

UNIVERSITAT DE BARCELONA

Departament de Dret Constitucional i Ciència Política

Programa de Doctorat en Ciència Política

Bienni 1996-1998

EL GOVERN DE LA GENERALITAT VALENCIANA, 1983-1995

Tesi presentada per Jordi Calvet Crespo
per optar al títol de doctor en
Ciències Polítiques

Director: Prof. Dr. Jordi Capo Giol

Tutor: Prof. Dr. Rafael Martínez Martínez

Barcelona, setembre del 2005

Agraïments

Aquesta tesi doctoral no hauria estat possible sense l'ajut i el suport de diverses persones, a qui vull agrair la col·laboració. Primer, vull esmentar els qui, a València, s'han interessat pel meu estudi, m'han situat en la política valenciana i m'han ofert explicacions, consells i obres, així com contactes per entrevistar els polítics. Una condició necessària per realitzar un estudi d'aquesta mena és que es conegui el context de la societat, els partits i l'acció de les institucions de govern. També, per una qüestió operativa, si es vol entrevistar els polítics, sense una presentació prèvia d'una persona propera no sempre és possible accedir-hi. Per ordre alfabètic, haig d'agrair a Lluís Aguiló, com a Síndic Major de les Corts Valencianes, que m'hagi respost els dubtes que tenia, m'hagi posat en contacte amb el servei de Biblioteca i Arxiu de les Corts Valencianes, i m'hagi facilitat obres de referència i la manera de contactar amb algunes de les persones que em proposava d'entrevistar. A Anselm Bodoque, que m'hagi atès sempre que li ho he demanat, per conèixer i entendre millor la política valenciana. Les nostres converses han servit per recórrer l'evolució de la Generalitat Valenciana, d'una banda, i del conflicte lingüístic, d'una altra. Aprofito per desitjar-li que el seu projecte d'estudi sobre la política lingüística arribi a bon port. A Agustí Colomer, que m'ha aconsellat per elaborar les preguntes del qüestionari referides a aspectes més controvertits, i que m'ha facilitat les entrevistes amb alguns polítics del PP, als quals hauria estat impracticable d'arribar. A Benito Sanz, que m'ha comentat la trajectòria del PSPV-PSOE, i m'ha facilitat documents i dades del seu arxiu personal sobre els avatars d'aquest partit. Finalment, a Vicent Sarrià Morell, secretari d'organització del PSPV-PSOE, que m'ha facilitat les dades sobre la militància dels alts càrrecs i els Estatuts del partit.

En la fase del treball de camp, vull destacar la bona predisposició de les persones que van ocupar la titularitat d'una conselleria, sotssecretaria o secretaria general. Els antics governants socialistes han mantingut una empatia per la recerca i una participació activa. Encara que la major part d'ells ja no exerceixin càrrecs públics ni responsabilitats en el partit, cal remarcar l'actitud i la predisposició a ser entrevistats. En canvi, la dificultat per entrevistar els governants del Partit Popular va fer-me desistir del meu propòsit inicial d'incloure'ls en l'estudi. En bona mesura, com que el PP ha governat durant els anys dedicats a la recerca, s'ha fet molt més difícil d'accedir als

consellers i alts càrrecs de l'administració. Tot i així, d'aquesta dificultat també n'he obtingut un coneixement sobre el funcionament dels gabinets dels consellers i dels procediments i requisits pràctics per accedir a les persones que ocupen càrrecs de responsabilitat. Així mateix, m'ha servit per fer-me una impressió de l'estil personal i polític dels governants conservadors.

D'una altra banda, cal esmentar que, per sufragar les despeses del treball de camp, ha resultat vital la beca que va concedir-me la Fundació Jaume Bofill, a la qual agraeixo el suport prestat, quan la recerca tot just era un projecte que arrencava. També haig d'esmentar el suport de l'Institut Joan Lluís Vives, que em va concedir una beca del programa Drac per al personal docent i investigador, i que va complementar l'ajut anterior.

En l'etapa de redacció, vull agrair a Miquel Caminal i Josep Maria Castellà, companys del departament, que dediquessin una part del seu temps a llegir i comentar alguns dels capítols. La seva opinió m'ha estat molt útil per prendre una visió general de la recerca i acotar-ne els aspectes fonamentals. En un altre sentit, també haig d'esmentar altres companys, amb els quals he compartit hores de treball, i que m'han donat el seu suport i consideració: Maria Jesús Larios, Eva Pons, Josep Maria Reniu i Joan Vintró.

Voldria remarcar el suport de dues persones més. Una és en Jaume Magre, amb qui vaig col·laborar per primera vegada en un estudi sobre les elits, i amb qui he compartit la recerca i l'interès en les enquestes de cultura política. Bona part de les motivacions per estudiar les elits i pels mètodes quantitativs provenen de la seva influència. Amb ell també m'uneixen moltes altres inquietuds i ha estat un company proper, que m'ha ajudat en tot moment. L'altra és en Jordi Matas, que des dels inicis m'ha animat en l'elecció de l'objecte d'estudi i en totes les fases següents. Ell m'ha ajudat a delimitar el tema, a revisar el qüestionari, a llegir alguns dels capítols i a oferir-me la seva experiència sempre que l'he requerida. A més, he de reconèixer que haver col·laborat en la seva recerca sobre els consellers de la Generalitat de Catalunya m'ha influït de manera decisiva. D'una banda, m'ha reforçat l'interès per les elits polítiques governamentals i, d'una altra, m'ha permès obtenir una pràctica contrastada en les entrevistes personals.

Però sobretot, he de reconèixer el suport i el mestratge de Jordi Capo, el director de la tesi. Durant tot el procés de realització, ha confiat en el meu projecte i l'ha orientat per arribar a bon port. La seva experiència ha estat indispensable per acotar bé l'objecte i per plantejar una recerca innovadora. Sobretot, en vull destacar la capacitat de fixar les prioritats, la visió global, així com la insistència en estructurar les parts en un conjunt coherent i ben travat, que es pugui recórrer per un fil conductor. El resultat final és responsabilitat meva, però vull fer constar que sense la seva direcció no hi hauria arribat.

Finalment, fora de l'àmbit polític i de l'acadèmic, no puc deixar de recordar el suport de la meva família, pares i germans, i sobretot de la Mònica, la meva parella, que m'ha fet costat en tot moment. Ella ha suportat tots aquests anys la cançó de la tesi, m'ha animat a seguir endavant i acabar-la. Ha estat la persona decisiva i, per això, l'hi dedico, amb tot l'afecte, el fruit obtingut de la seva paciència i insistència.

ÍNDIX

INTRODUCCIÓ	17
CAPÍTOL 1. L'INSTITUCIONALISME	23
1 L'institucionalisme inicial	25
1.1 Les crítiques conductistes i econòmiques	28
2 L'institucionalisme nou	30
2.1 La definició d'institució política	31
2.2 L'estabilitat i el canvi institucionals	32
2.3 Crítiques i problemes teòrics	35
2.4 Estudis institucionals destacats	36
3 Les variants de l'institucionalisme	38
3.1 L'institucionalisme normatiu	43
3.1.1 Les normes i la institucionalització de l'acció	51
3.1.2 La lògica de l'adequació	54
3.1.3 La construcció dels actors, el significat i els interessos	56
3.1.4 El rol de les institucions polítiques	58
3.2 El constitucionalisme	59
3.3 La ciència de l'administració	61
3.4 L'institucionalisme de l'elecció racional	63
3.5 L'institucionalisme sociològic	67
3.6 Comparació de les variants de l'institucionalisme	69
4 El debat sobre l'estructura i l'actuació	72
4.1 Les postures en el debat sobre l'estructura i l'actuació	74
CAPÍTOL 2. LES FUNCIONS I L'ESTRUCTURA DEL GOVERN	77
1 El Govern de la Generalitat: la direcció de la política valenciana	79
1.1 La composició de les Corts Valencianes	82
1.1.1 El sistema electoral	82
1.1.2 Els grups parlamentaris	90
1.2 Les facultats de la direcció política	99
1.2.1 Les competències directives en relació amb les Corts Valencianes	100
1.2.2 La direcció de l'administració de la Generalitat	101
1.2.3 La potestat reglamentària	105
1.2.4 Les competències directives en relació amb els ens locals	106
1.2.5 Les relacions amb altres comunitats autònomes i amb les institucions centrals de l'estat	108
1.2.6 La participació en la potestat legislativa	109
2 L'estructura del Consell	141
2.1 El president de la Generalitat Valenciana	141
2.1.1 La posició en el sistema institucional	141
2.1.2 La designació	143
2.1.3 Les funcions	149
2.1.4 L'estatut personal	152

2.2 El Consell o Govern.....	153
2.2.1 La composició i l'estructura.....	154
2.2.2 Les funcions.....	158
2.2.3 El funcionament intern.....	160
2.3 La responsabilitat política del president i del Consell.....	163
2.3.1 La responsabilitat política del president.....	163
2.3.2 La responsabilitat política del Govern i dels consellers.....	167
2.3.3 L'impuls i el control ordinari de l'acció de govern.....	168
3 Els òrgans superiors i directius de l'administració.....	193
3.1 Els òrgans superiors.....	193
3.2 Els òrgans directius.....	197
3.2.1 La sotssecretaria i la secretaria generals.....	199
3.2.2 La direcció general.....	201
3.3 Els càrrecs de confiança i d'assessorament.....	204
4 Els titulars de les conselleries i del òrgans directius de l'administració.....	209
4.1 Els consellers.....	212
4.1.1 El nombre de titulars i la durada en el càrrec.....	212
4.1.2 Les remodelacions.....	216
4.2 Els alts càrrecs.....	221
4.2.1 Els sotssecretaris i els secretaris generals.....	221
4.2.2 Els directors generals.....	227
4.3 El personal eventual.....	230
CAPÍTOL 3. LA COMPOSICIÓ DEL GOVERN: ELS CONSELLERS, SOTSSECRETARIS I SECRETARIS GENERALS.....	235
1 La posició en l'estructura social.....	237
1.1 La classe social.....	238
1.2 El nivell d'estudis.....	242
1.2.1 Els estudis secundaris.....	243
1.3 El lloc de naixement i de residència.....	246
1.4 L'origen social.....	248
1.5 L'origen geogràfic.....	250
1.6 La llengua materna.....	251
1.7 El coneixement del valencià.....	252
1.8 L'ús de les llengües cooficials.....	254
1.9 Les creences religioses.....	258
2 La filiació política.....	262
2.1 La socialització política.....	262
2.1.1 La socialització secundària.....	269
2.2 La formació del PSPV-PSOE.....	274
2.2.1 L'estructura organitzativa.....	277
2.3 La filiació política.....	292
2.3.1 La filiació anterior al PSPV-PSOE.....	292
2.3.2 La filiació al PSPV-PSOE.....	294
2.3.3 La carrera política.....	297
2.3.4 La influència del partit a l'hora de nomenar càrrecs públics.....	301

3 Les actituds i orientacions polítiques.....	304
3.1 L'organització territorial de l'estat.....	306
3.1.1 La composició nacional.....	306
3.1.2 El model d'estat.....	308
3.2 L'autogovern.....	314
3.2.1 Els objectius.....	314
3.2.2 L'acció de govern.....	318
3.2.3 Els recursos i les competències.....	325
3.2.4 El règim de cooficialitat lingüística.....	332
3.2.5 La comunitat política.....	343
3.2.6 La posició ideològica.....	355
4 Les funcions i el perfil del càrrec.....	362
4.1 El nomenament en el càrrec.....	362
4.1.1 Els criteris normatius.....	363
4.1.2 Els criteris efectius.....	365
4.1.3 La trajectòria anterior.....	366
4.2 El cessament en el càrrec.....	367
4.2.1 Els criteris normatius.....	367
4.2.2 Els criteris efectius.....	369
4.3 Les funcions del càrrec.....	370
4.3.1 Les funcions del conseller.....	370
4.3.2 Les funcions del secretari general.....	372
4.3.3 Els càrrecs de designació política.....	376
4.4 La satisfacció amb l'exercici del càrrec.....	377
5 La composició dels governs de Catalunya i del País Basc.....	380
5.1 La posició en l'estructura social.....	380
5.2 La filiació política.....	383
5.3 Les actituds i orientacions.....	384
CONCLUSIONS.....	387
BIBLIOGRAFIA.....	405
ANNEX I. NOTA METODOLÒGICA.....	419
ANNEX II. ESTRUCTURA I COMPOSICIÓ DE LES UNITATS SUPERIORS I DIRECTIVES DELS DEPARTAMENTS.....	435

