sup>16</sup> O, al contrari, potser al final del trajecte descobrirem que hi ha una lògica i un sentit en el fet de tindre un autogovern que ens permeta treballar en un àmbit més pròxim i amb una planta administrativa pròpia. En tot cas, la resposta no té sentit si no es planteja la

---

16. De fet, pocs dies abans d'enviar aquest text a impremta el Comitè d'Experts en Economia nomenat pel president de la Generalitat el 2013 per a fer un informe sobre finançament autonòmic, compost per diversos Premis Jaume I, no s'ha estat de proposar justament, per primera vegada de manera pública, oberta i clara des d'una posició més o menys relacionada amb les institucions oficials valencianes, el retorn de competències a l'Estat en cas que les insuficiències en matèria de finançament continuen fent-les molt difícils de prestar en condicions dignes.

pregunta des de la perspectiva de quines són les necessitats dels ciutadans i com podrien estar més ben satisfetes. Voler exercir competències des d'una planta burocràtica pròpia, valenciana, no té cap sentit si això genera resultats pitjors que si aquestes mateixes funcions estan en mans de l'Estat, o de la Unió Europea... o de les províncies o ens locals, dependent dels casos. Potser, simplement, un àmbit com l'autonòmic sobra (i llavors des del punt de vista que es fa servir en aquest treball, que no tracta de bastir cap consciència de poble o identitat nacional, no ens podríem estar de demanar la dissolució de les institucions d'autogovern). O potser, i aquesta és una conclusió més interessant (i perillosament a prop de ser corroborada pels esdeveniments que patim associats a la crisi econòmica), sobra dependent de com i de quina manera aquesta planta administrativa treballa i desenvolupa les seues funcions. Unes funcions que, a hores d'ara, i per una sèrie de raons que seria molt llarg explicitar, estan malmeses per una insuficiència financera crònica, producte d'un molt deficient sistema de finançament,<sup>17</sup> però també perquè molt probablement les institucions valencianes d'autogovern no han estat capaces de fer la seua feina del tot correctament. Si més no per a bastir unes estructures amb capacitat, per exemple, de reclamar els diners imprescindibles per a poder desenvolupar les seues funcions de manera mínimament digna (és cert, però, que la hipòtesi contrafàctica que diu que en absència d'institucions autonòmiques els problemes de finançament dels serveis públics de què gaudim els valencians serien encara pitjors, és impossible de falsar, encara que no sembla molt

---

17. En el treball de Beneyto (2012), publicació Demos núm. 2 de la Fundació Nexa, es pot trobar una explicació acabada i absolutament imprescindible sobre els orígens del fenomen.

lluny de poder ser considerat una realitat<sup>18</sup>). Perquè, si no s'actua d'alguna manera, molt probablement, quan arribe el moment en què s'òbriga, per pura ineluctabilitat de sostenibilitat econòmica, el debat sobre la conveniència de continuar gaudint d'autogovern o, per contra, de cedir aquestes competències a altres instàncies (normalment, les estructures centrals de l'Estat), no hi haurà moltes raons de pes per a oposar-se al desballestament de les institucions pròpies.

Ens cal, per aquestes raons, fer una anàlisi crítica del desenvolupament estatutari que s'ha fet, de les limitacions en què ha acabat immobilitzat massa vegades i de les possibilitats de desplegament més ambiciós. A la vista d'eixe estudi, podem entendre quines són les veritables possibilitats i el veritable sentit d'una planta administrativa pròpia per als valencians a partir de com ha estat establida fins ara i de quines han estat les seues (molt evidents) limitacions.

---

18. De fet, a la vista de les dades sobre inversions estatals prèvies a la Constitució de 1978, resulta més o menys clar que no és evident que la cosa, en cas d'haver continuat amb eixe model de repartiment del poder, haguera anat millor del que ha anat amb el model autonòmic. Sembla justament tot el contrari. Els problemes de repartiment s'accentuen amb unes estructures centrals fortes. Com més fortes siguen, doncs, més gran és el problema.

## La Generalitat<sup>19</sup>

### **Una planta desenvolupada i dimensionada amb molt poca ambició**

El primer tret diferencial que s'ha d'exposar per a capir algunes de les deficiències estructurals de la moderna planta de les institucions és la seua molt limitada ambició. És ben cert que les noves institucions han permés recuperar als valencians un cert autogovern i un relatiu control sobre el funcionament dels òrgans burocràtics i administratius que porten a terme no poques funcions que afecten la seua vida quotidiana, però també ho és que, si fem un balanç després de més de tres dècades d'experiència, són també moltes les coses que es podrien haver fet (o s'haurien d'haver fet) i que, al capdavall, no han passat ni tan sols de ser projectes no massa definits o, en moltes situacions, ni tan sols això. Perquè la falta d'ambició té també a veure amb la falta d'imaginació: hi ha moltes coses que en trenta anys ni tan sols han estat pensades.

---

19. Com és sabut, la reforma del 2006 de l'Estatut d'Autonomia va canviar el nom oficial de Generalitat Valenciana per Generalitat (també va fer el mateix amb les Corts). Més enllà de l'evident complex que denota aquesta acció, en la línia del que comentem, convé deixar clar en aquest punt que en aquest text emprarem tots dos termes indistintament.

**Una recuperació de l'autogovern que es fa des de fora.** Un primer element que deixa clara aquesta limitada ambició és, de fet, el procés de recuperació de l'autogovern que ja ha quedat exposat de manera resumida en la segona part del primer capítol d'aquest treball. És de fet molt dubtós que sense la pressió de catalans o bascos la resta de territoris (incloent-hi el País Valencià) hagueren accedit mai a l'autonomia. El cas valencià, malgrat algunes mobilitzacions importants que podrien fer suposar el contrari, n'és un exemple paradigmàtic, com va demostrar l'extrema facilitat amb què un pacte dels partits polítics estatals d'última hora va aconseguir desballestar un procés que, suposadament, comptava amb un amplíssim suport popular al País Valencià. A diferència del que va passar a Andalusia, on la pressió que venia des de Madrid i els vells òrgans de control de l'aparell central estatal va ser resistida, i les elits polítiques i econòmiques, així com la resta de la població, van «guanyar-se» l'autonomia (i una autonomia, a més, de primer nivell), en el cas valencià el que trobem és un procés en què les estructures de poder autòctones, siga per una manca de veritable interès siga senzillament per incapacitat de fer front a la pressió, acabaren renunciant a un model autonòmic propi, bastit pels valencians dins el marc de la Constitució i ambicions com el que més, que hauria d'haver seguit per la via del 151 CE, tal com inicialment estava dissenyat el procés, per a quedar-nos en una mena d'autonomia «atorgada», definida amb els esquemes molt limitats (malgrat l'ampliació competencial feta a la Comunitat Valenciana de manera excepcional), que més o menys reproduïa els esquemes de la resta d'estatuts d'autonomia, a partir d'un model de multicopista, segons una plantilla considerada acceptable per l'Estat.

Aquesta limitada volada del nostre autogovern des de la seua pròpia concepció i des del mateix moment de la recuperació d'institucions pròpies, ha conformat també



la mateixa planta de l'administració valenciana que es va derivar de l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia de 1982, i ha estat una constant durant aquestes tres dècades d'autonomia, a tots els nivells, des de l'organitzatiu fins a l'estructural, passant pel pla més polític (on hi ha tradicionalment una notable manca d'ànim reivindicatori enfront de l'Estat, que es pot detectar a tots els nivells; n'hi ha moltíssims exemples). Hi ha diverses fites que poden donar-ne testimoni, però només té sentit donar una ullada a les més relacionades amb el procés jurídic de construcció de les institucions valencianes.

Una primera fa referència al mateix procés de desplegament de l'Estatut de 1982, a les seues reformes i a la seua vida. Perquè si el model, com s'ha dit, ja era poc ambiciós pel fet de respondre als mecanismes d'Estatut atorgat segons el model «plantilla» que es va generalitzar, quan s'ha tractat de posar en marxa les estructures que hi havia previstes tampoc no s'ha fet amb ambició. Dins el ventall de competències que sí que quedaven reconegudes a la Generalitat Valenciana (amb l'addició de les que hi eren de més a més cobertes per les transferències de la LOTRAVA), l'administració valenciana no s'ha caracteritzat mai per ser capdavantera en el seu desenvolupament ni, a diferència del que ha ocorregut en comunitats autònomes com Catalunya i el País Basc assenyaladament, tampoc no ha defensat aquestes competències amb intensitat quan han estat qüestionades pel govern central o no les ha enteses de manera ambiciosa quan li ha tocat posar en marxa mecanismes per a exercir-les. Durant els anys de vigència de l'autogovern, han estat molt escassos els conflictes de competència que ha obert la Generalitat Valenciana per considerar que alguna norma estatal estiguera intervenint en l'espai competencial valencià i minvant les competències pròpies (de fet, comunitats autònomes amb menys pretensions d'historicitat en l'autogovern, com és

fins i tot el cas de la Comunitat de Madrid, han estat molt més actives).

**Un impuls de l'autogovern i un desenvolupament estatutari ben prudents.** Aquesta passivitat enfront de la invasió de les competències pròpies tampoc no ha estat compensada amb iniciatives agosarades o simplement ambicioses de desenvolupament competencial. La Comunitat Valenciana i els seus governs autonòmics, seguint la tradició d'entendre la lleialtat al sistema autonòmic com una política consistent a no fer moviments conflictius, que ja va quedar palesa durant el període de construcció estatutària, no han volgut estendre la planta competencial de l'autogovern més enllà del que ja estava assumit per tots, de manera no conflictiva o prèviament reglada per l'exemple comparat o per la jurisprudència del Tribunal Constitucional com a àmbit autonòmic. Fins i tot en matèries tan vinculades a les activitats econòmiques més pròpies, com ara el turisme, l'agricultura o la gestió dels espais naturals o marítics, la timidesa ha estat la norma.

Poques normes valencianes, en definitiva, han estés l'àmbit d'acció administrativa de manera més o menys innovadora i original, però sí que podem trobar-ne alguna i convé deixar-ne constància justament perquè són situacions excepcionals. Potser l'exemple més clar és la legislació urbanística que va nàixer amb la Llei reguladora de l'activitat urbanística (LRAU) de 1994, que va obrir una manera nova d'entendre l'urbanisme a Espanya,<sup>20</sup> amb figures com

---

20. Les competències en matèria d'urbanisme és clar que pertanyen a les comunitats autònomes si estan arreplegades en els seus estatuts d'autonomia, perquè l'article 148.1.3a CE accepta fins i tot per a les autonomies «de via lenta» que tinguen aquestes competències («urbanisme, territori i habitatge») des del primer moment, com va ser el cas per a totes les comunitats autònomes. En el cas valencià, l'Estatut d'Autonomia arreplega la competència des de 1982 (art. 31.9), en l'actualitat

la de l'agent urbanitzador per a col·laborar amb l'administració en la gestió del sòl i la seua transformació.<sup>21</sup> És de veres que, en aquest cas, i en les diverses reformes de la legislació urbanística valenciana que han continuat les petjades d'aquesta llei, l'administració valenciana va afirmar unes competències i va estendre materialment les seues funcions d'una manera que ha estat fins i tot imitada —*une fois n'est pas coutume*— per altres comunitats autònomes. En aquest cas, i per una vegada, es pot detectar una certa ambició i voluntat d'experimentació, tot i que convé recordar que la competència va ser exercida més d'una dècada després de ser reconeguda en l'Estatut i només després d'una clamorosa invasió de competències protagonitzada per l'Estat amb la Llei del sòl de 1990 i el text refós de 1992 (textos que finalment varen ser anul·lats en gran part pel Tribunal Constitucional en Sentència 61/1997, de 20 de març de 1997<sup>22</sup>).

---

continguda en l'art. 49.1.9, com a «ordenació del territori i del litoral, urbanisme i habitatge».

21. Llei 6/1994, de 15 de novembre, reguladora de l'activitat urbanística (LRAU). Per a un estudi de la norma en els seus continguts originals hi ha dos llibres que des d'un primer moment alçaren acta del naixement d'aquest nou model d'urbanisme (Romero Saura, De Juan Puig i Lorente Tallada, 1996; i Parejo Alfonso i Blanc Clavero, 1997).

22. Resulta també significatiu que aquesta decisió del Tribunal Constitucional té el seu origen en la impugnació feta per diversos governs i assemblees autonòmiques (Navarra, Illes Balears, Aragó, Catalunya, Cantàbria, Castella i Lleó, Canàries), entre els quals no trobem institucions valencianes. Resulta, si més no, paradoxal, però justament per aquesta raó extraordinàriament revelador, que l'autonomia que dos anys després aprovaria una norma radicalment diferent en algunes qüestions del model tradicional espanyol no trobara, però, problemàtica la invasió de competències estatal. Fins i tot per a innovar, la LRAU tractava, això sí, de ser respectuosa amb el marc estatal, deixant a més que la interpretació de fins on podia arribar aquesta legislació bàsica que actuava com a marc fóra decidida pel mateix Estat.

Ara bé, com ja s'ha dit, no ha estat aquesta la pauta més habitual, sinó, ans al contrari, una excepció. D'exemples de competències clarament autonòmiques, arrellegades des d'un primer moment, des de 1982, en l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana i que han requerit evidents estímuls externs (que altres autonomies desenvolupen a fons la qüestió, que hi haja una ingerència estatal o, fins i tot, que hi haja una norma estatal bàsica que obligue a un desenvolupament normatiu autonòmic) per a fer que les Corts valencianes o l'administració valenciana es posaren en marxa, en tenim, per contra, un bon grapat. Fins i tot hi ha casos de competències que, més de trenta anys després, encara esperen que algú se'n recorde i es pose en marxa algun intent de veritable desenvolupament normatiu. És el cas, per exemple, de les funcions de seguretat de la policia autonòmica, que s'ha entés més com un element ornamental que com una acció administrativa que siga una veritable competència de la Generalitat Valenciana.<sup>23</sup> O, per exemple, en matèria de gestió del transport d'àmbit intraautonòmic, el fet que encara siga l'Estat

---

23. L'article 36 de l'Estatut d'Autonomia en la seua versió de 1982 ja preveia la posada en marxa d'un cos de policia autonòmica, en un exemple de competència que anava més enllà del que era l'àmbit de l'article 148 CE i que equiparava la Comunitat Valenciana amb altres autonomies més ambicioses. El desenvolupament normatiu i pràctic d'aquesta previsió ha estat tardà i molt magre, sense que les reivindicacions per a crear una veritable policia autonòmica hagen estat mai importants. Va ser creat un cos, finalment, per Ordre ministerial 9/92, amb dependència funcional de la Generalitat Valenciana per al control de les competències autonòmiques però amb dependència orgànica del Ministeri de l'Interior. Es tracta, doncs, d'un model de policia semiautonòmica molt humil. Malgrat aquesta ambició tan limitada, la versió del 2006 de l'Estatut d'Autonomia, en el seu article 55, arrellega i amplia la seua regulació, indicant que, entre altres funcions, té les atribucions genèriques de defensa de l'ordre públic i les persones, com és el més normal en qualsevol estat de tipus federal desenvolupat (Alemanya, els Estats Units d'Amèrica...).

qui s'encarregue del servei regional i de rodalia, cosa que resulta una anomalia evident.<sup>24</sup> Per no parlar de la gestió de les conques internes valencianes, que a diferència del cas gallec, basc, català o andalús (per parlar només d'exemples peninsulars), la Generalitat Valenciana mai no ha volgut considerar com a competència pròpia, tot i l'existència d'una clara atribució estatutària,<sup>25</sup> fins al punt de batallar legalment per protegir una definició i extensió de la conca del Xúquer manifestament desconnectada de la realitat, fent incloure en eixa conca artificialment no només tot el sistema del riu Túria-Guadalaviar sinó també les conques internes del sistema de les Marines, la del Vinalopó, la conca del Serpis o les diferents conques internes castellonenques amb la intenció declarada de no assumir unes competències que, pel que sembla, es consideren més una càrrega fatigosa de la qual cal fugir que no pas una responsabilitat pròpia.<sup>26</sup> En aquesta

---

24. L'article 31.15 de l'Estatut en la seua versió de 1982 ja arplegava la competència de serveis ferroviaris de rodalia (hui en l'article 49.1.15a EA).

25. Com es pot comprovar, l'article 31.16 de l'Estatut en la seua versió de 1982 arplegava la competència respecte de les conques hidrogràfiques internes (hui a l'article 49.1.16a EA).

26. El cas de les conques internes valencianes és particularment significatiu, tant que, per escandalós, no es pot explicar únicament parlant de desinterés. Hi ha dues raons addicionals de pes que expliquen la deixadesa. En primer lloc, el mateix fet que la Generalitat Valenciana, com és propi d'una autonomia que no acaba de creure en les seues competències i en la importància d'un model d'autogovern ambiciós, té certa tendència a no exigir i no fer força per aconseguir i desenvolupar competències «incòmodes», ço és, competències on puguen aparéixer més problemes per als gestors que recompenses. És el cas, com és conegut, de les conques internes valencianes, perquè la cura i el manteniment en condicions d'uns llits fluvials amb un comportament estacional molt acusat i tendència a generar riuades periòdicament sembla que no és plat de gust. Addicionalment, els poders públics valencians han considerat que, a més de llevar-los problemes de damunt, el fet de no tindre conques internes i deixar-les totes sota l'aixopluc de la

mateixa línia de manca d'ambició pel desenvolupament de competències o previsions estatutàries també es poden registrar algunes molt clares que tenen, però, menys anys perquè tenen el seu origen en el text reformat de 2006: és el cas, per exemple, del Consell de l'Audiovisual, previst en l'Estatut i que quasi una dècada després encara no ha estat posat en marxa.<sup>27</sup> No es pot dir, en general, que els valencians (i molt especialment, els seus representants i les seues institucions) hagen estat un exemple de voluntat de desenvolupar l'autogovern i d'aprofundir-lo, llevat, això sí, d'obtenir proclamacions en els textos estatutaris que puguen semblar equivalents a les de les altres regions espanyoles més avançades. Els casos semblants podrien multiplicar-se, però amb els ja esmentats n'hi ha prou, a tall d'exemple, per a comprendre el fenomen.

---

Confederació Hidrogràfica del Xúquer els reportava un altre avantatge, perquè incrementava el pes poblacional i de territori que els valencians aportàvem a la conca i, com a conseqüència d'això, més representants i poder decisorí dins. Aquesta és la raó per la qual, justament, el govern de Castella-la Manxa ha obert no pocs procediments per tractar de resoldre l'anomalia.

27. L'article 56 de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana en la seua versió del 2006 arreplega àmplies competències en matèria audiovisual; aclareix que tant el desenvolupament de la legislació bàsica estatal com tota l'execució en matèria de mitjans de comunicació és competència autonòmica. Per a gestionar les competències audiovisuals, l'art. 56.3 EA estableix la creació d'un Consell de l'Audiovisual Valencià que, el 2013, encara no ha estat creat. I tampoc no sembla que la Generalitat Valenciana haja tingut molt d'interés a vetlar per les seues competències en matèria d'ordenació audiovisual, llevat del tancament de les reemissions de la televisió autonòmica catalana feta per associacions culturals privades valencianes. En aquest cas, finalment, el Tribunal Suprem, a més, va considerar que la competència no era de la Generalitat Valenciana, la qual en canvi continua sense actuar per a ordenar el panorama respecte de les televisions legals o il·legals que sí que són de la seua competència.

Només recentment, a l'empara de normes i legislació sobre suposades «senyes d'identitat» (que en el fons promouen un somriure, com a mínim, irònic sobre què es considera «identitari» a la Comunitat Valenciana, ja que els conflictes van des de la prohibició d'enginys pirotècnics imposada per l'Estat arran de normes de la Unió Europea, i que ha acabat imposant-se a les normes pròpies, a manifestacions tan exòtiques com l'entestament de la llei de cacera valenciana per a protegir normativament el *parany*<sup>28</sup>). També en aquesta mateixa línia tenim els conflictes generats arran de lleis que desenvolupen alguns nous preceptes de l'Estatut del 2006 que atorguen a la Generalitat competències sobre dret civil pretesament àmplies perquè s'inspiren en la legislació foral derogada el 1707<sup>29</sup>

---

28. La Sentència 114/2013 del Tribunal Constitucional ha declarat inconstitucional la reforma que el 2009 es va fer de la Llei de cacera valenciana de 2004 (en concret, es declara inconstitucional la norma sobre «parany» de l'art. 10 de la Llei 13/2004, de 27 de desembre, de cacera de la Comunitat Valenciana, en la redacció feta per l'art. 2 de la Llei 7/2009, de 22 d'octubre).

29. El text de l'Estatut d'Autonomia, en la seua versió del 2006, contempla en l'article 49.1.2a competències per al desenvolupament del dret foral valencià, i a més el seu article 7.1 conté una peculiar previsió que identifica els antics Furs valencians com a norma de contrast per a l'exercici de noves competències legislatives; s'indica que han de servir d'inspiració i que la Generalitat ha de tractar d'anar legislant en les matèries on hi havia legislació pròpia abans de 1707. No és d'estranyar que aquesta previsió i la legislació que puga ser adoptada donant-li continuïtat siga conflictiva des de la perspectiva estatal, perquè com vàrem explicar (Baño León i Boix Palop, 2005, 254-258) les competències que la Constitució espanyola reconeix en matèria de dret civil foral a les comunitats autònomes només si es constata l'efectiva existència de dret civil propi efectivament vigent l'any 1778 i no uns segles abans (art. 149.1.8a CE).

(lleis de parelles de fet,<sup>30</sup> llei matrimonial,<sup>31</sup> un projecte de llei de successions que encara està en tràmit parlamentari i que ha patit retards per la convicció que serà recorregut pel govern davant el Tribunal Constitucional...). Com a conseqüència de l'aprovació d'aquests textos, han sorgit un seguit de conflictes entre la Generalitat i el poder central perquè totes aquestes normes en matèries civils d'inspiració neoforal han estat portades pel govern davant el Tribunal Constitucional (que, malgrat que encara no ha resolt els recursos, ha anat suspenent cautelament l'aplicació de les lleis mentre estiguen pendents els recursos). En tot cas, tot i que el fonament constitucional de les competències en aquesta matèria puga ser molt dubtós, sí que s'ha de reconèixer que, almenys, aquestes lleis demostren una major ambició, sorprenent per nova, de les institucions valencianes (encara que molt selectivament ancorada en determinats àmbits). Com es pot veure, aquests conflictes han tingut tots uns denominadors comuns: són molt recents, tenen a veure amb àmbits molt limitats, però, en tant que manifestació d'una certa ambició estatutària i per l'autogovern, han estat immediatament contestats de manera jurídicament contundent per part de les institucions centrals de l'Estat. Aquestes denominadors comuns tampoc no conviden a ser gaire optimistes: ni els àmbits materials de fons en què es detecta aquest interès en l'autoafirmació indiquen una evolució en el sentit d'entendre l'autogovern de manera moderna i profunda (les iniciatives resten en certes tradicions més de folklore que altra cosa i en un neoforalisme extravagant) ni semblen iniciatives bastides amb un aparell jurídic potent.

---

30. Llei 5/2012, de 15 d'octubre, d'unions de fet formalitzades de la Comunitat Valenciana.

31. Llei 10/2007, de 20 de març, de règim econòmic matrimonial valencià.



**Reformes de l'Estatut d'Autonomia de caràcter marcadament sucursalista i emulatiu.** La mateixa vida i vigència de l'Estatut d'Autonomia i les seues reformes són, de fet, una prova més de les mancances en matèria d'ambició en el nostre desenvolupament estatutari. Des de l'aprovació de l'Estatut per la Llei orgànica 5/1982 només s'havien operat sobre el text dues reformes menors, per qüestions mínimes (i no precisament derivades d'una demanda de més autogovern per part dels valencians o per una tendència ambiciosa i expansiva de les institucions pròpies<sup>32</sup>). Però

---

32. La gran reforma dels Estatuts que varen accedir a l'autonomia per la via de l'article 143 CE per a ampliar-los les competències no tenia massa sentit en el cas valencià, atés que amb l'aprovació de la ja esmentada LOTRAVA s'havia operat una extensió del contingut de les competències estatutàries des del primer moment. Per aquesta raó, en el cas valencià, la qüestió va quedar resolta amb la introducció per Llei orgànica 5/1994, de 24 de març, d'una disposició addicional tercera en el text de l'Estatut aprovat en 1982 que expressava que «totes les competències atribuïdes per este Estatut hi queden incorporades plenament i s'assumeixen amb caràcter estatutari per la Generalitat Valenciana», de manera que quedava conformat un text amb competències àmplies sense necessitat de recórrer jurídicament per a justificar-les a un text com la LOTRAVA (en un moment, per altra banda, en què aquesta ampliació de competències ja era possible per a qualsevol comunitat autònoma). Amb caràcter previ, mitjançant la Llei orgànica 4/1991, de 13 de març, s'havia fet també una modificació menor a l'article 12.4, que va determinar que la data per a celebrar les eleccions autonòmiques seria sempre el quart diumenge de maig, fent-les coincidir amb la previsió de la LOREG per a les eleccions municipals (com era la norma en els estatuts que no contenien possibilitats de dissolució anticipada de les Corts per al president del Consell de Govern, situació que ara ha quedat resolta amb la nova redacció de l'Estatut de 2006). Igualment, la Llei 24/2002, d'1 de juliol, de règim de cessió de tributs de l'Estat a la Comunitat Valenciana també va modificar l'art. 52.1 del vell text de l'Estatut per a adaptar-lo al model de finançament autonòmic que es va aprovar en eixa ocasió. Es tracta, doncs, d'un tipus de reformes especials per raons tècniques que, a més, s'han produït també després de l'Estatut en la seua versió del 2006, com ha passat amb la Llei 23/2010, que ha modificat el text de l'actual article 73.

finalment, el 2006, l'Estatut va acabar patint una important reforma, operada per la Llei orgànica 1/2006, que el va actualitzar amb molta profunditat.<sup>33</sup> La història d'aquesta reforma, així com els seus continguts, són una bona demostració d'eixa falta d'ambició de què parlem.<sup>34</sup>

---

33. Les raons per les quals es va optar per una reforma del text de 1982 tenen també a veure amb traumes derivats de l'època preestatutària, perquè el fet que l'Estatut valencià, a més d'aprovar-se per la via del 143 CE, ho fóra relativament tard, ha deixat els representants valencians, per raons protocol·làries, preterits en moltes ocasions en què s'ha utilitzat, justament, el sistema d'ordenació derivat de l'antiguitat del text estatutari. De manera que per a evitar anar de nou a la cua es va preferir canviar article a article tot el text estatutari mitjançant la nova Llei orgànica 1/2006 que no aprovar un nou Estatut. El text, però, es pot considerar com totalment nou, com de fet el mateix legislador autonòmic, freudianament, acaba reconeixent a la disposició derogatòria quan diu que «Queda derogada la Llei orgànica 5/1982, d'1 de juliol, d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, així com la Llei orgànica 4/1991, de 13 de març, i la Llei orgànica 5/1994, de 24 de març». El legislador estatal, en aprovar el text com a llei orgànica, tampoc no se'n va adonar..., i va acabar aprovant no una norma estatutària nova sinó un text que anava reformant article per article el vell Estatut contingut en la LO 6/1982 i que acabava derogant-la sencera deixant formalment els valencians sense Estatut!

34. Hi ha comentaris jurídics a l'Estatut d'Autonomia en la seua versió del 2006 molt complets i interessants jurídicament com el dirigit per Baño León (2007), ordenat per matèries i de gran interès per a comprendre la dinàmica jurídica de funcionament de l'Estatut valencià, fet amb participació d'especialistes de totes les Universitats públiques valencianes, o el posteriorment promogut pel Consell Jurídic Consultiu sota la direcció de Garrido Mayol (2012), més clàssic, amb una anàlisi article per article (i amb una exposició de les dinàmiques polítiques que expliquen la seua gestació a càrrec dels dos líders dels partits majoritaris, PPCV i PSPV, que el pactaren i que són essencialment els responsables del text, Francisco Camps i Joan Ignasi Pla respectivament, que a hores d'ara són membres del dit Consell Jurídic Consultiu). Per a veure un comentari sobre aquestes dinàmiques polítiques, així com una avaluació de les línies essencials de la reforma des d'un punt de vista jurídic, de nou, em puc remetre al treball fet per mi mateix amb Baño León (2005), en què es poden trobar extensament les meues opinions al respecte. També, en un sentit menys crític respecte de les insuficiències de la reforma es-

En efecte, tot el procés de reforma estatutària, clos el 2006, és obert, en primer lloc, per imitació del procés estatutari català que en paral·lel està desenvolupant-se en eixos moments. El fet que l'Estatut haguera quedat no ja en un pla d'igualtat amb el d'altres comunitats autònomes, sinó molt per darrere en possibilitats (un exemple paradigmàtic era la incapacitat del president de la Generalitat Valenciana per a convocar eleccions anticipades<sup>35</sup>), no havia estat mai estímul suficient per a fer una reforma. En canvi, el fet que els catalans obriren un procés per a ampliar substancialment les competències sí que va, finalment, posar en marxa la maquinària.

Tot el procés de reforma estatutària va estar marcat per una incoherència bàsica i profunda: el fet de voler fer un Estatut «que no es quedara enrere» dels que ja hi havia i, sobretot, que no quedara endarrerit en relació amb el que estaven fent els catalans, per una banda, i alhora, paradoxalment, la voluntat de fer servir també la reforma valenciana com a «model» i «exemple» del que havia de ser, a diferència de la catalana, una reforma lleial a Espanya i que quedara perfectament enquadrada en el marc constitucional (Baño León i Boix Palop, 2005, 246-249). D'aquesta esquizofrènia va eixir un text que sí que s'equiparava en algunes competències i possibilitats, eliminant restriccions i límits que tenien a veure amb els models d'estatuts atorgats amb plantilla en els anys 1981-1983, amb una major precisió de les competències, amb la inclusió en el text de noves institucions (algunes ja existents com l'A-

---

tatutària i amb més detalls sobre les dinàmiques polítiques del moment i la seua significació, vegeu Martín Cubas (2006).

35. Capacitat que a poc a poc molts estatuts limitats institucionalment com el valencià per haver accedit a l'autonomia per l'antiga via 143 CE havien acabat assumint quan es varen reformar i que, en canvi, l'Estatut valencià no tenia encara.

cadèmica Valenciana de la Llengua, altres de noves com el ja referit Consell de l'Audiovisual...) i amb alguns dels elements dels nous textos estatutaris que han seguit el model català del 2006 (sobretot a Andalusia), com ara el reconeixement de certs drets estatutaris o l'increment de certa retòrica pel que fa a l'autogovern.<sup>36</sup> Però en qüestions com el finançament, elements tributaris, el poder judicial i la mateixa ampliació de competències, el text valencià, que finalment va ser aprovat abans que el català, ja estava ben per darrere d'aquest, i ha quedat, també, per darrere dels textos que han vingut després en altres comunitats autònomes (especialment l'andalusina). La reduïda ambició del text valencià va quedar justificada amb la invocació de la inconstitucionalitat dels altres textos i temperada per l'anomenada «clàusula Camps», que teòricament hauria d'haver suposat un anivellament *ex post* amb textos més ambiciosos, un mecanisme més de declaració política (patètica, per raons evidents) que un mecanisme jurídic.<sup>37</sup>

---

36. Com sol passar en el cas valencià, les puntuals ocasions en què hi ha expressió d'alguna ambició més enllà del que és habitual han acabat amb declaracions d'inconstitucionalitat. És el cas del peculiar dret a l'aigua de l'article 17.1 de l'Estatut d'Autonomia en la seua versió del 2006, que fou objecte de sengles recursos d'inconstitucionalitat resolts per les Sentències del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de desembre; i 249/2007, de 13 de desembre. Les decisions del Tribunal Constitucional no invaliden el precepte, com no s'estan de recordar els més entusiastes defensors de l'Estatut, però és ben evident de la seua lectura que el deixen convertit en lletra morta i sense capacitat de generar obligacions jurídiques. En general, sobre les declaracions de drets en l'Estatut valencià i la seua validesa jurídica, es pot consultar Mestre Delgado, en Baño León (2007), i sobre les qüestions referides a eixe pretés «dret a l'aigua», el treball ja comentat de Baño León i Boix Palop (2005, 250).

37. Sobre la inutilitat jurídica de la dita clàusula Camps (en el sentit que no permet assumir competències automàticament, a pesar de com es va vendre en el seu moment, en cas que altres comunitats autònomes hi accedisquen) i la seua absurditat política (perquè, si fóra eficaç jurí-

Malgrat la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010 que va declarar efectivament inconstitucional bona part dels preceptes més ambiciosos de l'Estatut català del 2006, n'hi ha alguns que han restat (per exemple, previsions excepcionals de finançament<sup>38</sup>); per no parlar del fet que textos com l'andalús, no recorreguts, tenen articles en vigor que reproduïxen preceptes anul·lats a Catalunya. Com a conseqüència de tot això, l'Estatut valencià, el primer dels que es van aprovar considerats de «nova generació», és en realitat més un instrument jurídic homologable, per la seua escassa ambició, a la generació anterior d'estatuts. Fins al punt que les Corts valencianes, com ja s'ha dit, han tramés al Congrés dels Diputats una reforma per tractar de millorar el finançament, tot i que siga només durant uns quants anys i amb caràcter excepcional, com s'ha acceptat que s'haja fet en altres textos estatutaris. Per no deixar les coses ací, a més, durant el 2013 el president de la Generalitat Valenciana està intentant obrir una nova reforma estatutària (quan la ja esmentada encara no està tancada). Manifestament, la manca d'ambició condemna l'Estatut valencià a un constant procediment de revisió per a posar-hi pegats cada vegada que apareix algun problema..., o que l'ambició dels altres

---

dicament, llevaria capacitat de decisió futura a les Corts valencianes, i a més parteix de la base, evidentment desenraonada, que sempre serà en l'interés de la Comunitat Valenciana assumir qualsevulla competència que una altra comunitat autònoma tinga reconeguda), vegeu el treball abans citat de Baño León i Boix Palop (2005, 277-278).