ÍNDIX DE LES TAULES

Taula 1 . Percentatge de vots i escons obtinguts per cada formació a les eleccions a les Corts Valencianes (1983-1995).....	89
Taula 2 . Concentració dels vots i dels escons en els dos primers partits de les Corts Valencianes (1983-1995).....	89
Taula 3 . Composició dels grups parlamentaris de les Corts Valencianes (1983-1995)	91
Taula 4 . Edat mitjana dels diputats dels grups parlamentaris (1983-1995).....	93
Taula 5 . Acumulació de mandats dels diputats del Grup Socialista (1983-1995) ...	95
Taula 6 . Acumulació de mandats dels diputats del Grup Popular (1983-1995).....	95
Taula 7 . Acumulació de mandats dels diputats del Grup d'Esquerra Unida (1983-1995)	96
Taula 8 . Acumulació de mandats dels diputats del Grup d'Unió Valenciana (1983-2003)	97
Taula 9 . Transfugisme a les Corts Valencianes (1983-2003)	98
Taula 10 . Nombre i tipus d'iniciatives legislatives presentades (1983-1995)	111
Taula 11 . Nombre de lleis aprovades (1983-1995), segons el tipus d'iniciativa....	112
Taula 12 . Nombre, tipus i tramitació de les iniciatives legislatives presentades (1983-1995)	112
Taula 13 . Proposicions de llei tramitades (1983-1005), per partits	113
Taula 14 . Proposicions de llei aprovades (1983-1995)	114
Taula 15 . Resultat final dels projectes de llei que no són aprovats (1983-1995) ..	116
Taula 16 . Lleis aprovades brutes i netes (1983-1995), per matèries	118
Taula 17 . Lleis aprovades netes (1983-1995), per legislatures i matèries.....	122
Taula 18 . L'agenda legislativa de les Corts Valencianes (1983-1995)	124
Taula 19 . Resultat de les votacions de totalitat (1983-1995)	127
Taula 20 . Consens en l'aprovació de les lleis (1983-1995).....	128
Taula 21 . Consens en l'aprovació de les lleis de la I Legislatura (1983-1987).....	129
Taula 22 . Consens en l'aprovació de les lleis de la II Legislatura (1987-1991).....	133

Taula 23 . Consens en l'aprovació de les lleis de la III Legislatura (1991-1995)....	135
Taula 24 . Resultat de les votacions d'investidura (1983-1995).....	148
Taula 25 . Els governs de la Generalitat Valenciana (1983-2004).....	148
Taula 26 . Iniciatives de control tramitades, per legislatures (1983-1995).....	177
Taula 27 . Iniciatives d'impuls tramitades, per legislatures (1983-1995)	178
Taula 28 . Compareixences, interpel·lacions, preguntes i sol·licituds de documentació tramitades i respostes (1983-1995).....	179
Taula 29 . Interpel·lacions i preguntes tramitades, per autors (1983-1995)	182
Taula 30 . Sol·licituds de documentació i de compareixences tramitades, per autors (1983-1995)	183
Taula 31 . Sol·licituds de compareixences (1983-1995), per autors	184
Taula 32 . Sol·licituds de compareixences a iniciativa de les comissions (1983-1995)	184
Taula 33 . Persones sol·licitades a comparèixer (1983-1995), per rang i institució.....	186
Taula 34 . Mocions i proposicions no de llei tramitades i aprovades (1983-1995)	188
Taula 35 . Mocions tramitades i aprovades, per grups (1983-1995).....	188
Taula 36 . Proposicions no de llei tramitades i aprovades, per grups (1983-1995)	189
Taula 37 . Propostes de comissions d'investigació (1987-1991)	191
Taula 38 . Les propostes de comissions d'investigació i d'estudi de les Corts Valencianes (1983-1987)	192
Taula 39 . Estructura superior i directiva de l'Administració (1983-1995).....	208
Taula 40 . Nombre d'individus titulars d'òrgans directius (1983-1995)	211
Taula 41 . Nombre d'individus amb càrrecs de designació política (1983-1995)	212
Taula 42 . Durada en el càrrec de conseller	213
Taula 43 . Durada mitjana en el càrrec de conseller, per departaments	214
Taula 44 . Durada en el càrrec de secretari general	222
Taula 45 . Durada mitjana en el càrrec de secretari general, per departaments.....	223

Taula 46 . Durada en el càrrec de director general	228
Taula 47 . Nombre de persones amb el càrrec de director general, per departaments.....	229
Taula 48 . Durada en el càrrec de cap de gabinet.....	231
Taula 49 . Nombre d'individus amb llocs eventuals, per departaments (1983-1995)	232
Taula 50 . Professi3 principal	239
Taula 51 . Orde religi3s al qual pertanyia el centre d'estudis secundaris	245
Taula 52 . Comarca on viuen la infantesa i l'adolesc3ncia.....	247
Taula 53 . Prov3ncia on viuen la infantesa i l'adolesc3ncia	248
Taula 54 . Any de naixement.....	248
Taula 55 . Professi3 paterna	249
Taula 56 . Nivell d'estudis patern i matern	250
Taula 57 . Persones alfabetitzades en catal3, d'acord amb la llengua materna.....	253
Taula 58 . Ús p3blic de les lleng3es oficials	257
Taula 59 . Ús p3blic de les lleng3es oficials, per llengua materna.....	257
Taula 60 . Antecedents familiars amb afiliaci3 pol3tica.....	268
Taula 61 . Motivacions per iniciar-se en l'activitat pol3tica.....	273
Taula 62 . Els Congressos Nacionals del PSPV-PSOE, 1978-1994.....	285
Taula 63 . Filiaci3 pol3tica anterior al 1978	293
Taula 64 . Any de filiaci3 al PSPV-PSOE	294
Taula 65 . Anys durant els quals ocupen c3rrecs pol3tics en les institucions	298
Taula 66 . Nivells de govern en els quals s'exerceixen altres c3rrecs, a m3s de conseller o secretari	298
Taula 67 . Altres c3rrecs exercits pels governants	300
Taula 68 . C3rrecs refusats, despr3s d'exercir com a conseller o secretari	301
Taula 69 . Influ3ncia dels 3rgans i c3rrecs del PSOE i del PSPV-PSOE en seleccionar els consellers, els diputats de les Corts Valencianes i el diputats del Congr3s	303
Taula 70 . Composici3 nacional d'Espanya	308

Taula 71 . Arguments que justifiquen l'autogovern de les comunitats autònomes	310
Taula 72 . Grau de compliment dels objectius de la Generalitat	317
Taula 73 . Polítiques més reeixides de la Generalitat Valenciana	319
Taula 74 . Polítiques menys reeixides de la Generalitat Valenciana	321
Taula 75 . Pes de diversos actors en la política valenciana	323
Taula 76 . Pes que hauria de correspondre a diversos actors en la política valenciana, en comparació amb el que van exercir.....	324
Taula 77 . Índex de suport a la cooficialitat lingüística	336
Taula 78 . Definició d'ús normal del valencià.....	338
Taula 79 . Relació entre l'actitud vers les escoles en valencià i l'escola en la qual ha matriculat els fills	340
Taula 80 . Sentiment de pertinença	351
Taula 81 . Actitud vers l'autonomia política	353
Taula 82 . Termes associats al valencianisme.....	355
Taula 83 . Actituds progressistes	356
Taula 84 . Posició en l'eix ideològic	357
Taula 85 . Simpatia per partits, sindicats, patronals, capçaleres de premsa i organitzacions socials.....	359
Taula 86 . Publicacions valencianes llegides habitualment.....	361
Taula 87 . Publicacions espanyoles llegides habitualment	361
Taula 88 . Importància dels criteris per nomenar els consellers i els sotssecretaris i secretaris generals	364
Taula 89 . Motius pels quals els governants van ser nomenats com a consellers, sotssecretaris o secretaris generals	366
Taula 90 . Experiència més important per exercir de conseller i secretari general	367
Taula 91 . Motius per cessar els consellers i els sotssecretaris i secretaris generals.....	368
Taula 92 . Motiu pel qual els governants van finalitzar el seu mandat.....	369
Taula 93 . Funcions dels consellers.....	371
Taula 94 . Funcions més importants dels consellers.....	372

Taula 95 . Funcions més importants dels secretaris generals	373
Taula 96 . Importància d'algunes funcions dels secretaris generals.....	374
Taula 97 . Qualitats dels secretaris generals.....	375
Taula 98 . Criteris per seleccionar els càrrecs de designació política	377
Taula 99 . Aspecte del càrrec que reporta més satisfacció.....	378
Taula 100 . Aspecte del càrrec que reporta menys satisfacció.....	379

Introducció

Aquesta tesi té per objecte una institució política, el Govern de la Generalitat Valenciana, de la qual s'estudia l'estructura, el funcionament i la composició durant els primers dotze anys d'existència, entre el 1983 i el 1995. Aquest període inicial es caracteritza per la majoria parlamentària del PSPV-PSOE, que selecciona les persones que ocupen els càrrecs de govern. Es tracta, per tant, d'un estudi de cas, centrat en una comunitat autònoma i en un període encapçalat per un partit. El propòsit consisteix a explicar que les característiques de l'elit són un factor bàsic de les característiques del Govern, i per extensió de tota la Generalitat Valenciana. De manera especial, l'elit institucionalitza la comunitat autònoma, li dóna valor i estabilitat, ja que en fixa les normes.

De fet, la intenció inicial consistia a ocupar-se de la construcció de la Comunitat Valenciana des dels anys inicials fins a l'actualitat, i poder contrastar l'acció de govern de l'etapa socialista (1983-1995) amb la popular (1995-2005). Més concretament, analitzar les característiques d'una i altra elit, per tal de comparar els dos models de direcció política. Malauradament, no ha estat possible accedir als governants del PP, ja que un partit en el poder es mostra recelós vers les investigacions politològiques basades en entrevistes personals, sobretot si les preguntes tenen per objecte les actituds i els valors. També cal considerar que els antics governants socialistes han estat disposats a ser qüestionats per les seves responsabilitats passades, ja que bona part d'ells prové de la universitat, i mostren un comportament col·laborador.

¿Quines motivacions expliquen l'elecció d'aquest cas? La Comunitat Valenciana presenta trets propis que el configuren com un cas representatiu de la descentralització de l'estat. S'hi han enfrontat dues concepcions sobre la construcció d'una nova entitat regional. Efectivament, el règim preautonòmic, instaurat el 1978, es va caracteritzar pel conflicte sobre la via d'accés a l'autonomia territorial. Els partits conservadors preferien l'opció de l'article 143 de la Constitució, mentre que els progressistes la del 151. L'elaboració del projecte d'Estatut d'autonomia va transcórrer durant un període tens, marcat pel desacord i la disputa entre les dues voluntats, que reflectia una mancança substancial: un acord bàsic entre les elits sobre l'entitat de la Comunitat Valenciana i el

tipus d'institucions que l'havien de governar. Per això, en destaquen els conflictes referits als símbols comuns, col·lectius, de manera particular el nom i la bandera de la comunitat autònoma, i el nom de la llengua pròpia. Quan aquests símbols són discutits pels partits, i quan els identifiquen a ells i als seus seguidors, significa que l'objecte al qual fan referència, la construcció de la comunitat autònoma, és controvertit. Al meu parer, una col·lectivitat requereix un consens previ sobre la seva situació i posició polítiques per construir unes institucions de govern propi.

La discussió sobre l'abast de l'autonomia territorial també es relaciona amb dos altres aspectes. Primer, amb la confrontació entre els partits per esdevenir hegemònics i definir els objectes pels quals competeixen els vots dels ciutadans. La distància entre els partits conservadors i els progressistes reflecteix un trencament entre l'elit que prové del franquisme i l'elit democràtica, que s'hi oposa. La primera defensa un autonomia administrativa, en què les diputacions provincials executin les decisions de la Generalitat; la segona una autonomia política, en què la Generalitat esdevingui l'administració de referència. El segon aspecte correspon a la confrontació entre dos programes de govern, amb propostes de polítiques sectorials diferents. Els conservadors defensen una intervenció pública mínima sobre el mercat, mentre que els progressistes defensen la modernització dels serveis públics i l'impuls dels sectors econòmics. La manca d'acord entre els dos sectors s'evidencia en el bloqueig del procés autonòmic, que no es resol fins al 1981.

Efectivament, els acords autonòmics entre el Govern central i el PSOE, del 31 de juliol del 1981, donen per tancada la discussió del projecte d'Estatut, i permet aprovar-lo a les Corts Espanyoles després d'un procés llarg i tumultuós. A partir de les primeres eleccions autonòmiques, doncs, són els governs valencians que l'han de desplegar i materialitzar. El PSPV-PSOE disposa de la majoria durant els primers dotze anys, el període fundacional, el qual condiciona el model i la pràctica futura. Les decisions preses i les polítiques aplicades institucionalitzen la Comunitat Valenciana, li donen cos i existència, i estableixen els límits que el PP trobarà en l'etapa següent de govern. Sense disposar de l'estatus de les comunitats formades d'acord amb l'article 151 de la Constitució, el nivell de competències l'equiparen a aquest grup. Val a dir, però, que l'Estatut no tanca ni determina alguns aspectes, no els concreta, sinó que deixa que les Corts Valencianes s'hi pronunciïn i regulin posteriorment. Per exemple, l'organització

de l'administració, el règim lingüístic, l'organització territorial o la relació entre la Generalitat i les diputacions provincials. Les decisions preses en els anys de majoria socialista condicionen les etapes següents. En altres paraules, l'elit socialista desenvolupa l'Estatut, i concreta l'aplicació d'aspectes fins aleshores controvertits.

¿Per què s'ha pres com a objecte el Govern de la Generalitat? El Govern és la institució que dirigeix la política valenciana, amb la col·laboració i el suport de les Corts Valencianes. La direcció política consisteix a fixar els objectius, els mecanismes d'actuació i a realitzar-los. Per tant, implica una funció creadora, que es projecta sobre les altres institucions i que manifesta la iniciativa i la centralitat del Govern. També suposa una capacitat per establir les mesures, disposar els mitjans necessaris i aplicar-los amb eficàcia. En aquest estudi, per Govern no s'entén el poder executiu en sentit estricte, l'òrgan col·legiat format pel president de la Generalitat i els consellers. Per Govern s'entén el Consell i també els òrgans directius de l'administració, els titulars dels quals són designats per criteris polítics. Si l'interès recau en les persones que dirigeixen la política valenciana, aleshores cal comptar tot l'equip que ocupa un càrrec en el Consell i en l'Administració i que ha estat nomenat per fidelitat i compromís amb el programa del president de la Generalitat. Així doncs, en el Govern s'hi inclouen els consellers, però també els sotssecretaris generals, secretaris generals, directors generals i el personal assessor i de confiança. Aquestes persones formen l'equip que pren i aplica les decisions, d'acord amb les directrius del president i el suport de la majoria parlamentària.

L'estudi es centra en els consellers i els sotssecretaris i secretaris generals dels departaments, als quals entrevista per registrar-ne les característiques sociològiques, polítiques i actitudinals. Elegir aquesta fracció de l'equip de govern respon al motiu següent. D'una banda, s'entén que la posició de cada individu en l'organigrama institucional en defineix les responsabilitats i facultats. Així, atès que el Consell i les unitats directives de l'administració s'organitzen de manera jeràrquica, els individus que ocupen els càrrecs de més responsabilitat també disposen de més capacitat de decisió. Els consellers, juntament amb el president, formen el Consell, l'òrgan col·legiat de govern, com estableixen les lleis. D'una altra banda, els sotssecretaris i secretaris generals són l'únic càrrec directiu amb responsabilitats sobre el conjunt del departament al qual s'adscriuen. Efectivament, són la segona autoritat de cada conselleria, i en

conduïxen l'activitat quotidiana. Els directors generals, en canvi, s'ocupen d'una part dels serveis del departament, mentre que el personal eventual compleix funcions d'assessorament i de suport, però no és responsable de l'actuació del departament. També cal afegir-hi que el col·legi dels sotssecretaris i secretaris generals es reuneix per preparar les sessions del Consell, de manera que només aquest càrrec forma part d'un òrgan de coordinació regular entre tots els departaments. Aquesta posició els ofereix una visió global de l'activitat de les conselleries.

Aquesta tesi s'organitza en capítols, cada un dels quals tracta un aspecte de l'objecte d'estudi. El primer es dedica al marc teòric, les teories institucionalistes, que situen les institucions com l'objecte central, definitori, de la ciència política, ja que regulen i ordenen les relacions de poder. S'hi exposen els fonaments de l'institucionalisme nou, que reprèn els postulats clàssics. De fet, n'hi ha diverses variants, i fins i tot també els corrents conductistes i econòmics han incorporat les institucions a l'anàlisi. Tanmateix, el capítol dedica més extensió al corrent normatiu, segons el qual les institucions regulen el comportament en fixar unes normes i uns valors que guien la conducta. Destaca que les institucions són autònomes per establir les regles de funcionament propi i per ordenar les relacions de poder. Més concretament, contenen el conflicte entre grups rivals per governar la societat, ja que defineixen les regles de competició, de presa de decisions i d'aplicació de les mesures. El qualificatiu de normatiu també implica que les institucions elaboren el significat de la política, donen valor als objectes i construeixen una comunitat política, i per tant defineixen les identitats dels individus. Les normes col·lectives creen una interpretació compartida entre els ciutadans, uns valors bàsics. En altres paraules, els individus es desenvolupen com a ciutadans perquè hi ha unes institucions que regulen les relacions de poder.

El segon capítol es dedica a l'estructura del Consell i dels càrrecs directius de l'Administració. S'entén que el disseny jurídic de l'estructura permet una institució autònoma i una acció de govern més efectiva. Per això, s'analitzen les disposicions constitucionals, estatutàries i legals que organitzen el Govern. Es comença per tractar les facultats de la direcció política, de les quals es dedica més extensió a la participació en la potestat legislativa de les Corts Valencianes, especialment per mostrar el protagonisme de l'executiu i per explicar els consensos i dissensos en l'aprovació dels projectes normatius. A continuació, els dos apartats següents es dediquen, de manera

més concreta, a l'estructura del Consell i dels càrrecs superiors i directius de l'Administració. En el Consell es poden diferenciar l'òrgan col·legiat de govern, el president i els consellers, encara que el president de la Generalitat n'és el preeminent. Atès que la relació de confiança amb les Corts Valencianes no s'ha qüestionat, es dedica una certa atenció a les mesures parlamentàries de control i d'impuls, que reflecteixen el joc entre majoria i minories. Pel que fa als òrgans superiors i directius de l'administració, s'adopta l'estructura departamental, al capdavant de la qual hi ha l'equip format pel conseller, el secretari general, els directors generals i el personal eventual. Aquest apartat va seguit d'un altre que exposa les dades sobre la composició de cada òrgan, on s'evidencia un Govern marcat per la posició superior del president i dels consellers, mentre el nombre d'alts càrrecs es conté per tal de separar la carrera en l'administració de la carrera en el partit.

El tercer capítol es dedica a l'elit governamental, i més concretament als consellers i secretaris generals dels departaments. Les dades s'han obtingut d'entrevistes personals, referides a quatre grans aspectes. Primer, al perfil sociològic, que indica la relació entre l'estructura social i la política, segons la qual els càrrecs de govern es recluten d'entre els sectors amb més bona posició i recursos, encara que hi ha una heterogeneïtat remarcable. Segon, la carrera política, que explica la trajectòria en el PSPV-PSOE i en els càrrecs institucionals, que assegura la formació d'un equip homogeni, fidel al programa del president i amb una experiència adequada per dirigir la Comunitat Valenciana. Tercer, les actituds vers la construcció de la comunitat autònoma, que reflecteixen les percepcions subjectives vers els aspectes simbòlics, competencials i financers, però també vers les decisions i l'aplicació realitzada. Els individus justifiquen i legitimen les mesures desenvolupades, però també n'exposen els punts febles i els aspectes controvertits.

Aquest darrer capítol contrasta la professionalització de l'elit, que es dedica en exclusiva a les responsabilitats institucionals, i que hi accedeix gràcies a formar part d'un partit polític. Els consellers i secretaris generals concreten els valors i les normes que regeixen l'activitat de les institucions autonòmiques. Són els responsables de materialitzar i consolidar la Generalitat, i de definir-ne les característiques. Aquest estudi entén que el perfil sociològic, polític i actitudinal explica l'estructura, el funcionament i l'activitat del Govern, especialment en els anys fundacionals.

Evidentment, la configuració de la Generalitat també depèn de les opcions, els incentius i els límits constitucionals i estatutaris, així com de les decisions d'altres institucions (Corts Valencianes, Corts Generals, Govern central i Tribunal Constitucional, de manera més destacada). Tanmateix, en la mesura que hi ha unes institucions autònomes d'autogovern, les decisions preses pels mateixos governants constitueixen una referència bàsica per comprendre la consolidació i la trajectòria de la Generalitat Valenciana.

Capítol 1. L'institucionalisme

Aquest capítol introdueix la teoria institucionalista, que ha sostingut els estudis politològics. La ciència política ha pres com a objecte principal les institucions, ja que estructuraven i regulen l'exercici del poder. L'institucionalisme va ser el corrent dominant des dels inicis de la disciplina fins als anys cinquanta del segle XX, moment en què el conductisme i la teoria econòmica van prendre el protagonisme. Tanmateix, a partir dels anys vuitanta, es van reprendre els postulats i els mètodes clàssics, però s'hi van aportar més flexibilitat i una visió menys rígida, arran de les crítiques i aportacions dels corrents individualistes. De fet, aquests corrents també han adoptat alguns supòsits institucionals, o almenys han incorporat les institucions a l'anàlisi, de manera que també han flexibilitzat els postulats.

El capítol explica les característiques de l'institucionalisme nou, però també els problemes i les crítiques que ha rebut. Descriu els corrents en què s'ha dividit, que sovint s'identifiquen per l'objecte d'estudi (la constitució, l'administració pública o el parlament, per exemple), encara que es dedica més atenció al corrent normatiu, encapçalat per March i Olsen (1989). Els autors segueixen els supòsits clàssics de la disciplina, i entenen que la política es basa en les relacions de poder organitzades per la Constitució i les normes legals, però també per les pràctiques informals. Així, una de les funcions primordials de les institucions consisteix a contenir el conflicte entre grups rivals per controlar els recursos escassos, ja que privilegia alguns interessos i en desmobilitza d'altres. Conceben la comunitat política com un sistema complet d'interacció entre diverses parts, que estructura la conducta col·lectiva i genera resultats distintius. Les institucions polítiques organitzen el tipus i el resultat del conflicte entre els grups.

Un altre dels principis bàsics afirma que les institucions limiten i modelen la política perquè en construeixen i n'elaboren el significat. Efectivament, el valor dels objectes polítics no és cap instrument d'altres processos, sinó un aspecte substancial per si mateix. Les institucions formen la comprensió que els ciutadans mantenen del poder, impulsen una lògica de l'adequació, que guia les accions dels individus. La conformitat amb les normes prové de la socialització i de l'acceptació que són adequades per a la

vida col·lectiva. El conjunt d'institucions comporta una comunitat política, i per tant les identitats i capacitats dels individus, que es basen en una història, una forma de vida, una definició del bé comú, una interpretació i una comprensió compartides, que queden recollides en les normes col·lectives. En canvi, l'èmfasi dels corrents econòmics en els resultats, en l'eficàcia, ha menyspreat que les institucions generen valors, que eduquen els ciutadans i que els donen una identitat política.

Així doncs, es recupera la centralitat de les institucions, les quals poden conformar i modificar tres factors essencials: les preferències dels actors (els interessos), els recursos (els poders i les capacitats) i els límits de la presa de decisions (les constitucions i les lleis). La política es concep com un ordre moral que interpreta les relacions de poder. Gràcies a la seva naturalesa col·lectiva, els individus es desenvolupen a si mateixos com a membres de la comunitat i el bé comú. Per això, tant important com els resultats de les accions dels poders públics és el mateix procés de prendre decisions. Les estructures i les normes de resolució dels conflictes donen sentit a l'activitat política. Aquesta és la importància de les institucions, l'ordre que imposen en les relacions de poder.

A banda del corrent normatiu, el capítol també esmenta l'institucionalisme de l'elecció racional i el sociològic. El primer, com indica el nom, revisa els postulats econòmics i hi incorpora les institucions per completar l'anàlisi. El segon es basa en les institucions com a estructures culturals, cognitives, que organitzen el significat simbòlic de l'acció. Tots dos mostren la influència de la perspectiva estructuralista en les teories econòmiques i sociològiques, que sovint també s'apliquen a estudis referits a la política. Finalment, el capítol es clou amb una consideració general sobre la relació entre l'estructura i l'actuació. Cada teoria emfasitza un dels dos aspectes per analitzar la política, però tots dos són necessaris per comprendre-la. L'estructura capacita i alhora condiciona l'actuació, i en funció del punt de vista de l'investigador se'n remarcarà més una o altra qualitat. Però també l'actuació dels individus és indispensable per disposar d'una relació de poder i d'un resultat, sigui quin en sigui el grau d'ordre.

1 L'institucionalisme inicial

L'estudi de les institucions ha estat el pilar de la disciplina de la ciència política, la qual va prendre entitat gràcies a ocupar-se d'aquest objecte. L'atenció cap a les institucions es deu a la concepció que l'organització i les estructures polítiques de qualsevol societat ordenen i regulen l'acció i l'exercici del poder. L'institucionalisme va ser el corrent dominant des dels inicis de la disciplina fins als anys cinquanta del segle XX, moment en què altres enfocaments i perspectives van prendre el protagonisme. El conductisme i la teoria de l'elecció racional van plantejar unes perspectives teòriques i uns mètodes basats en el comportament efectiu dels individus i en la capacitat per decidir la seva actuació en la política, malgrat les normes institucionals. Però tot i els avenços i les incorporacions d'aquestes anàlisis, l'estudi de les institucions continua essent determinant per a la disciplina, per bé que els supòsits inicials s'han modificat i han incorporat les aportacions dels altres corrents. De fet, s'anomena institucionalisme nou l'anàlisi que torna a fixar-se en el pes de les estructures en el comportament polític, però que matisa i modifica l'enfocament massa rígid i formal dels anys inicials. El primer institucionalisme comprenia una teoria sobre la política, un objecte i un mètode d'anàlisi, però, malgrat ser el corrent dominant, no es preocupava de justificar l'enfocament ni els mètodes emprats, sinó que donava per sobreentès que les normes i els valors de les institucions, començant per la Constitució, reflectien l'organització efectiva del poder i determinaven el comportament i les actuacions efectives dels individus (Rodhes, 1995).