38. La qual cosa, de nou per efecte d'imitació, ha donat lloc a un procés de reforma estatutària demanant-ne una provisió equivalent, ja aprovat en Corts valencianes però paralitzat des de fa anys al Congrés dels Diputats, la qual cosa no és sinó una nova mostra de la incapacitat, la manca d'ambició i el sucursalisme amb què el sistema institucional d'autogovern encara es comporta.

ens deixa clar que potser en tenim algun que tampoc no havíem estat capaços de detectar per nosaltres mateixos.

En el fons, com es pot veure, aquesta ambició reduïda de la planta administrativa valenciana de la qual parlem abasta tots els àmbits del nostre autogovern: des del mateix Estatut fins al seu desenvolupament normatiu, des de la manera en què s'ha fet la gestió valenciana fins a les competències que s'han fet servir o no. Fins i tot, la veritat, els greus problemes en matèria de finançament tenen també a veure amb aquesta limitada ambició.<sup>39</sup> I també hi ha un altre element que s'hi afegeix i que hi té molt a veure: la radical falta d'imaginació amb què les administracions valencianes han posat en marxa la seua nova planta després de recuperar l'autogovern amb el nou Estatut de 1982 i fins hui en dia.

## **Una planta poc imaginativa**

Com ja s'ha avançat, a les mancances en matèria d'ambició, i en íntima relació amb aquestes, una altra característica de la planta administrativa valenciana que ens hem donat des de la recuperació de l'autogovern és el seu caràcter marcadament poc original, reproductor dels esquemes ja existents en altres comunitats autònomes, però sobretot (perquè en el fons la cosa és la mateixa, donat que aquest defecte és de totes les comunitats autònomes) que reitera l'esquema d'organització i funcionament del mateix Estat. Quan des d'algunes posicions es critiquen

---

39. Ho explica molt bé Beneyto (2012), com ja hem dit adés, en el seu treball sobre la insuficiència històrica del model de finançament de la Comunitat Valenciana i les seues terribles conseqüències en matèria de recurs al deute i, a partir d'un nivell, de directa impossibilitat per a la Generalitat Valenciana d'oferir els seus serveis en condicions o de complir amb les seues obligacions competencials.

determinats excessos autonòmics i es parla dels «17 petits estats» que estarien afeblint Espanya (Fernández Rodríguez, 2013) amb la seua obsessió per dotar-se, tots ells, d'estructures pròpies d'un estat (un estatut amb continguts paraconstitucionals, assemblees legislatives nombroses, síndic de greuges, síndic de comptes, consell jurídic consultiu, consell econòmic i social...<sup>40</sup>), hi ha una part del discurs que no es pot negar: la manera en què s'ha produït el desplegament estatutari i la planta de les noves administracions reproduïx els cànons de l'administració de l'Estat de manera extraordinària. La qual cosa reflecteix molta falta d'imaginació, però també altres mancances.

En efecte, un dels trets més positius del federalisme és, justament, la diversitat de propostes i de maneres d'afrontar una mateixa realitat, d'encarar un mateix problema; i a això s'arriba amb molta naturalitat simplement deixant expressar els diferents punts de vista i les diferents maneres d'afrontar les necessitats. Aquesta diversitat permet, d'una banda, experimentar i, de l'altra, genera incentius per a competir en la recerca de les millors solucions i per a anar canviant, aprofitant les experiències reeixides dels altres, fins a trobar el model més idoni possible.<sup>41</sup> L'Estat autonòmic espanyol ha estat, i no només és un problema valencià, extraordinàriament pobre en aquest sentit. Les iniciatives innovadores han estat molt poques, normalment centrades

---

40. Sobre el mite de l'Estatut-Constitució, com ell l'ha denominat, vegeu Muñoz Machado (2004).

41. Sobre les bondats de l'experimentació jurídica, amb exemples d'experimentació en entorns federals, vegeu Doménech Pascual (2004) i més específicament, ja sobre experimentalisme democràtic i descentralització administrativa, Doménech Pascual (2006), on es ressalta aquesta idea que el federalisme permet de manera natural l'experimentació, una certa competència en la diversitat reguladora i, finalment, que s'acaben decantant les millors solucions (o, com a mínim, les més adequades per a determinades situacions homologables).

a Catalunya i al País Basc (però que tampoc no han excel·lit en aquest àmbit), i, a més, sorprenentment, han estat sempre sistemàticament atacades (també, paradoxalment, pels que habitualment detesten que les comunitats autònomes copien i repliquen estructures d'estat, la qual cosa en el fons no és tan absurda perquè ambdues posicions el que reflecteixen és un desig de veure les autonomies tan limitades com siga possible en les seues funcions i accions). Per aquestes raons, moltes possibilitats de millores que el sistema espanyol hauria pogut aconseguir, tant en qüestions de planta i organització com en temes d'orientació de polítiques públiques, s'han perdut per tindre unes estructures massa tímides i tendents a copiar el que sempre s'ha fet, sense més raonament ni justificació per a obrar d'aquesta manera que pensar que així feia les coses l'Estat, així ha estat sempre, i així és com ha de ser.

Només darrerament comencen a veure's petits canvis, per exemple, en l'àmbit de la legislació electoral (Astúries i la Comunitat de Madrid obrin en aquests moments interessants processos de reforma), que, curiosament, tenen a veure amb una qüestió en què tots els sistemes federals tenen tendència a presentar diferències, però que a Espanya havia estat sorprenentment i pràcticament idèntica en tots els casos. Sobre sistemes electorals darrerament s'ha generat al nostre país un debat apassionant sobre les possibilitats de reforma a tots els nivells, amb moltes propostes interessants<sup>42</sup> i amb crítiques i anàlisis que s'han fet habituals en diaris i debats públics.<sup>43</sup> Tot plegat, aquest fenomen ens

---

42. Sense pretendre que la meua opinió estiga necessàriament integrada en el grup de les «interessants» potser paga la pena deixar constància de la proposta que el 2008 vaig fer en el meu blog sobre les possibilitats de reforma de la llei estatal, que es pot consultar ací: <<http://www.lapaginadefinitiva.com/aboix/?p=137>>.

43. El treball de Villodres (2012) en el quadern Demos núm. 3 de la Fundació Nexè és un bon exemple d'aquest debat, en aquest cas referit



dóna indicacions sobre un canvi en el nostre model autonòmic, que molt probablement té a veure amb l'assoliment d'una certa maduresa de les institucions autonòmiques i els espais de discussió política i debat públic que hi estan associats. Si inicialment el seguidisme i la còpia, per falta de costum de tindre a l'abast eines per a tractar de resoldre els problemes directament per nosaltres mateixos, ens feien esperar que els problemes es resolgueren o s'afrontaren des de dalt, per part d'altres; ara hi ha una consciència, a poc a poc bastida, que les institucions d'autogovern serveixen justament per a això: per a resoldre els problemes propis de cada societat i mirar de provar solucions sense esperar que algú altre se n'encarregue o directament ens done les indicacions o les instruccions sobre com operar. Tant de bo que aquest exemple siga un símptoma de maduresa i l'inici d'un canvi cap a una major originalitat i experimentació associada a eixa majoria d'edat de les institucions autonòmiques.

En tot cas, i retornant a la qüestió de la poca originalitat del sistema institucional valencià —com és evident si parlem d'un Estatut atorgat segons plantilla i model com fou l'Estatut valencià de 1982—, la planta administrativa valenciana no va quedar conformada en un moment de maduració: els esquemes i tota l'organització són un pur calc del model d'administració espanyola tradicional i del seu desplegament més habitual. La gestió que l'administració valenciana n'ha fet durant anys, com també la reforma estatutària del 2006, incideixen en la mateixa línia, de manera que respecte de la planta de la Generalitat

---

al cas valencià. Fins i tot un expresident de la Generalitat ha escrit una tesi doctoral proposant un canvi del nostre sistema per un model majoritari. Modestament, es pot indicar en aquest punt que personalment vaig proposar fa temps (2010) una reforma de la Llei electoral valenciana que encara es pot consultar en la seua versió publicada pel diari *El País* el novembre del 2010: <[http://elpais.com/diario/2010/11/01/cvalenciana/1288642681\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2010/11/01/cvalenciana/1288642681_850215.html)>.

Valenciana, el judici és senzill de fer: és molt poc original i molt semblant, en tot, al model centralitzat, vertical i tradicional de l'administració de l'Estat espanyol que s'ha anat construint al llarg dels dos últims segles.

Malgrat no ser la pretensió d'aquest treball fer una exposició completa de com funciona el sistema administratiu valencià, sí que cal, però, donar-ne algunes indicacions dels seus trets fonamentals per a ubicar el lector. Potser, a més, tindria sentit una revisió més àmplia i ambiciosa, donat que fins ara hi ha hagut molt poques aportacions al respecte: més enllà de les anàlisis fetes amb l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia el 1982 i les (en general, més acurades i nombroses) fetes amb la seua revisió profunda del 2006 (Baño León 2007; Garrido Mayol, 2012), no hi ha hagut pràcticament obres que s'hi hagen dedicat. Afortunadament, aquest buit sembla estar omplint-se a poc a poc. El 2013 ha estat l'any en què, per exemple, un important esforç coordinat per dos professors de la Universitat d'Alacant ha produït una completa anàlisi de *El sistema político y administrativo valenciano* (Canales Aliende i Menéndez Alzamora, 2013).<sup>44</sup> Potser calga destacar també que, amb caràcter previ al nou Estatut, el professor Baño León i jo mateix vàrem fer un estudi més sintètic i menys ambiciós sobre «La Administración Pública de la Comunidad Valenciana» (Baño León i Boix Palop, 2004), però on també es feia un repàs general a l'organització de l'administració valenciana i que, en gran part, configura algunes de les idees ací desenvolupades (amb més detall en molts

---

44. Aquesta dada, a més, és interessant, perquè una gran majoria de l'equip també prové de la Universitat d'Alacant, on grups de professors estan produint treballs molt interessants sobre tot tipus de qüestions referides al nostre model autonòmic, desmentint d'alguna manera un suposat desinterés vers l'autonomia per part de les estructures alacantines o, en general, de les estructures socials que no són directament a la ciutat de València.

casos del que és possible ací, per la qual cosa, per a un contrast més profund d'algunes de les idees ací expressades fóra bona idea acudir-hi). En tot cas, a partir d'aquestes referències, farem una ràpida revisió a partir d'aquest esquema:

- Consell i administració centralitzada de la Generalitat.
- Serveis i òrgans dependents de la Generalitat.
- Òrgans descentralitzats (administració perifèrica).
- Institucions autonòmiques amb descentralització funcional.
- Altres ens (sector públic empresarial).

**El govern valencià i el president del Consell.** Exposem els trets característics del model tradicional, de tipus burocràtic i departamental, que s'estableix amb l'Estatut de 1982 (i posterior reforma del 2006), així com en el seu desenvolupament normatiu, que funciona, com és tradicional, a partir de dues idees:

1) La direcció administrativa i política de tot l'aparell burocràtic i administratiu correspon al Consell de la Generalitat, la qual cosa vol dir, donada la seua estructura i, sobretot, el seu funcionament intern i la manera d'organitzar el seu treball i la designació dels seus membres, que en la pràctica depén del president de la Generalitat Valenciana (la qual cosa permet a José Sanmartín parlar d'un «presidencialisme induït», en Canales Aliende i Menéndez Alzamora, 2013, 189-212).

2) La gestió, per la seua banda, i més enllà de l'existència (que a més ha anat consolidant-se i guanyant mida amb el pas del temps) d'un important personal de gestió al voltant del mateix president del Consell, per a dirigir directament alguns àmbits d'activitat material, queda encomanada a partir d'una ordenació en branques que resulten de la imitació dels departaments ministerials tradicionals (conselleries). Aquestes diferents branques de l'estructura

organitzativa, ço és, les conselleries, agrupen una o diverses àrees funcionals de l'activitat pública, amb una persona al capdavant seu, designada pel president, que respon davant d'aquest (el president, a més, té la possibilitat de donar-li instruccions directes), i és l'encarregada d'orientar la política administrativa en eixes àrees i de desenvolupar les diferents decisions preses pel Consell en ple.

És clar, doncs, que l'element essencial a partir del qual s'articula aquest model de funcionament i aquesta planta administrativa és el mateix president de la Generalitat, figura en la qual, a més, hi ha una convergència de funcions més gran encara que en l'exemple estatal (si fem el paral·lelisme, no només seria el cap de govern amb totes les funcions burocràtiques que se'n deriven, sinó que també equival al cap de l'Estat en la mesura en què té reconeguda estatutàriament la representació institucional de la Comunitat Valenciana, a més de ser el representant del Regne d'Espanya a la Comunitat Valenciana, com preveu la Constitució espanyola en el seu article 152.1 i el mateix Estatut d'Autonomia<sup>45</sup>). La qüestió, però, no deixa de ser simbòlica, malgrat tindre algunes repercussions jurídiques ben interessants que han estat sempre molt comentades (Climent Barberà les ha explicades en Baño León, 2007, 121-122).<sup>46</sup> En tot cas, per al que a nosaltres ens interessa, el que resulta essencial és comprendre com aquest model, en el sentit que ja s'ha dit, resulta molt pròxim al tradicional, molt poc original, en la seua vocació piramidal, compartimental i en la manera

---

45. En aquest sentit, és clar l'article 28 de l'actual text d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana.

46. La bibliografia sobre aquesta qüestió pel que fa al cas específic valencià, llevat de les anàlisis més recents de Climent Barberà (2007) o de Sanmartín (2013) ja comentades, recull els treballs de Martínez Sospedra (1985), Garrigós Juan (en Martín Mateo, 1985) o Chofre Sirvent (en Asensi Sabater, 1996), per citar alguns dels treballs sobre la qüestió.

d'organitzar una administració nova. Més enllà del cesarisme que, per exemple, critica Sanmartín per l'excés de presidencialisme i els problemes de control que en la pràctica aquest model ha generat, el que resulta interessant és destacar el mimetisme en la construcció d'un determinat model de control polític sobre l'administració, de responsabilitat política en la presa de decisions i, en efecte, de molta poca experimentació per a bastir mecanismes de legitimació o de control diferents, construccions de maneres de treballar o d'aplicació de polítiques menys verticals. La institució de la Presidència de la Generalitat, en aquest sentit, i a partir de la manera en què ha estat plasmada al llarg dels anys tant en l'Estatut de 1982<sup>47</sup> com en la seua revisió del 2006<sup>48</sup> (i en la Llei de govern de 1983 que desenvolupa aquestes qüestions,<sup>49</sup> i les seues successives reformes, que si més no han continuat i aprofundit aquesta deriva presidencialista), ha estat un exemple paradigmàtic de l'entestament amb què els valencians, en compte de reflexionar sobre les possibilitats que ens oferia el nostre recuperat autogovern, hem copiat models anteriors sense adaptar-los a la nostra realitat i sense tractar de millorar-los o experimentar.

Si més no, s'ha assenyalat com a característic en algunes obres recents (Canales Aliende en l'obra que coordina juntament amb Menéndez Alamora, 2013, 215) l'especial importància de l'aparell administratiu propi que depén directament del president de la Generalitat. Ara bé, ni l'evolució de la figura en altres comunitats autònomes, que

---

47. Articles 15 i 16 de l'Estatut en la versió de 1982.

48. Articles 27 i 28 EA.

49. Llei 5/1983, de govern valencià. El text actualment en vigor ha estat objecte de diferents modificacions, la més important de les darreres, feta per Llei 12/2007, ha estat amb l'objectiu d'adaptar-la a les previsions de la reforma estatutària del 2006.

s'ha fet en coordenades molt semblants (com és inevitable a partir de l'explicació de les característiques del desenvolupament estatutari espanyol que hem fet), ni la del mateix president del govern espanyol (o els seus equivalents forans) és massa diferent. En aquest sentit, de nou, fins i tot aquesta evolució cap a la hipertròfia i un major presidencialisme respon, de nou, a mecanismes de mimesi.

Respecte de les competències del Consell i el seu funcionament, més enllà de les disposicions que amb caràcter inicial apareixen en el mateix text estatutari, hi és absolutament clau la regulació de la Llei 5/1983 de govern valencià, que més enllà del detall cal destacar que consagra també un model tradicional, piramidal. En aquest punt, també es copia la solució de l'Estat, però agreujant algunes patologies en la mesura en què, més enllà del personal de confiança de designació directament política (consellers, secretaris autonòmics), es preveu un segon esglaó també de confiança política a diferència del que passa a l'Estat (on hi ha hagut una evolució més restrictiva, ara consagrada a la Llei espanyola del govern), en què la designació entre funcionaris és la norma, com són les direccions generals, on hi ha una barreja de confiança i dependència política. Juntament amb les anomalies en la provisió de llocs de treball, això genera un brou de cultiu molt perillós per a relacions viciades entre personal al servei de l'aparell burocràtic i els gestors polítics. Tampoc no ha estat l'administració valenciana un exemple en aquest sentit, capaç de bastir un nou sistema, sinó més aviat una vegada més s'han copiat els models ja tradicionals (i, en alguns casos, ampliant les deficiències).

Resulta interessant que l'evolució de l'Estatut a partir de la reforma del 2006, en la línia de dotar de més poders la Comunitat Valenciana, ha confós moltes vegades metonímicament aquesta ambició amb la de, senzillament,

donar més poders al president del Consell de la Generalitat. Limitacions tradicionals —per exemple la que com a conseqüència de les propostes de la Comissió per a l'Autonomia havia limitat a 10 el nombre de consellers— han desaparegut (i bé està que així siga), però aquesta llibertat quasi absoluta de conformació de la política i l'estructura burocràtica no ha estat contrapesada amb mecanismes de més control o exigència jurídica.

**Els òrgans centrals de l'administració valenciana.** L'estructura administrativa valenciana, també tradicional en aquest punt, es fonamenta en una planta en què es diferencien, segons l'esquema de la Llei valenciana 5/1983, òrgans superiors, nivells directius i nivell administratiu, des d'una perspectiva vertical i jeràrquica, així com òrgans centrals i serveis perifèrics que, segons la dita llei valenciana de govern, són expressió organitzativa de les exigències del principi de desconcentració. Són òrgans superiors tant els consellers com els secretaris autonòmics (figura introduïda per la reforma feta per la Llei 1/2002). Directament sota la dependència d'aquests òrgans superiors hi ha els directius, que són les sotssecretaries, les direccions generals i qualsevol altre òrgan que es puga crear amb rang equivalent (i ací és on trobem els problemes de dependència política explicats adés). La llei, en aquest sentit, això sí, té almenys un avantatge respecte de les estructures estatals: una certa claredat i la disminució de figures. Però, cal reconèixer que potser aquesta és una situació derivada de la seua joventut (i que de fet les successives reformes han demostrat que es va perdent amb la introducció d'un entramat superior i directiu més complicat).<sup>50</sup>

---

50. Per exemple, no és casual que la introducció dels secretaris autonòmics, l'any 2002, en un moment en què no es podia sobrepassar el nombre de 10 consellers, podia complir la funció de nomenar caps

Pel que fa al nivell administratiu, que es correspon lògicament amb la gran majoria de l'administració pública valenciana, queda organitzat per la llei de govern en sotsdireccions generals, serveis (que serà el nivell més important perquè tota l'estructura ha de ser organitzada en serveis), seccions i negocisats com a llista de les possibles unitats intermèdies però amb la possibilitat de crear-ne de noves (per a més detalls, vegeu Baño León i Boix Palop, 2004). De nou, ací, el temps ha anat complicant l'estructura i acostant-la a la complexitat del model tradicional de l'Estat. Cada nova reforma de la llei ha afegit estructures i ha calcat cada vegada més exactament el que és l'administració de l'Estat (encara que no del tot, i tampoc en el nivell d'exigència per a la provisió de tots els llocs).

En general, i com ha assenyalat Canales Aliende (2013, 227-228), som davant una administració nova, relativament jove, amb una «praxi» fortament neocentralista, molt ancorada al territori, d'una complexitat creixent, poc original, bilingüe, massa polititzada i en conseqüència poc professional en l'àmbit directiu, orientada a donar serveis

---

funcionals allà on calguera per raons de coherència organitzativa, raó per la qual potser la figura perd sentit en un context en què la limitació esmentada no existeix (més enllà, és clar, de la conveniència d'oferir una imatge de limitació del nombre de consellers per raons d'austeritat i estalvi més publicitàries que reals). De la mateixa manera, les sotssecretaries, que estan per dalt de les direccions generals (de fet, aquestes en poden dependre o directament dependre d'un òrgan superior), podrien desaparèixer en cas de voluntat de simplificació absoluta de l'entramat organitzatiu. Respecte del seu funcionament, Escuin Palop (en Garrido Mayol, 1999, 61-74) explica que, en general el model ha funcionat prou bé. No és anormal, donades les seues semblances amb models molt testats, com l'estatal, i la poca experimentació, que els problemes organitzatius evidents no hagen siguts grans. El que sí que ha existit, és clar, malgrat que són menys visibles i no criden tant l'atenció, són les pèrdues d'oportunitats i de millores possibles per aquest seguidisme.



als ciutadans, amb nivell alt d'informatització i sense una cultura corporativa pròpia. En aquesta descripció, malgrat la diferència impossible d'evitar en les percepcions subjectives, hi ha alguns elements que connoten idees més neutres (jove, nova), d'altres més aviat positives (ancorada al país, bilingüe, que dóna serveis...), i d'altres, en canvi, més aviat negatius (complexa, molt centralitzada, poc original, polititzada i poc professional, sense cultura corporativa...). Com es pot veure, hi ha una certa lògica en aquests grups, els positius, d'una banda, i els negatius de l'altra. A més, en part, alguns també tenen a veure amb la relativa joventut de la planta administrativa valenciana. Per últim, aquesta enumeració també ens connecta algunes de les reflexions fetes fins ara i d'altres que encara estan per fer.

Perquè, com hem explicat, totes aquestes característiques es poden considerar, efectivament, com una enunciació acurada del que és l'aparell burocràtic de la Generalitat Valenciana i són en el fons un conjunt coherent. De fet, que es tracte d'una administració nova i jove explica la tendència a fer pocs experiments i anar a solucions segures, sobretot si tenim en compte que no es va bastir des de zero sinó amb un molt important transvasament inicial de funcionaris i tècnics de l'administració de l'Estat (tant per a la gestió de les competències transferides com per a la creació del mateix pinyol de les administracions autonòmiques), que ja venien amb les seues pròpies dinàmiques i el seu propi funcionament apresos. Aquest fet, més que la novetat i la joventut, potser és l'explicació no tant del fenomen sinó de la seua profunditat (més enllà de divagacions sobre el caràcter espanyol o valencià i la poca densitat de la consciència del nostre autogovern): és clar que «anar al que és més segur i ja conegut» també hi va jugar un paper. A partir d'aquest punt hi ha unes característiques que s'extrauen automàticament (per exemple, els vicis de

politització heretats i augmentats per menors controls justificats inicialment en la joventut i el poc personal que obligaven a no ser tan curosos, però que s'han perpetuat, mentre que l'Estat, amb posterioritat, sí que ha sabut fer un esforç de professionalització més gran) o la manca de cultura corporativa pròpia. Altres trets, òbviament, són inevitables (bilingüisme), però molt millorables respecte de quina cultura han generat (també per raó de mimetisme amb l'Estat, la qual cosa és absolutament il·lògica en aquest punt atés que l'Estat ha d'enfrontar-se a una situació ben diferent en aquest punt<sup>51</sup>). Per últim, n'hi ha alguns (com les dinàmiques de servei o la informatització) que s'expliquen pel tipus de funcions que ha de fer l'autonomia en aquest punt.

En tot cas, per molt poca originalitat que es pugua re- traure a l'administració valenciana i per molt evidents que siguen els problemes de professionalització en el nivell directiu, és veritat que aquests altres trets i la capacitat de bona part dels recursos humans de la Generalitat han aconseguit que els serveis administratius valencians siguen capdavanters en alguns punts. Per exemple, els associats a qüestions de desenvolupament informàtic o arxivística en són bons exemples. Moltes vegades, malgrat la inexistència d'un entorn per a la millora i l'experimentació, la mateixa voluntat de fer les coses altrament (i una sana competitivitat entre comunitats autònomes) acaba generant els mateixos efectes.

---

51. Resulta ben interessant que més enllà de la realització d'una política lingüística (analitzada per Pardines i Torres, 2011, en el Demos núm. 1 de manera molt completa), l'especificitat lingüística haja tingut tan pocs efectes organitzatius. Trobareu una reflexió més àmplia, amb algunes reflexions sobre possibles transformacions organitzatives vinculades a una major atenció a les qüestions lingüístiques, en Baño León i Boix Palop (2004).

## **L'administració perifèrica de la Generalitat Valenciana.**

També el desplegament de l'anomenada administració perifèrica (fins i tot el nom té un clar origen en l'Administració estatal), prevista des de l'Estatut de 1982, recorda molt el model tradicional espanyol. L'actual article 29.3 de l'Estatut, en la seua versió del 2006, preveu aquesta possibilitat, que ha suposat, a mesura que s'integraven a la planta administrativa valenciana òrgans i serveis transferits des de l'Estat, que es generalitzara una estructura molt mimètica. Fins i tot s'ha copiat una figura de desconcentració com la que suposen els delegats provincials del Consell (eliminats l'estiu de 2013 per raons d'estalvi econòmic), que serien els equivalents a la tradicional figura dels delegats del govern en comunitats autònomes i províncies (Boix Palop, 2008). Per aquesta raó, no és gens estrany que la descentralització que preconitza el text de l'Estatut haja estat, la major part de les vegades, pura desconcentració administrativa i poca cosa més, com ha estat tradicional a Espanya. Molt significatiu és el fet, per exemple, que fins i tot en la denominació utilitzada en els textos oficials, si bé l'Estatut parla de descentralització (art. 29.3 en l'actualitat), la Llei de govern parla, a la clara, només de desconcentració.

Convé assenyalar que, més enllà de la supressió per raons d'estalvi dels caps visibles del Consell a les províncies de València, Castelló i Alacant (i també a Elx), l'estructura provincial del Consell ha estat nombrosa i complexa, justament per a acomplir les seues funcions territorials. La seua planta, provincial, és clar reflex de la mimesi descrita (i del fet que els òrgans i els mitjans personals transferits també estaven organitzats així). No s'ha aprofitat, però (ni a la Comunitat Valenciana ni en cap altra autonomia no uniprovincial), la xarxa administrativa ja constituïda per les diputacions per a donar aquests serveis, en contra del que va ser el projecte, o la proposta, de la famosa

Comissió d'Autonomia, que ho va plantejar conjuntament amb la idea de generalitzar l'autonomia per la via del 143 CE. Una idea i un projecte que, més matisat i en versió de federalisme d'execució, podria haver estat molt assenyat, i que es reivindica encara hui en els seus termes originals (Fernández Rodríguez, 2013), però que ben bé podria ser reconduït, com proposarem després, a partir de la cerca d'altres maneres de gestió i de planta administrativa, més econòmica i més enganxada al territori. En tot cas, la mateixa evolució de les transferències va fer complicat aquest model. Va ser la mateixa presència massiva de l'Estat en les províncies, amb òrgans «desconcentrats», la que va impossibilitar una planta diferent (o va fer difícil que es posara en marxa un model alternatiu en el seu moment) perquè hi havia uns mitjans desconcentrats per a transferir a les comunitats autònomes. Com a resultat, i també com a conseqüència del posterior creixement, la planta administrativa perifèrica estrictament desconcentrada i provincialitzada és, a hores d'ara, molt important (un estudi molt complet en Marzal Raga, 2005; també pot consultar-se Canales Aliende, 2013, 236-239).

**L'administració institucional valenciana i els ens estatutaris.** L'organització burocràtica del govern valencià també té, a la manera del que ha passat amb l'Estat, un nombre d'ens institucionals amb un grau d'autonomia funcional respecte del Consell important, malgrat que el seu nomenament en depén fortament (de vegades, també, de les Corts valencianes, o en col·laboració entre ambdues institucions). Algunes d'aquestes institucions tenen origen estatutari; d'altres són d'origen legal o, fins i tot, han pogut acabar institucionalitzades a l'Estatut després d'haver estat creades legalment (és el cas, per exemple, de l'Acadèmica Valenciana de la Llengua o del no nat Consell Valencià de l'Audiovisual). El grau de dependència o d'autono-

mia d'aquests organismes varia sensiblement: tenim des d'organismes autònoms amb un control jeràrquic clar però encarregats de funcions específiques (la llista és llarga: Institut Valencià de la Joventut, Institut Valencià de Finances, Servei Valencià d'Ocupació i Formació, Institut de la Mitjana i Petita Indústria Valenciana, Agència Valenciana de Turisme...<sup>52</sup>) fins a ens amb una autonomia funcional més clara, incloent-hi empreses públiques. En general, aquests organismes han proliferat a mesura que les accions de l'administració valenciana en aquestes matèries han estat més importants. La crisi, però, sembla haver paralitzat aquesta expansió i, de fet, fins i tot s'han reincorporat algunes competències en administracions matrius.

Més interessants que els organismes autònoms inserits en la línia jeràrquica ordinària són els organismes que gaudeixen d'una certa autonomia funcional, especialment quan tenen reconeixement estatutari. És el cas d'institucions com l'esmentat (però mai no desenvolupat) Consell Valencià de l'Audiovisual,<sup>53</sup> l'Acadèmia Valenciana de la Llengua,<sup>54</sup> el Síndic de Greuges,<sup>55</sup> el Síndic de Comptes<sup>56</sup> o òrgans consultius entre els quals destaquen el Consell

---

52. Sobre el sector es pot consultar el treball de Baño León i Boix Palop (2004), on hi ha un estudi més complet.

53. L'existència del qual és apuntada a la Llei 1/2006, del Sector Audiovisual i després al mateix Estatut d'Autonomia en la seua versió del 2006.

54. Creada per la Llei 7/1998, de creació de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, i posteriorment arrellegada a l'Estatut.

55. Art. 39 EA. Sobre el Síndic de Greuges i la seua regulació, es pot consultar el treball de Del Rosal Blasco (que va ser ell mateix Síndic de Greuges del 2001 al 2006) a Canales Aliende i Menéndez Alzamora (2013, 289-328).

56. Art. 38 EA. Sobre la Sindicatura de Comptes i la seua regulació es pot consultar el treball de Mira-Perceval Pastor (que ha estat ell mateix Síndic de Comptes de la Generalitat Valenciana) a Canales Aliende i Menéndez Alzamora (2013, 309-329).

Jurídic Consultiu<sup>57</sup> o el Comité Econòmic i Social,<sup>58</sup> a més d'altres sense reconeixement estatutari.<sup>59</sup> De particular importància, i des d'un primer moment, des de la redacció de 1982, a l'Estatut, és el Consell Valencià de Cultura, un òrgan original del nostre model institucional (però, s'ha de reconèixer, no massa reeixit).<sup>60</sup>

En el fons, de nou, es pot constatar en aquest sentit, si hem de fer un resum, que l'estructura administrativa pròpia no és massa original i que hi ha una tendència a calcar l'estructura de l'Estat (per molt que en alguns casos pugua haver-hi una tradició històrica pròpia) sense aportar massa innovacions (amb l'excepció, és veritat, del Consell Valencià de Cultura primer i després de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, amb un tractament jurídic molt diferenciat del que normalment han rebut les acadèmies en el dret espanyol, en què no és habitual que es consideren òrgans administratius amb capacitat normativa efectiva<sup>61</sup>). Aquesta manca d'originalitat és, fins a un cert punt, inevitable (les funcions que han de ser garantides són les que són), però també és ben cert que en cap cas no es troba un gran interès per reflexionar sobre funcions, necessitats i marges de millora i d'eficàcia de l'acció administrativa: es reproduïxen esquemes estatals i punt. Únicament en els

---

57. Art. 43 EA. Creat per llei 10/1994 i arrellegat després a l'Estatut d'Autonomia. Sobre el Consell Jurídic Consultiu, una realitat que de nou copia molt de l'estructura i la tipologia burocràtica del Consell d'Estat, Garrido Mayol, 1996.

58. Art. 42 EA.

59. Hi ha, però, més organismes consultius sectorials de creació legal, com ara el Consell Valencià d'Universitats, el Consell Escolar Valencià, el Consell Valencià de Cooperació al Desenvolupament... (Canales Aliende, 2013, 240).

60. Art. 40 EA.

61. Sobre aquesta diferenciació jurídica que converteix les normes en matèria lingüística de l'AVL en obligatòries per a administracions i mitjans de comunicació públics, vegeu Baño León i Boix Palop (2004).

noms de les institucions hi ha un intent de singularització i connexió amb les arrels institucionals valencians: Síndic de Greuges, Síndic de Comptes...

En tot cas, l'experiència permet ja albirar algunes crítiques respecte de les novetats: el Consell Valencià de Cultura potser ha estat una experiència fallida, que ha fet palés la tendència de les institucions polítiques eixides de la Transició de colonitzar el món de la cultura per part de les institucions i les administracions, la qual cosa no ha acabat de generar beneficis clars; mentre que la tasca de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua es pot considerar, en canvi, un exemple de bona feina.<sup>62</sup> Les experimentacions i innovacions serveixen justament també per a això, per a comprovar què funciona i què no, més enllà del seu interès per a ajudar a obrir nous camins. Perquè convé ser conscients que per molt interessant que siga aquest vessant, l'altra cara de la moneda és que també s'han de tancar algunes vies quan es confirma que no porten enlloc.

Més crítica mereixen trasplantaments clars com el del Comité Econòmic i Social, òrgan que no ha demostrat servir de molt i que té un estatut sorprenent en el mateix text estatutari, quan en la pràctica funciona com molts dels consells assessors sectorials de caràcter legal, millor o pitjor segons les seues pautes de funcionament i l'efectiva capacitat d'aconseguir una bona imbricació entre ciutadans, ens representats i administració.

---

62. Vegeu, en un sentit contrari, el que han assenyalat Pardines i Torres (2011), més crítiques amb la tasca feta per l'AVL. Ara bé, tot i les insuficiències que encara es puguen assenyalat, és evident a parer meu que l'AVL ha aconseguit la necessària pacificació d'una qüestió, la lingüística i la discussió fins i tot sobre ortografia, que feia molt de mal a la llengua. A hores d'ara, en canvi, es pot considerar més o menys pacificat i assolit un consens respecte de l'ús oficial del valencià i un model d'estàndard respectuós amb els criteris acadèmics pràcticament unànimes entre els experts.

Figures com la Sindicatura de Comptes o la Sindicatura de Greuges, de la mateixa manera, malgrat la seua importància, han estat molt poc exitoses. La indubtable conveniència d'una implantació d'aquests mecanismes de control prop del territori i dels ciutadans, que permet considerar un encert la seua creació,<sup>63</sup> no s'ha correspost amb una activitat eficaç en defensa dels seus objectius. En aquest cas, com en molts altres, una reflexió autocrítica s'imposa sobre la manera en què s'han gestionat i establert els seus mecanismes de funcionament (reflexió que encara, com és ben evident, està per fer a la Comunitat Valenciana).

**El sector públic econòmic de la Generalitat.** El sector públic valencià, que és una realitat prevista en l'Estatut, ha tingut també un gran desenvolupament i constitueix una part fonamental de l'administració valenciana (també en aquests moments en perímetre minvant, per raons d'ajust a la crisi i a la nova situació econòmica). Empreses com ara Radiotelevisió Valenciana,<sup>64</sup> Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana, Construccions d'Infraestructures Educatives, Ciutat de les Arts i de les Ciències, per esmentar-ne només unes quantes, conformen una realitat que mobilitza uns recur-

---

63. Cal deixar constància en aquest punt que part del projecte recentralitzador que el govern espanyol està obrint implica, en canvi, la desaparició d'aquestes institucions per considerar-les innecessàries. Justament l'informe de la Comisión de Ordenación de Reformas Administrativas (CORA), publicat a l'estiu del 2013, deixa clar que la intenció és tractar de «convèncer» les comunitats autònomes perquè hi haja un procés de refosa d'aquestes estructures en figures com el Defensor del Pueblo o el Tribunal de Cuentas. Són exemples paradigmàtics de com la voluntat de recentralització no té (o té molt poc) a veure amb objectius d'estalvi econòmic, atès que les estructures desconcentrades, en aquests casos, continuarien sent necessàries i només canviaria el «control» sobre el procés.

64. La possibilitat de crear mitjans de comunicació públics està expressament prevista en l'Estatut d'Autonomia (art. 56.3 EA).



sos, materials i humans, importantíssims i que, per aquesta raó, no pot perdre's de vista quan analitzem el perímetre de l'administració valenciana. De totes les maneres, l'anàlisi de com funciona aquest sector públic econòmic, hui en dia enmig d'una enorme crisi, excedeix les intencions d'aquest assaig. Només volem deixar constància, doncs, de la seua existència, de la necessitat de replantejar-hi moltes coses (des de la seua dimensió fins a la regulació i els controls que hi tenim, sovint massa allunyats de les exigències d'un dret públic que ha de protegir els interessos dels ciutadans) i de l'absoluta confluència dels problemes que presenta aquest sector públic en el cas valencià, de nou, amb els models espanyols i d'altres comunitats autònomes.<sup>65</sup>

En definitiva, i com estem comentant, al remat el que tenim és una planta administrativa valenciana pròpia, una estructura burocràtica d'autogovern, molt poc imaginativa. La Generalitat Valenciana no ha estat en pràcticament cap cas capaç de fer una reflexió pròpia sobre com fer les coses i com caldria canviar alguns dels models rebuts de l'Estat. La mimesi ha estat la tendència dominant, amb molt poca tendència a l'experimentació i molta por a la innovació. Una pauta comprensible i fins i tot inevitable en els primers anys (a més, molt dependent de les transferències de personal que expliquen el mateix naixement de la Genera-

---

65. En el moment d'enviar aquest treball a impremta s'ha de fer esment a la particular i especial importància de Radiotelevisió valenciana dins el sector públic empresarial, per raons simbòliques ben evidents que van molt més enllà d'una reflexió sobre la planta administrativa valenciana. Malgrat no ser possible saber encara si en el moment en què els lectors tindran aquest document a les mans RTVV continuarà existint, sembla, però, que la voluntat del Consell de la Generalitat de tancar RTVV i deixar els valencians sense una televisió pròpia pública i en valencià, és clara. El missatge, també en termes relatius al significat i l'ambició de l'autogovern valencià, és ben clar i va més enllà del simple tancament d'una empresa pública.

litat Valenciana com a administració efectivament funcional), però que s'ha conservat fins a l'actualitat de manera excessiva i que, a hores d'ara, mereix una severa crítica, perquè constitueix un factor limitador de l'autogovern i el condemna a una situació subordinada i a un conformisme funcional i organitzatiu que no és compatible amb les exigències de tractar d'aconseguir una màxima eficàcia.

A més, aquesta manca d'originalitat també ha acabat contaminat no només la mateixa planta i estructura de la Generalitat sinó, addicionalment, la manera en què es fan les coses. Per donar només dos exemples, les dinàmiques de gestió o els procediments de participació ciutadana també han estat, com no pot ser d'una altra manera en aquest context, molt semblants als habituals en el model estatal, ço és, molt limitats. Les estructures participatives, tant a escala autonòmica com a escala local, no han estat curosament desenvolupades, sinó simplement integrades en els mecanismes burocràtics tradicionals, calcats dels de l'Estat,<sup>66</sup> més com a mecanisme de cobrir l'expedient que amb una voluntat de canviar la posició de l'administració.<sup>67</sup> Ni tan sols el fet de tindre una llengua pròpia, malgrat obligar a una reflexió profunda sobre com prestar molts serveis i fer moltes coses, més enllà del model educatiu, ha generat canvis massa significatius (Baño León i Boix Palop, 2004), la qual cosa no deixa de ser cridanera. En resum, com diem, molt poca imaginació i repetició d'esquemes.

---

66. Sobre les molt limitades vies de participació dels ciutadans en els procediments administratius de presa de decisions, vegeu Boix Palop (2013).

67. Hi ha, tanmateix, una norma interessant, la Llei 11/2008, de 3 de juliol de 2008, de la Generalitat, de participació ciutadana de la Comunitat Valenciana, que aporta novetats, però que de nou ha estat només desenvolupada en la creació de mecanismes de participació institucionalitzats, en compte de canviar procediments i obrir-los a la ciutadania.

Per últim, i com ha quedat palés, un element addicional en què es reflecteix aquesta sistemàtica còpia d'estructures estatals i la falta d'originalitat, és que la planta valenciana és molt centralista, com ha estat el cas tradicionalment a Espanya des del segle XVIII, on les estructures de govern vertical i centralitzat han acompanyat sempre el lent i complicat desenvolupament de les estructures d'un estat modern. La qüestió és que replicar també aquest model per al cas valencià és potser, de nou, una errada i la pèrdua d'una important oportunitat de fer les coses altrament i millor.

## **Una planta centralista**

El fet que la planta administrativa de les institucions d'autogovern ha estat molt centralista en el cas del País Valencià és una evidència. Si comparem el model burocràtic i la planta de la Generalitat Valenciana amb els de qualsevol estat unitari, trobarem moltes més semblances que si ho fem amb els exemples habituals de models federals (com ara Alemanya o els Estats Units): una administració organitzada en una capital, on estan totes les dependències i òrgans de l'administració, que, si de cas, es reproduïxen amb un model desconcentrat en altres estructures «perifèriques» (delegacions del Consell a València, Alacant, Castelló... i Elx, ja desaparegudes, que continuen deixant una traça ara ja no en matèria de càrrecs polítics, però sí en qüestions organitzatives en el llegat de desconcentració provincial a partir del qual s'organitza l'Administració perifèrica<sup>68</sup>), i a més tot un seguit d'organismes autònoms i d'empreses públiques que, de nou, tenen la seu a la capital.

---

68. És a dir, que el que s'ha eliminat ha estat el càrrec de delegat del Consell en eixes estructures, però no l'estructura desconcentrada tradicional.

Pel que fa al cas del País Valencià, cal destacar que l'Estatut preveu expressament que la seu del Consell estarà a la ciutat de València,<sup>69</sup> la qual cosa no implica, però, necessàriament un model molt centralitzat, sempre i quan l'estructura administrativa que en depèn no estiga, també, fortament centralitzada. Com ja s'ha dit, però, en el nostre cas hem calcat models estatals centralistes, i l'administració valenciana ha estat molt centralitzada des d'una perspectiva funcional (ço és, amb poca descentralització de funcions en altres òrgans d'àmbit local i comarcal) i a més també molt centralitzada en el sentit geogràfic de concentrar a la capital quasi totes les institucions i òrgans administratius, amb conseqüències importants des de tot punt de vista. En aquest sentit, Canales Aliende (2013, 216) afirma que es pot detectar una preponderància històrica entre els membres del Consell de persones que han fet la seua carrera professional o els seus estudis a la ciutat de València (i es podria afegir, també dels segons i tercers esglaons de l'administració pública valenciana... i fins i tot entre el mateix personal administratiu professionalitzat de la Generalitat, no només el de designació política).

En el cas del País Valencià només una institució de certa importància, el Síndic de Greuges, es troba situada fora de la capital administrativa, en aquest cas a la ciutat d'Alacant, com a conseqüència de la «tradició» de nomenar síndics alacantins que han considerat raonable fixar-hi la seu (la qual cosa, però, ja és molt més que el

---

69. Art.5 EA, que indica que la seu, a més, és l'edifici conegut com a Palau de la Generalitat. L'article 21.2 EA també estableix que la seu de les Corts Valencianes estarà a la ciutat de València (i indica també en aquest cas el nom fins i tot de l'edifici, el Palau dels Borja, la qual cosa no deixa de ser sorprenent perquè obligaria a un canvi estatutari en cas de mudança), però el precepte assenyalava que la institució pot, com ha ocorregut de fet alguna vegada, fer sessions en altres localitats del País Valencià si així ho decideixen els seus òrgans de govern.

model tradicional espanyol i, almenys demostra una certa voluntat de fer equilibris territorials, però, sobretot, és un exemple important perquè demostra que no hi ha cap drama pel fet de fomentar i permetre la descentralització d'estructures d'aquest tipus).<sup>70</sup> Tota la resta, fins i tot casos com l'Acadèmica Valenciana de la Llengua (que per raons històriques podria haver estat a Castelló, per exemple, donat que aquesta ciutat va ser on es va signar l'històric acord de les Normes de Castelló), els organismes dedicats a la dinamització del turisme o les nombroses empreses públiques dependents de la Generalitat Valenciana, etc., tenen tendència a restar a la capital, la ciutat de València. Comptat i debatut, el model és, com sempre, poc imaginatiu, molt semblant al de l'Estat i probablement molt ineficaç perquè malbarata capital simbòlic, possibilitats d'acostar l'Administració als ciutadans, instruments per a cohesionar el país socialment i econòmicament, i, a més, acaba concentrat el poder, si més no geogràficament, la qual cosa mai no és bona.

Les excepcions a aquesta deriva centralista són projectes de tipus econòmic i de reactivació o infraestructures que, això sí, s'han tractat de repartir: l'aeroport més important de la Comunitat Valenciana, com la lògica econòmica i dels fluxos de trànsit determina, està a l'Altet (terme municipi d'Elx), entre les ciutats d'Elx i Alacant. També a la ciutat d'Alacant va decidir la Generalitat Valenciana que s'instal·lara l'Oficina d'Harmonització del Mercat Interior de la Unió Europea després que l'Estat espanyol, en coordinació amb la Unió Europea, considerara que la Comunitat Valenciana era una bona ubicació.

---

70. La seu del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana està a Castelló de la Plana, però és molt evident a hores d'ara fins a quin punt la seua activitat ha estat molt poc important en la gestió ordinària des de l'inici de la vida de l'autonomia valenciana.

Aquesta oficina, de nou, ha demostrat ser un èxit com a dinamitzadora territorial, i fins i tot educativa i cultural, ja que la Universitat d'Alacant produeix alguns dels millors programes formatius i experts en la matèria, cosa que dóna una idea ben acabada de com d'important i beneficiós, a mitjà i llarg termini, des de molts punts de vista, és fer un veritable esforç descentralitzador. També dins l'epígraf de «grans projectes», la Generalitat Valenciana ha tractat de fer una certa redistribució, inevitable per raons demogràfiques i econòmiques. Això no vol dir que la decisió d'impulsar projectes com Terra Mítica a Benidorm o la Ciutat de la Llum a Alacant o la Ciutat de les Llengües a Castelló, malgrat haver estat en general exemples de projectes no reeixits, no constituïska un cert temperament de les pulsions centralistes que es poden visualitzar, per exemple, només donant una ullada a les impressionants infraestructures temàtiques de la Ciutat de les Arts i de les Ciències de la ciutat de València.

És a dir, tenim un model centralista, derivat de copiar la tradició espanyola en la matèria, encara que atenuat i no tan exagerat. Ara bé, resulta cridaner que aquesta manca d'ambició i d'originalitat de la qual parlem haja acabat provocant també que la planta administrativa valenciana replique els pitjors models de centralisme contraris a la lògica de la subsidiarietat i l'eficàcia, així com de la participació i de la legitimació democràtica, quan amb l'auto-govern i la posada en marxa de l'administració valenciana es tractava justament de bastir també una nova manera de fer les coses (i per això l'Estatut parla de descentralització, per exemple, malgrat que mai no s'haja dut a terme). Més encara si tenim en compte que la realitat valenciana ha patit els efectes (negatius) del centralisme estatal i, sobretot, que hi havia a les províncies de Castelló i Alacant una tradició de gestió pròpia (si bé desconcentrada i mitjançant unes diputacions provincials molt controlades

per l'Estat) que hauria d'haver estat més ben aprofitada, combinant mecanismes de desconcentració administrativa i delegacions amb un règim local valencià més generós amb les entitats locals, a fi de no fer perdre àmbits d'autodeterminació a comunitats que hi estaven habituades.

S'ha de tindre ben present que només la població de Castelló (600.00 habitants) és ja més que suficient per a justificar estructures pròpies per a molts serveis, així com per a permetre un control més directe, participatiu i democràtic des del seu propi àmbit. Però, sobretot, la província d'Alacant, amb vora 2 milions d'habitants, té una entitat poblacional i econòmica que no queda necessàriament satisfeta, ni de lluny, amb un model tan centralitzat. La qual cosa és una evidència, per molt que, fins ara, no haja provocat problemes polítics ressenyables.

Aquesta realitat, però, no ha estat mai considerada per la Generalitat, que ha ordenat la seua administració a partir de criteris molt «valentins», i que en conseqüència ha perdut una molt bona ocasió d'aprofundir en el funcionament més proper i democràtic amb un esquema diferent i alternatiu, per exemple, amb un desenvolupament de les competències en matèria de règim local de la Generalitat Valenciana que donara més pes a aquestes administracions de proximitat per a tota una sèrie d'accions i serveis. Desenvoluparem aquestes idees en el capítol quart d'aquest treball perquè, veritablement, s'ha de considerar que, a més d'una major descentralització funcional i operativa del mateix cos administratiu de la Generalitat i de les institucions estatutàries, com s'organitze el règim local és clau a efectes d'aconseguir una veritable descentralització en benefici de la ciutadania.

## Una planta poc funcional

A més dels defectes i les insuficiències ja comentats, el fet de tindre una administració pròpia tan poc ambiciosa i tan poc original ha generat una dinàmica molt semblant (ço és, poc ambiciosa i poc original) quant a la seua gestió i el seu funcionament. Eixes pautes i patologies són també, és clar, molt semblants a les que han estat la norma a Espanya, i la realitat és que tampoc funcionalment no hem sabut anar més enllà de copiar mètodes, sistemes de treball i solucions organitzatives. És ben cert que el model de funcionament administratiu espanyol (i en concret algunes previsions constitucionals com ara els articles 149.1.1a, que atorga a l'Estat competències per a garantir l'efectiva igualtat dels espanyols pel que fa als seus drets i deures fonamentals o l'article 149.1.18a, que diu que és competència de l'Estat tot el que fa a l'organització bàsica de les regles de funcionament de les administracions públiques) genera un entorn en què les bases d'aquesta acció, d'aquest funcionament, queden predeterminades en gran mesura per la normativa bàsica de l'Estat. Aquesta normativa és, però, com el seu mateix nom indica, bàsica. Ha de contenir regulacions genèriques i no de detall (encara que és ben cert que l'Estat ha estat sempre generós en interpretar què havia de ser considerat com a bàsic, i que el Tribunal Constitucional, en general, n'ha acceptat una definició àmplia), la qual cosa deixa un espai evident, i a més protegit per la mateixa idea d'autoorganització (que el Tribunal Constitucional també ha reconegut), per a fer una ordenació pròpia de les diferents administracions, més encara de les que gaudeixen d'autonomia per imperatiu constitucional (com són les comunitats autònomes i municipis) i que a més tenen capacitat legislativa (comunitats autònomes). Doncs bé, aquest espai en general no ha estat molt aprofitat ni desenvolupat per les



administracions valencianes, que tradicionalment han preferit restar a prop de les solucions tradicionals que el mateix Estat marcava (de vegades, de fet, ni tan sols s'ha legislat sobre aquestes qüestions, i s'han assumit en la seua totalitat les normes i les maneres de fer pròpies de l'Estat). De nou una possibilitat de fer millor les coses i d'aprofitar l'autonomia per a experimentar, innovar, competir en la millora de prestacions i serveis per la via de fer les coses altrament no ha estat aprofitada com hauria estat desitjable.

Els exemples en aquest sentit es podrien multiplicar, però ens allunyarien de la nostra explicació sobre l'organització de les institucions d'autogovern valencianes. Només cal fer esment dels més cridaners, fent referència a àmbits en què l'organització administrativa de l'Estat no ha funcionat massa bé (i hi ha un cert consens al respecte), com per exemple és el cas de les normes en matèria d'ocupació pública, de contractació amb les administracions, de transparència i participació... Aquesta qüestió va més lluny dels problemes i les qüestions referits a la planta de les organitzacions del nostre autogovern, però en el fons és una conseqüència més del marc conceptual limitat en què aquestes s'han desenvolupat, raó per la qual pot pagar la pena referir molt sintèticament alguna d'aquestes insuficiències.

Així doncs, en matèria de selecció del personal que ha de treballar pels afers públics, les diverses normes autonòmiques han seguit l'esquema i els principis de les regles bàsiques emanades de l'Estat, com no pot ser d'una altra manera, ara mateix contingudes en l'Estatut bàsic del treballador públic de 2007. Ara bé, dins l'àmbit de llibertat i les possibilitats d'autoorganització que deixa eixe Estatut, és ben cert que les lleis de la Comunitat Valenciana sobre treballadors públics, així com la pràctica administrativa, han replicat el model estatal en compte de fer-ne un de

més propi.<sup>71</sup> Per exemple, el tipus de proves de selecció continua sent el mateix que l'Estat va implantar fa dècades i copia el model estatal, quan una administració nova com és la valenciana podria haver aprofitat la seua joventut per a preguntar-se si aquest sistema és efectivament el millor o té uns costos socials i d'eficàcia, a més de no seleccionar necessàriament el tipus de treballador que una administració moderna necessita, en comparació a altres (per exemple, proves selectives més senzilles per a fer una selecció on siguen més importants les demostracions de capacitat que no pas les memorístiques). De la mateixa manera, i tot i fer inicialment un plantejament innovador respecte a la tradició estatal en la matèria en direcció a un «cos únic» de tècnics de la Generalitat Valenciana, després aquest sistema va anar canviant i va quedar molt deformat, amb esclatxes evidents quan es comencen a crear cossos particulars, i directament substituït pel tradicional sistema de cossos per la llei valenciana 10/2010.<sup>72</sup> Tot això ha generat un magma funcional molt complex i qüesti-

---

71. La legislació valenciana adaptada a l'Estatut estatal està continguda en la Llei 10/2010, de 9 de juliol, de la Generalitat Valenciana, sobre la qual Pinazo té un treball molt interessant a Canales Aliende i Menéndez Alzamora (2013, 331-355).

72. Inicialment, i abans de l'aprovació d'aquesta llei, ja se n'havien creat alguns cossos, com per exemple el de lletrats de la Generalitat i a poc a poc el model es generalitzà. Des del 2010 tota l'estructura funcional de l'administració autonòmica valenciana ha passat a estar dissenyada amb un sistema de cossos, en compte del model anterior, en què la distribució es feia per llocs de treball. Les suposades rigideses d'un model de cossos (amb la pèrdua de flexibilitat que suposen per a la provisió de cada lloc de treball i les seues dificultats per a donar resposta a totes les necessitats d'una administració moderna) no es compensen, a més, en el cas valencià, amb un sistema d'entrada molt rígid que, almenys, en garantisca l'excel·lència, sinó que, ans al contrari, han estat font de problemes. La manera en què han estat creats i conformats alguns dels més importants aquests darrers anys o els processos de selecció i consolidació que s'han fet en són una bona mostra.

onable, en què durant anys s'han generat incentius perversos, sobretot amb uns sistemes d'entrada i de passarel·les que repliquen confusions i possibilitats d'accés a la funció pública que haurien d'haver desaparegut fa anys.<sup>73</sup> Tampoc no s'ha fet una divisió diferent, més moderna, respecte de quins treballadors públics han de ser funcionaris i, en canvi, en quines situacions es podria optar per un model de dret laboral; s'ha continuat amb la dinàmica d'emprar aquesta darrera possibilitat per a eventuais en lloc de bastir un model més coherent. Així, tenint com a remat un sistema que no impedeix passarel·les de la feina eventual a la funció pública, però que tampoc no aposta per una desfuncionarització, el model valencià copia i extrema el pitjor del sistema estatal. Es podria tindre un model diferent, més ambiciós, d'ocupació pública: un model amb

---

73. El trànsit d'eventuals (nomenats discrecionalment pel poder polític) a posicions funcionaries ha estat una constant, normalment amb un període intermedi d'interinitat en posicions administratives. Ajuda molt a establir aquestes passarel·les molt criticables el fet que la provisió d'interins siga massiva (qüestió, de nou, molt criticable i que un model flexible i de provisió de llocs hauria de poder evitar), i que moltes vegades s'accepte normativament que no es faça recorrent a la borsa d'ocupació general on suposadament hi ha, degudament ordenades, les persones que s'han presentat a les proves selectives. Si completem la imatge amb els successius processos de consolidació d'aquests interins, en què no només hi ha els que provenen de les proves selectives sinó també els altres i amb la gran politització dels nivells intermedis de la funció pública valenciana (on, per exemple, es consoliden habitualment aquestes persones que inicialment estaven com a eventuais) i les possibilitats de passarel·les discrecionals amb funcionaris d'origen municipal, el panorama resultant és molt decebedor. Anar mirant la Relació de llocs de treball de la Generalitat Valenciana, per exemple la publicada l'octubre del 2013, i després comprovar un per un l'origen de les persones que ocupen els llocs als nivells més elevats genera moltes sorpreses si continuem la indagació mirant quines han estat les vies d'entrada en la funció pública en cada cas. La imatge que en resulta és la d'una funció pública, com a mínim i en el millor dels casos, molt mal organitzada.

processos de selecció més moderns, que seleccionaren per capacitat més que per memòria (les proves psicotècniques que són habituals en el món de l'empresa privada), amb funcionaris només per a determinades feines que requereixen ús d'autoritat i personal laboral en la resta, amb una garantia de no accés a la funció pública (i tampoc a l'ocupació pública laboral) per vies diferents de les derivades dels resultats d'eixes proves més modernes i amb una garantia de funcions per a aquests treballadors que en cap cas els podrien ser llevades.

Reflexions semblants es poden fer en matèria de contractació. Que les lleis de contractes espanyoles, reformades normalment al pas de les diverses condemnes de tribunals europeus que consideren que són massa generoses per a les contractacions no transparents i no igualitàries, són les que són, és una evidència. A hores d'ara, de fet, hi ha una norma de contractes del sector públic que s'ha d'aplicar també a la Generalitat Valenciana. Però aquesta norma és bàsica i la Generalitat és autònoma. És possible, per això, en ús de l'autonomia, reduir el marge de llibertat que la norma dona per a establir controls més rigorosos, per exemple, per al molt important sector empresarial dependent de la Generalitat Valenciana. Més encara quan en l'actualitat i per al sector públic el sistema de la llei estableix una sèrie de requisits mínims per a cada contractació, la qual cosa no impedeix el seu augment per consideracions internes, si escau. Sincerament, que no hi haja hagut cap intent de revisar els mecanismes de contractació públics i d'analitzar com es podria millorar la norma estatal diu ben poc, una vegada més, de com s'ha utilitzat funcionalment la capacitat d'autoorganització i d'autogovern de què disposem els valencians.

En matèria de transparència o participació, per últim, es pot dir el mateix. El fet que fins aquesta legislatura l'Estat no haja tractat de regular com han d'exercir els

ciudadans el seu dret a demanar i obtenir informació pública respecte dels assumptes en què actua l'administració pública i la regulació haja estat la minsa explicació de l'article 37 de la Llei del procediment administratiu comú des de 1992, no lleva que aquesta és una qüestió que, més enllà de la seua importància constitucional i del fet que l'article 105b CE la reconega com un dret dels ciudadans, haguera pogut ser tractada de manera diferenciada, moderna i més democràtica per l'administració valenciana. De nou, però, la tradició ha estat de seguidisme i conservadorisme i no serà fins que la norma de l'Estat entre en vigor quan, i sempre seguint el rastre marcat per uns altres, es comence a millorar en aquesta veritable assignatura pendent. El mateix es pot dir respecte de la visió dels ciudadans com a participants del procediment administratiu i de les decisions burocràtiques. Malgrat l'existència d'una suposada llei de participació valenciana,<sup>74</sup> el fet és que aquesta norma no deixa de ser un exemple més del model tradicional estatal, que institucionalitza la participació mitjançant una sèrie d'organismes que formen part del teixit associatiu paraoficial, en compte d'establir un model de participació i informació en la presa de decisions públiques que siga més obert i més pròxim al ciudadà. Per a la qual cosa, fa falta també, és clar, informació i transparència, però, sobretot, un important canvi de visió respecte de com s'han de fer les coses. I és justament això, aquest canvi de visió, el que l'autogovern valencià no ha sabut, no ha volgut o no ha estat capaç de fer. Aquest és, en el fons, el més important retret que se li pot fer, perquè ni tan sols hi ha pensat seriosament.

---

74. La ja esmentada Llei 11/2008, de 3 de juliol de 2008, de la Generalitat, de participació ciudadana de la Comunitat Valenciana, amb òrgans que tracten de canalitzar la participació introduint comitès i consells assessors en organitzacions considerades representatives.

Una última conseqüència d'aquesta realitat és el tractament, també molt poc ambiciós, que la Generalitat Valenciana, com a instrument de l'autogovern dels valencians i a partir de la seua planta administrativa, ha fet dels ens locals, en ús de les seues competències normatives sobre províncies, municipis i altres entitats locals, donat que aquesta és una responsabilitat compartida amb l'Estat. De nou, ací, la còpia i la falta d'ambició han estat la tònica, la qual cosa retroalimenta algunes de les mancances ja assenyalades. Per exemple, és perfectament normal que no s'avance en sistemes de transparència i participació ciutadana, amb molta més informació i amb molta més interacció, si no es desenvolupa, al mateix temps, una administració de proximitat més democràtica, amb més competències, en la línia d'eixa subsidiarietat de què parlàvem adés. Una subsidiarietat que també, és clar, ha d'afectar la Generalitat Valenciana quan decideix com fer aquest repartiment intern de les seues competències. De manera que un model més ambiciós de règim local valencià és un brou de cultiu adequat perquè apareguen algunes de les innovacions que demanem. Com que, com tindrem ocasió d'analitzar, aquesta ambició en matèria de règim local tampoc no s'ha donat, se'n dedueix inevitablement també que certes possibilitats d'aprofundiment democràtic en l'exercici de les competències tampoc no han estat aprofitades.

## **Propostes de nova planta per a la Generalitat Valenciana**

A partir del que s'ha anat exposant, es poden començar a establir algunes conclusions sobre com millorar l'autogovern valencià, fer-lo més eficient i més responsable, fer-lo, en definitiva, millor a partir d'eixa idea d'autogovern eficaç, democràtic, participatiu i respectuós de la subsidiarietat. Algunes són absolutament evidents, tan evidents que

la seua afirmació sembla tindre molt de perífrasi buida, però no per aquesta raó convé obviar-les.

1. Les decisions sobre autogovern i planta dels valencians hauríem de prendre-les els valencians, dins el marc constitucional, a partir de la consciència pròpia de què és millor per a nosaltres, per al nostre benestar, en matèria de gestió i competències, sense mirar als altres i sense preocupar-nos de si altres comunitats tenen més o menys competències. Parar atenció als altres és interessant, pot donar pistes, idees, exemples, però l'estudi de la qüestió ha de ser molt més seriós que simplement copiar per copiar (com és el *leitmotiv* de fons, per exemple, de la «clàusula Camps» del nou Estatut) i per no sentir que tenim un sostre competencial inferior que, d'alguna manera, ens faria també inferiors. Aquestes decisions han de ser preses amb seriositat i rigor, també amb convenciment, per a evitar que després acaben passant coses com que competències que estan arreglades a l'Estatut, en la pràctica, ni siguen exercides ni es vulguen exercir.

2. Dins les possibilitats del marc constitucional, no és irracional pensar que un desenvolupament generós, ambiciós, de l'autogovern és l'opció que millor es correspon amb les exigències de la subsidiarietat i l'eficàcia. En aquest sentit, la llista de l'article 149 CE és ja generosa amb el poder central (i, a més, la interpretació que n'ha fet el Tribunal Constitucional l'ha estés més encara), de manera que es pot considerar que l'Estat, a Espanya, té en general moltes més competències de les que l'experiència comparada (que és un bon indicador per a mesurar aquestes qüestions d'eficàcia) sol mostrar en els estats federals (i, fins i tot, amb molts que no són federals), i, sobretot, té un control efectiu de moltes de les competències suposadament transferides (si més no, financer) que fa que la realitat efectiva de la distribució del poder a Espanya estiga, d'origen, molt ancorada en les estructures estatals. Com a

criteri general, és interessant analitzar, doncs, el repartiment competencial des d'una perspectiva valenciana amb vocació d'assumir les competències de proximitat que no té sentit que encara exercisca l'Estat de manera més ferma. Ara bé, malauradament, aquesta qüestió no pot quedar en cap cas deslligada de les efectives possibilitats de finançament. A hores d'ara, resoldre la qüestió del finançament autonòmic valencià és simplement un problema de pura supervivència pel que fa a la Comunitat Valenciana com a artefacte jurídic que aspire, senzillament, a poder gestionar les seues competències. Sense una solució a això, res no serà possible.

3. Aquestes possibilitats d'aprofundiment en l'autogovern, més enllà de millores a l'Estatut i de l'assumpció de més competències, exigeixen sobretot fer millor el que ja està fent-se: desenvolupar competències ja assumides, però que no es fan; gestionar millor, modernitzar l'administració; en definitiva, ser molt més eficaços. Des d'aquest punt de vista, la Generalitat Valenciana hauria d'innovar en el context espanyol i aprofitar les possibilitats que dona ser una administració jove per a explorar vies noves com les següents:

— Canvi del paradigma d'organització burocràtica vertical de la Generalitat Valenciana, amb més porositat a les noves formes d'organització (per exemple, més independència funcional per a certes accions administratives i alguns òrgans, més recurs a la cooperació interadministrativa, reducció dels òrgans centrals de la burocràcia valenciana), la qual cosa suposa un canvi agosarat perquè tot el nostre model burocràtic està bastit al voltant d'idees diferents, però justament per aquesta raó paga la pena obrir el procés.<sup>75</sup>

---

75. Ha de quedar clar, però, que la normativa bàsica de l'Estat suposa alguns límits per a aprofundir totalment en aquesta direcció. S'ha de pensar, per exemple, que la Llei del Procediment Administratiu



— Canvi del paradigma centralista geogràfic, amb una dispersió efectiva de tota una sèrie d'institucions autonòmiques, que haurien de tindre una implantació més dispersa pel territori, amb tots els avantatges, ja expressats, que això suposa; la mateixa reflexió val per a les empreses públiques autonòmiques o instituts diversos. El Consell té sentit que quede centralitzat, sobretot si és més reduït.

— Canvi del paradigma de concentració i centralització funcional, que deixe moltes més competències en mans d'uns ens locals multinivell que haurien de tindre molta més importància en la provisió de serveis públics i en la prestació de moltes funcions, així com ajudar a desplegar les polítiques de la Generalitat (una mena de federalisme d'execució dins el territori valencià) i tindre gran participació en la determinació de moltes polítiques en peu d'igualtat amb la Generalitat, la qual cosa obliga a una ambiciosa revolució del règim local valencià.

— Canvi innovador, experimental i valent en la manera de gestionar, amb més participació i transparència, que ha d'anar de la mà d'eixe major pes de les institucions locals, les quals, pel fet de ser més pròximes, són les que poden generar un entorn més adequat.

— Però també un canvi per al qual ens cal un model de funció pública més selecte i blindat (ara bé, seleccionat d'una manera més moderna en la línia que ja hem comentat) i uns treballadors públics per a tota la resta de necessitats en règim laboral quan no calga funció pública però amb garanties laborals plenes (i sistemes de provisió, de

---

estableix un model que es fonamenta justament en eixa verticalitat. La qüestió, doncs, implica una integració imaginativa i una descentralització funcional potent, tot i que el Consell de la Generalitat en última instància no hauria de deixar de ser el superior jeràrquic últim. En tot cas, el model d'administracions independents, cada vegada més habitual a Espanya, dóna moltes pistes sobre fins quin a punt no és essencial el respecte sempre a les dinàmiques jeràrquiques.

nou, moderns, transparents i blindats), amb la renúncia al personal eventual de confiança i altres flexibilitzacions que han castigat molt l'actual model, o amb reformes pròpies en moltes altres àrees, com ara la contractació pública.