L'institucionalisme, com a teoria, es pronuncia sobre les causes i les conseqüències de les institucions. De les causes, la més immediata, si se'n pot dir així, és la voluntat d'ordenar i estructurar l'exercici del poder i les relacions entre l'autoritat i els individus. El marc legal formal, començant per la Constitució, aporta unes explicacions prescriptives sobre el comportament. Això implica dos supòsits bàsics. Primer, que les regles i els procediments legals són les variables independents fonamentals, i el funcionament dels sistemes polítics la variable dependent. Segon, que les normes dicten el comportament; és a dir, hi ha comportament perquè hi ha una norma. Avui en dia, la influència de les normes legals en el comportament és una de les raons principals per estudiar les institucions, encara. Per bé que l'institucionalisme ha flexibilitzat els seus postulats, l'ànima de la disciplina sosté que les institucions tenen

una certa autonomia per determinar el comportament i l'activitat política, perquè expressen idees sobre l'autoritat i encarnen una intenció contínua de resoldre els problemes de relació entre el ciutadà i el govern. Les institucions mostren una capacitat de supervivència i una eficàcia que es perllonguen més enllà del moment inicial en què s'apliquen les normes. La influència per determinar el comportament i l'activitat política té una vida més llarga que les circumstàncies inicials.

L'institucionalisme integra l'estudi empíric de la política i l'anàlisi dels valors, més exactament els de la democràcia liberal. Les institucions tenen una raó de ser normativa: expressen opcions sobre la forma que haurien d'adoptar les relacions de poder, exigeix als membres de la societat que es comportin d'una manera determinada a l'hora de perseguir finalitats polítiques. Els valors normatius més acceptats són els democràtics, i per això les democràcies més antigues s'han establert sovint com un model. Per exemple, els analistes britànics han defensat les virtuts de les institucions pròpies, que conformen l'anomenat model de Westminster: canvis graduals, acció política amb efectes limitats, pragmatisme dels acords constitucionals i pervivència de les institucions. Els preocupa mantenir la tradició i defensar els canvis graduals. Però les normes i les pràctiques d'altres països, més pròpies del model de consens (Lijphart, 1984), han matisat les virtuts majoritàries. Les societats plurals, caracteritzades per la coexistència de diversos conflictes polítics, resolen la pràctica democràtica gràcies al principi d'una participació àmplia i generosa dels diversos grups, tant els majoritaris com els minoritaris.

Tradicionalment, el mètode d'estudi emprat ha estat de tipus descriptiu, inductiu, basat en les regulacions legals formals, i de caràcter històric i comparatiu. Es tracta d'un mètode descriptiu i inductiu perquè es basa en l'observació de les institucions, en l'actuació i l'exercici del poder organitzat, a partir dels quals se n'extreuen les característiques pròpies. L'observació es fixava en les organitzacions formals de l'estat, regulades pel dret públic, que s'entenia que formaven l'estructura fonamental de les institucions. L'institucionalisme ha presentat un caràcter formalista, legalista. Ha pres el dret públic, l'estructura constitucional i administrativa, com l'objecte de referència. El motiu és ben simple: les institucions concentren la característica bàsica del poder públic, el monopoli de la coacció física legítima. Des d'aquest punt de vista, les institucions són instruments per ordenar les relacions de poder. Per tant es tracta d'un enfocament que se

sosté en una teoria de l'estat, no és una qüestió només formal. En els inicis de la disciplina, s'usaven també les eines dels historiadors. Atès que les institucions creixen per mitjà d'una acumulació lenta, l'enfocament historicista permetia generalitzar i comprendre les relacions entre fets, aparentment aïllats entre sí, que explicaven els trets institucionals. L'institucionalisme inicial prenia una institució concreta, referida a un país i un moment històric, i en descrivia el procés de formació i les conseqüències en el funcionament de la democràcia. L'èmfasi el posava en explicar i comprendre l'estructura de poder particular, més que en anunciar lleis. Es tractava d'un enfocament hiperfactualista, basat en l'existència concreta de les institucions, l'observació repetida de les quals permetia induir les semblances i diferències entre elles. Gràcies a les tècniques històriques, es podien generalitzar les característiques per tal de comprendre les relacions entre els actes derivats de l'actuació i l'exercici del poder. La visió històrica era essencial per explicar el procés d'acumulació que havia conformat una institució, ja que no era fruit d'una planificació conscient. L'institucionalisme destacava que les normes codificaven l'experiència individual de cada generació, de manera que amb el pas del temps les estructures polítiques es combinaven amb l'eficiència històrica. La institució acumulava el pòsit de les pràctiques de les generacions anteriors a la contemporània, fetes norma per un procés de destil·lació dels elements ordenadors de l'activitat del poder públic.

D'una altra banda, cal considerar que la teoria política s'ha dedicat a discutir els ideals d'organització i de funcionament del poder, i la posició dels individus en les decisions col·lectives. Per això, des de les obres de Plató i Aristòtil fins a les de Rousseau, per exemple, una de les qüestions centrals ha consistit a establir les institucions que servissin per una bona societat i un bon individu. La ciència política neix amb una herència centrada en la mateixa preocupació: l'arquitectura constitucional adequada per a la democràcia, la més bona per garantir la llibertat i la igualtat individuals. Per això, la teoria política contemporània també ha estudiat les institucions. Rawls (1995), per exemple, demostra la rellevància del discurs normatiu i dels valors al voltant dels quals cal organitzar la societat (l'equitat, la justícia, la igualtat i els drets). Proposa l'objectiu d'una societat on prevalgui un consens hegemònic sobre els principis de justícia, i per a la qual calen unes institucions justes. Al contrari que les perspectives utilitaristes, afirma que les institucions no són simples regles del joc, sinó que condicionen quins valors es prenen en una societat, és a dir, condicionen la justícia, la

identitat col·lectiva, la pertinença, la confiança i la solidaritat. Són entitats normatives i empíriques, que per tant no es poden entendre si no se n'estableixen els fonaments normatius. Tal com afirmaven els filòsofs clàssics de la política, les institucions conformen les normes vigents en les societats, i per tant cal configurar-les d'acord amb les normes que es volen aplicar.

En temps més recents, en què la disciplina s'ha assentat, l'atenció cap a les institucions s'ha centrat a explicar-ne la diversitat empírica, i sobretot a analitzar-ne les implicacions en la conducta efectiva, les relacions de poder i els resultats del procés polític. Qualsevol comunitat política necessita quatre tipus fonamentals d'institucions. Primer, una institució que prengui decisions col·lectives vinculants sobre la regulació dels interessos comuns, és a dir, una institució generadora de normes. Segon, una institució que executi les decisions de la primera, és a dir, la voluntat expressada en les normes. Tercer, una institució que resolgui els conflictes concrets d'interpretació de les normes generals establertes per la primera. Quart, una institució que vigili i castigui els individus que vulnerin les normes. Independentment de si el sistema és democràtic o no, les mateixes institucions bàsiques són necessàries en un sistema polític. A més, cada una d'elles comprèn un nombre de subinstitucions que regulen els processos específics de presa de les decisions (normes sobre la composició i l'elecció dels membres de l'assemblea, de la justícia, de l'exèrcit, etc.). Des del punt de vista empíric, hi ha una varietat considerable de maneres d'organitzar la política en els sistemes contemporanis. Les formes particulars que s'adopten són múltiples i, en principi, encara podrien haver-n'hi més. Per exemple, si prenguéssim en consideració deu trets bàsics dels sistemes polítics democràtics, del resultat de combinar-los en resultarien 1.024 formes possibles (Rothstein, 2001: 202).

1.1 Les crítiques conductistes i econòmiques

L'institucionalisme va ser contestat pel conductisme en els anys cinquanta i seixanta del segle XX. De manera especial, per Easton (1965), el conductista de més influència, el qui va conformar les actituds de tota una generació de politòlegs, especialment nord-americans. Segons ell, l'anàlisi institucional era insuficient en dos aspectes. Primer, no s'ocupava de totes les variables rellevants, de manera que no podia

explicar prou bé el poder. Es limitava a les estructures formalitzades i a les normes legals. Segon, l'hiperfactualisme implicava una mancança teòrica, perquè no es referia a un marc general en el qual els fets poguessin prendre un significat. En coincidència amb la teoria de l'elecció racional, hi mancava l'anàlisi de les conductes dels actors, la capacitat dels individus per decidir l'acció política, independentment de les normes estructurals. El punt de vista massa formalista, centrat en l'estat, no en la societat, deixava de banda la complexitat dels acords socials informals o els motius no estrictament polítics del comportament. També se'n qüestionava la metodologia: el mètode històric feia atenció al cas particular, i no podia remetre's de manera sistemàtica a l'estructura i al comportament dels governs; el mètode jurídic només contemplava els anunciats formals, però no la distància que els separa de la pràctica efectiva.

Però no només els corrents dominants en la disciplina van abandonar l'estudi de les institucions. També el funcionalisme, l'anàlisi de sistemes, la teoria de grups (bé fos pluralista, bé elitista) o el neomarxisme entenien que les institucions complien una funció menor, o bé cap. Aquests corrents reduïen els processos polítics a variables socials, econòmiques o culturals, de manera que les institucions no tenien efectes per si mateixes. Segons el funcionalisme, cada societat produïa una institució per a les necessitats sistèmiques. Per a la teoria de grups, les institucions eren *arenas* on s'enfrontaven els actors amb uns interessos predeterminats, però no influïen en el resultat del procés polític ni en els interessos dels grups o individus. En l'anàlisi marxista les institucions no podien tenir una funció causal perquè reflectien l'estructura econòmica. Finalment, la teoria de l'elecció racional propugnava que els individus elegien la institució que encaixava més bé amb els seus interessos predefinits. Fins i tot, les obres inicials de l'anàlisi econòmica de la política (fossin de les teories de l'elecció racional, de jocs o de l'elecció pública) no es referien a les institucions. Els postulats economicistes i conductistes reaccionaven contra la visió massa legal i formal, o massa històrica i particular, poc capaç de desplegar una teoria explicativa. D'una altra banda, el desenllaç de les democràcies europees en el període d'entreguerres, i el triomf del comunisme i del nazisme (Rússia, la Xina, Alemanya) van fer pensar que les institucions formals poc hi tenien a veure, i sí en canvi la personalitat autoritària, la distribució del poder econòmic o la capacitat de mobilització de les ideologies.

2 *L'institucionalisme nou*

La denominació d'institucionalisme nou significa un retorn als postulats inicials, per bé que s'han flexibilitzat i adaptat a les crítiques i aportacions dels corrents individualistes. El nou i l'inicial són dues versions diferents d'un mateix corrent estructuralista, contestat pel conductisme i la teoria econòmica, que li van prendre el protagonisme. Si bé l'ascens del conductisme va ser degut a les mancances inicials, alguns autors, en canvi, exposen que “de fet, la necessitat d'implicar-se en anàlisis de nivell micro es va fer evident en part per com de bé s'havien descrit les institucions formals” (Peters, 2001: 305). L'institucionalisme ha aportat, sobretot, l'atenció cap als detalls estructurals, com aspectes aparentment insignificants poden impactar de manera persistent en el comportament de la institució i dels individus que en formaven part.

L'institucionalisme nou torna a fixar-se en les estructures i en les organitzacions més que en el comportament individual, però comparteix amb el conductisme la preocupació per la teoria i els mètodes o tècniques adequats. L'inicial descrivia la institució, i donava per descomptat que la conducta efectiva dels individus complia les normes formals. El nou vol explicar la institució com a variable dependent i, més important, com a variable independent que condiciona els resultats i el comportament polític. Això suposa, per exemple, analitzar les conseqüències efectives de la forma de govern, no només els aspectes estructurals formals; les polítiques públiques, (no només el procés de formació de les lleis); els resultats de les accions dels governs (costos i beneficis per als ciutadans). Finalment, una altra virtut és disciplinar el discurs sobre les institucions, fent ús del mètode comparat. Més enllà dels estudis de cas, analitza si les dinàmiques institucionals de diversos països s'assemblen (Lijphart, 2000).