De totes aquestes mesures eixiria una administració valenciana diferent i que, ben probablement, també faria moltes coses malament. Algunes, fins i tot, que serien conseqüència del nou model i no podem preveure-les ara (perquè és impossible preveure tots els efectes d'un canvi ambiciós). La qüestió, però, és que paga la pena intentar experimentar i tractar de fer-ho millor, perquè el model de còpia i repetició, fins ara, no ha funcionat massa bé. La crisi política i de gestió, però també econòmica, que viu la Generalitat Valenciana n'és una bona prova. I és ja pràcticament una qüestió de supervivència assumir que ens cal, més de 30 anys després d'haver aconseguit l'auto-govern, gestionar-lo amb una certa maduresa. La timidesa, la còpia, fer malament les coses simplement deixant-nos portar per dinàmiques apreses d'altres, poden haver estat justificades quan tot estava per fer i s'havia de bastir una administració nova pràcticament des de zero. Ara, però, toca fer-ho molt millor, fer-ho de manera més eficient i democràtica, i fer-ho, a més, de manera diferent i més moderna. Simplement perquè ja tenim moltes proves que hi ha coses que si es fan a la manera tradicional, expressat clar i ras, no funcionen.

Com es pot veure, dins aquesta proposta de canvi es considera que han de tindre un gran pes, molt més gran del que tenen ara, les entitats locals. És per aquesta raó essencial, una vegada tancada l'anàlisi de la planta de l'administració valenciana autonòmica, parlar també de l'altre nivell de planta administrativa estrictament valencià que tenim: els nostres ens locals (províncies, municipis i altres). En fer-ho, a més, també tancarem la reflexió sobre la mateixa Generalitat i la necessitat de canvi al seu interior, perquè, com ja

s'ha dit, afortunadament, gran part de la responsabilitat i de les possibilitats de canvi sobre com organitzem el règim local valencià passen, també, per un canvi de polítiques en aquesta matèria que ha de tindre l'origen en el si de la Generalitat.

## Les províncies valencianes i les seues possibilitats d'evoluci3... o desaparici3

Una de les manifestacions m3s clares de l'ús que fem del nostre autogovern 3s la manera en qu3 els valencians organitzem el nostre r3gim local, on tamb3 hem demostrat fins ara ben poc inter3s a ocupar espais que presenten possibilitats clares de millora i efic3cia. El ben cert 3s que, fins i tot amb l'exist3ncia de projectes de llei ambiciosos de regulaci3 completa del r3gim local valenci3, ni el debat p3blic ni les concrecions legislatives o executives han anat en la l3nia d'identificar 3mbits o espais d'innovaci3 o canvi respecte del model tradicional estatal m3s cl3ssic. Des del punt de vista de la singularitzaci3 i una certa experimentaci3, de nou, no podem trobar un panorama massa estimulant, m3s enll3 de la possibilitat de recuperar denominacions tradicionals, aspecte proposat per Vicent Franch i Ferrer, la qual cosa podria fins i tot dur el debat a anar recuperant, m3s enll3 dels noms, tamb3 algunes de les funcions tradicionals del r3gim local valenci3 degudament actualitzades, i per aquesta via obrir una reflexi3 sobre les possibilitats de redimensionar les funcions dels ens locals valencians.<sup>76</sup> S'ha de recon3ixer, per3, que 3s poca cosa.

---

76. Algunes de les denominacions locals proposades, que encara no han estat arreplegades normativament, malgrat que el debat continua obert i comen3a a estendre-se'n un cert ús social d'algunes en certs medis, serien les de *batle* (per a substituir l'actual denominaci3 d'alcalde), *consell de govern* (junta de govern local) o *mostassaf* (interventor mu-

A continuació tractarem les possibilitats que tenim els valencians de conformar efectivament per nosaltres mateixos, a partir de les eines d'autogovern que ja tenim reconegudes en l'ordenament jurídic espanyol, una planta institucional pròpia, sempre dins el marc constitucional que traduïska millor les necessitats en matèria de gestió que a hores d'ara té una societat com la valenciana. I ho farem, com hem fet fins ara, tractant d'ajustar les propostes al que seria possible dins un model constitucional, per molt que entés de manera més oberta, flexible i ambiciosa del que en moltes ocasions ha estat el consens jurídic constitucional en els darrers anys. Partint, com sempre, dels criteris de subsidiarietat i de cerca d'una major eficiència que estem defensant i que hem justificat (i que, de la mateixa manera que entenem que han de ser aplicables a les relacions entre l'Estat i les comunitats autònomes, resulta evident que també han de conformar la reflexió sobre les relacions i el repartiment de funcions amb els ens locals), però analitzant, també, quin és el marge de maniobra real que tenen.

En aquest sentit, hem de recordar que les dimensions de la planta local pel que fa al fenomen provincial estan parcialment predeterminades per la Constitució (que, com a mínim i com ja hem esmentat adés, assenyala que les províncies han d'existir, si més no, com a circumscripció electoral<sup>77</sup> i probablement també els reconeix una cer-

---

nicipal). Aquesta proposta és interessant, més enllà de pels possibles efectes simbòlics, perquè també hauria de suposar una reflexió sobre les funcions exactes d'eixos agents del municipi medieval valencià, cosa que podria permetre interessants innovacions en la regulació.

77. S'ha de recordar en aquest sentit l'article 141 CE i les previsions que han desenvolupat aquest precepte a la Llei 7/1985, reguladora de les Bases del Règim Local, que insisteix en la seua definició com a ens local «amb plena capacitat per al compliment de les seues finalitats» (art. 31.1 LBRL). El cas és que, en un context de descentralització i

ta autonomia, malgrat que més limitada, en tant que ens locals). Aquesta predeterminació, però, és menor que la de la resta d'ens locals, i particularment els municipis, com tindrem ocasió d'explicar (perquè l'autonomia local que se'ls reconeix està més conformada i té més contingut, per diverses raons, entre d'altres els diversos tractats internacionals subscrits per Espanya). Ara bé, en ambdós casos, i això és important recordar-ho, l'Estat no té competències exclusives sinó només de tipus bàsic per a delimitar les seues funcions, a partir de la seua capacitat per a determinar el règim general de les administracions públiques (art. 149.1.18a CE) i de regular les garanties en matèria d'igualtat de tots els ciutadans (art. 149.1.1a CE). La qual cosa vol dir que les regulacions estatals (ara per ara contingudes essencialment en la Llei 7/1985, reguladora de les bases el règim local, però també en textos que han quedat en vigor compendiats en un text refós) són possibles en la mesura en què no hi haja excessos en la regulació. L'aprovació de la Llei de bases (LBRL) va ser, per aquesta raó, conflictiva en el seu moment i qualsevol reforma que reduïska l'àmbit d'actuació futur de les comunitats autònomes serà encara més conflictiva perquè, a diferència del que va ocórrer el 1985, ara hi ha comunitats autònomes, com Catalunya o Andalusia, que han desenvolupat un règim local propi més o menys ambiciós estatutàriament

---

de desenvolupament de l'Estat autonòmic, la situació de la província, lògicament, es veu afectada (com posen de manifest reflexions primerenques de Prats Català, 1979; Martín-Retortillo, 1980; o Martín Mateo, 1983). En tot cas, no sembla que la previsió constitucional oblige constitucionalment a la supervivència, en tot cas, de la província com a ens local necessari amb funcions administratives, com veurem posteriorment. Sí que resulta en canvi imprescindible la seua existència a efectes electorals, com a conseqüència de la previsió constitucional de l'art. 68.3 CE, que la determina en tant que circumscripció electoral (Santolaya Machetti, 2008).

o legalment i, sobretot, que tenen més clares les seues possibilitats de defensa competencial que no pas durant els primers moments d'autogovern.<sup>78</sup>

Aquesta funció de desenvolupament del règim local propi és una competència autonòmica que, amb més o menys ambició (i en el cas del País Valencià, com és habitual, amb poca ambició, la veritat) ha acabat consolidant-se tant en la pràctica com en els textos normatius (des dels primers Estatuts apareix amb normalitat). A més, formulacions ambicioses com la que contenia l'Estatut de Catalunya del 2006 no han estat en cap cas formalment i estructuralment desmentides pel Tribunal Constitucional, la qual cosa és particularment significativa atés que aquest Tribunal va fer passar la major part de les innovacions de l'Estatut català per un adreçador d'interpretació constitucional molt estricte (Muñoz Machado, 2013). És ben cert, però, que les declaracions de la Sentència 31/2006 parlen de la necessària acomodació dels continguts de l'Estatut a la Llei de bases, però és més que dubtós que això permeta al legislador qualsevol tipus de canvi de futur en aquesta llei (més aviat sembla que per al TC l'actual contingut de la llei seria una mena d'expressió derivada del legislador que concretaria substancialment l'àmbit de regulació possible per a l'Estat a partir de l'espai constitucionalment possible, cosa que, és clar, no converteix la Llei de bases en immutable però sí que l'enrigideix). El cas és que, aparentment, hi ha un marge (i un marge ampli) perquè les comunitats autònomes desenvolupen especificitats pròpies sempre i quan es respecte tant la Constitució com l'actual perfil de la Llei de bases (que no pot ser substan-

---

78. En aquest sentit, es poden compartir plenament els dubtes que planteja Jiménez Asensio (2013) sobre la constitucionalitat i l'efectiva possibilitat de dur a terme una reforma com la que planteja actualment el govern, justament, per aquesta raó.

cialment modificat en el futur, aparentment, en el sentit d'incrementar la intervenció estatal o la preconfiguració funcional dels ens locals més del que ja ho està<sup>79</sup>). Marge que té a veure amb la posició, doncs, de les diputacions provincials i, també, de la resta dels ens locals.

Respecte de les províncies, a més, hem de tindre en compte una sèrie d'elements addicionals per a analitzar quines serien les possibilitats de modulació de la situació actual en el marc jurídic específic de què ens hem dotat els valencians per a regular-les (que, bàsicament, és el mateix que regula la llei de bases estatal perquè el legislador valencià en la seua llei de 2010 no ha gosat fer res en matèria de províncies<sup>80</sup> i les Corts valencianes no han demanat res de diferent o original en la matèria fins ara més enllà del canvi territorial de Gàtova esmentat adés i que, és cert, és l'únic exemple de canvi dels límits provincials des de l'aprovació de la Constitució). Així:

— Quan ens plantegem la necessitat d'una institució com la provincial hem d'analitzar si les seues dimensions i funcions tenen sentit en l'actualitat (dimensions que són producte de decisions, recordem, preses en 1833 i funcions que són el resultat d'un arbitratge entre el que fan les comunitats autònomes i els municipis).

— Legalment les províncies, després de l'existència de les comunitats autònomes, perden molt de sentit com a gestores d'actuacions que cobreixen un territori ampli des de lluny. Per a aquestes funcions ja hi ha la comunitat autònoma i fins i tot en els casos en què les CCAA abasten una extensió multiprovincial la reflexió és perfectament

---

79. O no massa, segons ha estat la interpretació més habitual de la STC 31/2010, com ha explicat Velasco Caballero o recorda Jiménez Asensio (2013).

80. Verdú Mira en el seu comentari a la regulació feta per la llei valenciana en Díez Sánchez (2012) parla de regulació «inacabada».



vàlida si analitzem les possibilitats actuals de control sobre el territori i les comparem amb les de 1833, quan l'extensió que es va considerar adequada per a establir territoris provincials depenia de la possibilitat efectiva de cobrir amb els transports i les comunicacions de l'època eixe territori eficaçment. És evident que vora dos segles després els territoris que es poden cobrir eficaçment «en un dia complet de marxa» són de dimensions ben superiors als que hui en dia conformen les províncies valencianes.

— Funcionalment, els textos legals han convertit les diputacions en una mena d'assistents municipals, que donen suport a activitats i competències municipals que no poden ser exercides satisfactòriament, per qüestions de capacitat i dimensions, pels municipis, o bé en generadors de serveis no obligatoris i de cobertura de tipus infraestructural o cultural, per exemple. En tots dos casos hi ha una distorsió evident entre el territori sobre el qual es genera l'actuació i la institució provincial; en uns casos perquè estem parlant de funcions municipals, i en l'altre perquè són actuacions que perfectament podria fer la comunitat autònoma.

Aquestes notes no s'han de perdre de vista quan reflexionem sobre la utilitat, hui en dia, de les diputacions provincials i el seu sentit. Una administració de més proximitat porta indubtables avantatges (com ja hem explicat, la presa de decisions és més sensible als desitjos de les persones que hi viuen, hi ha més controls democràtics...), i pel principi de subsidiarietat i per raons de participació i democràcia és preferible a una administració més llunyana, que només té sentit quan hi ha economies d'escala suficients.<sup>81</sup> Ara bé, els casos en què aquestes economies d'escala apareixen amb les diputacions provincials no es compensen, respecte d'un

---

81. Vegeu l'explicació que dona Bel en Lago-Peñas i Martínez-Vázquez (2013).

hipotètic exercici de l'actuació, per una major proximitat democràtica de les diputacions en comparació amb l'administració autonòmica, que pot obtenir les mateixes (o fins i tot més, diran alguns) economies d'escala. Bàsicament perquè no aporten un diferencial rellevant de «proximitat» (ni democràtic, donat el seu sistema d'elecció<sup>82</sup>). La supervivència de les diputacions provincials, per aquestes raons, és molt complicada de defensar des d'un punt de vista funcional malgrat l'intent de l'actual govern, amb la seua reforma local, de fer-les essencials com a instrument de reforma i centralització del règim local, com veurem posteriorment. Les raons que poden haver-hi a l'origen d'aquest entestament de l'Estat central i els partits polítics majoritaris (PSOE i encara de manera més evident PP) a blindar i àdhuc promoure les diputacions provincials són un misteri, incomprendibles des d'una anàlisi comparada i totalment desemparades de raons de tipus econòmic que pugua avalar-les. És veritat que les diputacions es corresponen amb una tradició centralista i que, pel seu finançament, controls, funcions i nomenament de personal (i molt especialment dels seus diputats i càrrecs), compleixen una funció que cínicament podríem considerar com a molt profitosa per als partits polítics majoritaris. Tanmateix, resulta complicat creure que un bagatge tan humil pugua ser suficient per a justificar una reforma com la plantejada.

La qüestió ara per ara, però, és que les províncies existeixen, en el nostre cas, des de 1833 i estan reconegudes en la Constitució. ¿Quin és, doncs, el marge d'actuació que tenim per a fer-les un instrument el més útil possible? Aquesta és la pregunta a la qual mirarem de donar respos-

---

82. Per aquesta raó hi ha qui, com Almeida Cerredà (2013) proposa un model diferenciat d'elecció com a solució a curt termini al «problema» de «què fem amb les diputacions provincials».

ta, fent alguna proposta, per a la qual cosa prèviament és important repassar ràpidament alguns elements.

## **Una perspectiva de la història provincial dels valencians**

La història del provincialisme a Espanya ha estat molt desenvolupada i no té sentit parlar-ne ací.<sup>83</sup> Respecte del cas valencià, amb les referències que hem fet a la primera part del primer capítol d'aquest treball, també hauria de ser suficient. Sí que cal potser recordar que l'estructura provincial que s'imposa el 1833 és una novetat en el territori de l'antic Regne de València i que en la tradició anterior a 1707 no existien aquestes estructures de desconcentració i control polític (tot i existir nivells de govern i de control territorial diversos). En cap cas, però, s'hi poden assimilar (i tampoc no hi ha coincidència territorial). Les províncies, inspirades en el model departamental francès, són un instrument de l'estat modern i, com a tal, resulten una aportació no només modernitzadora sinó també innovadora en sentit estricte.

La governació del País Valencià, de 1833 a 1982, es fa essencialment des de Madrid, però les instàncies provincials van assolint a poc a poc importància i entitat. Cada vegada són més les funcions que fan, cada vegada són més importants, i el cada vegada més consolidat aparell burocràtic provincial es va constituint com a element cardinal de la presència de l'Estat, de canal d'impuls polític, de control per part del poder de la realitat, de via per a fer les gestions relacionades amb els serveis públics i de control, cada vegada més intens, sobre l'altre gran pol d'activitat pública institucional que és el municipal. Totes aquestes característiques

---

83. Recentment, per exemple, Magaldi Mendaña (2012).

queden extremades en el període posterior a la Guerra civil espanyola. La dictadura del general Franco, pel seu caràcter centralista i autoritari, en farà un gran ús. Les diputacions provincials, amb els governadors civils, resulten autèntics virregnats a les diferents províncies, transmissors dels desitjos del règim, impulsors de les seues polítiques i fermes controladors, tant en la legalitat de les seues actuacions com de maneres més informals, de totes les accions dels municipis. L'acció de l'Estat, en desplegar-se territorialment, passava necessàriament per les diputacions provincials, que coordinaven l'aparell de l'Estat en províncies, des d'una perspectiva desconcentrada que considerava la perifèria justament això, un àmbit allunyat i poc important.

Ara bé, juntament amb aquesta identitat, tampoc no s'ha de perdre de vista que les diputacions provincials acaben conformant la realitat jurídic-política —l'artefacte institucional— que més s'assembla a un òrgan burocràtic propi en el que podíem tindre dins el règim franquista. Hi havia funcionaris, personal especialitzat, un pinyol de servidors públics que hi treballaven tots localment assentats... Malgrat el fet de rebre ordres i instruccions des de Madrid, la localització territorial existia i, d'alguna manera, les diputacions provincials també eren òrgans propis, que servien per a canalitzar peticions i que donaven uns serveis al territori des d'una (relativa) proximitat. Convé no perdre-ho de vista. Més encara quan això suposa que, des de 1833 fins a 1982, províncies com Alacant o Castelló comptaven amb un instrument que, com a canal i òrgan burocràtic propi, els permetia vehicular propostes i peticions directament a la capital del Regne d'Espanya... sense passar per València. El resultat és que durant un segle i mig, la vella estructura burocràtica del Regne de València no només està desapareguda: a més, hi ha unes institucions pròpies a Castelló i Alacant estrictament iguals i semblants a les de València, i que no en depenen per a res

(perquè la dependència és directament de Madrid, sense canals intermedis). De la mateixa manera que la distribució provincial de 1833 ha generat una realitat político-institucional pròpia (fins i tot un sentiment de pertinença), també consolida uns hàbits polítics i organitzatius que canviaran molt amb l'arribada de l'Estatut d'Autonomia de 1982, cosa que és molt important no perdre de vista.

La importància de les províncies valencianes no és només afectiva (un segle i mig, que a més coincideix amb el segle i mig en què es crea la identitat nacional espanyola, dóna per a molt). També hi ha una importància econòmica que no s'ha de menystenir. Molts mercats acaben sent provincials durant el segle XIX (les raons en matèria de comunicació i transports que es tingueren en compte per a la planta provincial també hi concorrien), i l'acció pública, tota burocràcia territorial, també acaba conformant un entramat de relacions econòmiques, incloses les comercials, industrials, de serveis... Una importància econòmica, per cert, que les diputacions provincials també han acabat tenint en democràcia: amb el repartiment de fons i les seues funcions (que entre el suport als ajuntaments que ho demanen i el caràcter molt potestatiu o arbitral de la resta de funcions deixen un ampli marge d'arbitri) són administracions públiques que tenen poques pressions pressupostàries, fins i tot en moments com l'actual (a més, en províncies com València i Alacant, per les dimensions de les respectives poblacions, són entitats molt potents en termes absoluts, la segona i quarta diputacions provincials més importants d'Espanya, a hores d'ara).

En el fons, però, alguna cosa falla: tenim unes estructures sense problemes econòmics, bàsicament perquè reben fons molt superiors al que són les funcions que necessàriament han d'exercir, de manera que els queda una quantitat i un percentatge molt gran per a tindre no només unes despeses de funcionament elevades (sous, personal, etc.),

sinó a més unes possibilitats molt grans d'acció en matèries (cultura, infraestructures, etc.) que s'encavalquen amb les d'unes administracions autonòmiques que perfectament podrien fer-les també (i que, en canvi, estan angoixades econòmicament per unes obligacions prestacionals que en tot cas han de complir-se, sí o sí, com són l'assistència social, l'educació, la sanitat...). L'existència d'aquestes institucions, que ja no serveixen de transmissores del poder central (de manera que ni tan sols tenen una funció de control, que, malgrat no ser acceptable a hores d'ara, almenys seria una funció), no suposa tampoc un nivell més alt de participació democràtica ni de control efectiu respecte dels poders públics establits. A més, l'elecció dels representants dels ciutadans que hi seuen, per ser indirecta, és molt millorable i de fet pitjor en termes participatius que la dels nivells locals o autonòmics; no hi ha processos de participació o instàncies que els faciliten que justifiquen la idoneïtat de la planta provincial a aquests efectes.<sup>84</sup> Sembla que les estructures provincials han romàs simplement perquè ja hi eren, per pura inèrcia..., i perquè la Constitució diu que han de ser la circumscripció electoral. No són raons, sincerament, de pes per a justificar un nivell addicional de govern afegit a una planta administrativa ja complexa.

Per aquestes raons, des de la perspectiva d'explorar les possibilitats constitucionals de millores de l'eficàcia de l'autogovern a partir de la planta administrativa, és important plantejar, directament, si els valencians podríem tindre possibilitats de millorar aquesta situació utilitzant el nostre marge d'autogovern, i si aquest marge ens podria permetre arribar, fins i tot, a fer desaparèixer les diputacions provincials.

---

84. Com ja s'ha comentat, l'absència d'elecció directa dels representants, per exemple, és sovint indicada com un problema (Almeida Cerreda, 2013).

## **Les províncies valencianes i l'autonomia: possibilitats de superació de la planta provincial**

Com ja s'ha dit, hi ha un marge que la Constitució i l'Estatut reconeixen a l'autogovern que permet plantejar fer coses amb les províncies ben diferents de les que s'han fet fins ara. Per molt que la província estiga reconeguda en la Constitució, no sembla que la garantia institucional que això suposa vaja molt més enllà de respectar-la com a circumscripció electoral, com ja hem comentat. No som davant la garantia de l'autonomia local, que fa a molta gent dir (Rebollo Puig) que això no permet al legislador eliminar els municipis, i de fet la jurisprudència del Tribunal Constitucional sobre quin seria el contingut mínim garantit a la província deixa clar que aquest és molt reduït, indeterminat i subordinat —Zafra Víctor (2012) ens diu per això que, si de cas, som davant d'una autonomia provincial ben minsa.

En tot cas, la discussió jurídica podria ser bizantina a partir dels textos constitucionals si no existira una prova clara i evident que constitucionalment és possible eliminar les províncies: el fet evident que, més enllà del seu ús com a circumscripció electoral, en gran part del territori estatal, a hores d'ara, no n'hi ha (almenys, no com a estructura administrativa). En aquest sentit convé recordar que, a Espanya, només en 7 de les 17 comunitats autònomes (Galícia, Castella i Lleó, Aragó, Castella-la Manxa, Extremadura i Andalusia, a més de la Comunitat Valenciana) hi ha a hores d'ara estructures burocràtiques provincials.<sup>85</sup> Resulta evident que la Constitució espanyola no imposa, doncs, la província en tot cas. Això dona pistes

---

85. En cas que es considerara la situació de Catalunya equivalent, el nombre seria superior: 8. Amb tot i això, malgrat el fet que la substitució de les províncies per les vegueries a Catalunya no estiga sent un

sobre les possibilitats jurídiques efectives que els valencians tenim, dins la Constitució i en matèria de règim local, de canviar en profunditat, o fins i tot eliminar, una estructura que funcionalment ha deixat de tindre sentit com són les províncies.

Bàsicament tenim quatre tipus de situacions diferents en què no hi ha burocràcies de tipus provincial:

- Les Illes: Tant a la Comunitat Autònoma de Canàries com a les Illes Balears la mateixa Llei de bases del règim local substitueix la província com a administració (la província roman circumscripció electoral) per administracions amb les mateixes funcions, però amb diferències significatives a vegades (com en el model d'elecció dels seus components), i d'àmbit territorial diferenciat: una per cada illa major.<sup>86</sup> Les raons són ben evidents: es considera que les dimensions provincials, per molt que puguen ser escaients per qüestions electorals, no ho són com a base territorial per a desplegar i desenvolupar els serveis que estan previstos en la llei, i es considera que una raó geogràfica és suficient per a entendre justificada una excepció que opera un canvi funcional ben important. En cap cas, però, es diu en la Constitució que només les raons geogràfiques que afecten la funcionalitat han de ser les úniques a ser ateses.

— Les comunitats uniprovincials. De nou en la Llei de bases del règim local es preveu l'assimilació de diputacions i administracions autonòmiques en les comunitats autònomes uniprovincials (Illes Balears de nou, Astúries,

---

procés ràpid i senzill, considerem que és un cas diferent, si més no pel fet que ja hi ha lleis aprovades de superació del marc provincial.

86. El mateix 141.4 CE obri la porta a aquesta possibilitat, que després l'art. 41 LBRL arreplega i aprofundeix.



Cantàbria, La Rioja, Madrid i Múrcia).<sup>87</sup> En aquests casos, la província subsisteix, de nou, com a circumscripció electoral i continua, doncs, existint (la qual cosa no deixa de ser un voluntariós nominalisme), però a efectes administratius totes les seues funcions seran assumides per les comunitats autònomes respectives. En aquest punt és on millor es veu la feblesa funcional de l'òrgan burocràtic provincial, donades les seues funcions, en relació a la comunitat autònoma. Òbviament, l'absurd de mantenir dues institucions fent el mateix és més palés si a més comparteixen estrictament el mateix àmbit territorial, però en les comunitats pluriprovincials la situació no és, en el fons, gens diferent: les diputacions provincials fan tasques que no milloren en proximitat i control democràtic les que fan les comunitats autònomes i ho fan amb estructures que perfectament podrien ser substituïdes, donades les funcions que compleixen, pels òrgans administratius autonòmics. En aquest cas, però, és la mateixa LBRL qui determina aquesta desaparició i fusió (amb alguns nominalismes tendents a dir que en el fons, ontològicament, les diputacions provincials subsistirien en essència<sup>88</sup>) sense

---

87. Així ho preveu l'art. 40 LBRL. El cas de la Comunitat Foral de Navarra també queda inclòs en aquest règim de l'art. 40 LBRL, però amb referència explícita a les seues especificitats forals. En tot cas, el resultat en ambdues situacions és el mateix: la llei preveu la integració dels òrgans provincials en els nous òrgans autonòmics que, a partir d'això moment, s'encarregaran de dur a terme les seues funcions.

88. Hi ha una explicació doctrinalment molt subtil que diu que en el fons no és que les diputacions desapareguen i s'encarreguen de les seues funcions les comunitats autònomes corresponents, sinó que s'hi dissolen, de manera que no es tracta tant de tindre CCAA exercint funcions d'ens locals sinó que les estructures orgàniques de les CCAA serien alhora autonòmiques i ens locals. És una qüestió, de fet, que torna a aparèixer amb el projecte del govern central de donar moltes funcions municipals a les diputacions, que ha fet a alguns criticar que ens autonòmics se n'encarreguen (per no ser ens locals). La resposta,

que ningú haja considerat que som davant una infracció a la Constitució i a l'exigència que hi haja diputacions provincials que es dedueix necessàriament, segons alguns, del mateix text constitucional.

— El cas català. L'Estatut català del 2006 va preveure en el seu article 90 la substitució de les diputacions provincials a Catalunya per les vegueries (denominació tradicional de les divisions administratives a l'antic Principat de Catalunya). A més del canvi de denominació, les funcions que l'Estatut assigna a les diputacions pretenen ser una mica més ambiciosos del que és habitual, en un incipient procés de descentralització interna (molt incipient, però), i, sobretot, aspira a canviar els límits geogràfics de les actuals províncies catalanes, la qual cosa ha estat feta per una posterior llei de vegueries aprovada pel Parlament de Catalunya.<sup>89</sup> La qüestió jurídicament interessant és que aquest procés ha explorat, alhora, dues vies de convivència del nou model amb la idea provincial reconeguda a la Constitució. D'una banda, la idea que vegueria i província no han de ser necessàriament el mateix i que, en conseqüència, poden existir vegueries amb territoris diferenciats de les províncies i amb òrgans administra-

---

òbviament, pot ser exactament la mateixa, es considere important la qüestió ontològica o no. És a dir, si no hi havia problemes perquè les CCAA exerciren funcions locals pròpies de les diputacions, ¿per què hauria d'haver-n'hi un quan el que fan és exercir funcions locals pròpies de municipis?

89. El Parlament de Catalunya va aprovar el 27 de juliol de 2010 tant la Llei de vegueries com la Llei de l'àrea metropolitana de Barcelona que la completava respecte de l'organització addicional que es considerava escaient per a l'aglomeració urbana de Barcelona i els municipis que l'envolten. A més, la Vall d'Aran té una estructura administrativa pròpia i queda fora de les vegueries. Sobre aquestes dues lleis, vegeu Tornos Mas en Cosculluela Montaner i Carbonell Porrás (2011, 121–146) i Trayter Jiménez en Cosculluela Montaner i Carbonell Porrás (2011, 345–376).

tius de gestió, mentre les províncies continuen sent les de sempre i funcionen només com a circumscripció electoral però queden buides de contingut burocràtic. Tanmateix, és la mateixa llei de vegueries la que finalment opta per un model diferenciat i menys revolucionari: províncies i vegueries seran el mateix (simplement, la vegueria serà el nom de la província a Catalunya). Això sí, com que de cara al futur es pretén crear altres vegueries que sí que afecten els límits provincials actuals (perquè una nova vegueria té alhora terrenys de Lleida i Girona i una altra de Girona i Barcelona), per a desenvolupar-les i fer-les possibles, doncs, la llei preveu que es demane al Congrés dels Diputats l'aprovació de la corresponent norma, que cree nous límits provincials-veguerials, als quals s'ajustarien les noves vegueries (queda palesa, doncs, l'equiparació).<sup>90</sup> Com que el procés encara no ha estat desenvolupat i, de fet, sembla paralitzat, no sabem ben bé si aquests nous hipotètics límits podrien ser només per a efectes administratius mentre que les antigues circumscripcions electorals es mantindrien o si, per contra, donarien lloc a l'aparició de noves províncies també a efectes electorals (que sembla el més probable, segons el raonament següent). En tot cas, el cas català, malgrat el fracàs dels intents per posar en marxa la llei (el canvi de govern sembla que l'ha paralitzada

---

90. La Llei de vegueries està molt influïda per la sentència sobre l'Estatut, que sembla impossibilitar l'opció inicialment pretesa. En aquest sentit, com en d'altres, la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut de Catalunya tampoc no és massa clara, com comenta Bayona Rocamora (2010), però sí que deixa més o menys clar que no permet la substitució de la província per la vegueria. No és, en canvi, totalment clar que impossibilita el model de província com a circumscripció i una altra cosa (diferent en els seus límits) com a òrgan administratiu, malgrat que és dubtós. En canvi, sí que sembla clar que deixa espai almenys per a una cosa: canvi de funcions per a les províncies i, fins i tot, dels seus límits (però amb acord del Congrés). Sobre aquesta doctrina i les possibilitats de joc que deixa, Fuentes i Gasó, 2010.

almenys per algun temps), sí que deixa clara una cosa: hi ha possibilitats, com a mínim respectant les fórmules de modificació provincial que l'Estat té previstes i amb el seu concurs, de fer canvis en l'organització provincial a partir de la voluntat dels òrgans autonòmics en exercici de les seues competències. Possibilitats que impliquen perfectament poder fer canvis profunds en la seua planta.

— El cas del País Basc. Malgrat que la Comunitat Foral de Navarra també presenta peculiaritats ben interessants, com ja hem assenyalat, el fet que siga una comunitat autònoma uniprovincial li lleva interès per a la nostra anàlisi, perquè a l'hora de la veritat el que hi passa no és en la pràctica diferent del que tenim per a la resta de comunitats uniprovincials (assimilació diputació-autonomia). En canvi, el cas basc és extraordinàriament interessant. Emparats en la tradició foral, la Constitució s'ha entès en el sentit que permet al País Basc l'existència de les juntes forals als tres territoris històrics, que no tenen res a veure amb el model tradicional de diputació provincial de la resta de l'Estat.<sup>91</sup> A diferència del que passa amb les vegueries catalanes, en aquest cas el conflicte no és territorial (una part de la planta i de les burocràcies que s'hi desenvolupen), sinó respecte de les funcions que exerceixen eixes juntes. Malgrat poder ser considerades expressió de l'administració provincial —gràcies a la identitat territorial, de fet, les províncies basques serveixen de circumscripció electoral sense problemes—, en la pràctica no són regulades per la Llei de bases del règim local, sinó per normes basques pròpies i tenen unes funcions (per exemple, tri-

---

91. L'article 39 LBRL confirma aquesta possibilitat en establir que els òrgans forals d'Àlaba, Guipúscoa i Biscaia conserven plenament el seu règim «peculiar» a partir de la regulació pròpia que faça l'Estatut d'Autonomia del País Basc i les lleis basques que el desenvolupen. En tot cas, la LBRL s'hi aplicarà només amb caràcter supletori.

butàries) importantíssimes i que concorren a la formació de l'autogovern basc de manera cabdal. Els procediments d'elecció dels seus membres són radicalment diferents (sufragi directe i no elecció indirecta) en correspondència a la seua gran importància. Fins i tot, a partir d'uns canvis recents en la Llei orgànica del Poder Judicial (LOPJ) i en la Llei reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa (LRJCA), s'ha de considerar que les normes que aproven tenen la consideració formal de lleis (perquè no poden ser recorregudes davant la jurisdicció administrativa) en consonància a les seues formes de creació, de tipus representatiu directe en la més exigent tradició parlamentària i a la necessitat que, per raó de tractar qüestions tributàries, hi haja una cobertura amb consideració de llei perquè afecten la llibertat i la propietat dels ciutadans. (El blindatge de la reforma de la LOPJ, però, va ser fet més aviat per a evitar recursos davant la jurisdicció ordinària i protegir aquestes decisions tributàries com la resta de normes equivalents del nostre ordenament jurídic.) El cas és que, utilitzant l'exemple basc, es veu clarament fins on podrien arribar les funcions d'unes organitzacions provincials alternatives, com d'ambicioses podrien arribar a ser, en cas que es considerés atractiu un model semblant. Ningú no ha considerat mai que aquesta manera d'organitzar el territori i de dividir les funcions d'autogovern al País Basc siga contrària la Constitució. I no sembla que la foralitat siga un element clau per a poder entendre-ho d'aquesta manera, sinó que la clau rau, senzillament, en l'autogovern entés de manera ambiciosa. O això, o considerem que la Constitució permet més marge també en aquest sentit als bascos per raons històriques (la qual cosa no tindria massa sentit). O potser no, i la foralitat és clau, de manera que una generalització del model basc s'entendria contrària a una reserva constitucional en favor d'un determinat contingut de règim local provincial que seria

el regulat en la Llei de bases. En tot cas, valga l'exemple almenys com a mostra addicional de la flexibilitat constitucional per a acceptar models innovadors i diferenciats dels que ja tenim sense que hi haja greus tensions sistèmiques constitucionals. Des d'aquesta perspectiva la qüestió de la foralitat en si no seria tan important, més enllà de servir-nos tant en un cas com en l'altre per a demostrar eixa flexibilitat constitucional (excepte, és clar, si algú volguera fer un model semblant al basc per al País Valencià).