De fet, els estudis institucionals no s'han aturat, especialment a Europa, on continuen essent l'aspecte central de la disciplina, ja que mai no s'ha perdut el lligam entre la ciència política i la teoria de l'estat. Han rebut més predicament les anàlisis dedicades al desenvolupament, la formació dels estats i de la democràcia. Als EUA, en canvi, el predomini del conductisme va deixar l'estat encara més en un segon terme, però l'institucionalisme també l'ha recuperat (Peters, 2001). La discussió consegüent s'ha conegut amb l'expressió de *bringing the state back in* (Almond, 1988). A partir de

la dècada dels 80, hi ha un rebrot institucional generalitzat i en diversos corrents (decisió racional, historicisme, etc.), simultani però independent en diversos subcampos (marxisme, organització, història, relacions internacionals, economia). Les causes cal cercar-les en la incapacitat de les teories predominants per explicar de manera completa el comportament polític, en la persistència de les diferències entre institucions de diversos països, malgrat que s'havia preconitzat una convergència en les pràctiques democràtiques, d'una banda, i en els processos de democratització, de l'altra. Altre cop es pren partit per les institucions: com determinen l'organització política dels grups socials i el resultat de les relacions de poder. Per tant, tornen a ser considerades forces socials per si mateixes: no només distribueixen recursos i condicionen l'estratègia, sinó que també defineixen els interessos polítics de cada grup.

2.1 La definició d'institució política

Una de les qüestions bàsiques és definir de manera precisa què és una institució, per tal d'identificar-la i analitzar-ne la capacitat normativa. En sentit ampli, una institució és un conjunt de regles, normes, rutines, costums, procediments de conformitat, hàbits, estils de decisió, i fins i tot normes culturals. Aquesta definició comprèn tant els aspectes formals com els informals, però presenta el problema de ser omnicomprensiva: una institució és qualsevol conjunt de normes estructurades. En un sentit més estricte, una institució és un conjunt d'acords formals per vincular individus i regular-ne la conducta per mitjà de regles explícites, processos de decisió executats per un actor o un grup d'actors formalment dotats i reconeguts com a posseïdors d'aquest poder (Levi, 1990: 405).

Definir una institució consisteix a delimitar-ne el significat. Si s'inclou qualsevol hàbit o conducta que afecta el procés polític, aleshores s'incorporen tots els aspectes que regulen la vida col·lectiva, però es corre el perill de diluir el concepte. Si la cultura no és més que normes institucionals informals, no es pot distingir la importància de les institucions polítiques d'altres tipus d'institucions. En canvi, si només s'entén com a institució les normes formals, es perden les informals, però assumides com a formals. De totes maneres, cal incloure les institucions formals, que són el nucli de l'estructura política. Per això, la disciplina compara el procés i els resultats sota el mateix marc

institucional –una de les qüestions bàsiques d’anàlisi. Per exemple, l’obra de Putnam sobre el govern de les regions italianes s’hi refereix, malgrat que la conclusió és poc estructuralista: és la cultura cívica que explica el rendiment de les institucions, i no pas el disseny formal (Putnam, 1993). Una solució a la formalitat pot consistir a reconèixer també els procediments estàndards de funcionament o les regles d’ús (oposades a regles formals): el conjunt de normes acordades i acatades pels actors, establertes per un acord tàcit o explícit entre ells, independentment que hagin estat transcrites o adoptades per un procediment formal (Hall; Taylor, 1996). Aquesta definició exclou doncs la cultura i les normes socials.

La definició d’institució varia per la funció i per la localització de cada una, i també segons la perspectiva (l’èmfasi que es posa a destacar l’explicació estructural o individual). Des d’un punt de vista extern a les teories (és a dir, què fa la institució, no pas les causes de l’actuació), és més fàcil definir-la: és una pauta de conducta estable, valorada i persistent. És a dir, que les conductes són estables, persistents i repetitives, que ocorren en les institucions i gràcies a elles. La institucionalització és el procés pel qual les organitzacions i els procediments adquireixen valor i queden fixats; això fa predictable el comportament polític. Aquest fet és central de l’anàlisi: l’acció és possible per l’estabilitat proveïda per les normes, des de les normes informals fins a la mateixa constitució. Per exemple, així s’explica perquè cada generació no varia la constitució del seu país, com van fer els constituents, que lliurement i de nou i van aprovar-ne una, sinó que l’esmenen i la reformen. La resposta és que la Constitució té un valor normatiu: limita les accions polítiques. En convertir certs acords en unes normes que, presumiblement, no canviaran es permet arribar a compromisos creïbles –no variaran com poden fer-ho les lleis, que depenen de les majories parlamentàries. Les normes ens permeten arribar a compromisos amb grups i individus que, altrament, no tindrien la nostra confiança (Goodin, 1996: 23).

2.2 L’estabilitat i el canvi institucionals

Un dels principis bàsics de l’anàlisi institucional es refereix a l’estabilitat de les estructures. Si les institucions prescriuen la conducta dels actors, vol dir que transcendeixen la vida d’aquests, que no es poden modificar de cop per la voluntat

individual: destaquen per ser entitats que perduren. Evidentment, cada perspectiva dóna més o menys rigidesa a aquest postulat, però totes l'inclouen. Aleshores, cal explicar les causes i els procediments de la pervivència, fins i tot quan poden ser contràries als interessos dels individus. Per a la perspectiva individual, una institució significa una situació d'equilibri entre actors racionals i egoistes. En principi, cap individu té interès a modificar-la: canviar-la és en si mateix un problema d'acció col·lectiva. A més, hi ha uns costos irrecuperables, els d'aprendre a actuar en un marc nou. Si aquests costos són més alts que el benefici d'un canvi, la institució es manté. I també hi ha la incertesa a llarg termini dels efectes del canvi. Per a la perspectiva estructural, de caràcter històric i cultural, la institució no s'elegeix, sinó que és una mena d'escull de corall, amb superposicions de pràctiques i hàbits en el temps, sense que cap agent hagi dissenyat tota l'estructura del conjunt. Els actors han anat alterant la institució a partir de la referència del sistema previ. Les institucions elegeixen els individus i no a la inversa. Les variables que poden abstraure's de la situació històrica i modificar-se són poques. D'altra banda, però, les institucions atorguen uns recursos als actors, i només els que en disposin de més i millors intentaran modificar-ne aspectes, de manera que s'ajustin als seus interessos. El poder que un agent obté per posseir béns o factors bàsics (el capital, per exemple) augmenta per la posició obtinguda en les institucions, que reforça la seva capacitat i estatus (lleis que afavoreixen la propietat del capital). En canvi, els actors amb menys poder tenen més riscos si intenten modificar l'ordre institucional, ja que reben menys compensacions.

Si la pervivència de les estructures configura un principi bàsic de l'institucionalisme, aleshores la part més dèbil de l'enfocament és justament la del canvi. En principi, s'han destacat tres grans motius de canvi. Primer, per accidents o factors fortuïts. Segon, per evolució de la mateixa institució, que sap adaptar-se als canvis externs. Tercer, per l'acció intencionada dels actors. En definitiva, es tracta de la discussió bàsica entre l'acció i l'estructura. L'anàlisi econòmica explica a la manera funcionalista les institucions: existeixen perquè serveixen o compleixen uns interessos dels individus. Un canvi prové d'una modificació externa, d'uns interessos nous. Però com que les institucions es conceben com a regles que limiten les capacitats d'acció individual, no pot explicar bé l'origen, i per tant tampoc el canvi. L'explicació és *post facto*: una institució existent serveix als interessos individuals, però no explica com es resol l'acció col·lectiva per tal d'estructurar uns interessos en una institució que els

defensi. La perspectiva històrica o cultural, en canvi, dóna explicacions de casos concrets, però li manca una teoria general sobre el canvi. Fins i tot, admet que els actors són intencionats i que poden modificar les institucions, però també que poden fer-ho malament. Per això, “l’oposició entre acció i estructura en l’anàlisi del canvi institucional motiva una concepció més reduïda de les institucions com a normes decidides formalment. La raó rau en aquest tipus de normes, que permeten determinar amb claredat l’impacte d’una acció concreta, i per tant els efectes possibles sobre fenòmens socials i polítics més amplis” (Rothstein, 2001: 229).

La virtut de l’institucionalisme és remarcar la importància de les estructures en la conducta política. Però n’hi ha tantes, d’institucions, que no s’ha generat una teoria que expliqui quines són importants i per què, per a quines qüestions són importants. L’aproximació institucional necessita combinar-se amb una teoria substantiva de la qual se’n puguin derivar hipòtesis sobre la importància d’alguns actors, recursos i institucions. “La comprensió de les implicacions del canvi institucional és probablement un dels desafiaments més grans de la ciència política” (Rothstein, 2001: 229). Aquesta qüestió presenta una importància fàctica a l’hora de dissenyar, per exemple, les institucions de la democràcia a països en transició, com els de l’Europa de l’Est en els anys 90. L’enginyeria social i política tracta de quin sistema electoral o quina forma de govern són millors, per exemple. Autors com Hayek (1978) hi són contraris, pel poc control de les conseqüències d’un canvi. Per a ell, les institucions no s’han de dissenyar, sinó que han d’evolucionar. Els coneixements de les conseqüències es limiten a un context determinat, si aquest canvia, pot desaparèixer l’efecte esperat. Per exemple, la idea que un sistema electoral de districtes uninominals de majoria simple genera el bipartidisme estable n’és un cas significatiu. Per altres autors, en canvi, el disseny estructural no s’ha de basar en supòsits racionals i instrumentals, o en les conseqüències esperades, sinó en uns valors normatius, uns criteris morals (de justícia, d’igualtat, de tracte just, etc.), proposats des de la teoria normativa. Per exemple, en un procés de democratització, cal que les regles electorals facin possible que els qui governaven durant la dictadura puguin fer-ho per la via competitiva i lliure, i una manera és que siguin equitatives.

2.3 Crítiques i problemes teòrics

Peters assenyala les crítiques centrals a l'institucionalisme nou (2001). La primera l'anomena la paradoxa del límit, una denominació derivada de l'argument que les institucions imposen límits sobre el comportament dels membres. És a dir, que els individus no poden actuar lliurement, sense restriccions, tal com farien en un mercat competitiu¹. Si és així, aleshores la decisió individual d'acceptar la norma, la restricció, és un factor predictiu més important que les mateixes regles a les quals se sotmet. Es tracta d'un problema més general de relació entre el comportament dels individus i de les institucions: si les institucions determinen el comportament, o bé és a la inversa. La discussió es centra en com es transmeten, aprenen i reforcen els valors col·lectius (les normes), perquè el supòsit bàsic de l'institucionalisme és que hi ha restriccions a la conducta individual. Cal estudiar, doncs, com es castiga la desviació i a partir de quin grau de desviació es perd la capacitat normativa de la institució.

La segona fa referència a la definició d'institució, el concepte clau de l'anàlisi. Les definicions usades són prou vagues i compliquen la qüestió (Pedersen, 1991), ja que les perspectives principals tracten les institucions alhora com a variable dependent i com a variable independent. Aquest imprecisió dificulta la distinció entre els factors exògens i els endògens, i la diferenciació entre les estructures polítiques, socials i econòmiques. La tercera té a veure també amb la definició, i es refereix a les tautologies sobre les normes de conducta. Si aquestes comprenen les regles formals, però també les implícites i els acords vagues per tal d'incloure els comportaments observats que no es corresponen amb les regles codificades, aleshores la teoria no és falsable. Si la norma és l'obediència d'un dictat, i si un dictat no és obeït, deixa de ser per definició una norma, una regla. En l'institucionalisme normatiu qualsevol conducta observada és una funció de valors col·lectius. En l'institucionalisme de l'elecció racional el problema clau és identificar i definir les normes: si defineixen la institució, i són les ordres donades als individus, i seguides per ells, aleshores no es pot refutar l'afirmació que les institucions determinen el comportament. Qualsevol intent de variar el comportament individual que no és seguit perd la condició de norma, per definició, i per tant la institució sempre és efectiva. Finalment, l'institucionalisme històric encara és menys falsable. Cada procés

¹ Aquesta restricció és acceptada per totes les variants, per bé que es tracta d'una qüestió de grau.

històric és únic, i no es poden mostrar exemples contraris del mateix fet. No es pot negar o falsar que les decisions inicials no van ser determinants.

La quarta fa referència al disseny i a la intencionalitat normativa. L'institucionalisme es basa en la presumpció que establir una estructura nova comporta uns efectes. En alguns àmbits, com les regles electorals, la capacitat de predir els resultats de les normes és alta. En altres, però, és incerta (com l'organització territorial del poder, la forma de govern...). Peters critica que sovint es pretén solucionar una qüestió de manera directa per la via de canviar les regles, però que aquestes només l'afecten parcialment (per exemple: el canvi de sistema electoral a Itàlia el 1993 per modificar la fragmentació del sistema de partits i el transfuguisme). El disseny institucional produeix resultats esperats, però també resultats no discernibles, no desitjats o bé contraris. En resum, els coneixements sobre la matèria són massa febles.