Com s'ha vist, gran part del territori espanyol no té incorporacions provincials en sentit tradicional. Tampoc Ceuta i Melilla, per cert —el seu règim és, però, molt especial per raons evidents. Els bascos tenen un model que respecta el territori provincial però va molt més enllà en les seues funcions. Els catalans volen canviar els límits territorials per a variar la planta provincial i ajustar-la més al que consideren més eficaç al seu territori, tot respectant substancialment les funcions tradicionals que l'ordenament espanyol assigna a les diputacions provincials. Canaris i balears tenen estructures burocràtiques equivalents, però adaptades a les seues condicions geogràfiques, de manera que les estructures no són provincials sinó que tenen una planta que pren en consideració les diferents illes majors. Fins i tot en bona part del territori espanyol (comunitats uniprovincials) no hi ha diputacions provincials perquè es consideren innecessàries, atés que una administració com l'autonòmica, en coincidir en l'espai provincial, pot fer totes les seues funcions sense cap perjudici. La nota comuna a Espanya no és, doncs, l'existència de diputacions provincials: la nota comuna és l'adaptació plural a les necessitats de cada territori de la planta administrativa de tipus supralocal i l'existència d'una Constitució que ho permet, com queda clar, sense greus problemes.

A partir d'aquesta exposició, és clar que la Comunitat Valenciana podria tractar d'adaptar la seua planta terri-

torial provincial, en cas que ho volguera i ho considerara necessari; potser no com Canàries o Balears, però en tot cas sí com Catalunya. Podria, en paral·lel a aquesta mesura o de manera independent, tractar de reorganitzar les funcions de les diputacions (llevant-los competències o donant-los-en) i potser conformar-les com a instruments més participatius i democràtics, a la manera del model basc. En tot cas, per a fer-ho, primer cal una anàlisi de les funcions de les diputacions provincials i considerar pragmàticament quin és l'òrgan més adequat per a dur-les a terme i com estaria més ben organitzat el model de prescripció. Un debat que requereix, com sempre, una voluntat de fer ús de l'autogovern que fins ara, al País Valencià, ha estat ben minsa.

En tot cas, les propostes que ací es faran van en una direcció més senzilla: fer ús de l'autogovern per a, clar i ras, suprimir-les com en les comunitats autònomes uniprovincials. Ho exposem breument i n'aportem les raons.

## **Propostes de planta administrativa en matèria de diputacions provincials valencianes**

1. L'autogovern permet moltes més possibilitats de les que tradicionalment els valencians hem considerat. En matèria de diputacions provincials, com s'ha exposat, les solucions ja efectivament presents a Espanya són molt diverses. Els valencians, com a manifestació del nostre autogovern, tenim la possibilitat d'expressar preferències organitzatives. El règim local, de fet, és substancialment una competència autonòmica (malgrat que aquestes competències hagen d'estar desenvolupades en el marc estatal). Una interpretació flexible de la Constitució (si més no, en la línia del que va ser la interpretació de la norma fonamental espanyola en els anys 80 per part del

Tribunal Constitucional) hauria de permetre a les Corts valencianes o, en tot cas, a l'Estatut d'Autonomia, sense problemes, buidar de contingut funcional les institucions provincials i deixar la província com a mera circumscripció electoral.<sup>92</sup> Més encara si tenim en compte que no sembla que en la LBRL estatal hi haja clares funcions necessàries la inexistència de les quals supose un incompliment de cap tipus per a aquestes corporacions locals,<sup>93</sup>

---

92. Resulta molt interessant en aquest sentit la llei que justament les Corts valencianes van aprovar (Llei per la qual es declaren d'interés general comunitari per a la Comunitat Valenciana determinades funcions pròpies de les diputacions provincials, de 4 d'octubre de 1983, més coneguda com a Llei de coordinació de les diputacions valencianes), que oferia la possibilitat a la Generalitat Valenciana de buidar de certes competències les diputacions i a més imposar-los mesures, directrius i l'execució de polítiques. La Sentència del Tribunal Constitucional 27/1987 va declarar inconstitucionals els articles de la llei que permetien a la Generalitat anul·lar actes de les diputacions, però va considerar perfectament constitucional la resta d'articles, entre els quals hi havia la possibilitat d'efectiva integració de pràcticament totes les competències provincials i fins i tot la integració dels pressupostos associats al pressupost de la Generalitat Valenciana (Escuín Palop, 2013, 11). Malgrat que la regulació d'aquestes possibilitats mai no haja passat del Decret 129/1985 mai aplicat i recentment derogat per la nova Llei valenciana de règim local 8/2010, que té un caràcter molt més clàssic per a totes aquestes qüestions, el que resulta en tot cas molt interessant és el fet d'haver explorat aquesta possibilitat i, sobretot, que el Tribunal Constitucional entenguera com a perfectament constitucional aquesta possibilitat. Malgrat l'escepticisme que la posterior evolució del Tribunal Constitucional ens pugua generar, el que és ben cert és que la possibilitat ací defensada té una cabuda molt més ferma del que pugua semblar a primera vista dins l'ordre constitucional. Sobretot, és clar, si aquest ordre constitucional és entés de manera més flexible i descentralitzada, com el text de la Constitució permet perfectament i com aconsella una millor convivència democràtica i plural.

93. L'art. 25 LBRL preveu competències municipals, igual que l'art. 36 preveu les de les diputacions (essencialment de coordinació i ajut als municipis). Però mentre que l'art. 26 LBRL estableix quins són els serveis mínims que en tot cas ha d'oferir un municipi, en la llei no hi ha, en canvi, un contingut mínim prestacional obligatori per a les diputacions.



i que tampoc no hi ha moltes raons per a afirmar que la garantia constitucional de la seua supervivència abaste sempre i en tot cas les seues funcions administratives (hem argumentat i demostrat la seua no existència en part del territori estatal). Des d'una perspectiva jurídica, en tot cas, el que és rellevant és que les funcions que hi són assignades estiguen garantides (no el nom, per cert, sinó la funció, Zafra Víctor, 2012). La qual cosa es pot fer perfectament a partir de la fusió o dilució de les estructures provincials en les autonòmiques.

2. En cas que es considere que la regulació estatal en la Llei de bases del règim local és una limitació constitucionalment correcta de les possibilitats de decisió estatutària en la matèria, es pot arribar al mateix punt (supressió de les burocràcies provincials) seguint un model pròxim al català per a acabar en un règim semblant al de les comunitats uniprovincials: demanar la modificació dels límits territorials a l'Estat, per a aconseguir una llei estatal que declare la conversió de les tres províncies valencianes en una sola i a continuació fer la integració que han fet totes les comunitats uniprovincials. Per a arribar a aquesta solució, cal el concurs de la voluntat estatal.<sup>94</sup> No sembla, però, molt raonable que l'Estat haja de tindre molt d'interés a vetar una decisió d'aquestes característiques si ha estat adoptada pels representats del poble valencià. O, com a mínim, no tindria cap sentit que ho fera: hi ha moltes comunitats uniprovincials, el fet d'integrar en la comunitat autònoma les burocràcies provincials no dificulta en cap cas el compliment de les obligacions que l'Estat marca en les seues lleis de règim

---

94. És la mateixa Constitució la que estableix en l'art. 141 CE que qualsevol alteració dels límits provincials ha de ser feta necessàriament per les Corts Generals, mitjançant llei orgànica (els valencians ja tenim experiència respecte del procediment per al cas de Gàtova ja comentat).

local (i en la reforma que es preveu, tampoc) i un mínim respecte a les competències pròpies d'autoorganització obliga a deixar fer i a deixar als legítims representants dels ciutadans prendre decisions d'autoorganització tan evidents.

3. Qualsevulla de les dues solucions jurídiques per arribar a una mateixa situació permet continuar amb les funcions de prestació i sosteniment dels municipis que fan les diputacions (i, com veurem, també permeten actuar en la línia de la reforma en curs del règim municipal), i a més permeten integrar els serveis de tipus discrecional i les diverses competències que en matèria de cultura, infraestructures i altres qüestions que van més enllà de la vida municipal fan les diputacions, per a integrar-les dins l'entramat burocràtic de les comunitats autònomes. De fet, la solució de fer desaparèixer les diputacions permet, en la línia tantes vegades desitjada per molts, integrar les seues estructures en les comunitats autònomes per a poder utilitzar-les en la prestació de serveis. Funcionalment té tot el sentit del món.

4. Per últim, en moments com els que vivim, una proposta com la indicada té un avantatge clar en matèria d'estalvi econòmic: redueix duplicitats, integra una xarxa de prestació de serveis per al territori que es pot utilitzar per a fer més coses, permet una gestió conjunta i més eficaç en àmbits com les infraestructures, etc. Paradoxalment, en la línia (com veurem posteriorment) de les reformes que tracta de posar en marxa el govern (guanyar dimensió, integrar serveis, unificar competències...), és molt més lògic, acceptada la premissa, unificar les competències de coordinació i assistència en les comunitats autònomes i fer desaparèixer les diputacions que no pas reformar aquests òrgans i reforçar-los amb tasques en molts àmbits molt semblants a les de les mateixes comunitats autònomes. En la mesura en què la premissa que subjau en les intencions

reformistes del govern té, per a certes coses, tot el sentit del món, el que cal és deduir-ne totes les conseqüències, i apostar per les comunitats autònomes i no les diputacions provincials com a ens aglutinadors.

Sense cap tipus de dubte, sent com és possible jurídicament fer-ho (o, com a mínim intentar-ho i proposar-ho a l'Estat), qualsevol reflexió valenta i coherent amb les necessitats dels valencians hauria d'anar en el sentit de tractar de fer desaparèixer les províncies com a part de la planta organitzativa pròpia dels valencians. Podrien quedar, en el seu cas, com a circumscripcions electorals (en cas que l'Estat no obligara per a aconseguir la integració a fusionar prèviament les províncies), però la prestació de tots els serveis que té sentit fer a escala provincial en el fons és molt millor que siga autonòmica (per les raons de coherència funcional, d'estalvi econòmic i d'eficaç utilització dels aparells burocràtics ja assenyalades).

## **Castelló, València... i Alacant**

Hi ha, però, un desavantatge en el model proposat. No és tant que siga contradictori amb les consideracions de subsidiarietat i descentralització fins ara defensades (perquè les funcions que ha d'assumir la Generalitat Valenciana en el model proposat no són activitats que tinguen sentit funcionalment en proximitat), però sí que resulta evident, si parem atenció a altres consideracions, que un model com el defensat ha de ser contrapesat amb una màxima descentralització intraautonòmica i amb una màxima subsidiarietat local. És a dir, que la Generalitat Valenciana, desaparegudes les diputacions, ha de retenir només les funcions que tinguen sentit a escala autonòmica i fer ús de l'autogovern, de la mateixa manera que ho fa per a liquidar la burocràcia provincial, per a donar el més ampli

ventall de possibilitats a un règim local valencià potent i flexible. En aquest sentit, en les pàgines que vénen a continuació, es tractarà d'explicar i justificar aquest plantejament de manera completa.

Taula 1. Població de les comunitats autònomes comparades amb les províncies valencianes. Font: INE, padró del 2010.

<b>Comunitat autònoma</b>	<b>Població</b>
Andalusia	8.370.975
Catalunya	7.512.381
Madrid	6.458.684
<b>Comunitat Valenciana</b>	<b>5.111.706</b>
Galícia	2.797.653
<b>Província de València</b>	<b>2.581.147</b>
Castella i Lleó	2.559.515
País Basc	2.178.339
Canàries	2.118.519
Castella-la Manxa	2.098.373
<b>Província d'Alacant</b>	<b>1.926.285</b>
Múrcia	1.461.979
Aragó	1.347.095
Illes Balears	1.106.049
Extremadura	1.107.220
Principat d'Astúries	1.084.341
Navarra	636.924
<b>Província de Castelló</b>	<b>604.274</b>
Cantàbria	592.250
La Rioja	322.415
Ceuta	80.579
Melilla	76.034

Paga la pena, però, explicitar quines són les raons que aquesta preocupació siga tan important. La Comunitat Valenciana té més de 5 milions d'habitants. Castelló en té més de 600.000; València, 2 milions i mig llargs; i

Alacant, pràcticament dos milions. És a dir, que Alacant, com a província, té més població que Múrcia, Aragó, Illes Balears, Extremadura, Principat d'Astúries, Navarra, Cantàbria i La Rioja. Castelló té més població que Cantàbria i La Rioja i pràcticament la mateixa que Navarra. País Basc, Castella-la Manxa i les Illes Canàries també estan al voltant dels dos milions d'habitants (ço és, són poblacionalment equiparables a l'actual província d'Alacant). Fins i tot Castella i Lleó i Galícia (cap de les dues arriben als tres milions d'habitants) són regions amb unes dimensions en termes d'habitants comparables. Només Andalusia, Catalunya i Madrid són realitats demogràfiques, en el fons, substancialment i qualitativament majors que una província com la d'Alacant (fins i tot tenim països a la Unió Europea com ara Luxemburg o Malta més petits que Castelló i Alacant; i d'altres com Estònia, Letònia, Eslovènia i Xipre que són més petits que Alacant o més o menys equivalents). El que es vol dir amb això, com és evident, és que no només raons històriques i afectives, sinó necessitats funcionals evidents obliguen a tindre en compte la conveniència d'administracions de proximitat, amb responsabilitat directa i legitimitat democràtica, per als ciutadans de Castelló i Alacant. Però no només administracions locals funcionals sinó administracions locals ben potents i amb competències amplíssimes. Clar i ras: la major part dels assumptes que els afecten no poden ser gestionats des de València. Ni tan sols des d'una administració autonòmica molt desconcentrada, o fins i tot molt descentralitzada pel que fa a l'ubicació geogràfica de les seues d'institucions i òrgans administratius (perquè no deixa de ser autonòmica, i aleshores també eixos òrgans no radicats a la capital, per no perjudicar els ciutadans de València, ho han de ser en àmbits que funcionalment tinguen sentit).

Taula 2. Població dels estats de la Unió Europea comparada amb les províncies valencianes. Font: per als estats europeus, Wikipedia, projecció 1 juliol 2013; per a les províncies, INE, padró del 2010.

<b>Regió</b>	<b>Població</b>
Alemanya	80.640.000
Regne Unit	64.231.000
França	63.820.000
Itàlia	59.789.000
Espanya	46.958.000
Polònia	38.548.000
Romania	19.858.000
Països Baixos	16.795.000
Bèlgica	11.162.000
Grècia	10.758.000
Portugal	10.609.000
República Txeca	10.519.000
Hongria	9.894.000
Suècia	9.595.000
Àustria	8.477.000
Bulgària	7.261.000
Dinamarca	5.612.000
Finlàndia	5.436.000
Eslovàquia	5.413.000
<b>Comunitat Valenciana</b>	<b>5.111.706</b>
Irlanda	4.662.000
Croàcia	4.258.000
Lituània	2.956.000
<b>Província de València</b>	<b>2.581.147</b>
Eslovènia	2.062.000
Letònia	2.011.000
<b>Província d'Alacant</b>	<b>1.926.285</b>
Estònia	1.283.000
Xipre	888.000
<b>Província de Castelló</b>	<b>604.274</b>
Luxemburg	542.000
Malta	419.000

València, Castelló i Alacant tenen unes poblacions que justifiquen sobradament unes institucions locals, de proximitat, potents i amb moltes funcions. De fet, moltes més de les que tenen ara. Per subsidiarietat, per millor funcionament, per principi democràtic i per consideracions d'eficàcia. Si el repartiment entre Estat i comunitats autònomes, en clau de subsidiarietat, està constitucionalment definit amb les reserves en favor de l'Estat fetes a l'article 149 CE (és a dir, si la reflexió sobre com ha de ser resolt aquest problema de determinar on és millor posar el límit en el cas estatal està ja feta pel constituent), en el cas del repartiment entre comunitats autònomes i ens locals no hi ha regles predeterminades. Correspon doncs als òrgans legislatius, també als que ens són propis i que tenen la consideració de ser els nostres representants com a poble amb un cert autogovern, fer la reflexió i el repartiment. Com ha estat la pauta fins ara (molt poca experimentació, molt poca originalitat, molt de seguidisme...), ha estat impossible dur a terme una reflexió sobre aquesta qüestió. Amb el model proposat seria necessari fer-la i fer-la bé, amb profunditat i amb un estricte respecte per les idees de flexibilitat i subsidiarietat que s'han defensat per a generar el que s'ha anomenat una «segona descentralització» (però una de veres, una ben important) en les estructures locals valencianes.

El que passa és que aquestes estructures no poden ser les velles diputacions (ni les diputacions com són ara, totalment prescindibles). Tampoc no poden ser els actuals municipis (ni, per cert, els que planteja la reforma que proposa el govern central). Ho han de ser, d'acord amb el model que defensem i exposem, uns nous òrgans administratius locals, més potents, més flexibles, més participatius, més controlats democràticament, que conformarien el teixit de base de la nova planta que els valencians necessitem per al segle XXI i que amb les actuals eines que ens dóna el nostre autogovern hauríem de tractar d'anar bastint. Perquè és la nostra responsabilitat i tenim els instruments jurídics per a fer-ho.

## Ciutats i pobles valencians

Per a acabar de gaudir d'una planta administrativa que siga alhora útil, eficaç i econòmica, l'autogovern ha de ser utilitzat seguint els mateixos principis defensats fins ara, també, quan es tracta de dissenyar (dins les possibilitats que deixa la legislació estatal) un règim local propi per als valencians. Aquesta és una exigència evident a partir de la composició que estem fent entre els avantatges de la concentració de poder en instàncies més centralitzades (siga la Unió Europea siga l'Estat, però també, com hauria de ser evident i moltes vegades s'oblida, el nostre govern autonòmic). Les idees de democratització, eficàcia en l'acció pública i les millors possibilitats de control i participació que defensem, i que tenen el suport substancial de tota la investigació empírica que s'ha dut a terme sobre aquest tema, van en una línia clara: totes les funcions que puguem ser exercides en un nivell de proximitat haurien idealment d'organitzar-se per a promoure que efectivament s'hi puguem dur a terme.<sup>95</sup>

Aquesta idea obliga a plantejar una reflexió en què conflueixen nombroses discussions diferents: d'una banda, la necessitat de cooperació interadministrativa com a mecanisme per a fer millor les coses (via que a Espanya no

---

95. En matèria de mida ideal de les administracions, les respostes són sempre les mateixes: depèn de les funcions i de l'efectiva existència o no de possibles guanys d'eficiència per l'escala. Recordem de nou, el treball d'Alesina i Spolaore (2003).



ha estat massa transitada). De l'altra, la idea que les comunitats autònomes, beneficiàries d'un procés de descentralització, no poden obviar que cal, també, reflexionar sobre quines de les seues funcions actuals podrien perfectament ser gestionades a escala local. A més, hi ha un debat molt actiu (a Espanya, per raó de la crisi, però no només a Espanya sinó també en altres països d'Europa) sobre quines són les dimensions idònies de les administracions locals. Discussions que tenen molt a veure amb els projectes de reforma del govern espanyol i en les quals haurien d'aparèixer reflexions sobre l'eficàcia i el cost però també sobre les funcions. Posar com a exemple d'entitats locals i de reduccions del nombre de municipis les fetes en països escandinaus on sanitat i educació són competències locals és, per aquesta raó, un exemple enganyós: la mida de les institucions administratives ha de ser adequada a les funcions que tenen encomanades. En aquest sentit, a més, com tindrem ocasió de veure, de nou, els valencians no hem destacat per fer una utilització agosarada del nostre autogovern: el nostre règim local ha estat històricament regulat només per l'Estat, i quan finalment, el 2010 (mitjançant la Llei 8/2010, de 23 de juny, de règim local de la Comunitat Valenciana) hem aprovat una llei pròpia, la seua orientació ha estat més omplir buits i desenvolupar la norma estatal que no pas crear un sistema local valencià propi més original, flexible i participatiu. La qual cosa ha estat una pena, perquè la flexibilitat del nostre règim local bifront, amb un marge més ampli del que es pensa per a les comunitats autònomes, hauria de ser emprada per a adaptar el règim local a les necessitats de cada territori i les seues particularitats.

## El règim local valencià: orígens, història, morfologia

El règim local valencià, com el de tots els territoris de l'antiga Corona d'Aragó, té unes particularitats més pactistes i reflecteix tradicionalment una visió en què es dóna més importància a la gestió en clau de proximitat de molts afers que no pas el castellà. Més enllà dels noms de les figures de l'administració local, el que resulta interessant és comprovar com, en tant que únic contrapoder efectiu al del Regne, els municipis suposen un experiment de descentralització i flexibilització *avant la lettre*. No només al Regne de València sinó per tot arreu a Europa. Flexibilització que és en el fons l'origen d'altres innovacions reguladores, de liberalització comercial o de creació d'entorns més liberals. En definitiva, no és només que l'evolució jurídica europea faça els municipis agents de transformació i d'alliberament —la vella idea alemanya que *Stadtluft macht Frei* («l'aire de la ciutat fa lliure») hi apareix necessàriament—, és que amb la mateixa diversificació del poder i amb la coexistència de molts centres de decisió diversos, amb competències pròpies i maneres diferents de fer les coses, es genera un entorn d'innovació i competència que és, comptat i debatut, molt profitós en general per al país.

L'orientació a Espanya ha estat, però, molt poc flexible d'un quant temps ençà. És clar que ho va ser amb el model borbònic i amb el procés uniformitzador que considera un equivalent de progrés tota centralització i la progressiva reducció d'esferes de poder que puguen ser rellevants que no estiguen en el govern central. Els municipis valencians després de 1707 passen a regir-se a poc a poc pel dret de Castella, però a més, durant el segle XIX, aquest dret es va conformant com més i més centralitzador (per exemple, amb l'aparició de les diputacions provincials i les nombroses competències que lleven als municipis). Durant la

dictadura del general Franco aquesta tendència s'accentua encara més, amb uns municipis totalment subordinats a unes institucions centrals que, mitjançant les diputacions, els controlaven absolutament. L'arribada de la democràcia al país, a partir de 1977-1978 i la constitucionalització de la idea d'autonomia local canvien radicalment la situació fent-la més homologable a la d'altres països europeus amb més tradició d'autogovern local (recordem, de nou la importància de la Carta Europea de 1985). Des d'eixe moment els municipis espanyols recobren importància i identitat, es converteixen en actors democràtics essencials (els més pròxims als ciutadans, de fet, amb tot el que això suposa); i més per aquestes raons d'afirmació democràtica, de proximitat als ciutadans, de dinàmiques d'exigències cíviques, que per una altra cosa, acaben també convertint-se en agents polítics de primer nivell. Tot això malgrat una llista de competències a la Llei espanyola reguladora del règim local que és francament limitadora (herència encara de la visió que donava als ajuntaments un paper molt magre).<sup>96</sup> I, sobretot, malgrat l'aparició concurrent de les comunitats autònomes, que limiten naturalment la seua expansió, i de la permanència de les diputacions provincials. S'ha de recordar, a més, que aquesta importància assolida ho és en un context d'infr finançament crònic i amb unes lleis de règim local també molt rígides, que han deixat històricament molt poc de paper a la diversitat en la gestió i en l'ordenació. De fet, analitzades totes aques-

---

96. Com ja hem dit, les competències possibles, en l'article 25 LBRL permeten una acció relativament limitada, però estan compensades per una afirmació genèrica de la possibilitat que el municipi intervinga en tots els àmbits de la vida local. En canvi, els serveis municipals obligatoris, que donen una imatge més fidel del que el legislador entén com a vida local necessària (art. 26 LBRL) són ben limitats. Fins i tot si afegim les referències competencials no genèriques de l'art. 25 a la llista de l'article 26, queda una imatge d'una vida municipal bastant pobra.

tes circumstàncies, el vigor i la salut del municipalisme espanyol quasi pot semblar miraculós. La realitat probablement és molt més senzilla: donada la necessitat d'un agent polític de proximitat i la conveniència de la prestació de nombrosos serveis a eixe nivell, simplement amb el reconeixement d'una possible organització dels ens locals amb criteris democràtics es creen unes dinàmiques participatives, d'exigència, de control, de gestió democràtica de la cosa pública que s'imposen a totes les dites restriccions i acaben donat una força als ens locals que probablement no ix de les funcions que les normes els assignen sinó de les que els ciutadans, en convertir-los en instrument privilegiat de la seua participació en la cosa pública, els demanen. És a dir, que l'espai de govern (i d'acció política) de tipus local, des del moment en què rep carta de naturalesa democràtica, acaba abastant, de manera quasi ineluctable, més i més espais pel fet que els ciutadans espenten en eixa direcció. És un apunt que convé tindre ben present perquè ens parla no només de la vitalitat del municipalisme sinó de la seua importància democràtica.

En aquest context, però, l'immobilisme també ha prevalgut. Tant a Espanya com al País Valencià. Normes, ja s'ha dit, molt rígides i que permetien molt poca diversitat han regulat la qüestió local. No hi ha hagut una reflexió de fons sobre el sentit últim del règim local i com traure-li tot el profit en benefici dels ciutadans. L'ímpetu de les institucions locals i l'enorme utilització que els ciutadans en fan ha contrastat amb una nul·la preocupació per la qüestió. De fet, tant el nombre d'ajuntaments (uns 8.000 a tota Espanya), que habitualment tothom considera excessiu, com l'existència de molts ens locals de mida molt reduïda, són habitualment criticats com a exemple de despropòsit per pràcticament tots els experts en la matèria, la qual cosa contrasta amb l'aferrissada defensa que en fan els seus veïns, que no només es consideren més

representats sinó que també consideren habitualment que tenen més bons serveis. Per a arredonir el desfici, enmig d'una constant manca d'ingressos per als ens locals que té un caràcter sistèmic, els projectes del govern central veuen en la reducció del nombre de municipis una solució mitjançant la fusió dels més petits, quan són justament aquests municipis els que menys deute tenen. De nou, es nota que hi ha poca reflexió de fons sobre el model i una tendència a donar prioritat a solucions verticals, rígides, que es pretenen imposar a tots. Sense analitzar la realitat i pensant que una regla general pot tractar igualment els problemes dels municipis gallecs i els valencians. La qual cosa és totalment absurda. La realitat del terreny, fruit de la història i de la composició de voluntats arrossegada des de molts anys, és molt important. I convé tindre-la molt en compte.

En aquest sentit, convé recordar que, a hores d'ara, la situació del País Valencià en l'esfera municipal té unes coordenades ben diferents a les d'altres regions d'Espanya.<sup>97</sup> Al País Valencià hi ha 542 municipis (amb 1.768 nuclis de població diferents i 966 àrees disseminades), 7 entitats locals d'àmbit inferior al municipi i 62 mancomunitats (dades de l'INE del 2012 arreglades per Almeida Cerredà, 2013).<sup>98</sup> Tot això, per a més de cinc milions d'habitants, i per a gestionar competències que no

---

97. Agulló Mateu en Canals Aliende i Menéndez Alzamora (2013, 258-262) fa una breu tipologia dels municipis valencians que paga la pena consultar.

98. Amb una població de dret segons l'INE de 5.117.190 habitants el 2012 i per a un territori de 23.254 km<sup>2</sup>, això fa una densitat de població de més de 220 hab./km<sup>2</sup>, que es pot comparar amb la de la Comunitat de Madrid (més de 800 hab./km<sup>2</sup>) o les d'Aragó, Castella la Manxa, Extremadura i Castella i Lleó (totes per sota dels 30 hab./km<sup>2</sup>), per a entendre com de diferent és l'estructura poblacional o l'ocupació del territori en les diverses parts del territori espanyol.

inclouen educació, sanitat, grans infraestructures o carreteres i ferrocarrils, és a dir, per a gestionar competències que en general tenen un marcat caràcter local o, si es vol, comarcal. Per contrast, Espanya, que més o menys multiplica per 10 la població del País Valencià, multiplica en canvi quasi per 15 el nombre de municipis (8.117), i té un nombre molt superior al nostre d'entitats locals d'àmbit inferior al municipi (vora 4.000 a tot Espanya), la qual cosa demostra que no és exactament el mateix com està estructurat el nostre país que com ho està la resta d'Espanya. Les diferències són encara més notables si pensem en Galícia, que sense arribar als 3 milions d'habitants té 315 municipis, una proporció semblant a la nostra, però amb més de 10.000 nuclis de població diferenciats i més de 20.000 àrees disseminades. ¿De veres pot pensar algú que uns municipis amb eixes característiques són iguals als valencians i que té algun tipus de sentit que es puguen regular de la mateixa manera? Més espectacular encara és el cas de Castella i Lleó, que amb dos milions i mig d'habitants, és a dir, la meitat que el País Valencià, té més de 2.200 municipis (multiplica per quatre el nombre de municipis valencians) i també més de 2.200 entitats locals d'àmbit inferior al municipi. De nou, malgrat els intents de la llei espanyola per reconduir tot a una mateixa unitat, no són el mateix uns municipis i uns altres, no és la mateixa l'estructura municipal en un cas i en un altre i, sobretot, no té sentit pretendre que tot haja de regular-se igual. Molt probablement l'estructura d'altres regions d'Espanya és la conseqüència natural d'un medi físic, d'unes dinàmiques poblacionals que han conformat sobre el territori i la seua activitat econòmica uns determinats usos molt diferenciats, però que, en cada cas, tenen el seu sentit i la seua explicació. De la mateixa manera que molt probablement una estructura local com la de Zamora no té sentit a Alacant, ni l'estructura de

Castelló pot ser raonable a Lugo, seria interessant tindre una norma que entenguera aquesta realitat. Com tindrem ocasió de veure, les reformes que el govern espanyol vol dur a terme, en canvi, van per un camí radicalment diferent.

Ara bé, en tot cas, i tenint el règim local estatal que tenim, el que seria interessant és tractar d'aprofitar les possibilitats i el marge d'actuació que deixe l'ordenament estatal en mans de les comunitats autònomes per a bastir, al País Valencià, unes regles pròpies més atentes a la nostra diversitat (que també hi és present), més flexibles i més partidàries de la cooperació. Per al cas valencià, hem de tindre en compte que tenim una xarxa de pobles i ciutats que és en gran part producte d'una decantació històrica i que, per aquestes raons, té tot el sentit com a producte històric, però no necessàriament sempre, i per a totes les funcions requerides, adequat al que cal en l'actualitat. Per a completar el mapa local valencià, convé ser conscients que parlem d'un territori densament poblat i amb municipis en generals mitjans i grans a la plana litoral, mentre que a l'interior de Castelló i de València o a la muntanya d'Alacant sovintegen municipis menuts i les densitats són molt menors. De fet, tres de cada quatre municipis valencians estan en extensió per sota de la mitjana del terme municipal tipus espanyol (62 kilòmetres quadrats), i 219 municipis no arriben als 20 kilòmetres quadrats. Vora dos terços dels municipis valencians tenen una població inferior al miler d'habitants i només un centenar supera els 5.000 habitants. Hi ha 15 poblacions amb més de 50.000 habitants: València (vora 800.000), Alacant (més de 330.000), Elx (230.000), Castelló de la Plana (180.000), Torrevella (més de 100.000), Oriola (90.000), Torrent (80.000), Gandia (80.000), Benidorm (70.000), Paterna (70.000), Sagunt (65.000), Alcoi (60.000), Sant Vicent del Raspeig

(55.000), Elda (55.000) i Vila-real (50.000).<sup>99</sup> Després d'aquests 15 municipis més importants, hi ha al País Valencià una important xarxa de ciutats de mida intermèdia, amb una cinquantena de localitats entre 20.000 i 50.000 habitants.

És sobre aquesta realitat que hem d'actuar, una realitat en què tenim municipis (més de 200) efectivament molt menuts, però generalment en àrees molt poc poblades i on les distàncies fins a un nucli de població important poden ser considerables; una quantitat equivalent de municipis també menuts però no tant (1.000-5.000) de tipologia variada (alguns estan prop de municipis més grans, de fet una majoria, però també n'hi ha d'altres en zones menys densament poblades; quasi tots tenen, però, una identitat pròpia ben definida; alguns són costaners, o més aviat propers a municipis costaners, d'altres no; la diversitat és molt gran); i després una xarxa de ciutats mitjanes i grans en general equilibrada i molt important. Aquesta és la realitat sobre la qual ha d'actuar el règim local valencià per a tractar de crear una planta administrativa eficaç i que funcione bé, gestione els serveis per als ciutadans de manera correcta i satisfactòria, pugui generar dinàmiques de participació i control democràtic...