Finalment, l'últim aspecte que Peters esmenta es refereix al reduccionisme: reduir l'explicació dels fenòmens polítics a les institucions que els dissenyen i els executen. Aquesta explicació és més pròpia de les polítiques públiques i de la burocràcia, però no pot mantenir la mateixa capacitat per a d'altres objectes d'estudi (eleccions, elits, etc.). A més, hi ha el problema addicional d'aïllar l'impacte de les institucions com una variable independent, oposat al reflex de les forces socials i al reflex de les polítiques que la mateixa institució desenvolupa. Tanmateix, Peters reconeix que l'institucionalisme nou torna a posar al seu lloc les estructures, ja que el conductisme havia reduït la política a una funció de les actituds i les activitats dels individus, que ha servit per explicar els processos de decisió, la famosa *caixa negra*, ignorats pel conductisme i l'elecció racional. Però també es troba amb dificultats, com definir de manera precisa la institució, i relacionar la conducta individual i la col·lectiva.

2.4 Estudis institucionals destacats

L'ascens de l'institucionalisme queda reflectit en el manual de Goodin i Klingemann (2001), que repassa i fa un balanç de l'estat de la disciplina. L'institucionalisme, com a teoria, ocupa una part central del llibre. Així mateix, les obres més destacades d'aquesta perspectiva formen part de les més esmentades i

comentades del conjunt de la producció politològica. A continuació s'esmenten tres llibres dels que han generat més discussió i dels que han fixat l'anàlisi institucional (Rothstein, 2001). El primer correspon a Ostrom (1990), que té per objecte els recursos col·lectius (aigua, pastures, bancs de pesca, etc.). L'autor es fixa en com es regula el control dels recursos per evitar-ne la sobreexplotació –que seria el resultat més probable en la decisió racional. Les solucions clàssiques consistirien en un estat sobirà que fos propietari dels recursos i que els controlés, o un control individual compartimentat per mitjà del mercat. En canvi, hi ha casos de solucions polítiques, en què una institució resol els problemes d'acció col·lectiva. Per exemple, l'associació de productors de Califòrnia que regula l'ús de l'aigua. Gràcies a aquesta estructura, la institució modifica la concepció individual sobre quin és l'interès propi. Els actors egoistes, els productors, es converteixen en actors raonables. La institució genera normes de cooperació, normes de corresponsabilitat de les accions. Els individus redefeixen els seus interessos en funció de l'interès col·lectiu de no exhaurir els recursos naturals, en aquest cas. El caràcter discursiu i públic de la institució política (una associació) modifica les preferències individuals. Les conclusions d'Ostrom contradiuen un teorema bàsic de l'anàlisi econòmica: que el representant actua sobre la base de la mateixa escala de valors col·lectius quan participa en el mercat i en l'activitat política (Buchanan; Tullock, 1962: 20).

El segon correspon a Putnam (1993), que investiga per què la democràcia funciona de manera tan diferent malgrat compartir les mateixes estructures i normes. Analitza el funcionament de les institucions regionals italianes, que s'organitzen pel mateix marc formal, però que presenten unes diferències fortes en l'actuació i les polítiques desplegades. Per a l'autor, l'explicació prové de la proporció i la densitat de la xarxa d'organitzacions locals, que causen les diferències en els tipus de cultura cívica. Per a un bon govern democràtic, cal que els ciutadans, en prendre decisions sobre afers comuns (com ara participar en política), atenguin per sobre de tot els interessos col·lectius. Els ciutadans desenvolupen aquesta capacitat si participen en organitzacions voluntàries. Aquest factor no només és més rellevant que les variables socio-econòmiques tradicionals, sinó que, fins i tot, el civisme és clau per explicar la diferència de creixement econòmic entre les regions italianes. El civisme genera creixement econòmic i institucions democràtiques que funcionen. És un argument contrari a Olson (1982), que deia que en els països amb economies en davallada, els

grups d'interès i les associacions utilitzen la seva posició de força per obtenir subsidis i frenar la competitivitat econòmica. Per a Putnam, la participació en associacions genera *capital social*, de manera que la relació entre les persones es basa en la confiança. El teixit associatiu genera normes vinculants (la cooperació). En termes econòmics, el *capital social* redueix els costos de transacció, costos associats a la seguretat que els contractes es compliran. Aquesta és una solució a una qüestió d'acció col·lectiva, que es dona a les regions del nord d'Itàlia. Una altra solució, oposada, ocorre a les regions del sud, on la manca de civisme debilita la confiança interpersonal i les opcions d'un intercanvi econòmic beneficiós per a la societat.

Finalment, el tercer correspon a Levi, que estudia l'allistament al servei militar voluntari en èpoques de guerra, una conducta clarament irracional (1988). Observa que les institucions polítiques modifiquen les preferències dels individus. És a dir, que els ciutadans barons joves s'han de convèncer que la guerra és justa, que les institucions que decideixen declarar-la també, i que els altres ciutadans assumeixen una part de la càrrega de la decisió pròpia. Dit d'una altra manera, és heroic però sense sentit que només una persona defensi un país. En canvi, si l'opció la prenen les institucions, aleshores modifiquen les preferències individuals. De fet, aquesta anàlisi es pot aplicar a altres programes propis de l'estat, com la seguretat social i la recaptació dels impostos per finançar-la.

3 Les variants de l'institucionalisme

Després de les crítiques i les aportacions del conductisme i la teoria de l'elecció racional, l'anàlisi institucional ha revisat els plantejaments i els supòsits implícits, per tal d'explicitar-los i també per millorar-los. L'interès per les institucions s'ha reprès amb força, però ha introduït una visió menys formalista i més eclèctica, que recull aportacions conductistes, sociològiques i economicistes sobre la relació entre l'estructura i l'actuació polítiques. De fet, el retorn d'aquesta perspectiva a la ciència política forma part d'un retorn generalitzat a les ciències socials, des de l'economia fins a l'antropologia. Fins i tot, les perspectives utilitaristes de la conducta humana han incorporat aportacions normatives, i han inclòs les institucions a l'anàlisi, per bé que no siguin l'objecte predilecte d'estudi. Per això, hi ha un conjunt de perspectives que

s'anomenen a si mateixes institucionals, però que entre elles parteixen de supòsits diferents, ja que provenen del conductisme, de l'elecció racional, del dret o del funcionalisme. Cada una es qualifica per l'objecte central de l'anàlisi, la variable explicativa. Així, hi ha institucionalismes sociològics, històrics, econòmics, jurídics, administratius, polítics... Per exemple, Rodhes esmenta tres corrents, que provenen de perspectives jurídiques: el constitucionalisme, la ciència de l'administració i l'institucionalisme normatiu (Rodhes, 1995). L'institucionalisme nou retorna al pilar principal de la ciència política, a les regles, procediments i organitzacions formals d'un sistema de govern, per explicar de quina manera determinen el comportament polític i l'exercici democràtic. Defensa un punt de vista organitzatiu, aporta un mapa de l'objecte d'estudi, i n'indica les qüestions principals. Entre altres aspectes, serveix per remarcar el coneixement històric de les estructures com una expressió de les finalitats i idees humanes. Per exemple, no és d'estranyar la coincidència entre la continuïtat de les institucions britàniques de govern i del model de Westminster, d'una banda, i la tradició d'estudi institucional al Regne Unit, de l'altra. El primer aspecte ha portat al segon. En canvi, altres autors distingeixen tres aproximacions analítiques diferents, independents, que es van desenvolupar en els anys vuitanta i noranta, cada una de les quals s'anomenava a si mateixa l'institucionalisme nou: són l'institucionalisme normatiu o històric, el de l'elecció racional i el sociològic (Hall; Taylor, 1996). Totes tres reaccionaven contra el conductisme per revisar dos aspectes fonamentals: com es construeix la relació entre les institucions i la conducta i com s'explica el procés de creació o de canvi de les estructures.

Com a teoria, l'institucionalisme nou explicita els supòsits, ja que l'inicial no ho feia, sinó que els donava per descomptat. Després de les crítiques i les aportacions d'altres perspectives, hi ha autors que defensen una investigació multiteòrica que avaluï hipòtesis contradictòries de diverses teories (Rodhes, 1995). Ja que cap d'elles és sempre certa sinó instructiva amb més o menys grau, cal adoptar una postura crítica vers totes les teories. En comparar diverses teories sobre un mateix tema s'obté una explicació més ben acabada del fenomen. Com a objecte, les institucions són una matèria clau. Si bé és cert que una bona part de la investigació segueix criteris descriptius tradicionals, és bo que sigui així per la raó senzilla que no se'n coneixen gaires coses, de les principals institucions. Hi ha moltes activitats que no s'han descrit mai, o s'ha fet de manera inadequada. Cal matisar, però, que les institucions són només

una part de l'explicació de qualsevol teoria. Com a mètode, l'institucionalisme continua fent ús de les tècniques de la història i el dret, però també del conductisme, que ha aportat a la ciència política més complexitat. Un exemple pot ser l'ús del mètode quantitatiu o del comparatiu, malgrat que l'institucionalisme es basi més en la particularitat i en els estudis de cas. La comparació permet fer generalitzacions analítiques vàlides sempre que hi hagi un anunciat teòric amb el qual contrastar-los. En definitiva, un institucionalisme defensable aporta una identitat clara a la ciència política: estudiar l'estat és inherent a la disciplina, encara que no l'esgoti tota.

Malgrat que hi ha diversos corrents que s'anomenen institucionalistes, o bé que prenen les institucions com l'objecte d'anàlisi, es poden agrupar en dues famílies principals. Primer, l'institucionalisme nou, normatiu, que reprèn els postulats inicials, clàssics, segons els quals la conducta es deu a l'existència d'una norma, d'una organització de l'activitat política. En definitiva, que les institucions són actors per elles mateixes, són autònomes per determinar els fonaments de l'actuació dels individus. En general, els corrents estructuralistes, que remarquen el pes de l'organització, han refet l'anàlisi de la conducta i han flexibilitzat els postulats massa rígids i estrictes dels inicis. Aquests corrents reprenen els temes del govern (el camp d'anàlisi del *government*): l'estudi de les institucions de l'estat, l'aparell de l'estat. Com la conducta política depèn de les estructures de poder. És a dir, que la voluntat individual, i la capacitat de dur-la a terme, depenen de l'organització política, que marca la volició individual i col·lectiva. La governació o *governance* (el terme que els nous institucionalistes usen en el camp de l'administració pública) implica que els càrrecs públics determinen els comandaments socials en què s'organitza el poder. Però també es troben limitats, la seva autonomia és relativa (allò que poden fer per ells mateixos) i també la seva capacitat de comandament (d'implementar les seves decisions, d'influir la conducta aliena). Per a aquest corrent la variable clau continua essent el poder², en aquest cas institucionalitzat: la capacitat d'una persona o d'un grup de controlar les accions i les eleccions d'altres -o bé d'assegurar-se els resultats de la voluntat pròpia malgrat les voluntats d'altri. Dirigir les institucions dona a algunes persones més capacitat per tal que es produeixi la seva voluntat, perquè n'exclou d'altres que no accedeixen als recursos de poder. El que és un límit per als ciutadans individuals és una oportunitat per al directius públics. Els

institucionalistes inicials eren poc sensibles a aquests límits, però els conductistes poc sensibles a aquestes capacitats.

Aquest corrent també rep el qualificatiu d'històric per centrar-se en els condicionants i la persistència de les estructures durant el pas del temps, que mantenen els efectes sobre les pautes de conducta després que el context inicial hagi canviat. Manté que hi ha una dependència històrica, motiu pel qual destaca el pes de les opcions institucionals de les primeres fases de desenvolupament d'una política o d'un sistema polític: les opcions estructurals i normatives tenen efectes persistents en el futur. La centralitat de l'estat, per sobre dels *inputs* com els partits o els grups d'interès, però, es concep no pas com una institució única, sinó com una agregació d'institucions i organitzacions, cada una amb un interès diferenciat. Presenta el problema teòric que un cop desenvolupada una política a partir de les opcions inicials, és difícil d'imaginar una altra seqüència de desenvolupament. Per això, la refutació és molt difícil.

L'institucionalisme normatiu afirma que les institucions estableixen una lògica d'adequació. És a dir, que indiquen als actors quines haurien de ser les preferències en una situació determinada. Admet que la conducta individual és intencional, però no plenament racional. Que la institució creï i determini les preferències individuals vol dir que crea i construeix socialment la identitat dels actors, els vincles entre ells, les seves concepcions de la realitat i els valors que comparteixen. L'individu es veu a si mateix d'acord amb la posició en la institució (com a diputat, com a ministre, etc.) i actua d'acord amb la norma de conducta (debatre les propostes legislatives, prendre decisions executives). D'acord amb aquesta perspectiva, l'acció no és universal, no consisteix a maximitzar la utilitat esperada, sinó situacional, conformada per la institució. El problema analític consisteix a construir institucions que integrin els individus en la societat. Si les institucions determinen les preferències, aleshores s'hauria de comprovar empíricament que, per a les mateixes institucions, tots els actors actuen igual i manifesten les mateixes preferències. En canvi, els estudis evidencien que el procés i el resultat de les mateixes institucions difereixen prou. La perspectiva normativa flueix en els fonaments micro.

² Dahl (1963) introdueix de manera clara i precisa el concepte.