Sembla evident que pretendre fer tot això amb un model centralitzador i uniformitzador és no sols absurd

---

99. València, Alacant, Elx i Castelló tenen consideració *per se* de grans municipis perquè compleixen amb els requisits de la llei estatal en la matèria (art. 121 LBRL, són criteris de població), amb les peculiaritats organitzatives que se'n dedueixen; mentre que Torrevella, Torrent, Gandia i Oriola hi han accedit, prèvia sol·licitud dels municipis, per aprovació de lleis del Parlament valencià en aquest sentit (com preveu també per a municipis de més de 75.000 habitants la dita LBRL).



sinó senzillament impossible. És, però, el que sembla que pretén fer el govern espanyol.<sup>100</sup>

## **Propostes de reforma de la norma estatal**

Des de la seua presa de possessió a finals del 2011, el govern espanyol presidit per Mariano Rajoy ha tractat de posar en marxa una reforma del règim local espanyol per a imitar alguns països europeus que, durant la segona meitat del segle xx han fet diverses reformes de les seues plantes locals per a reduir el nombre de municipis (essencialment països escandinaus i el Regne Unit, malgrat que també es posa de vegades com a exemple Alemanya<sup>101</sup>). Les raons que justifiquen aquesta voluntat de reforma per part del govern són essencialment tres: voluntat d'estalvi,

---

100. No té massa sentit reiterar les crítiques que, des de fa tant de temps, es repeteixen sobre aquestes pretensions uniformitzadores del règim local, que s'han convertit en rituals enfront d'uns governs que, sistemàticament, consideren evident que la resposta més adequada és la cerca de més uniformitat. Per a tots els treballs en la matèria, en aquest mateix sentit, es poden consultar les reflexions, interessants per tradicionals i per la seua autoritat, que ja va fer fa prop d'un segle Albi (1942).

101. País on la reducció ha anat acompanyada de la creació d'entitats menors diverses amb funcions específiques. Si no fóra per aquesta qüestió, la veritat és que Alemanya seria pràcticament l'única excepció a la norma que més o menys compleixen aquestes reformes que busquen reduir el nombre d'ens locals i que en el fons busquen crear entitats locals amb funcions molt més importants i responsabilitats de gestió i despesa que no són comparables a les dels ens locals espanyols, i és complicat que mai ho puguem ser per l'existència i el blindatge constitucional de les comunitats autònomes. Sobre el règim local alemany, vegeu Rodríguez de Santiago en Cosculluela Montaner i Carbonell Porrás (2011, 269-284), on hi ha un interessant apartat final on es desenvolupen els models de democràcia directa i participativa a escala local que hi són més habituals (282-284).

de donar millors serveis als ciutadans i de racionalització de la planta administrativa. Però en el fons es redueixen a només una: estalviar diners, fins a 8.000 milions d'euros segons els càlculs, sincerament poc creïbles, publicats pel mateix govern i l'INAP, Institut Nacional d'Administració Pública, encarregat de fer la proposta de reforma.<sup>102</sup> En tot cas, es puguem resumir en una o siguen tres qüestions diferents, el ben cert és que cap d'aquestes qüestions sembla massa justificada quan les contrastem amb la realitat de la reforma plantejada.

La idea que subjau a la reforma és que els municipis menuts, per essència, generen més deute i més despeses. Una idea, però, desmentida per les dades de deute dels municipis, que confirmen justament el contrari: una tendència a l'increment del deute a mesura que s'incrementa la mida dels municipis, com assenyalen encertadament Almeida Cerredá (2013) o Carbonell Porrás (2013); a més, aquestes dades desmenteixen aquesta idea tant en termes de deute absolut com en termes de deute per habitant, i permeten visualitzar problemes molt greus de deute per

---

102. El procediment mitjançant el qual s'ha dut a terme aquesta reforma ha estat molt decebedor, no només per les constants revisions del text sinó perquè no sembla que hi haja dins la voluntat del govern res més que complir amb uns compromisos d'estalvi financer imposats a Espanya a canvi del rescat econòmic concedit per la Unió Europea per a donar ajudes a la banca espanyola (el que el govern va anomenar «préstec en condicions amb molts avantatges»). El fet és que una de les «condicions» eren estalvis per valor de 8.000 milions d'euros en el funcionament de les administracions públiques i suposadament la reforma local proposada és la via per a obtenir-los. Els càlculs sobre la possibilitat efectiva que aquest estalvi pugui existir de tots els observadors externs són ben diferents i la sensació general de caos en la quantificació de la reforma és encara més gran quan el govern ha estat incapaç d'aportar una mínima memòria econòmica que justifique aquestes afirmacions de possible estalvi. No ens podem estar, doncs, de manifestar un sa escepticisme respecte dels càlculs publicats per l'Estat i les diferents comissions a càrrec de proposar aquestes reformes.

habitant en alguns dels municipis més poblats del país.<sup>103</sup> El fet que grans ens municipals espanyols també estiguen en posicions no massa honroses en aquesta classificació (València, per cert, entre ells, però també altres municipis valencians com ara la ciutat de Gandia) permet posar en dubte els efectes necessàriament benèfics d'una fusió d'ajuntaments per a estalviar diners.

La segona idea, la de garantir millors serveis, és també curiosa, perquè totes les enquestes dutes a terme fins ara a Espanya constaten una major satisfacció dels ciutadans de pobles menuts i ciutats mitjanes amb els serveis municipals que en el cas de les grans ciutats.<sup>104</sup> La generalitzada idea que una ciutat gran permet oferir millors serveis a un cost menor sembla, doncs, que no s'acaba de correspondre amb la percepció ciutadana. És, sens dubte, veritat que els serveis d'una gran ciutat poden ser més (és a dir, que el ventall de serveis oferts és major), però potser no és tan clar que els que efectivament s'hi presten siguen pitjors en localitats més menudes. D'altra banda, la falta de controls democràtics eficaços en un país com Espanya, en un con-

---

103. De fet, malgrat no encapçalar el rànquing absolut de deute per càpita, el problema més seriós, per les seues dimensions (i perquè està en posicions capdavanteres en l'esmentat rànquing), a Espanya, el té l'Ajuntament de Madrid, que curiosament és una de les poques experiències de fusió d'ajuntaments feta amb èxit a Espanya: com es recordarà, des del final de la Guerra civil fins a 1955 s'afegiren desenes de municipis a la ciutat de Madrid per a fer-la guanyar uns 300.000 habitants i superar en nombre absolut d'habitants Barcelona. A hores d'ara el deute de la ciutat de Madrid està per damunt dels 7.000 milions d'euros (més d'un bilió de pessetes) i el govern central ha establert línies de crèdit especial per a la ciutat, a més d'estar ja sobre la taula la possibilitat d'un «rescat» a càrrec dels pressupostos de l'Estat per la magnitud del problema que suposa el deute de la capital.

104. Charron, Fernández-Albertos y Lapuente, en Lago-Peñas i Martínez-Vázquez, 2013. També hi ha un resum d'aquestes idees en Simón (2013).

text sociopolític com el nostre, permet albirar sospites que un model com el descrit afavoreix, en les grans poblacions, despeses excessives no orientades al benefici dels ciutadans sinó a la imatge, el prestigi, els interessos de certes elits. L'entestament de Govern d'Espanya, Comunitat de Madrid i Ajuntament de Madrid per ser designats, sense èxit però amb una despesa considerable, per a organitzar uns jocs olímpics en els anys 2012, 2016 i 2020, o de l'Ajuntament de València per ser subseu olímpica de vela d'aquesta candidatura, podrien ser-ne exemples perfectes.<sup>105</sup>

Resta, doncs, atendre les raons que fan referència a la «racionalització», entesa pel govern espanyol, en la tradició nacional, com una regulació sempre molt vertical, molt uniformitzadora i —cosa que és sorprenent i, com es pot deduir fàcilment pel que hem dit fins ara, clarament contrària als plantejaments ací defensats— per una recuperació del paper de les diputacions com a macroorganitzadors dels serveis locals. És a dir, que racionalitzar és, com quasi sempre a Espanya, centralitzar, ordenar verticalment i homogeniar, i no deixar pràcticament espais per a l'autoorganització.

Després de diversos esborranys,<sup>106</sup> finalment el passat 26 de juliol el Consell de Ministres va aprovar la remissió a les Corts Generals del Projecte de Llei de racionalització i sostenibilitat de l'administració local. No analitzarem el projecte amb detall, perquè no és aquesta la nostra funció; i, a més, perquè són previsibles nombrosos canvis durant la tramitació parlamentària si atenem les successives ver-

---

105. La gestió municipal feta al País Valencià als municipis més grans, i molt particularment a la ciutat de València, ens podria aportar sens dubte un seguit d'exemples molt cridaners en aquest sentit.

106. El caos en tot el procés ha estat assenyalat per molts, amb revirades en les intencions del govern i múltiples projectes i amb l'oposició de pràcticament tots els actors, com relata Jiménez Asensio (2013).

sions que han circulat del projecte simplement en la seua fase de preparació en el si del govern.<sup>107</sup> Això sí, convé repassar les seues orientacions essencials, concretant les idees i els principis que hem dit que els inspiren, per a entendre per on van els principals canvis proposats:

— El projecte vol aconseguir la fusió de municipis, però a diferència del que feia en algunes versions anteriors, ja no pretén impulsar-les obligatòriament sinó que només tracta d'«incentivar-les».<sup>108</sup> D'altra banda, això sí, el projecte dificulta moltíssim la creació d'entitats locals menors o les segregacions de municipis (que només seran possibles per a nuclis de com a mínim 5.000 habitants).

— El projecte pretén posar fi a les denominades «competències impròpies» dels municipis; funcions que han desenvolupat des de fa anys els municipis sense estar expressament arrellegades en la Llei de bases del règim local i que es considera que són un malbaratament de recursos públics. La idea és «clarificar i simplificar» les competències municipals per a evitar duplicitats, donat que el govern considera que el sistema anterior no ho feia, ja que es fonamentava en una llista competencial en favor

---

107. Les crítiques a les giragonses que ha fet el projecte i fins i tot l'orientació d'alguns elements clau del projecte de llei han estat moltes i tenen tot el sentit. No sembla que les orientacions del govern estiguen molt ben fundades quan es passa de pretendre obligar a fusions municipals a només incentivar-les o quan els canvis respecte de la qüestió de la provisió de serveis locals han estat nombrosos en cada nova versió del projecte, de manera que no se sap ben bé com acabarà la cosa. A tall d'exemple sobre aquestes fonamentades crítiques, vegeu Tejedor Bielsa (2013).

108. El dictamen del Consell d'Estat, molt crític en aquest i en altres aspectes amb la formulació del text de l'avantprojecte, i que va entendre inconstitucionals algunes d'aquestes fórmules per anar contra l'autonomia local, ha estat clarament clau en el fet que el text finalment presentat pel govern siga menys agressiu amb l'autonomia local.

dels municipis no tancada.<sup>109</sup> La llei pretén, a partir de la seua aprovació, seguir estrictament el principi d'«una competència, una administració» i establir quines competències pròpies i delegades corresponen exactament a l'administració local. Només quan estiga garantida la prestació dels serveis obligatoris, quan siga sostenible finançament i quan no s'incórrega en duplicitat, els ajuntaments podran prestar, a més, altres serveis addicionals als serveis obligatoris que la llei els encarrega garantir. En aquest sentit, és extraordinàriament interessant i significatiu (per com tracta de reduir les funcions municipals) que el projecte parle de limitar l'abast de les competències a «qüestions d'interés exclusivament local en matèria d'habitatge, turisme, serveis socials (avaluació i informació de situacions de necessitat social o atenció immediata per exclusió social), sanitat (protecció de la salubritat pública i relacionades amb cementeris i serveis funeraris) i educació (participació en el compliment de l'escolaritat obligatòria i cooperació per a la construcció de nous centres docents)». A més, les competències en matèria d'atenció primària es diu clarament que seran en exclusiva de les comunitats autònomes, així com les de prestació de serveis socials i de reinserció social. També les que siguen matèria d'inspecció sanitària d'escorxadors, indústries d'aliments i begudes... Com es pot veure, la pretensió de reducció de l'esfera d'actuació d'alguns municipis és clara; i, per cert, ben contradictòria amb la idea de tractar de fer-los més grans mitjançant les fusions incentivades

---

109. Hi ha a la LBRL, com ja hem vist, una clàusula en l'art. 25 actual que permet actuar sobre qualsevol afer d'interés local. L'art. 25.1 LBRL diu que els municipis, per a la gestió dels seus interessos poden promoure «tota classe d'activitats i prestar tota classe de serveis» que siguen adequats per a satisfer necessitats i aspiracions dels veïns. Com és evident, amb aquesta redacció hi ha unes possibilitats legals que els municipis, per pressió dels ciutadans, han aprofitat.

de municipis.<sup>110</sup> Amb l'ajut de les obligacions en matèria d'estabilitat pressupostària, tot això permet un control al govern central molt important sobre les activitats municipals, fins i tot en els casos en què els ajuntaments estiguen en dèficit, amb possibilitat de supressió de competències impròpies, d'entitats locals menors, propostes de fusió i obligació de fer ús dels serveis que oferiran les diputacions, etc.<sup>111</sup>

— El projecte renuncia, això sí, a la idea d'establir un «cost estàndard» dels serveis municipals a partir del qual obligaria a fer-los gestionar per una diputació provincial (com era la intenció inicial), i pareix que finalment, segons sembla que avança la tramitació parlamentària, també renuncia a fer-ho mitjançant la idea de «cost efectiu» específic de cada servei per a cada ajuntament. En tot cas, és complicat dir res en aquest punt sobre com pot acabar la llei donats els canvis de criteri detectats fins hui. És clar, però, que la intenció és traslladar, si més no de manera voluntària, cada vegada més serveis a les estructures provincials que «centralitzarien» els serveis. O més aviat la contractació i la licitació. Si finalment la cosa va en la línia econòmica marcada pel govern (que jurídicament, com ja s'ha dit, és lluny de ser clara), la seua idea és que les diputacions provincials s'encarreguen de coordinar serveis

---

110. Sobre aquesta contradicció, resulta interessant veure el que diuen Gómez-Reino i Martínez-Vázquez en Lago-Peñas i Martínez-Vázquez (2013). L'experiència comparada mostra que, lògicament, i en contra del que pretén fer ací el govern, hi ha una clara correlació entre un nombre més gran de competències i les dimensions més grans dels municipis i no al contrari, com sembla ser la idea del govern.

111. El principi d'autonomia local de l'art. 140 CE semblaria que no pot oposar-se vàlidament, almenys no en la seua concepció actual, a la hipertrofiada visió que es té del principi d'estabilitat pressupostària i dels grans poders que per a fer-lo valdre s'han assignat a l'Estat des de la reforma constitucional de l'art. 135 CE.

mínims obligatoris per als municipis menors de 20.000 habitants (recordem que això és pràcticament el 80 % dels municipis valencians) quan aquest cost siga entés com a inapropiat pel criteri que s'estime (o per pacte). Si pensem en un model de gestió indirecta de serveis, el que estem fent és reduir la competència, anar cap a mercats més dominats per grans empreses i en què la contractació depenga de menys actors.<sup>112</sup>

— Es fixa un sistema retributiu per als càrrecs públics locals directament des de la legislació estatal en matèria de règim local. Malgrat que el projecte finalment renuncia a posicions inicials com deixar sense sou tots els càrrecs locals de municipis petits, hi haurà límits segons criteris poblacionals en el nombre de càrrecs que podran tindre un règim de retribució en dedicació exclusiva (cap per als municipis de 1.500 habitants, només un a continuació i, amb la població, en nombre creixent). Els sous es limiten a partir dels sous dels càrrecs de l'administració de l'Estat (es pren com a exemple el sou d'un secretari d'Estat, amb reduccions depenent de la mida del municipi). També es limita, a més, el nombre de llocs de personal eventual (assessors) possibles en cada municipi.

Com es pot comprovar, les mesures van totes en la mateixa línia: ordenar amb un model el més homogeni possible els municipis, establir un control financer molt ferm per part de l'Estat (la qual cosa, per cert, hauria de suposar una profunda revisió del que s'entén jurídicament a Espanya per autonomia local en cas que es considere possible i constitucional), organitzar des de l'Estat (o, com a mínim, emmarcar organitzativament) sous, recursos, personal (la

---

112. Curiosament, l'evidència empírica ens diu que en situacions semblants, com ha estat la reforma feta a Dinamarca, un canvi en aquest mateix sentit no ha fet minvat la corrupció o les ineficiències: simplement les ha canviades d'escala i no sempre per a bé (Cuñat, 2013).



qual cosa, de nou, casa malament amb la idea d'autonomia) i establir mecanismes, majoritàriament voluntaris (els coactius es deixen per a situacions de dèficit, donat l'informe del Consell d'Estat que exposava, ben encertadament, la inconstitucionalitat de les mesures en un altre cas) de fusió i d'ordenació de serveis per part de les diputacions. Sorprenentment (o no tant), tota aquesta reordenació del règim local no avança, però, en qüestions de finançament i corresponsabilitat fiscal. Més curiós encara: malgrat aspirar a incentivar fusions municipals (fins i tot preveure possibles obligacions en cas d'incompliment del deute), la norma resultant lleva competències als municipis més grans perquè les anomenades «competències impròpies» eren més nombroses, com és lògic, com més recursos i dimensions tenien les administracions locals. La norma vol crear ens locals molt grans però amb competències ben reduïdes (el cas de les minses accions que s'acorden en sanitat o respecte dels serveis socials, per no parlar de l'educació, és paradigmàtic). I per acabar d'arredonir-ho, preveu mecanismes de prestació de serveis verticals i jerarquitats per a millorar la prestació, amb estructures com les diputacions en paper de coordinadores o gestores, la quals cosa no té cap lògica política ni econòmica.<sup>113</sup>

---

113. Aconseguir economies d'escala en serveis com l'arreglament del fem o el subministrament d'aigua és òbviament possible (encara que en el primer cas són necessàriament molt reduïdes), però pretendre aconseguir-ho amb un model d'imposició en compte de la col·laboració fa que es puguen produir nombroses situacions ben curioses i de molt complicada racionalitat econòmica: pensem en una diputació que haguera d'encarregar-se d'arreglar el fem (o distribuir l'aigua) a municipis petits i repartits per la geografia de la província sense cap continuïtat. De fet, l'evidència comparada és també clara en aquest sentit, com De Mello i Lago-Peñas i també Dafflon en Lago-Peñas i Martínez-Vázquez (2013).

En tot cas, sembla que aquest és el marc en què haurà de moure's el règim local valencià del futur. Haurem de veure com acaba finalment la llei, però amb un text d'aquestes característiques és més important que mai oferir alternatives pròpies aprofitant els espais que puguen quedar.

## **El règim local autonòmic i la Llei de règim local de la Comunitat Valenciana de 2010**

El règim local valencià ha estat des de 1978 el règim local espanyol. La situació, a hores d'ara, no és substancialment diferent, malgrat l'aprovació fa dos anys de la Llei valenciana de règim local (LRRCV) de 2010, que planteja canvis importants i després una ambició interessant, en el que és un canvi d'actitud sens dubte digne de ser esmentat, però que després no ha estat concretada en l'acció de govern.<sup>114</sup> Més de tres dècades després d'haver assolit l'autonomia —és a dir, quan ja no es pot apel·lar a la prudència, la falta d'experiència o la falta de formació—, aquesta és una llei de règim local valenciana, com a mínim, pròpia d'una autonomia política madura. Que, de moment, això sí, no ha passat

---

114. Sobre la LRRCV hi ha dos amplis comentaris monogràfics molt complets i interessants. D'una banda, el dirigit per Gieure le Caressant (2011), de caràcter més explicatiu i en gran part realitzat per tècnics d'administració local, i de l'altra el coordinat per Díez Sánchez (2012), en què interessantment de nou trobem un esforç explicatiu molt complet i ben realitzat d'instàncies organitzatives valencianes protagonitzat, essencialment, per professors de la Universitat d'Alacant. També sobre la LRRCV, Agulló Mateu en Canales Aliende i Menéndez Alzamora (2013, 274-286) i Martín Cubas (2010) amb reflexions més crítiques i molt interessants sobre l'aleshores projecte de llei, a partir d'una anàlisi sobre el sentit i la posició de l'organització municipal en l'actual estructura política i social.

de ser una afirmació més propagandística que no amb efectes reals en la seua aplicació al territori. La qual cosa resulta una pena perquè, a més, després de la STC 31/2010 i la confirmació de l'existència d'eixe espai per a regular des de la comunitat autònoma aquestes qüestions, donat el caràcter «bifront» del règim local, potser la necessitat d'actuació autonòmica és més important que mai, per a compensar l'acció d'un govern central que, com hem vist, només troba solucions en la uniformització (sobre el caràcter bifront aplicat al cas valencià, vegeu Díaz Sánchez, 2012).<sup>115</sup> En l'Estatut d'Autonomia del País Valencià, aprofitant aquestes possibilitats tenim 4 articles (art. 63 a 66) que han substituït i ampliat els continguts del que abans estava en l'article 44, encara que en el fons amb la mateixa orientació: donar els elements essencials per al desplegament de les administracions locals, reconeixent-los l'autonomia de manera molt emfàtica i anticipant la creació tant d'una llei valenciana pròpia en la matèria com de diversos consells de coordinació. Es pot comprovar de la seua lectura, doncs, que l'esperit estatutari és, clarament, molt municipalista. Sorprenentment, la pràctica no ho ha estat mai massa.

---

115. És cert que la possibilitat que els Estatuts concórreguen, àmpliament, a la regulació de qüestions referides al règim local ha estat polèmica. Ara bé, posicions com les que darrerament ha defés Velasco Caballero (2007 i 2009) han acabat per ser confirmades per la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, que, encara que no acceptant qualsevol regulació i obligant a respectar els postulats d'una LBRL que, al mateix temps, queda també limitada en el seu possible desenvolupament, accepta l'entrada en la regulació d'aquesta qüestió dels estatuts d'autonomia. Sobre el reconeixement explícit del règim local com una «matèria pròpia» dels estatuts d'autonomia a la STC 31/2010, Galán Galán i Gracia Retortillo (2010) i l'explicació que el mateix Velasco Caballero en fa a Cosculluela Montaner i Carbonell Porrás (2011, 85-117).

Malgrat la falta de seguida esmentada, convé, això sí, saludar la inspiració de la LRLCV. Encara que hauria pogut anar més enllà, la norma deixa novetats interessants i, sobretot, obri una línia valenta de flexibilització (o de possible flexibilització) que hauria de ser l'orientació dominant de futur. Per una vegada, de fet, sembla que els valencians tenim una norma que s'allunya de la clàssica manca d'espenta i nul·la voluntat d'autogovern i d'originalitat o ganes d'experimentació que hem criticat tant. És una bona notícia, però malauradament, de moment, aquesta línia (entre la crisi econòmica, que la llei del govern sembla que va justament en una direcció contrària i la tradicional inèrcia administrativa valenciana a transitar per territoris ja coneguts) no ha tingut continuïtat.

És ben cert que la llei en gran part es limita a reiterar i ordenar les obligacions estatals i que essencialment «innova» concretant i desenvolupant aspectes de la llei estatal, sense aprofitar massa el marge de joc que, segons la jurisprudència constitucional, tenen les comunitats autònomes per a ordenar substancialment el règim local, que no deixa de ser una competència pròpia. S'ha de reconèixer, però, que alguna cosa sí que fa, i que la veritat és que aquesta voluntat, a més, és una excepció. La resta de comunitats autònomes han estat també molt prudents al respecte: el País Basc està concentrat en les juntes forals quant a innovacions; Catalunya va incloure noves possibilitats en l'Estatut, però de moment han quedat aturades, i només Andalusia ha aprovat una llei pròpia de règim local amb característiques semblants a la valenciana, mentre que la resta de regions, per a no fer aportacions amb algun sentit, han preferit no fer-ne.

La norma valenciana, per exemple, resulta molt completa i tècnicament adequada, potser és ben útil per a resoldre problemes concrets i dubtes interpretatius en els ajuntaments. I conté un esperit molt contrari al de la reforma en marxa del govern central: no lleva competències

als municipis sinó que les amplia amb caràcter general,<sup>116</sup> a més de permetre, en tot cas, la possibilitat de transferència o delegació de qualsevol altra competència de la Generalitat la gestió de la qual es considere més convenient per part dels municipis, la qual cosa és un mecanisme molt interessant i orientat en la direcció correcta que, a més, té l'avantatge de, jugant amb les delegacions, poder enquadrar-se perfectament en el marc de la llei estatal segons la proposta de reforma (perquè sembla que la proposta no té res contra les delegacions sempre i quan es respecte la idea d'«una competència, una administració»). A més, la norma té algunes petites innovacions interessants de tipus organitzatiu, com tractar d'adequar-se a la diversitat local més que la norma estatal, que resulten sens dubte l'orientació correcta (amb un règim especial i simplificat de gestió per a municipis molt petits, de més de 500 habitants, l'anomenat règim de gestió compartida<sup>117</sup>). En aquest mateix sentit, la norma impulsa i fomenta figures associatives municipals, mitjançant mancomunitats i crea mecanismes nous de participació.<sup>118</sup> De nou, malgrat una certa manca de concreció posterior en l'aplicació de la norma (però això no se li pot retraure al legislador), la direcció és correctíssima: flexibilitat, col·laboració, cooperació.

En canvi, no hi ha avanços en matèria de diners i finançament. El Fons de cooperació municipal que preveu la llei no determina quanties ni canvia el règim de no responsabilitat, perquè depèn en la seua dotació directament de la Generalitat Valenciana.

---

116. La llista de competències de la norma en vigor estatal es completa amb les referents a la seguretat alimentària, escorxadors, fires i abasts, a més de la gestió d'animals abandonats, gestió de pastures i gestió i manteniment d'infraestructures d'interés agrari (art. 33).

117. Hi ha una explicació interessant del seu funcionament i d'alguns dels possibles problemes de la regulació en Cantó, en Díez Sánchez (2012).

118. Català Martí en Díez Sánchez (2013).

## Vers un règim local propi i les seues possibilitats constitucionals

A partir del que hem comentat, es pot tractar de sintetitzar en poques propostes com hauria de gestionar-se la planta local valenciana en el context actual. Hom ho farà, com sempre, dins l'ordre constitucional i el marc estatal, que són elements que ens vénen donats, però mirant de maximitzar l'eficàcia a partir d'un desenvolupament ambiciós en clau valenciana. En aquest sentit es poden avançar algunes propostes:

1. No s'ha de considerar el marc legal estatal com a punt d'arribada, sinó com a punt d'eixida per a desenvolupar un règim local propi més ambiciós, flexible i descentralitzat. En clau valenciana, per exemple, i aprofitant el caràcter bifront del règim local, seria perfectament possible tractar de blindar competències per als municipis que anaren més enllà del règim local proposat per l'Estat. O, senzillament, en la línia marcada per la mateixa llei valenciana de règim local, extremar l'ús de les possibilitats de delegació de competències autonòmiques en els municipis que ho demanen, com per altra banda seria fins i tot possible amb la reforma del govern central prevista. Sense paternalismes, establint garanties de compliment de la funció, però conformant com a dret dels municipis poder accedir a la delegació si es compleixen els requisits en qüestió. Cal tindre en compte, en aquest sentit, que no té sentit llevar competències als municipis. El mateix fet de l'existència i el vigor de les anomenades «competències impròpies» que el govern vol liquidar demostra la seua necessitat social i molt probablement la raonabilitat que siguen els municipis qui les presten. El projecte del govern, si s'aprova finalment, elimina les competències impròpies compartides, però, en tot cas, com que la voluntat del govern és respectar el principi d'«una competència, una adminis-

tració», això no és obstacle perquè la norma autonòmica, dins el seu espai, pugua preveure, respectant la regla, que siga el municipi i no un nivell superior de govern l'encarregat de la prestació. I tampoc no vol dir que el sistema haja de ser sempre el mateix; es pot establir, com s'ha proposat, un sistema d'assumpció de competències a partir de l'efectiva demostració, i de la voluntat, dels municipis d'assolir-la, de manera que la mateixa competència seria prestada en uns casos pels municipis i en altres no, però en tot cas es respectaria la idea d'«una competència, una administració».

2. Pel que fa al redimensionament de les diputacions i les seues noves funcions de coordinació o prestació de serveis locals, la proposta d'aquest treball, coherentment amb el que s'ha desenvolupat en el capítol tercer dedicat als òrgans provincials en el sentit que passa per la seua eliminació-confusió amb la Generalitat Valenciana, no té problemes d'integració: seria la Generalitat Valenciana qui hauria de fer les funcions de coordinació, promoció, substitució de funcions (si escau) que preveu la reforma del govern central (exactament com passarà en les comunitats uniprovincials sense que això supose cap problema), i, com ja s'ha dit, hauria de fer-ho amb criteris propis i descentralitzadors.

3. Cal una reforma del finançament local en profunditat, millorant i molt el que és el veritable punt negre de la llei valenciana (en altres coses, fins i tot per a un desplegament local més ambiciós i flexible molt aprofitable). Per a poder gestionar bé competències, cal tindre assegurat el finançament i, a més, cal que depenga en la mesura del possible de decisions també sobre ingressos, no només de la capacitat de tindre assignat un pressupost determinat per a fer despesa. En aquest sentit, el Fons que proposa la LRLCV es queda molt curt (tant per no preveure quanties concretes com per no preveure sistemes de corresponsa-

bilitat) i deixa els municipis en una situació de dependència permanent respecte de la Generalitat. Com és evident, una aposta per aprofundir el règim local i donar més espai als ajuntaments implica, també, donar-los més responsabilitats tributàries i una assegurança respecte del finançament que hui en dia no tenen.

4. En matèria de fusions i desaparició de municipis hi ha dos elements clau que convé ressaltar. El primer és que potser sí que sobren municipis (i no necessàriament sempre els més petits, pensem en municipis que comparteixen pràcticament tota la seua malla urbana malgrat ser de mida mitjana), però no té sentit, i menys encara en cas que aquesta evidència siga tan clara, forçar fusions. La solució del projecte del govern estatal després del crític informe del Consell d'Estat amb les seues primeres intencions (i també de la llei valenciana) d'incentivar fusions és per aquesta raó més adequada. La segona qüestió és que potser la reticència general a no prescindir del municipi, tot i els problemes de prestació de serveis que poden deduir-se a vegades de voler conservar-lo a tota costa en casos de localitats molt petites té tot el sentit del món: ser municipi garanteix tindre un espai de responsabilitat i control polític de proximitat que, per molt que hi haja qui no ho vulga veure, és molt important. De manera que potser no ens cal eliminar els municipis ja existents (o si s'eliminen, s'haurien de pensar ben seriosament alternatives de descentralització i desconcentració interna equivalents, com han fet per exemple els alemanys per a garantir que eixos espais de control polític i corresponsabilització no es perden), sinó aprofitar-los, i molt, per a tot el que sí que poden fer (com a vies de participació i control).

5. Respecte del que no poden fer, és evident que els municipis més petits no poden fer moltes coses. En el model proposat, desaparegudes les diputacions, l'assistència i substitució dels municipis en les seues funcions seria a càrrec de la Generalitat Valenciana, però de nou en aquest



sentit l'orientació de la Llei valenciana de règim local és molt interessant: la cooperació voluntària i la posada en marxa de sistemes de gestió comuna quan són els mateixos municipis els qui volen fer-ho, funciona sempre millor que els sistemes integrats verticalment i obligatoris, té més lògica democràtica i, sobretot, permet adaptar el sistema millor a les efectives necessitats dels ciutadans i del territori: la millor planta administrativa local és la que confia en l'associacionisme municipal i només com a últim recurs, si el municipi no resol per si mateix el problema i no busca com fer-ho col·lectivament, deixar que siga l'ens superior (Generalitat Valenciana, en cas que no hi haja diputacions provincials) qui assistisca el municipi. Aquest model, com es veu, és correlatiu i complementari al sistema de delegacions ambiciosos proposat adés, que podrien ser, també, possibles dins un model d'associacionisme municipal incentivat i ambiciós.

6. Amb una planta municipal estructurada d'aquesta manera, a més, els mecanismes de responsabilitat i de control democràtic sobre la gestió dels serveis funcionen perfectament, per raons de proximitat. Els mecanismes de participació ciutadana i efectiva cogestió dels afers públics, amb transparència i exigència, que són una de les assignatures pendents de la nostra organització i el nostre funcionament administratiu, podrien beneficiar-se'n molt.

7. Pel que fa als diners públics i als controls, si la llei estatal els estableix i es consideren constitucionals, no hi ha res a dir (tot i l'evident restricció de l'autonomia local que suposen, emparada constitucionalment gràcies al gran valor jurídic que a hores d'ara es considera que té el principi constitucional de restricció del dèficit públic i els exorbitants poders que ha atorgat a l'Estat la nova redacció de l'article 135 de la Constitució i que, pel que sembla, s'ha convertit en legitimador competencial d'una potència mai no vista en el nostre sistema constitucional). Però cal

notar que un model de descentralització i control efectiu per part dels ciutadans, en un context ideal, hauria de poder prescindir-ne.

8. Per últim, i com es pot veure, aquest model proposa, com ja s'ha vist, una planta valenciana a dos nivells: comunitat autònoma i municipis. Ara bé, amb uns municipis que, depenent de la seua voluntat i les seues dimensions, poden arribar a tindre competències molt nombroses i d'una gran significació social, política i econòmica (les que actualment ja estan exercint, en matèries compartides, i fins i tot moltes més, per exemple en serveis socials, educació i sanitat), mentre que d'altres, més petits o menys ambiciosos, en tindran menys. Com a espai intermedi, es proposa un model també molt ambiciós de col·laboració intermunicipal que permeta als municipis menys grans i amb menys recursos, poder accedir al sostre competencial màxim si justifiquen associativament la capacitat de fer-ho. Per a posar en marxa un sistema com aquest i explicar l'opció defensada, cal revisar mínimament les possibilitats actuals de la planta administrativa valenciana entre les actuals diputacions i els municipis, les diverses opcions existents i analitzar com podrien utilitzar-se per a acabar de tindre un model coherent. Serà l'última part d'aquest treball.

## Comarques... i altres possibilitats

Necessàriament, el recorregut per la planta institucional valenciana ha d'analitzar també les possibles estructures que es poden situar entre els municipis i l'administració autonòmica, que, més enllà de les províncies, han estat sempre una possibilitat, ja prevista en les vetustes lleis estatals de règim local, per una banda i, per l'altra, expressament assenyalades en l'Estatut valencià, des del seu origen el 1982, com un nivell de govern addicional en forma de comarques.<sup>119</sup> Si l'estudi d'aquestes instàncies s'ha de fer sempre amb cura, més important encara és referir-nos-hi quan, a partir del discurs que estem fent, aquestes estructures considerem que han de ser importants i tindre una funció clau dins el nostre projecte de descentralització en la mesura que poden ser conformades, justament, com a instruments de la desitjable flexibilització i adaptació funcional de què parlem. De la mateixa manera que, amb municipis fusionats o sense (però, evidentment, amb més importància com més grans siguen les entitats locals, siga com a conseqüència de processos de fusió siga per la

---

119. En la versió original de l'Estatut, en principi, sembla que les comarques hi són considerades no com una possibilitat sinó com una necessitat que la Generalitat Valenciana hauria de desenvolupar. Es tracta d'una més d'aquestes exigències estatutàries que la nostra autonomia política, sempre poc ambiciosa, no ha considerat imprescindible fer complir. En el text de l'any 2006, en canvi, ja queda clar que les comarques són una possibilitat, però no se'n pot deduir en cap cas que hi haja una obligació jurídica d'establir-les.

mateixa normalitat del creixement demogràfic), també les estructures d'àmbit inferior al municipal (com les que ja preveuen les lleis actuals o altres que es puguen crear) són absolutament essencials per a garantir proximitat i participació a escala de barri, de comunitat, i per això resulten també essencials per al model que defenem. Les conclusions que dibuixarem són, doncs, absolutament previsibles a partir del que hem dit fins ara. Com que, a més, bona part de les propostes van en el sentit d'una nova configuració i una nova utilització d'aquestes figures, el repàs a la realitat actual —desordenada i amb poca utilitat estructural— serà ràpid, per a centrar-nos en un possible disseny alternatiu més assenyat.

### **Mancomunitats, consorcis i altres estructures: viabilitat i necessitat**

Resulta si més no curiós el nul entusiasme que mancomunitats, consorcis i altres estructures associatives o col·laboratives pròpies de l'àmbit municipal generen als actuals gestors del govern espanyol. Malgrat la seua presència en totes les lleis de règim local des de fa dècades, tant en les estatals com per exemple en la llei valenciana del 2010, la realitat és que aquest tipus d'entitats són considerades en el projecte de reforma local com a tendencialment «sospitoses», llevat que, en la forma habitual del consorci hi haja un control clar per part d'alguna entitat «superior» que «controle i ordene» la situació.<sup>120</sup> Les àrees metropo-

---

120. La regulació del consorci diu que han d'intervenir-hi diverses administracions territorials, cosa que ha estat interpretada tradicionalment com que hi han de ser presents administracions «de diversos nivell», i això els ha convertit en instruments privilegiats per a establir estructures de col·laboració asimètrica de municipis amb, sobretot, di-

litanes, com la dissortada experiència del difunt Consell Metropolità de l'Horta demostra, han patit uns recels molt semblants (a més de la tradicional dificultat que suposa fer entrar en una estructura de coordinació un municipi, en aquest cas la ciutat de València, de dimensions molt més grans, en tots els ordres, als de la resta), i només els ens metropolitans funcionals i especialitzats, amb una direcció molt controlada han pogut funcionar sense grans recels.<sup>121</sup>

Malgrat això, la realitat associativa dels municipis existeix i pren volada a mesura que apareixen noves necessitats. Les mancomunitats, malgrat el fracàs clamorós d'algunes, són una realitat també viva i funcional moltes vegades. El fracàs puntual d'alguna d'aquestes no hauria de servir per a estigmatitzar la figura, sinó, a l'inrevés, per a avaluar la utilitat d'un instrument que permet experimentar i tornar a començar o simplement liquidar l'experiment en cas que no surten bé les coses. En l'únic treball monogràfic que s'ha fet sobre les mancomunitats de municipis, segons crec, al País Valencià, García Tobarra (2002) fa una anàlisi ben acurada del fenomen i les conclusions no poden ser més clares: hi ha moltes mancomunitats que efectivament funcionen, que ho fan bé i que

---

putacions provincials. Sobre els consorcis, i amb referències a diferents casos valencians, vegeu Iranzo Tatay (2012).

121. Sobre ens metropolitans valencians vegeu Sevilla Merino (1985), i després, més en concret, sobre l'experiència del Consell Metropolità de l'Horta, del seu fracàs i de la seua liquidació, vegeu Valencia Martín en Díez Sánchez (2013). En aquest treball també podem trobar interessants referències als models sectorials que a hores d'ara sí que permeten una certa coordinació de polítiques metropolitanes a l'àrea de València ciutat i rodalia amb entitats com l'EMTRE (per al tractament de residus) o l'EMSHI (per la gestió d'aigües), així com una referència a la integració de representants locals en un ens per altra banda autònom com és l'Agència Valenciana de Mobilitat o les experiències de coordinació que s'han dut a terme en matèria d'ordenació territorial.

permeten assolir objectius funcionals de manera senzilla, col·laborativa i molt positiva per als municipis implicats. A més, a partir de l'anàlisi de les diverses desenes de projectes reeixits i fracassats, es despleguen moltes dades sobre la riquesa d'objectius i d'interessos dels municipis, però, també, al mateix temps, es pot veure com apareixen dinàmiques comarcals amb una gran naturalitat (hi ha estructures que es repeteixen, mancomunitats que naixen per a fer només algunes coses i després s'amplien, etc.). En el fons, per moltes crítiques que reben aquestes estructures, la seua pervivència mostra com a mínim un parell de coses: en primer lloc, hi ha una obstinació a crear estructures col·laboratives, malgrat la manca d'incentius per a fer-ho, que molt probablement demostra, si més no, la necessitat i la conveniència de fer ús d'aquestes estructures col·laboratives; i en segon lloc, a més, una certa repetició d'alguns esquemes de funcionament potser ens pot permetre identificar estructures territorials que, com a mínim per a una sèrie d'activitats públiques (malgrat que potser no per a totes) tenen un sentit com a estructura territorial i organitzativa per raons geogràfiques, econòmiques o poblacionals. Aquestes dues realitats faríem molt bé de no perdre-les de vista.

El projecte de llei estatal, tot i haver minvat en la seua agressivitat contra qualsevol estructura municipal superior al municipi que no estiga controlada per les diputacions provincials (en versions inicials el govern semblava entestat a tractar de liquidar-les totes, o almenys la majoria), no deixa de tindre, en la seua redacció actual, una voluntat molt clara de condicionar-les, en la mesura de les seues possibilitats, a una direcció o coordinació en mans de les diputacions provincials. Aquesta pretensió de verticalització de les estructures de cooperació és una gran errada. La mateixa supervivència i generalització d'aquestes estructures demostra que, allà on millor han funcionat, una de

les raons és justament la possibilitat de cooperació lliure i voluntària. Les evidències en altres països van també en la mateixa direcció: la cooperació «forçada» funciona quasi sempre molt pitjor que deixar llibertat perquè els actors, quan els cal cooperar per a fer més bé les coses, ho facen per ells mateixos.<sup>122</sup>

La norma valenciana en matèria de règim local del 2010, en canvi, és afortunadament molt més flexible i liberal en aquest sentit, la qual cosa sembla una orientació assenyada. No pot evitar, però, tindre la convicció que la funció de la llei és donar un «menú tancat» d'opcions als municipis perquè després ells troben la solució més adequada per al seu cas. La cultura de la creació horitzontal d'estructures funcionals a partir de les necessitats de cada estructura, sense un menú prefixat, sembla encara llunyana. En tot cas, en aquest sentit, res a dir respecte del text de la norma valenciana, que és de veres que en el fons permetria un important joc a la flexibilització funcional voluntària, llevat d'expressar els dubtes sobre quina pugja ser la voluntat de la Generalitat Valenciana quan es tracte d'aplicar-la i donar-li valor, una vegada hi haja una norma estatal que sembla que tindrà una orientació ben contrària (en cas que finalment s'aprove, com tot sembla indicar, el projecte de reforma estatal). Si fins ara, amb una norma de «música» municipalista, les ganes de fer una lletra a la seua aplicació diària que fóra generosa amb els ajuntaments han estat ben minses, no seria d'estranyar, a la vista dels precedents, que l'orientació de la reforma estatal siga l'excusa perfecta per a acabar de posar tots els bastons a les rodes en les propostes de coordinació i cooperació intermunicipal que se n'isquen del model vertical i homoge-

---

122. De nou Dafflon, però sobretot De Mello i Lago-Peñas, ambdós treballs en Lago-Peñas i Martínez-Vázquez (2013).

neïtzador. En tot cas, no s'ha de perdre de vista que, per a posar en marxa moltes de les propostes en la matèria que aquí es propugnen, la llei valenciana no requeriria grans canvis en aquestes matèries. La qual cosa és, sincerament, més que suficient per a poder estar, per una vegada, moderadament satisfets amb l'ús que els valencians, en aquest cas, hem fet de la nostra autonomia des d'una perspectiva purament legislativa. La perspectiva de l'aplicació, com s'ha dit, és, però, una altra qüestió.

### **Les comarques valencianes: història d'un defalliment**

Parlar de comarques al País Valencià és parlar de molts projectes que s'han succeït des de fa anys, sense que cap haja estat capaç de prendre volada mai.<sup>123</sup> El consens sobre les bondats de la comarcalització, de fet, va ser general durant el procés estatutari. No només l'esquerra valenciana, que encara hui parla de les comarques de manera ritual, sinó també la dreta, semblaven adherir-s'hi. Fins i tot va haver-hi propostes, provinents dels partits més conservadors, de modular un sistema electoral valencià en què la comarca fóra la circumscripció electoral, de la mateixa manera que la província ho era per al sistema electoral estatal.<sup>124</sup> Sembla que tothom tenia clar que el futur de la planta valenciana, amb l'autogovern i l'Estatut, implicaria una comarcalització, i de fet aquesta intenció va aparèixer en l'Estatut de 1982 (en què es parlava de comarcalització

---

123. Es pot veure l'anàlisi que fan d'aquests projectes històrics i la seua evolució Piqueras i Membrado (1995), i sobretot un molt recent i interessantíssim treball de Membrado (2013), en què s'explica no només aquesta evolució sinó també com són les àrees funcionals en què efectivament està dividit el territori valencià per diverses actuacions públiques en l'actualitat.

124. Com interessantment recorda Villodres (2012).



com d'una exigència, i fins i tot s'estenia la idea que la mateixa llei electoral valenciana havia de prestar-hi atenció), i encara dècades després, malgrat la seua evident desconexió amb la realitat, el text del 2006 reprén la idea, com si es tractara d'una idea massa bonica per a llevar-la del text estatutari,<sup>125</sup> malgrat que ningú, ni amb governs del PSPV, ni amb governs del Partit Popular, no haja sabut mai què fer amb les comarques valencianes ni com podrien conformar-se en un nou nivell de planta administrativa.

Aquesta situació fa, fins i tot, que ni tan sols siga senzill saber quines són en realitat, a hores d'ara, les comarques valencianes. No tenim cap norma autonòmica que haja estat efectivament aprovada mai on estiguen creades, definides o identificades, malgrat les reiterades previsions estatutàries. La regulació a la LRLCV, en el seu article 53, repeteix les previsions de l'Estatut sense afegir-hi pràcticament res més, i delega a una llei posterior la determinació de la divisió comarcal.<sup>126</sup> Malgrat això, s'ha considerat tradicionalment que des d'un punt de vista intern la Generalitat Valenciana ha oficialitzat una determinada estructura comarcal que, a poc a poc, s'ha acabat imposant socialment. Un decret de 28 d'octubre de 1985 va demanar a la Conselleria d'Administració Pública la «creació de demarcacions funcionals amb incidència en el territori de la Comunitat Valenciana». Aquest informe es va publicar dos anys més tard, de manera que quedaren establides unes demarcacions territorials homologades (DTH) que la

---

125. L'article 65 de l'Estatut, en la seua versió del 2006, arreplega la idea que una llei de les Corts, amb majoria qualificada de dos terços, haurà de ser l'encarregada, si escau, d'establir la divisió comarcal i preveure les funcions que podran fer com a àrees d'acció administrativa de la Generalitat i també com a estructures per a l'agrupació funcional de la gestió d'accions municipals.

126. Sobre la regulació de la comarca a la LRLCV, vegeu Rosa Moreno en Díez Sánchez (2012).



Generalitat Valenciana ha utilitzat després per a l'ordenació del desenvolupament territorial dels seus serveis (per exemple, és molt visible en les actuacions sanitàries, amb un mapa de salut que està clarament inspirat, de fet, no només en l'estructura comarcal bàsica sinó també en les agregacions de segon nivell). Aquestes demarcacions han acabat imposant-se, més o menys, com les «comarques» oficials en el «subconscient» col·lectiu valencià (i també són les més habitualment utilitzades en l'ensenyament o, per exemple, en els mitjans de comunicació). Malgrat recollir més o menys la tradició històrica i l'herència de les diferents propostes anteriors, és de veres que no s'hi corresponen exactament (la qual cosa és inevitable, perquè hi ha diferències entre les diferents formulacions que les fan incompatibles en alguns punts), però també és cert que són, a hores d'ara, més o menys acceptades i el fonament sobre el qual la Generalitat Valenciana desenvolupa algunes de les seues polítiques quan s'apliquen sobre el territori a una escala inferior a la provincial.<sup>127</sup> Ara bé, no sempre és així. Per exemple, l'Estratègia territorial 2010-2030 definida per la Conselleria d'Infraestructures, Territori i Medi Ambient, ha definit 15 àrees funcionals que agrupen algunes d'aquestes comarques històriques: els Ports-Baix Maestrat, Castelló, la Vall del Palància, València, Requena-Utiel, la Ribera del Xúquer, Xàtiva, la Safor, la Vall d'Albaida, Alcoi, la Marina Alta, la Marina Baixa, el Vinalopó, Alacant-Ex i la Vega Baja. Sembla, doncs, que des d'aquesta Conselleria s'ha abandonat a efectes de planificació territorial la divisió tradicional i s'ha optat per una agregació comarcal per raons econòmiques i

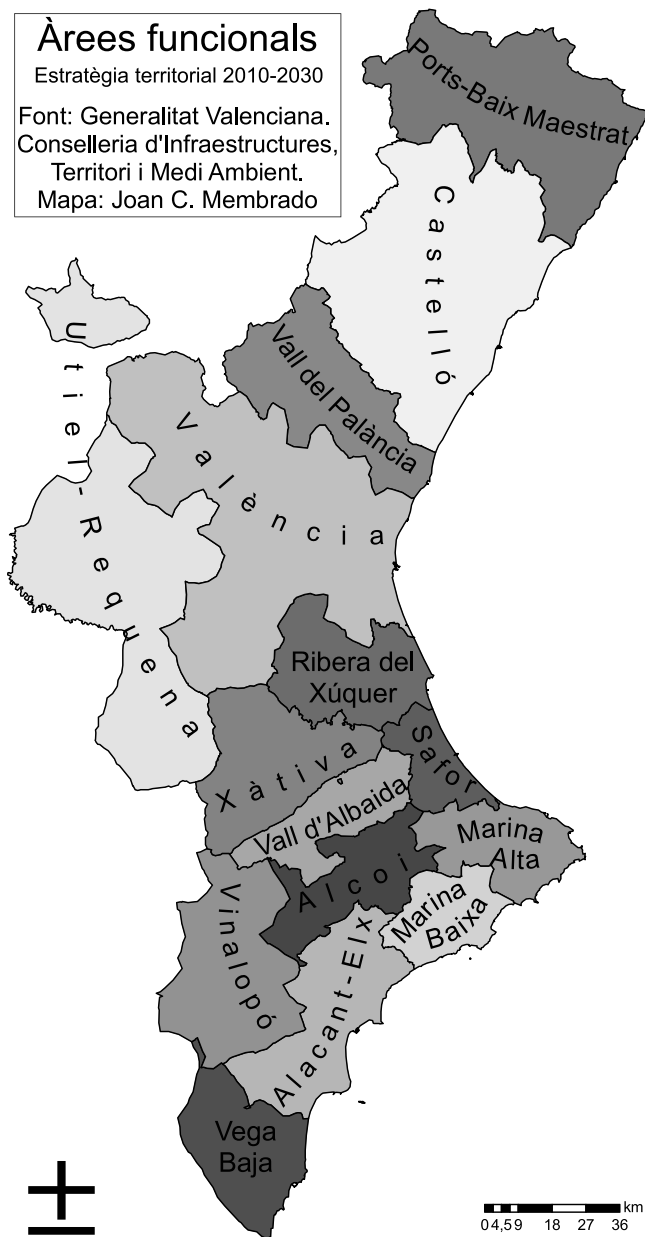
---

127. Així, el mapa territorial de la gestió de la Generalitat en matèria agrícola o educativa (amb molts serveis desconcentrats) o fins i tot el que utilitza per a les seues actuacions la Diputació de València, s'acosta molt al mapa de les DTH fixades als anys 80.

# Àrees funcionals

Estratègia territorial 2010-2030

Font: Generalitat Valenciana.  
Conselleria d'Infraestructures,  
Territori i Medi Ambient.  
Mapa: Joan C. Membrado



demogràfiques, en alguns casos. En tot cas, cal assenyalar que la base per a aquestes àrees funcionals són les DTH tradicionals. Altres exemples són les àrees sanitàries de la Generalitat, que també, per raons poblacionals, tot i tindre clarament una base comarcal, en matèria de centres hospitalaris de referència, s'acosten més a aquestes àrees funcionals.<sup>128</sup> A més, i la qüestió resulta interessant, les comarques, fixades de manera quasi secreta per les DTH, han anat conformant a poc a poc una «consciència ciutadana» de pertinença a eixes estructures comarcals que, per exemple, es manifesta en alguns casos en l'aparició de mancomunitats que respecten els l·lindars comarcals com ja hem assenyalat.<sup>129</sup> Com resulta evident, a més, en absència de norma, qüestions com la «capitalitat» de les comarques no han estat mai completament decidides (encara que hi ha una certa percepció, discutida en alguns casos, indiscutida en d'altres, sobre quina hauria de ser la capital de cadascuna d'eixes comarques, en cas que siga necessari que en tinguen).

---

128. Sobre totes aquestes qüestions, l'estudi i la superposició de mapes, el treball de Piqueras i Membrado (1995) és imprescindible. També el més recent de treball de Membrado (2013) és una eina indispensable per a entendre, a la vista dels mapes, com d'heterogènies són les necessitats i com de complicat seria pretendre una planta administrativa única, igual, homogènia, per a totes les actuacions públiques.

129. En aquest sentit es pot analitzar el treball de García Tobarra (2002) per a fer un estudi molt interessant que, probablement, ens donaria pistes de per on l'estructura comarcal en qüestió està funcionant bé i se superposa a mancomunitats eficients, perquè probablement hi ha darrere un teixit econòmic i social previ, potser determinat per la geografia, que condiona en aquest sentit l'acció pública de manera quasi natural, i on, per contra, podem trobar situacions en què els límits comarcals que normalment considerem no es corresponen amb una gestió dels serveis eficient a la llum de com l'associacionisme voluntari marca altres dinàmiques.

Taula 3. Població, superfície i densitat de les comarques valencianes, tal com les defineixen les DTH de 1r nivell. Font: Viquipèdia, amb dades de l'INE 2007.

<b>Comarca</b>	<b>Població (habitants)</b>	<b>Superfície (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Densitat (hab./km<sup>2</sup>)</b>
Alacantí	455.292	673,57	675,94
Alcoià	110.877	539,66	205,46
Alcalatén	16.638	648,68	25,65
Alt Maestrat	7.846	663,16	11,83
Alt Millars	4.386	667,06	6,58
Alt Palància	24.732	965,15	25,63
Alt Vinalopó	52.899	644,76	82,04
Baix Maestrat	80.384	1.221,32	65,78
Baix Segura	361.292	957,28	377,42
Baix Vinalopó	279.815	488,78	572,48
Camp de Morvedre	85.355	271,20	314,73
Camp de Túria	135.373	823,37	164,41
Canal de Navarrés	17.691	709,29	24,94
Comtat	27.854	377,77	73,73
Costera	72.089	528,26	136,46
Foia de Bunyol	39.768	817,37	48,65
Horta Nord	209.518	140,51	1.491,13
Horta Oest	331.698	178,84	1.854,72
Horta Sud	163.253	166,19	982,33
Marina Alta	188.567	758,02	248,76
Marina Baixa	179.546	578,67	310,27
Ports	5.262	904,07	5,82
Plana Alta	248.098	957,29	259,17
Plana Baixa	185.986	605,15	307,34
Plana d'Utiel	39.386	1.721,03	22,89
Racó d'Ademús	2.605	370,22	7,04
Ribera Alta	216.211	970,04	222,89
Ribera Baixa	80.360	276,81	290,31
Serrans	17.935	1.405,28	12,76
Safor	176.238	429,80	410,05

València ciutat	797.654	134,63	5.924,79
Vall d'Albaida	90.783	722,22	125,70
Vall de Cofrents	10.566	1.141,15	9,26
Vinalopó Mitjà	169.122	797,99	211,93
<b>Total</b>	<b>4.885.029</b>	<b>23.254,49</b>	<b>210,07</b>

Resulta interessant, doncs, analitzar mínimament aquesta estructura que s'ha anat decantant, en termes quantitatius, per a intentar reflectir la diversitat territorial amb què treballa la Generalitat Valenciana i que s'ha anat imposant, com ja s'ha dit, més per la pràctica que per la declaració legal. En total parlem de 34 comarques: 8 a Castelló (de nord a sud i d'oest a est; els Ports, el Baix Maestrat, l'Alt Maestrat, l'Alcalatén, la Plana Alta, l'Alt Millars, la Plana Baixa i l'Alt Palància), 17 a València (el Racó d'Ademús, el Camp de Morvedre, els Serrans, el Camp del Túria, la Plana d'Utiel, la Foia de Bunyol, l'entramat conformat per l'Horta Nord, l'Horta Oest, l'Horta Sud i la ciutat de València, la Vall de Cofrents, la Canal de Navarrés, la Ribera Alta, la Ribera Baixa, la Costera, la Vall d'Albaida i la Safor) i 9 a Alacant (l'Alcoià, el Comtat, la Marina Alta, la Marina Baixa, l'Alt Vinalopó, el Vinalopó Mitjà, l'Alacantí, el Baix Vinalopó i el Baix Segura).

Pel que fa a la seua extensió, la més gran de totes és la Plana d'Utiel, amb més de 1.700 km<sup>2</sup>, i les més menudes, llevat de la ciutat de València (que té consideració de demarcació territorial homologada amb 134 km<sup>2</sup>), les tres demarcacions en què queda dividida (juntament amb la dita ciutat de València) l'Horta (oest, nord i sud; cap de les tres no supera els 200 km<sup>2</sup>). Hi ha però, un gran nombre de demarcacions entre 400 i 700 km<sup>2</sup>, que podríem considerar per aquesta raó com les dimensions en què habitualment es mouen les comarques valencianes. Només algunes comarques de l'interior, amb menys població i distàncies més extenses entre els nuclis poblats, són més

grans, com la dita Plana d'Utiel, l'Alt Palància, el Camp del Túria, la Foia de Bunyol, la Plana Alta, els Ports, la Ribera Alta, els Serrans o la Vall d'Aiora. També amb una extensió superior, les comarques costaneres de l'extrem nord (el Baix Maestrat) i de l'extrem Sud (el Baix Segura). Per sota d'eixa mida, a més de les demarcacions en què queda dividida l'Horta, hi ha només algunes comarques costaneres amb una concentració important de població, com ara el Camp de Morvedre i la Ribera Baixa (perquè el Comtat i el Racó d'Ademús pràcticament arriben als esmentats 400 km<sup>2</sup>). Es pot considerar, doncs, que des d'un punt de vista territorial podem establir certes pautes: una certa homogeneïtat en l'extensió, dins uns límits, i amb les excepcions esmentades, que a més tenen certa lògica poblacional.

Pel que fa a la població, les estructures també permeten una certa lògica explicativa. Llevat del cas de València (amb més de 800.000 habitants), podem constatar que la resta de comarques costaneres (o valls on s'agrupen poblacions importants) es mouen entre els 100.000 i els 300.000 habitants. En els casos de les comarques on hi ha les poblacions més importants del País Valencià a més de la ciutat de València, això suposa un petit excés, però en el fons no massa important, com es pot comprovar a l'Alacantí que fa més de 450.000 habitants, que són la ciutat d'Alacant més 120.000 habitants més; el cas del Baix Segura, on en tenim 360.000 que, descomptant Torrevella, serien 260.000 i que tampoc no ix tant de la mitjana. Hi ha altres comarques que no arriben als 100.000 habitants, però no per massa (el Baix Maestrat, 80.000; el Camp de Morvedre, 85.000; la Costera 75.000; la Ribera Baixa 80.000 i la Vall d'Albaida 90.000). De manera que pràcticament la meitat de les demarcacions tenen una estructura poblacional que permet i justifica clarament un desplegament ambiciós de serveis comuns i prestacions,



per raons funcionals, si més no a partir de criteris poblacionals (pensem, per exemple, en l'organització dels serveis sanitaris o educatius). Les excepcions, de nou, són comarques de l'interior molt menys poblades, però generalment més grans, com l'Alcalatén (16.000 habitants), l'Alt Maestrat (7.000 habitants), l'Alt Millars (4.000 habitants), l'Alt Palància (25.000 habitants), l'Alt Vinalopó (55.000 habitants), la Canal de Navarrés (18.000 habitants), el Comtat (30.000 habitants), la Foia de Bunyol (40.000 habitants), els Ports (5.000 habitants), el Racó d'Ademús (menys de 3.000 habitants), els Serrans (20.000 habitants) i la Vall de Cofrents (10.000 habitants).

Ara bé, el cert és que, donant una ullada sobre el mapa, analitzant les experiències de mancomunitats que documenta García Tobarra (2002), comparant les estructures que en resulten amb el mapa dels consorcis entre municipis i altres administracions, i amb treballs com els de Membrado (2013) respecte de com estan fent-se les divisions territorials a efectes funcionals per a la gestió d'affers públics o la mateixa dinàmica associativa dels partits, sindicats, associacions (o fins i tot les edicions de la premsa escrita valenciana), el que ens resulta és una configuració sens dubte complicada i en què la pretensió d'establir un model unitari per a tot el territori no té gens de sentit. Tenim la ciutat de València i el Racó d'Ademús. Però fins i tot llevant de l'equació aquestes dues realitats tan disperses, també tenim la Vall de Cofrents (extensa i poc poblada) o el Comtat (no massa extens, poc poblat, però més urbà), i el Baix Segura (costaner, extens, molt poblat) o la Plana Alta (costanera, no massa extensa, molt poblada). La pregunta, doncs, ha de ser, més enllà que s'haja dut a terme o no fins ara un projecte de comarcalització, si directament té sentit fer-lo, amb unes estructures fixes, amb aquest mapa. Perquè el mapa de les demarcacions territorials de la Generalitat (diguem-ne, per simplificar,

de les comarques valencianes) té una lògica clara: singularitza àrees amb connexions culturals, geogràfiques i per tot això també econòmiques i socials com a planta per a oferir serveis, però, per molt lògica que siga l'estructura per a la Generalitat en termes de desconcentració administrativa i de prestació de serveis (donat que en general on no hi ha massa població hi ha una extensió que justifica el desplegament de serveis), això no vol dir necessàriament que també fos sensat que en aquestes demarcacions hi apareguera un altre nivell de govern, una altra estructura administrativa (com passaria també, per exemple, a Catalunya, tot i que molt embrionàriament de moment, a partir sobretot de l'impuls donat amb el nou Estatut) i com suposadament preveu i ordena també l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana (o almenys, en dóna clarament la possibilitat).

## **Una proposta de comarcalització funcional**

1. A partir de les reflexions fetes, i donada la cerca d'un sentit funcional a la planta administrativa valenciana que estem fent, utilitzant com a premisses les idees de subsidiarietat, per una banda, i per una altra, les d'estalvi i eficàcia, és molt dubtós que calga tindre una estructura addicional que se superpose a municipis (i les seues estructures col·laboratives que hem defensat de manera entusiasta) i que estiga per davall de les províncies i les seues diputacions (fins i tot en el cas que aquestes queden integrades a la Generalitat i desapareguen funcionalment) i en tot cas de la mateixa Generalitat Valenciana (i, a més, després, no ho oblidem, tenim també, per dalt, tant les estructures de l'Estat com les de la Unió Europea). Sembla, sincerament, que alguns nivells de govern ens sobrarien en aquestes estructures. De fet, com a mínim, cal prescindir de les

diputacions provincials (o, si no, la veritat, hauríem de començar a sospitar seriosament que potser el que sobra directament és l'Estat de les autonomies, en qualsevol dels dos substantius que componen l'expressió...) i de les comarques o de qualsevol estructura addicional que es pretenga interposar com a necessària entre uns ens locals que, a partir de la proposta ací desenvolupada haurien de tindre moltes competències, i la planta administrativa de la Generalitat Valenciana.

2. Ara bé, les comarques són (i l'experiència, malgrat que siga en la clandestinitat, així ho ha deixat palés) ben útils per a la pràctica administrativa desconcentrada de la Generalitat com demostra la seua pròpia dinàmica de gestió (sanitària, escolar, agrària...), de tal manera que aquesta faria bé de substituir definitivament la seua estructura de prestació provincial (hereva d'altres temps i d'altres moments) per una organització decididament comarcal. Estaria bé donar-hi visibilitat administrativa, atés que ja en tenen de cívica, social i econòmica,<sup>130</sup> i, a partir de la idea que la Generalitat assumira les competències d'assistència municipal i d'ajut i coordinació sobre els ens locals que ara tenen en part les diputacions (i que el govern central vol enfortir), usar aquestes estructures com a possibles eines de més descentralització per a incentivar i fomentar el lliure associacionisme municipal dins d'aquests àmbits.

3. Una futura llei de comarcalització per al País Valencià, doncs, hauria de consagrar l'estructura de demarcacions territorials per a ús de la Generalitat Valenciana (agafant substancialment l'actual disseny, malgrat que hi ha qui en qüestiona alguns punts, però sobretot superpo-

---

130. Explica Gallego Bono (2009) que és cada vegada més habitual que les mateixes associacions empresarials o sindicals acaben treballant en marcs comarcals per raons d'eficiència.

sant-lo a les altres divisions funcionals per a extraure'n les conclusions degudes<sup>131</sup>). Com ja es fa, però oficialitzat. A més, hauria de posar en marxa unes possibles estructures de gestió i col·laboració intermunicipals de mínims perquè els ajuntaments que ho desitgen hi estiguen per a gestionar un ampli ventall possible de competències, sempre a partir dels principis de voluntarietat (que, com hem vist, són els que millor funcionen). La llei de comarcalització podria servir com una mena de «mancomunitat prefabricada i modulable» a disposició, si ho volen, dels municipis afectats mitjançant un model de delegació de competències legalment previstes que, en cas que no es pose en marxa, romandrien en la comunitat autònoma. Cada municipi entraria a gestionar en el si d'eixe organisme les competències que volguera (totes, algunes) i participaria o no en la gestió depenent de si ha acceptat integrar-s'hi o no. A més, no totes les comarques haurien de gestionar necessàriament els mateixos serveis. El Racó d'Ademús pot considerar essencial posar en comú la gestió forestal i agrícola, però en canvi no tindria gens d'interés per arregar el fem (i d'això s'encarregaria l'estructura de suport als municipis de la Generalitat). La Safor, en canvi, pot tindre interés per gestionar moltes més coses, inclosos aspectes educatius i de sanitat, turisme, etc. Hi haurà ajuntaments que potser no voldran

---

131. La població de Vilafranca, per posar-ne només un exemple, sempre ha considerat, per exemple, que els seus vincles amb els Ports justifiquen la inclusió en eixa comarca i no pas a l'Alt Maestrat. Segur que hi ha més conflictes d'aquest tipus que l'autor no coneix i que, d'una manera o una altra haurien de ser resolts. Però, a més d'aquests conflictes «identitaris», la planta comarcal s'ha de fer amb una anàlisi prèvia de com i on es presten els serveis, superposant mapes, per dir-ho d'alguna manera. D'aquesta superposició ens resultarà un panorama molt plural i complex que, per cert, és una raó addicional per a un model flexible, heterogeni... i d'agregació voluntària.

formar part d'una gestió cooperativa d'àmbit comarcal de l'aigua, però d'altres sí, i no hauria de passar res perquè la comarca poguera gestionar, en eixe cas, només l'aigua dels que sí que hi són. Hi haurà ajuntaments que potser volen fins i tot començar a posar en comú serveis tradicionalment molt locals. O d'altres que, per la seua mida, potser preferiran abstenir-se'n.