La segona família de corrents institucionalistes és d'arrel individual i prové dels postulats de l'elecció racional o del conductisme, però hi incorpora elements organitzatius per tal de completar i millorar l'anàlisi. De fet, hi ha diverses variants que han considerat les institucions un producte de les decisions o de les preferències individuals. Una part important deriva de l'economia (la subdisciplina de la decisió pública o *public choice*). L'enfocament vol resoldre el problema de trobar un equilibri entre les voluntats individuals racionals i maximitzadores. La teoria de l'elecció racional es basa en una visió econòmica de l'acció individual, com una racionalitat instrumental, que comporta una conducta estratègica i calculadora dirigida a un objectiu que cal maximitzar. Les institucions polítiques serveixen per induir un equilibri estructural en una situació, ja que altrament no es produiria (l'estructura dels parlaments per comitès, els parlaments bicamerals, les normes judicials o els límits constitucionals són exemples d'institucions). Una altra aportació es manifesta en la teoria de la burocràcia, modelada per la teoria econòmica de l'empresa. El problema a resoldre és que els desitjos dels "principals" (clients, usuaris, etc.) siguin incorporats pels qui se suposa que els serveixen com a "agents" (empresa, burocràcia, etc.). La institució serveix per minimitzar els costos de transacció, per internalitzar algunes activitats per comptes de contractar proveïdors forans. L'altra part d'aquest institucionalisme prové del conductisme, que manté una visió psicològica i social de l'acció individual, entesa com a propensions a l'acció. La incorporació de les institucions acaba d'explicar la conducta individual, ja que les orientacions o actituds individuals també depenen de l'estructura, gràcies a la qual es manifesten. Els conductistes han admès que les institucions ordenen l'actuació dels individus, i que generen pautes de conducta, per bé que el pes de l'explicació recau en la voluntat individual d'acomplir les normes, més que no pas en l'efecte de les normes per si mateixes.

L'anàlisi econòmica afirma que només els individus tenen preferències, les quals són exògenes a la institució. Els actors tenen un conjunt fix de preferències, que poden ordenar de manera racional. La institució influeix en l'estratègia, però no en les preferències. S'entén que els individus actuen per una lògica calculadora de maximitzar l'interès personal. Per a aquesta perspectiva, el problema analític consisteix a dissenyar institucions que agreguin satisfactòriament les preferències individuals en una decisió col·lectiva. Els microfonaments individuals de la perspectiva econòmica són clars i universals. Però no té una teoria sobre l'origen de les preferències (o què significa per a

cada individu la utilitat esperada), i per tant cal deduir-les de la conducta. Des del punt de vista empíric no és possible distingir si la conducta efectiva reflecteix preferències genuïnes o bé accions estratègiques. Si els individus són agents racionals, no donaran informació sobre les seves preferències reals, i no s'hi podrà confiar per tal de dissenyar institucions. Construir institucions basades en informació imperfecta conduiria a solucions errònies de l'acció col·lectiva.

Malgrat la diversitat de perspectives institucionalistes, se'n poden fixar uns elements i proposicions comuns (Goodin, 1996). Comparteixen el supòsit segons el qual la institució determina el nombre d'actors legítims, el curs de l'acció, i bona part de la informació a mans dels actors sobre les intencions dels altres. D'aquesta manera en condiona les estratègies i el resultat del procés polític. Primer, que els agents individuals i col·lectius segueixen els projectes propis en un context limitat per factors col·lectius. Segon, que els límits esmentats prenen la forma d'institucions: pautes organitzades de normes i rols construïts socialment, i doncs conductes prescrites que s'espera que segueixin els ocupants dels rols, tots ells creats i recreats durant el temps. Tercer, que els límits, malgrat ser-ho, són també avantatjosos per als individus i els grups a l'hora de seguir el seu projecte particular. Quart, que els factors contextua ls que limiten les accions dels individus i dels grups també en modelen els desitjos, preferències i motius. Cinquè, que els límits tenen arrels històriques, com a residus factua ls d'accions i eleccions passades. Sisè, que els límits personifiquen i preserven uns recursos de poder imparcial entre grups i individus. Setè, que l'acció individual i col·lectiva, malgrat ser limitada pel context i modelada socialment, és el motor que mou la vida social.

3.1 L'institucionalisme normatiu

De totes les aportacions institucionals a la disciplina de la ciència política, l'obra de March i Olsen (1989) s'ha centrat de manera específica en l'autonomia de les institucions polítiques per configurar i ordenar les relacions de poder. En canvi, les altres aportacions, per bé que recuperen les institucions, es fixen en les socials o econòmiques com els determinants de l'actuació política, o bé adopten una perspectiva individual de l'acció, de la qual les institucions polítiques en són el resultat. March i

Olsen són dels primers a reclamar el qualificatiu d'institucionalista (1984), i per això han actuat com a revulsiu per altres corrents o perspectives. Tots dos autors han reprès de manera ostentosa la perspectiva normativa, ordenadora, segons la qual les institucions polítiques són autònomes de les altres institucions de la societat, i ordenen i fixen la conducta i les relacions de poder.

En l'article programàtic (March i Olsen, 1984) proposen un retorn als postulats institucionalistes, per tal de proclamar que les institucions centrin la investigació. Els autors en subratllen de bell nou l'entitat autònoma. "Les institucions són escenaris de confrontació, decisió i gestió, però també són conjunts de procediments operatius normalitzats i d'estructures que defineixen i defensen interessos. Són actors polítics per dret propi" (March i Olsen, 1984: 738). L'organització de la vida política continua determinant les conductes i les decisions que es prenen sobre l'exercici del poder. Per organització de la vida política s'entén el conjunt format per la constitució i les pràctiques formals, però també les xarxes organitzatives informals.

Aquesta visió entén que una de les funcions primordials de les institucions consisteix a contenir el conflicte entre grups rivals per controlar els recursos escassos. L'explicació es troba en l'estructura normativa, que privilegia alguns interessos i en desmobilitza d'altres. D'acord amb el funcionalisme, concep la comunitat política com un sistema complet d'interacció entre diverses parts. L'organització d'aquesta comunitat estructura la conducta col·lectiva i genera resultats distintius, n'és el factor principal.

"In a broad sense, we have been urging that a perspective of politics as organized around the interactions of a collection of individual actors or events be supplemented with (or replaced by) a perspective that sees the polity as a community of rules, norms, and institutions" (March; Olsen, 1989: 171).

Tanmateix, no comparteix el postulat funcionalista segons el qual els resultats de la política responen a les necessitats del sistema. L'institucionalisme normatiu destaca, abans que res, l'autonomia de la política: l'estat, concebut com un complex d'institucions, estructura el caràcter i el resultat del conflicte entre els grups. També analitza com altres institucions, lligades al capital i al treball, juntament amb l'estat, poden estructurar les interaccions i generar trajectòries nacionals pròpies. Estudia com

les relacions entre legisladors, interessos organitzats, electors, jutges, per exemple, són estructurades per les institucions. ¿Què s'entén per institució, en aquest corrent? Doncs el conjunt de procediments, rutines, normes i convencions formals i informals lligades per una estructura política. En general, però, els autors associen les institucions amb l'organització i les normes o convencions promulgades per les organitzacions formals.

Les aportacions d'aquest corrent es poden resumir en quatre aspectes importants (Hall; Taylor, 1996): primer, les relacions entre les institucions i la conducta individual es conceptualitzen en termes amplis; segon, les institucions s'associen amb les asimetries de poder; tercer, l'acció política depèn de les accions passades, històriques (*path dependence*); quart, l'acció política comporta conseqüències involuntàries i inesperades; cinquè, els resultats depenen dels valors i idees promoguts per les institucions. El primer aspecte implica que el comportament no és del tot estratègic, sinó que es basa en la percepció dels individus sobre la política. L'actuació depèn de la interpretació de la situació, no del càlcul instrumental (per tant, els individus no són maximitzadors de la utilitat). Les institucions proveeixen claus cognitives o morals per interpretar l'acció. L'individu és una entitat que forma part d'un món d'institucions, on els símbols, rutines i codis proveeixen els filtres per interpretar-lo. Les institucions són construccions col·lectives, no són modificables per l'acció d'un individu, no són objecte de l'elecció individual. Les estratègies d'un conjunt d'institucions poden ossificar-se durant el temps en visions, concepcions de la política, que són propagades per les organitzacions formals i en darrer terme formen la imatge que els actors tenen d'ells mateixos i de les seves preferències. D'una altra banda, el rol que el poder i les relacions asimètriques juguen en l'anàlisi constitueix un altre aspecte important. Representa un esforç per elucidar dues dimensions del poder menys manifestes que la capacitat primera de determinar la conducta dels individus, d'obligar els individus a realitzar una acció. Com planteja Lukes (1985), el poder també pot obligar algú a no fer una acció; però, a més, té la capacitat d'impedir que es plantegi una acció. Senzillament, es descarta d'entrada, de manera que s'impedeix que es manifesti la voluntat de realitzar-la. Les institucions distribueixen el poder asimètricament entre els grups socials: n'afavoreixen uns i en desfavoreixen d'altres. El poder s'entén doncs, en les tres accepcions, i de manera especial en les dues menys visibles.

Però els autors remarquen que l'activitat política no es deu només a l'estructura política, sinó que també hi intervenen el context social i l'acció individual, humana. Els tres àmbits són relativament autònoms, però interrelacionats entre sí. Les institucions ni són escenaris neutrals on els individus despleguin la seva activitat d'acord amb preferències alienes a elles, ni tampoc són un mirall de les forces socials. Tot i així, els autors remarquen que encara manca un treball empíric i teòric que completi una teoria institucional, a partir d'idees, conceptes i models basats en observacions rellevants per a una comprensió conductista i també prescriptiva de la vida política. Les crítiques institucionalistes als altres enfocaments de la ciència política encara no han completat un conjunt alternatiu de conceptes precisos. Els autors indiquen, per tant, algunes idees que necessiten més atenció i reflexió teòrica.

L'institucionalisme normatiu també rep l'adjectiu d'històric, perquè suposa que les institucions són realitats persistents de fets i decisions prèvies, situades en el passat (Hall; Taylor, 1996). Per això, nega el postulat segons el qual les mateixes forces generarien els mateixos resultats arreu, ja que l'efecte queda mediat pel context d'una situació, heretada del passat. Els objectes d'estudi predilectes són formats, per exemple, per les capacitats d'un estat i el llegat de les polítiques prèvies en les consegüents polítiques públiques. O pels condicionants que les decisions polítiques anteriors imposen en les consegüents, ja que organitzen, o primen, les forces socials en un sentit determinat. L'èmfasi històric produeix una predilecció per destacar les conseqüències sense una intenció prèvia, és a dir, no esperades de l'actuació humana, i les ineficiències generades per les institucions. D'aquesta manera es respon al conductisme i a la teoria de l'elecció racional, que basen l'estudi en l'aspecte intencionat, racional i controlador dels individus. Aquest corrent destaca el pes de les institucions, la vida de les quals es divideix en períodes de continuïtat puntuats per moments crítics, moments en què canvia de manera substancial, atès que el desenvolupament històric pren un altre camí. Ara bé, no coincideix amb cap visió uniformista dels fets polítics, ni tampoc amb una visió optimista sobre la millora progressiva de les institucions. Tampoc no diu que les institucions siguin l'única força causal, són la principal, però també insisteix en el rol del desenvolupament socioeconòmic i la difusió de les idees.

Un altre dels principis bàsics de l'institucionalisme afirma que les institucions limiten i modelen la política perquè en construeixen i n'elaboren el significat. La

construcció del significat i del valor dels objectes polítics no és cap instrument d'altres processos, sinó un aspecte substancial per si mateix. Les institucions formen la comprensió de la política que els ciutadans mantenen. Moltes teories assumeixen que l'acció política depèn de la interpretació de la realitat: si es basa en la racionalitat calculadora, doncs els actors imputen significat a les seves expectatives sobre el futur i a les seves preferències; si en l'aprenentatge, aleshores els actors imputen significat a les seves experiències; si en la imitació, els actors interpreten les accions dels altres. Però les expectatives, les preferències, l'experiència i les interpretacions són totes construïdes en les institucions polítiques i per les institucions polítiques.

El qualificatiu d'institucionalisme normatiu prové de la importància dels aspectes organitzatius, però sobretot de les normes i dels valors (Peters, 2001). Les institucions actuen per una lògica de l'adequació que guia les accions dels seus membres, mantenen un conjunt de valors en funció dels quals es prenen les decisions i es formen els comportaments, no tant les estructures formals o les regles de procediment per si mateixes. Les institucions polítiques integren els individus en un ordre basat en la història, l'obligació i la raó. Són aquests valors els que les expliquen millor. De manera oposada, les institucions de caire econòmic agreguen els individus en unes relacions de negociació, caracteritzades per l'intercanvi i la negociació interna, processos dels quals sorgeixen les decisions³. Aquest enfocament s'assembla molt als enfocaments sobre la cultura de les organitzacions dins de la teoria de les organitzacions (Ott, 1989). La diferència és que l'institucionalisme assumeix que els valors són uniformes, i l'anàlisi de la cultura de l'organització concep que poden haver-hi cultures diferenciades dins de l'organització (la cultura és una variable, no una constant).