4. En tot cas, la cooperació (i més encara la cooperació incentivada) és l'eina més útil per a aconseguir objectius de col·laboració municipal, una via essencial que tant les reformes espanyoles com les de la norma aprovada pel parlament valencià diuen voler potenciar. És cert que fins ara els models de cooperació dins de marcs establits des de dalt (per exemple, les demarcacions fixades pel Ministeri d'Indústria per a crear televisions locals públiques comarcals) han estat un fracàs. Però hem de tindre en compte que eixa cooperació, en matèria com la televisió, i en un context de crisi, potser no és un bon exemple. També que, en general, les dinàmiques cooperatives horitzontals no han estat a Espanya molt reeixides i que encara no tenim massa experiència.<sup>132</sup> En tot cas, més tard o més d'hora, haurem d'aconseguir-la perquè el futur de la reducció de costos i de l'increment de l'eficàcia passa per la integració. Una integració que s'ha de saber dissenyar de manera atractiva. Per aquesta raó, la idea de la «comarca com una mancomunitat prefabricada i modulable» pot ser interessant i, si hi ha una sèrie d'incentius per als municipis que aprofiten el model i hi participen (més responsabilitats de gestió, més recursos associats, més pes específic per a participar en decisions sobre el disseny de les polítiques públiques de la Generalitat Valenciana en qüestions com

---

132. Sobre el panorama (ben trist) en la matèria en l'àmbit autonòmic i algunes propostes de futur (que poden servir per a agafar algunes idees), vegeu Pérez i Seguí (2012).

ara inversions en infraestructures o educació i sanitat), no és agosarat pensar que el model podria funcionar... o no. Però l'avantatge d'un disseny així és que, en cas de no funcionar, els costos són molt reduïts, per no dir que són inexistents (simplement no es farien les coses i punt). Per exemple, el model pot no funcionar per no ser atractiu el disseny i perquè els municipis continuen preferint gestionar els serveis públics a partir de les mancomunitats i consorcis ja existents. En el fons, això no seria una gran pèrdua, sinó la prova que el model no està ben fet i no ha aconseguit resultar prou atractiu (per raons de disseny, per no oferir avantatges, per una territorialització dolenta que no s'adapta bé a les necessitats dels municipis). No seria, la veritat, una desgràcia que això passara perquè, en el fons, estaria avalant la correcció d'unes estructures col·laboratives alternatives, i simplement obligaria a anar ajustant, reformulant i millorant el model.

5. Unes estructures comarcals d'aquest tipus (amb l'avantatge de no necessitar ni capitalitat ni seus permanents), essencialment dedicades a la gestió comuna, col·laborativa i voluntària d'interessos locals i competències municipals per raons funcionals i d'eficàcia, tenen, a més, altres avantatges evidents. Per exemple, la conservació de l'actual xarxa de municipis, resultat d'un procés de decantació històrica que fa que eixes estructures tinguen majoritàriament sentit. I que, a més, siguen molt útils per al control democràtic i per a afegir canals de participació (que hauran d'anar a més, sens dubte, en el futur). En un model alternatiu, de fusions de municipis, aquestes estructures s'haurien de crear (com s'hauran de crear, per cert, en les grans ciutats i com ja és la norma en els països europeus que es posen com a exemple de la reforma local), perquè estem parlant d'una esfera de l'activitat local cívica absolutament bàsica. L'avantatge dels valencians és, senzillament, que nosaltres ja el tenim i el podem utilitzar

(amb experiència i resultats satisfactoris dels ciutadans), mentre dissenyem estructures de gestió compartida. Unes estructures, per cert, que, com a part dels incentius per a participar-hi, podrien tindre, a partir d'un determinat nivell de competències i de recursos, controls i mecanismes de participació democràtica directa, anant molt més enllà (millorant-les substancialment) de les actuals estructures de gestió associativa municipal.

6. Queda per resoldre la qüestió de l'Horta de València i la mateixa ciutat. L'estatut de la ciutat de València com a comarca té poc sentit, com és evident, en tant que estructura administrativa addicional (una altra cosa és que no passe res per considerar-la com a tal a efectes de completar el mapa comarcal). València és un municipi molt gran i amb una administració pròpia ja consolidada. Des d'una perspectiva funcional, doncs, la clau, en aquest cas, seria que la Generalitat li acordara cada vegada més funcions i competències (per exemple, en sanitat i educació la ciutat hauria de tindre moltes més coses a dir), absolutament equivalents a les d'una comarca amb un sostre competencial molt alt. A més, i com en general en tots els municipis grans, resulta essencial contrapesar aquesta major rellevància de les funcions locals amb el fet que la ciutat de València descentralitze estructures i apareguen mecanismes de participació en els àmbits de barri i de districte (que, fins ara, han estat més formals que reals, malauradament i que ni tan sols tracten d'esgotar les possibilitats que dona l'actual LRLCV). El que resulta evident, però, és que la ciutat de València, si estiguérem parlant d'un model de planta i de planificació raonable, a més, hauria de tindre incentius clars per a col·laborar molt més del que ho fa a hores d'ara, a tots els nivells, amb les comarques que componen la resta de l'espai metropolità (Horta Nord, Horta Sud, Horta Oest). Per a poder abastar aquesta finalitat, de nou, només sistemes col·laboratius i amb incentius impor-

tants de la Generalitat (per exemple, donant-los competències en matèria de transport interurbà, o de planificació territorial, a tot aquest conjunt de municipis, en cas que col·laboren, i també recursos), poden fer que hi haja una voluntat efectiva de col·laboració entre tots. Perquè, a més, com ja sabem per l'experiència de l'antic Consell Metropolità de l'Horta, sense aquesta voluntat de col·laboració, aquests ens simplement no funcionen.

Si les solucions per a la ciutat de València, i per a la seua àrea metropolitana, han de ser diferents, el mateix pot dir-se d'Alacant, d'Elx o de Castelló, o fins i tot de l'eix Alacant-Elx-Santa Pola, del qual tant s'ha parlat des de fa anys, però respecte del qual tan poc s'ha fet. Per a resoldre aquestes necessitats, de nou, el recurs a l'homogeneïtzació és una errada, i, naturalment, pot ser una explicació de per què no s'hi ha fet res fins ara. Un model com el que es proposa, modular i flexible, permetria adaptar les necessitats funcionals a la planta administrativa, a partir de l'agregació voluntària de competències fins a acabar constituint ens metropolitans o comarques amb competències pròpies.



## La nova planta valenciana: recopilació de propostes<sup>133</sup>

A partir de tot el que hem dit, queda clara quina és la situació actual de la planta administrativa valenciana, quines són les possibilitats que tenim dins l'actual marc constitucional i quines són les propostes concretes per a actuar-hi que, per a tindre una administració més funcionalment orientada al ciutadà, eficaç i econòmica, es considera que caldria posar en marxa. En tots els casos, com s'ha vist al final de cada capítol, s'han donat propostes i s'han fixat línies d'evolució molt concretes que tenen sempre en comú, enfront de la tendència al seguidisme i a la manca d'idees demostrades fins ara, una certa ambició i la vocació d'experimentar. Són propostes que busquen, a més, trencar dinàmiques com la del centralisme de les nostres administracions i la seua tendència a allunyar competències i serveis dels ciutadans.

---

133. En les diferents parts d'aquest treball hem donat conclusions més concretes respecte de les reformes en matèria de planta administrativa per al País Valencià que, per no repetir, no tornarem a detallar. Al final del capítol 2 apareixen les propostes de nova planta per a la Generalitat Valenciana; en el capítol 3 hi ha una part dedicada a les possibilitats de superació de la planta provincial que es proposen; en el capítol 4 una enumeració d'idees que permeten anar vers un règim local propi i les seues possibilitats constitucionals; per últim, en el capítol 5 es fa també una llista que serveix com una proposta de comarcalització funcional. Totes aquestes idees arreglades, són un complet índex de plantejaments de reforma que, en aquesta part final, han d'entendre's com a inclosos, malgrat que ara només perfilarem com a conclusions alguns dels seus trets essencials.

En aquest sentit, com s'ha pogut veure, el model que es planteja per al País Valencià implica, ans al contrari, una forta municipalització (i professionalització i obertura a la participació, a la transparència i al control) de la gestió de molts afers públics. Municipalització que, a més, pretén incentivar la gestió comuna dins d'ens com les comarques (enteses com a estructures de participació voluntària per a la gestió d'afers públics d'interés local, però que van més enllà de les possibilitats actuals d'un sol municipi), i que aspira a buidar efectivament de moltes competències, des d'un punt de vista de subsidiarietat, la Generalitat Valenciana.

Com és evident, la Generalitat Valenciana, però, i més encara amb la proposada desaparició o dilució de les diputacions provincials, continuaria tenint un protagonisme molt important, però hauria d'encetar també el debat sobre la necessitat d'un canvi profund tant respecte a com fa les coses (en matèria de professionalització, de funció pública, de transparència, de participació ciutadana) com respecte al seu desplegament territorial (utilitzant les comarques i no les províncies per a la prestació de serveis, descentralitzant institucions no estrictament associades al govern autonòmic, com ara tots els ens instrumentals o estatutaris). La gestió del territori, les polítiques d'incentiu en matèries agràries o industrials, les infraestructures essencials, gran part de l'organització de la prestació dels serveis socials, educatius o sanitaris, etc., continuarien sent competències de la Generalitat Valenciana, però, com es pot veure, en general, parlem d'una reducció important i, a més, fins i tot en qüestions com l'educació, la sanitat o els serveis socials, unes estructures comarcals potents, ben organitzades i efectivament funcionals haurien de tindre molt a dir, com és per altra banda la norma a Europa (fins i tot en països fortament centralitzats com França, per no posar un exemple massa llunyà). Tot plegat, la

importància de la Generalitat Valenciana seria en realitat molt més gran del que puga semblar, però d'una manera ben diferent (disseny, control, dinamització, grans estructures, suport...), i menys hipertrofiada del que ho és ara, mentre que cada vegada per a més assumptes, com en un model de «federalisme d'execució» a l'alemanya a escala autonòmica i local, les tasques de desenvolupament normatiu, de posada en marxa, de dur a terme les gestions, podrien ser fetes per unes estructures descentralitzades de tipus local.

Un model com aquest és, a més, perfectament constitucional, possible (com hem tractat d'explicar) dins el disseny de la Constitució espanyola de 1978 (almenys, si s'interpreta de manera mínimament generosa, no hi hauríem de tindre cap problema) i respectuós amb les orientacions i les proclamacions que, moltes vegades amb més retòrica que efectiu contingut pràctic, trobem en els nostres Estatuts d'autonomia vigents al llarg dels anys (1982 i 2006). La pretensió d'una administració més lleugera, menys centralista, més eficaç, més participativa i més col·laborativa, sempre ha estat defensada en el món de les idees i en els textos normatius, però la realitat ha estat habitualment molt més prosaica. El que ha passat moltes vegades, simplement, és que tradicionalment el mimetisme ha guanyat la partida. Potser a l'inici del procés de recuperació de l'autogovern aquesta marcada tendència a la prudència tenia tot el sentit (per falta de costum, per por de fer malament les coses, perquè l'autogovern ens va arribar als valencians, un poc com a molts espanyols, quasi sense voler...), però més de tres dècades després del primer Estatut, amb l'experiència acumulada a la Generalitat Valenciana, no tractar de millorar les coses és una enorme irresponsabilitat.

Una irresponsabilitat que té molt a veure amb l'efectiva incapacitat demostrada fins ara des de les nostres insti-

tucions per a exigir un nivell d'ingressos i de corresponsabilitat fiscal que pugua garantir efectivament que l'autogovern siga una realitat viable (perquè en aquest punt la manca d'ambició i el seguidisme també han estat la pauta, amb els resultats coneguts), i també, per descomptat, amb l'evident incapacitat per a tractar d'adequar el que fa la Generalitat Valenciana com a prestadora de serveis a tots els valencians a les efectives disponibilitats de diners, no malbaratant-los en coses de tot menys essencials. Parlem de diversos aspectes d'una mateixa realitat. Fer esforços cap a una planta valenciana útil i eficaç per al segle XXI és també fer-los per la millora de l'organització amb què es presten els serveis públics a tothom i millorar l'acció de govern i el seu control. Aquesta tasca, si ens prenem seriosament l'autogovern i les responsabilitats que se'n deriven, no és ja una possibilitat que cal tindre en compte, sinó directament una obligació, perquè si no la considerem ben seriosament, és molt probable que siga directament el nostre autogovern qui en patisca les conseqüències.

Tractar d'innovar i d'organitzar les coses per fer-les de la millor manera possible (i al menor cost per a tots) és, doncs, també, lluitar per l'autogovern i defensar-lo. Una defensa que, abans que buscar sempre enemics aliens, hauria en primer lloc de parar atenció a nosaltres mateixos i a les nostres inèrcies, a la tendència a imitar i a convertir l'autogovern en mera gestió pròpia d'alguns dels nostres assumptes, tractant, això sí, de fer-ho com ens diuen i ens han dit sempre que s'ha de fer. Els resultats són coneguts. I previsibles. Perquè l'autogovern que no es treballa, en el fons, no es mereix..., i normalment no és que acabe malament, és que, senzillament, s'acaba.

# Bibliografía

- ALBI, Fernando. «La crisis del concepto de municipio como entidad natural», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 4, 1942, p.13-35.
- ALESINA, Alberto; SPOLAORE, Enrico. *The Size of Nations*, MIT Press, 2003.
- ALMEIDA CERREDA, Marcos. «La reforma de la planta, organización, articulación y estructura competencial de la Administración local», en *La reforma local*, Publicaciones de la AEPDA, núm. 8, 2013. Versió provisional disponible en línia <<http://www.aepda.es>> [Consulta 1 juliol 2013].
- ÁLVAREZ JUNCO, José. *Mater Dolorosa, la idea de España en el siglo XIX*, Taurus, 2001.
- ASENSI SABATER, José (coord.). *Instituciones autonómicas de la Comunidad Valenciana*, Generalitat Valenciana, 1996.
- BAYONA ROCAMORA, Antoni. «Règim local», en *Revista catalana de Dret Públic (Especial Sentència 31/2010)*, 2010, p.215-217.
- BAÑO LEÓN, José María (dir.). *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Aranzadi-Thomson, 2007.
- BAÑO LEÓN, José María; 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, p.545-577.
- BAÑO LEÓN, José María; 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, p.243-278.

- BANEYTO, Rafael. *El finaçament dels valencians. Una insuficiència històrica*. Fundació Nexè (Demos núm. 2), 2012.
- BOIX PALOP, Andrés. «Comentario al artículo 154 de la Constitució», en María Emilia Casas Baamonde i Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (dirs.) i Mercedes Pérez Manzano i Ignacio Borrajo Iniesta (coords.), *Comentarios a la Constitució española, XXX Aniversario*, Wolters Kluwert, 2008.
- BOIX PALOP, Andrés. «Una nueva ley electoral», en *El País*, 10 de noviembre de 2010. Disponible en línea: <[http://elpais.com/diario/2010/11/01/cvalenciana/1288642681\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2010/11/01/cvalenciana/1288642681_850215.html)> [Consulta 1 octubre 2013].
- BOIX PALOP, Andrés. «Spanish Administrative Traditions in the Context of European Common Principles», en Matthias Ruffert (ed.), *Administrative Law in Europe: Between Common Principles and National Traditions*, Europa Law Publishing, p.84-99.
- CANALES ALIENDE, José Manuel; MENÉNDEZ ALZAMORA, Manuel (eds.). *El sistema político y administrativo valenciano*, Tirant lo Blanch, 2013.
- CARBONELL PORRAS, Eloísa. «La Planta del Gobierno Local», en *La reforma local*, Publicaciones de la AEPDA, núm. 8, 2013. Versió provisional disponible en línea <<http://www.aepda.es>> [Consulta 1 juliol 2013].
- CEBREIRO NÚÑEZ, José Ignacio. *Los orígenes de la división provincial en España*, INAP, 2012.
- CLIMENT BARBERÁ, Juan. «La Provincia en la Comunidad Valenciana: autonomía, delegación y doordinación de competencias», en *La provincia (actas IX congreso Italo-español de profesores de Derecho administrativo)*, Granada, p.271-287.
- COSCULLUELA MONTANER, Luís; CARBONELL PORRAS, Eloísa (dirs.). *Reforma estatutaria y régimen local*, Civitas, 2011.
- CUÑAT, Vicente. «Corrupción municipal (¡En Dinamarca!)», en *Nada es gratis*. Disponible en línea: <<http://www.fedeablogs.net/economia/?p=32134>> [Consulta 1 octubre 2013].
- DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José *et al.* *Comentarios a la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana*, Tirant lo Blanch, 2012.
- DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel. «Los experimentos jurídicos», en *Revista de Administración Pública*, núm.164, 2004, p.145-190.

- DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel. «Descentralización administrativa y experimentalismo democrático», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 12, 2006.
- ESCUÍN PALOP, Catalina. «Administración histórica y presente del territorio valenciano», en premsa, 2013.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. «El artículo 150.2 de la Constitución y el desarrollo del Estado de las Autonomías», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36-2, 1993.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. *La España de las Autonomías: un Estado débil devorado por diecisiete «estaditos*, Colección Estudios de la Fundación Transición Española, Documento 7-2013.
- 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, p. 218-224.
- GALÁN GALÁN, Alfredo; 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, p. 225-244.
- GALLEGO BONO, Juan Ramón. «La articulación global-local de sistemas territoriales de producción e innovación», en *Revista de estudios regionales*, núm. 84, p. 53-82.
- GARCÍA TOBARRA, Eduardo. «Las mancomunidades de municipios en la Comunidad Valenciana», Treball d'investigació no publicat, Universitat de València, 2002.
- 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*, núm. 271-272, 1996, p. 807-836.
- GARRIDO MAYOL, Vicente (coord.). *Instituciones políticas de la Comunidad Valenciana*, Fundación Profesor Manuel Broseta, 1999.
- GARRIDO MAYOL, Vicente; MARTÍN CUBAS, Joaquín; SOLER SÁNCHEZ, Margarita (coords.). *El nacimiento del Estatuto Valenciano*, Profesor Manuel Broseta, 2001.

- GARRIDO MAYOL, Vicente *et al.* *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.
- Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1981. Disponible en línea: <<http://www.mpr.gob.es/servicios/publicaciones/vol32/>> [Consulta 1 octubre 2013].
- IRANZO TATAY, Lucía. «Problemas actuales de los consorcios locales», *Treball d'investigació no publicat*, Universitat de València, 2012.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. «Reflexiones sobre la pretendida reforma dle régimen local», *Diario del Derecho Municipal*, Iustel, edición de 21 de junio de 2013.
- LAGO PEÑAS, Santiago; MARTÍNEZ VÁZQUEZ, Jorge (ed.). *The challenge of local government size*, Edward Elgar, 2013.
- MAGALDI MENDAÑA, Nuria. *Los orígenes de la municipalización de servicios en España*, INAP, 2012.
- MARTÍN CUBAS, Joaquín. «El pacto estatutario valenciano de 2005», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 26, 2005, p. 139-168.
- MARTÍN CUBAS, Joaquín. «El gobierno local en la Comunidad Valenciana: situación y perspectivas de futuro», en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, Corts Valencianes, núm. 23, 2010, p. 113-156.
- MARTÍN MATEO, Ramón. «La concertación competencial de Comunidades Autónomas y Dipuaciones», en *Revista española de Derecho administrativo*, núm. 36, 1983, p. 5-17.
- 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*, núm. 93, 1980, p. 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*, núm. 14, 2005, p. 127-156.
- MEMBRADO TENA, Joan Carles. «La división territorial valenciana: antecedentes, problemas y políticas de la Generalitat», *Investigaciones Geográficas*, núm. 59, 2013, p. 5-24.
- 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*, núm. 2004, p. 731-753.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Informe sobre España, repensar el Estado o destruirlo*, Crítica, 2012.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago. «Ocho mil millones de ahorro: la compleja reforma de la Administración Local», *Diario del Derecho Municipal*, 14 de juny de 2013, Iustel 2013, expressant l'opinió del Círculo Cívico de Opinión. Disponible en línea <<http://www.circulocivicodeopinion.es>> [Consulta 1 octubre 2013].
- NIETO GARCÍA, Alejandro. *Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón*, Ariel, 1996.
- PARDINES, Susanna; TORRES, Nathalie. *La política lingüística al País Valencià*, Fundació Nexa (Demos núm. 1), 2011.
- PAREJO ALFONSO, Luciano; BLANC CLAVERO, Francisco. *Derecho urbanístico valenciano (análisis de la ley reguladora de la actividad urbanística)*, Tirant lo Blanch, 1997.
- PRATS CATALÀ, Joan. «La provincia ante la Constitución y las autonomías», en *Documentación administrativa*, núm. 182, 1979, p. 413-457.
- PÉREZ I SEGUÍ, Zulima. «La cooperación horizontal en el Estado autonómico: situación actual y propuestas de futuro», en Vicente Garrido Mayol (coord.), *La solidaridad en el Estado autonómico*, 2012, p. 325-344,
- PIQUERAS HABA, Juan; MEMBRADO I TENA, Joan Carles. «La política territorial de la Generalitat Valenciana: la comarcalització pendent», en *Cuadernos de Geografía*, núm. 58, 1995, p. 337-364.

- ROMERO SAURA, Fernando; DE JUAN PUIG, Carmen; 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.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. «Comentario al artículo 68 de la Constitució», en María Emilia Casas Baamonde i Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (dirs.) i Mercedes Pérez Manzano i Ignacio Borrajo Iniesta (coords.), *Comentarios a la Constitució española, XXX Aniversario*, Wolters Kluwert, 2008.
- SEVILLA MERINO, Ignacio. «Las entidades metropolitanas», en *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, núm. 2, 1985, p. 75-84.
- SIMÓN, Pablo. «Siete claves para entender la reforma local», *Politikon*. Disponible en línea: <<http://politikon.es/2013/08/01/siete-claves-para-entender-una-reforma-local/>> [Consulta 1 agost 2013].
- TEJEDOR BIELSA, Julio. «Autonomía, economía y reforma local», en *Agenda Pública*, 10 d'octubre de 2013. Disponible en línea <[http://www.eldiario.es/agendapublica/nueva-politica/Autonomia-economia-reforma-local\\_0\\_183382222.html](http://www.eldiario.es/agendapublica/nueva-politica/Autonomia-economia-reforma-local_0_183382222.html)> [Consulta 15 octubre 2013].
- VELASCO CABALLERO, Francisco. «Autonomia local», en *Actas del II Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo*, Publicaciones de la AEPDA, núm. 2, 2007. Versió provisional disponible en línea: <[http://grupos.unican.es/ada/2007%20AEPDA/Autonomia%20Local\\_Velasco.pdf](http://grupos.unican.es/ada/2007%20AEPDA/Autonomia%20Local_Velasco.pdf)> [Consulta 1 juliol 2013].
- VELASCO CABALLERO, Francisco. *Derecho local. Sistema de Fuentes I*, Marcial Pons, 2009.
- VILLODRES, Carlos. *Valencians i democràcia. Del malestar a la proposta*. Fundació Nexè (Demos núm. 3), 2012.
- ZAFRA VÍCTOR, Manuel. «La provincia: lo importante no es el nombre, lo importante es la función. Intermunicipalidad en el Estado autonómico», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 27, 2012.

# Agraïments

Aquest treball ha estat debatut i discutit en les seues primeres versions per molta gent interessada pel tema i que, en molts casos, en sap molt més que jo. Els seus comentaris i suggeriments han enriquit notablement la versió final, que a més ha guanyat també en qualitat respecte del fonament jurídic, de les raons per a donar suport a unes polítiques o a unes altres i en les referències que s'hi utilitzen. Companys de departament a la Universitat com Gabriel Doménech Pascual, Bárbara Aranda Carles, Albert Ituren i Oliver, Catalina Escuin Palop, Ignacio Sevilla Merino, Reyes Marzal Raga o Juan Climent Barberà han pogut conèixer aquest treball durant la seua gestació i m'han ajudat molt a perfilar-lo. Altres companys de la Facultat de Dret de València que també han treballat aquests temes, com els professors de Dret constitucional José María Vidal Beltrán, Joaquín Martín Cubas, Zulima Pérez Seguí i Margarita Soler, també se l'han mirat amb atenció i interès, i m'han fet valuosos comentaris que han estat molt útils. Com és ben evident, la responsabilitat de les posicions ací tractades i de les errades que puguen contenir és exclusivament meua, en tant que autor. Val a dir que les posicions i els plantejaments de totes aquestes persones són justament molt interessants per la seua pluralitat i això és el que fa tant d'agrair l'esforç crític que els ha merescut aquest treball. Però el resultat final no és cap síntesi, ni podria ser-ho, sinó que, al cap i a la fi, està bastit a partir del que són les meues idees.

Persones que treballen en l'administració autonòmica i que han passat alguna vegada per la Facultat de Dret de València com a companys de Departament, com ara María López Laso, Eduardo García Tobarra o Begoña Ros Peris, han estat també una gran ajuda per a poder donar una visió de la

Generalitat Valenciana i del seu funcionament que no continguera errades (en un àmbit en què sovint és fàcil perdre's si hom l'analitza des de fora). Òbviament, però, les crítiques i propostes són, de nou, estrictament meues i la responsabilitat pels seus demèrits o fins i tot inexactituds només a mi em pertoca. El mateix es pot dir de persones que treballen en el món local, però que també sovintegen la reflexió acadèmica com els companys de departament Hilario Llavador Cisternes o Javier Giure le Caessant, als quals també he d'agrair l'atenció amb què han llegit aquest treball. A més, persones amb interessos professionals que els fan tindre idees molt interessants sobre l'organització política i econòmica del país, com Francesc Miralles i Violeta Tena, que escriuen en un valencià fantàstic, han estat un ajut formidable, amb crítiques, idees, suggeriments..., i també perquè han tractat de fer-me entendre com d'important és escriure de manera més senzilla per a mirar d'arribar a gent que puga estar interessada en aquestes coses, però que no està habituada a llegir el que escrivim els juristes (i les nostres peculiars, per no dir directament dolentes, maneres de transmetre informació). És clar, de nou, que si el resultat en termes de llegibilitat no està a l'altura i el text no resulta prou entenedor, serà només per la meua incapacitat, perquè millors consells no es poden rebre!

He de fer esment de Vicent Flor, com a director de la col·lecció en què apareix aquest document, que no només em va fer l'encàrrec, sinó que també ha estat molt actiu, cosa que s'ha d'agrair, durant la seua redacció, en tasques de supervisió, crítica i consell. S'ha d'esmentar el molt valuós ajut de Joan Carles Membrado per a poder disposar dels meravellosos mapes que expliquen algunes parts d'aquest text de manera visual molt millor a vegades de com ho fa el text. I, per descomptat, Jaume Ortola, que ha estat l'encarregat de l'edició final del text, a qui confie no haver donat massa maldecaps.

S'ha d'afegir, però, que l'ajut més important de tots és el que he rebut de la meua dona, Meritxell Casaban Garcia, que ha suportat no només estoicament sinó, el que té encara més

mèrit, amb il·lusió i generositat les desaparicions que tindre a punt aquesta obra ha ocasionat. Moltes gràcies!

A tots ells i també molt especialment a la Fundació Nexè, a qui dec l'encàrrec de fer aquest treball que tan enriquidor ha estat per a mi, espere que aquestes reflexions els puguin aprofitar en recompensa. Però, sobretot, confie que la diversió i l'interés que m'ha proporcionat mentre el preparava siguen una bona mostra que també hi haurà lectors que podran gaudir-ne!

\* \* \*

**Andrés Boix Palop** (València, 1976), és doctor en Dret per la Universitat de València (2003) i professor titular de Dret administratiu en aquesta mateixa universitat des del 2007. Ha fet diverses estades formatives o de recerca en universitats franceses (Paris-Est Val de Marne, Paris 1 Panthéon-Sorbonne i Paris 2 Panthéon-Assas) i alemanyes (Ludwig-Maximilians-Universität München o Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main).

És autor de treballs sobre les relacions entre els diferents poders i els seus equilibris constitucionals (*Las convalidaciones legislativas*, Iustel, 2004), propostes de redisseny de la planta administrativa autonòmica i local a la Comunitat Valenciana (*Una nova planta per als valencians*, Fundació Nexè, 2013) o, juntament amb altres autors, sobre les relacions entre l'Estat i les comunitats autònomes en les seues relacions amb la Unió Europea (*Las Comunidades Autónomas y la Unión Europea*, Academia Europea de Ciencias y Artes, 2013). Ha editat, juntament amb Guillermo López García, una de les primeres obres sobre els aspectes jurídic-públics de la regulació d'obres digitals i els seus problemes d'autoria (*La autoría en la era digital. Industria cultural y medios de comunicación*, Tirant lo Blanch, 2006). Així mateix, és autor de diverses desenes d'articles en revistes científiques i llibres col·lectius que, essencialment, han tractat temes referits a les relacions entre les administracions públiques i altres poders de l'Estat, qüestions sobre la modernització i la digitalització

de les administracions públiques, regulació sobre mitjans de comunicació, i en general l'acció pública en relació amb les llibertats expressives, la crisi i transformació del dret públic com a mitjà de legitimitació democràtica o la provisió de serveis públics en el context europeu i la seua transformació en mercats regulats. Finalment, ha prestat també atenció als processos de reforma administrativa en l'àmbit del País Valencià, tant pel que fa a la reforma estatutària de 2006 com a posteriors desenvolupaments.

A més, ha estat membre de diversos grups de recerca interdisciplinaris que han gaudit d'ajudes públiques per al desenvolupament de les seues activitats, tant en l'àmbit estatal com autonòmic. Entre aquests, ha estat investigador responsable dels projectes de recerca «Autoria i continguts en la xarxa» (GVA, 2004-2005) i «Pluralisme i continguts en la nova regulació espanyola dels mercats audiovisuals» (Pla Nacional R+D+I 2013-2015). També ha rebut diversos premis per treballs de recerca, com el Premi de recerca jurídica de la Facultat de Dret de València o el Premi d'estudis jurídics de la Fundació Manuel Broseta.

Des d'una perspectiva més ciutadana, ha col·laborat i col·labora amb nombroses iniciatives cíviques (València amb bici, Universitat amb bici, Amics del Carme...), amb les quals a vegades ha treballat en determinades reivindicacions o propostes. És a més columnista habitual en l'edició valenciana d'*El País*, on normalment tracta qüestions relacionades amb l'actualitat del dret públic.

Correu electrònic: [Andres.Boix@uv.es](mailto:Andres.Boix@uv.es)

Twitter: [@Andres\\_Boix](https://twitter.com/Andres_Boix)

Pàgina web personal: <http://www.uv.es/aboixp>

Blog jurídic: <http://lapaginadefinitiva.com/aboix>



# **fundació ▶ nexxe**

## **missió**

La Fundació Nexxe té com a missió contribuir a la millora i al progrés de la societat valenciana mitjançant la generació, la difusió i el debat d'idees.

## **fundadors**

Els fundadors de la Fundació Nexxe són l'Associació Cívica Valenciana Tirant lo Blanc i diverses persones a títol individual.

## **objectius**

Tenim la voluntat d'estendre la consciència nacional valenciana a la majoria de la població del País Valencià per a assolir el màxim d'autogovern i de cohesió social possibles. Volem aprofundir en el funcionament democràtic de les nostres institucions, i volem potenciar els trets culturals, lingüístics, socials i econòmics propis del poble valencià.

## **valors**

La Fundació Nexxe vol promoure la cooperació entre els agents socials en clau valenciana, democràtica, oberta i plural, transformadora i moderna. Aquestes són els valors que ens defineixen.



### **temes**

Tractem múltiples temes que s'estructuren al voltant de tres eixos, sempre pensats en un marc valencià i global:

- enfortiment de la democràcia i de la cohesió social
- economia i sostenibilitat
- identitat, cultura i patrimoni

### **activitats**

Els objectius de la fundació es duen a terme per mitjà de diferents activitats: seminaris, jornades, presentacions de llibres, tertúlies, publicacions, convocatòries de beques i premis, etc. El principal mitjà de comunicació és la pàgina web [fundacionexe.org](http://fundacionexe.org). Mensualment enviem un butlletí digital en què s'informa de totes les novetats, al qual us podeu subscriure en la pàgina web.

**Demos, fulls de recerca i de divulgació** són documents de treball científics o tècnics que volen obrir debats i oferir propostes i respostes als reptes que té la societat valenciana.

Els principals **objectius específics** són:

- 1) participar en els principals debats actuals;
- 2) difondre investigacions pertinents per al valencianisme en els camps de la ciència política, la sociologia, el dret, l'economia, l'antropologia, la història, l'urbanisme o qualsevol altre;
- 3) difondre els treballs dels investigadors valencians.

Els principals **àmbits de producció** de la col·lecció seran:

- 1) la qualitat de vida dels valencians;
- 2) l'autogovern dels País Valencià;
- 3) la col·laboració, social, econòmica i política amb la resta de territoris del nostre domini lingüístic;
- 4) la presència internacional del País Valencià i del valencianisme.

**Demos** està obert a tots els investigadors. Les propostes de treballs s'han d'enviar a la Fundació Nexè acompanyades d'un resum informatiu del contingut i d'un currículum de l'autor o dels autors. La Fundació es compromet a respondre sobre l'acceptació o el refús de les propostes en un termini màxim de dos mesos. En cas de ser acceptada la proposta, la Fundació Nexè trametrà les normes de presentació d'originals i establirà un termini de lliurament.



Aquest estudi vol fer reflexionar el lector sobre la importància de la planta administrativa de les nostres institucions. Més de trenta anys després d'haver recuperat una Generalitat i un règim local que en gran part en depén, és hora d'avaluar críticament com hem desplegat aquestes estructures. L'actual context de crisi, econòmica però també social i política, a més, obliga a plantejar propostes de reforma per a bastir un model més eficaç, funcional, pròxim i democràtic. Ací s'ofereix un ampli ventall d'idees orientades a una radical transformació de la planta institucional valenciana. Un debat essencial perquè en la qualitat de les nostres institucions i accions públiques ens juguem, directament, la pervivència de l'autogovern.

**Andrés Boix Palop** (València, 1976) és professor de Dret administratiu a la Universitat de València. Ha escrit sobre les relacions entre els poders constitucionals, democràcia i participació en l'àmbit administratiu, regulació de mitjans de comunicació, i sobre les institucions administratives valencianes i la reforma de l'Estatut del 2006. Col·labora amb el diari *El País CV*.

#demos4



**fundació ▶ nexa**

Idees per a la societat valenciana del futur