March i Olsen revifem el debat sobre el pes i la importància de les institucions en l'organització i el comportament polític (March; Olsen, 1984). Els dos autors revisen les aportacions del conductisme i de la teoria de la decisió racional i fan un balanç del tractament que han rebut les institucions com a objecte d'anàlisi. Del conductisme en critiquen que les institucions formals siguin catalogades com a escenaris on els protagonistes es comporten, moguts només per factors externs. De la teoria de l'elecció

³ D'aquí que les institucions polítiques es considerin integradores (*integrative*) i les econòmiques agregadores (*aggregative*).

racional en critiquen la visió moral individualista i l'èmfasi en el conflicte d'interessos, que deixa de banda la moralitat de les institucions, basada en la ciutadania com el fonament de la identitat personal. Aquests autors afirmen que la ciència política predominant des dels anys cinquanta del segle XX ha quedat esbiaixada per uns punts de vista contextuals, reduccionistes, individualistes, funcionalistes i instrumentalistes. El primer, contextual, per al qual la política depèn del context social, n'és un mirall. El factor més esmentat ha estat l'estructura de classes socials, l'estratificació que determina els fenòmens de la vida política (eleccions, organització dels partits, relacions entre els poders de l'estat, etc.). El segon, reduccionista, segons el qual els fenòmens polítics expressen les conductes individuals agregades, sense referències a les estructures normatives col·lectives. L'individu és sovint la unitat d'anàlisi, o bé l'agregat mínim d'individus, associats per defensar uns interessos i uns recursos externs al sistema polític. L'anàlisi depèn de les unitats individuals: els electors expliquen les eleccions i els buròcrates les burocràcies. El tercer, individualista, per al qual el comportament és el producte d'un individu calculador que té per finalitat realitzar el seu interès egoista, no pas la resposta a una obligació o un compromís. La política consisteix a prendre decisions deliberades, basades en preferències clares i fermes. El quart, funcionalista, on la història és un procés eficient per assolir l'equilibri adequat, en el sentit que hi ha una sol solució factible. El cinquè, instrumentalista, segons el qual la política és un instrument al servei de la presa de decisions i la distribució de recursos, els elements claus del poder, no pas un conjunt de significats i d'identitats que s'expliciten per mitjà de símbols, rituals i cerimònies. L'èmfasi en els resultats ha menyspreat que les institucions polítiques generen valors i eduquen els ciutadans i els donen una identitat com a membres de la comunitat política. Els símbols i els procediments són percebuts com un recurs més al servei dels individus, per manipular i fingir sobre els motius reals de l'acció del poder.

Per als autors, l'institucionalisme nou presenta una perspectiva epistemològica, decisiva per concebre el significat de les ciències socials. Al contrari que les característiques dominants, aposta per una interdependència entre les institucions polítiques i les socials, totes elles relativament autònomes; emfasitza els processos col·lectius, la ineficiència històrica i la centralitat de l'acció simbòlica. Com afirmaven els institucionalistes inicials, la democràcia no depèn exclusivament de les condicions

econòmiques i socials, ans també del disseny de les estructures. Les institucions són actors i protagonistes de la política que defineixen i defensen interessos col·lectius.

La teoria contemporània entén que els resultats de l'activitat política són fruit de tres factors essencials: la distribució de les preferències entre els actors (interessos), la distribució dels recursos (poders i capacitats) i els límits imposats per les regles del joc (les constitucions i lleis). Però tots tres es consideren exògens al sistema polític: les preferències i els recursos depenen de l'estructura social i les constitucions reflecteixen l'equilibri de forces socials. Per contra, l'institucionalisme normatiu parteix de la idea que les preferències, recursos i mecanismes polítics depenen, en part, d'una combinació d'educació, adoctrinament i experiència, els quals són determinats per les institucions, però no són necessàriament estables. Les regles del joc tampoc no són exògenes. Les constitucions, les lleis i els costums determinen que certes accions potencials són il·legítimes, de manera que exclouen alternatives possibles. Aquestes regles i limitacions es despleguen en el context institucional.

Aquesta perspectiva insisteix en la complexitat de les relacions entre els actors i les institucions. Per exemple, destaca la capacitat de les institucions per modificar els valors i els significats de les accions individuals. Per tant, aquests no són fixos, com suposen el conductisme o la teoria de l'elecció racional. Més encara, adopta la convenció que hi ha una estructura política, formada per un conjunt d'institucions, normes de conducta i rols que són relativament invariables en relació a la participació dels individus i relativament resistents a les preferències i voluntats d'ells. "En contrast amb les teories que assumeixen que l'acció s'elegeix d'acord amb els valors i desitjos individuals, les teories de l'estructura política assumeixen que l'acció compleix les obligacions" (March; Olsen, 1984: 741). Efectivament, la capacitat ordenadora de l'estructura suposa una relació d'autoritat. L'estructura simplifica la complexitat de la vida social i política en la qual actuen els individus. En definitiva, les institucions defineixen l'exercici del poder, el regulen i l'ordenen: "What is appropriate for a particular person in a particular situation is defined by the political and social system and transmitted through socialization" (March; Olsen, 1984: 741).

Cada enfocament es correspon amb una concepció de la política. El conductisme i la teoria de la decisió racional la conceben com un instrument al servei dels interessos

individuals, és a dir, la consecució dels recursos de poder, que són escassos i per tant cobejats. Els símbols i rituals, per exemple, són instruments que serveixen per fingir i emmascarar la voluntat egoista. L'institucionalisme normatiu la concep com un ordre moral que interpreta l'estructura i el funcionament de les relacions de poder. Gràcies a la naturalesa col·lectiva de la política, els individus es desenvolupen a si mateixos com a membres de la comunitat i el bé comú. En aquesta visió, la participació cívica és la forma més elevada de participació. En definitiva, la política simbolitza les relacions entre els individus, en el sentit que ordena la interpretació de la vida social. La política és simbòlica, reproduïx el significat de les relacions de poder. El símbol deixa de ser una anècdota, un instrument de manipulació i ficció per desinformar els altres individus, deixa de formar part de l'actuació estratègica i individualista. Això significa que, tant important com els resultats de les accions dels poders públics, és el mateix procés de prendre decisions. Les estructures i les normes de resolució de les decisions donen sentit a l'activitat política. Aquesta és la importància de l'estructura política. March i Olsen (1989) ho exemplifiquen pel valor que els ciutadans atorguen a la participació, igual o superior al resultat efectiu de participar. Més ben dit, si la decisió finalment presa compleix i segueix les normes sobre el procés de participació i de presa de decisions, els ciutadans l'accepten com a bona. En altres paraules, les normes i les estructures són rituals que certifiquen que les decisions finalment preses es corresponen amb la concepció vigent de l'ordre social i polític: estableixen una virtut moral als esdeveniments, una virtut necessària per tal que la decisió tingui sentit. En definitiva, l'activitat política ha de ser legítima, ha de correspondre a la concepció moral imperant.

La importància de les institucions recau en l'ordre que imposen en les relacions de poder. La teoria política s'ha preocupat d'analitzar, per exemple, les constitucions, les lleis i altres normes estables com el producte ordenador d'un contracte polític entre individus lliures. També s'ha fixat en dos altres tipus d'ordre: l'imposat per la raó i l'imposat per la competència i la coerció. La raó es reconeix en les idees de racionalitat i d'intencionalitat de les accions, i es manifesta en les institucions per l'organització jeràrquica de mitjans i finalitats. La competència i la coerció es reconeixen en les idees de conflicte d'interessos, poder o negociació, i troben l'expressió institucional en les eleccions i els processos de presa de decisions. March i Olsen especifiquen que hi ha altres conceptes d'ordre, que caldria examinar per avançar des del punt de vista teòric (històric, endogen, simbòlic, etc.).

3.1.1 Les normes i la institucionalització de l'acció

Un principi bàsic de la perspectiva institucional afirma que l'acció política és governada per normes, per tal de reduir l'ambigüitat potencial de la vida política. En canvi, les perspectives individualistes es basen en l'actuació lliure dels subjectes, els quals mantenen uns valors, preferències o voluntats fixos i estables. Però, atesa la manca de normes, l'acció política apareix *a priori* sense ordre ni concert:

“In the classic open structures of free political competition and temporal sorting, action is potentially chaotic. Is not clear what will happen, or who will do what to whom when. The principles of rational consequential calculation or strict temporality are precise, but their interactive implications are obscure enough in complicated ecologies to make outcomes uncertain” (March; Olsen, 1989: 21).

El principi institucional afirma que la política és organitzada, gràcies a l'establiment i al seguiment de normes de conducta. Així, la major part de la conducta en una institució és especificada per procediments d'operació estàndards –una proposició comuna de l'anàlisi de les organitzacions–, reflecteix la rutina amb la qual les persones fan allò que se suposa que han de fer.

Però que la conducta sigui governada per regles no vol dir que sigui ni trivial ni irracional. Les normes poden reflectir les lliçons de l'experiència acumulada, i el procés que les determina i aplica inclou nivells alts d'intel·ligència humana, de discurs i de deliberació. La conducta política pensada, intel·ligent, com altres conductes, pot ser descrita en termes d'obligacions, rols i normes (el conjunt de les rutines, els procediments, les convencions, així com les creences i els codis que l'envolten). La ciència social empírica ha observat que la conducta queda limitada o dictada per aquest tipus d'elements culturals i socials. L'acció sovint es basa més a identificar la conducta normativa adequada que en calcular la compensació esperada d'eleccions alternatives. És a dir, que les rutines són independents dels actors individuals, els quals les executen, i són capaces de sobreviure a diverses generacions d'individus. Aquestes rutines poden ser normes de procediment (especifiquen un procés que cal seguir en determinades circumstàncies), normes de decisió (converteixen alternatives d'actuació en una decisió efectiva concreta), normes d'avaluació (que especifiquen criteris per avaluar

resultats), etc. Les normes queden codificades, però la codificació és sovint incompleta, atès que pot deixar aspectes sense establir, o bé inconsistent, per l'acumulació de disposicions de voluntat diferent. Com a resultat, complir qualsevol norma específica no és automàtic.

La conformitat amb les normes pot ser vista com un contracte, com un acord implícit d'actuar de manera adequada si s'ha estat tractat de la mateixa manera. Però la socialització en un conjunt de normes i l'acceptació que són adequades no acostuma a tenir una base contractual. Les normes sovint s'aprenen com a catecismes d'expectatives sobre l'actuació dels altres i d'un mateix. Les normes són construïdes i elaborades per mitjà d'una exploració sobre la naturalesa de les coses, d'un mateix i de les imatges de les institucions i dels altres. Això fa que les rutines institucionals es compleixin fins i tot quan no són òbvies per a l'interès de la persona responsable de seguir-les. Aleshores, una manera de racionalitzar les regles consisteix a dedicar-les a l'altruisme i la reciprocitat. Les normes expressen obligacions, no pas una presa de decisions anticipatòria, que mesuri les conseqüències de l'acció. Els actors polítics associen accions específiques amb situacions específiques gràcies a les normes d'adequació. Allò que és apropiat per a una persona en una situació particular és definit per les institucions i transmès per mitjà de la socialització. Les normes estableixen una acció obligatòria.

En canvi, la teoria de la decisió racional parla d'una acció anticipatòria. En una acció anticipatòria, els individus coneixen les accions alternatives que volen executar davant d'una situació, així com els seus valors personals. En funció d'això, mesuren quina utilitat tindria cada una de les accions i, finalment, escullen l'alternativa que ofereix més bons rendiments individuals. Però en una acció obligatòria els individus coneixen les accions que es poden executar davant d'una situació, d'acord amb les normes institucionals, i coneixen la seva identitat dins de l'estructura. Així, mesuren quina adequació tindria cada una de les accions normatives possibles amb la situació. Finalment, els individus actuen segons el que és més apropiat. D'aquest tipus d'acció en resulten una sèrie de rutines, que serveixen per preveure i fer automàtica la conducta. D'una banda, les rutines fan que les institucions semblin burocràtiques (en el sentit pejoratiu), rígides, insensibles i fins i tot estúpides. Com afirmen March i Olsen, les normes són imperfectes (1989: 36). Però l'efectivitat de les institucions prové de la

capacitat en substituir la conducta autònoma individual per la conducta governada per normes. Les rutines permeten coordinar moltes activitats diferents de manera consistent; ajuden a evitar els conflictes, estableixen codis de significats que faciliten la interpretació de les paraules ambigües. Les normes comporten identitats individuals i col·lectives, interessos, valors i visions del món que regulen l'atenció, l'avaluació, les prioritats, les percepcions i els recursos. Però encara que la major part de la conducta depengui de les rutines, no vol dir que sigui rutinària. El nombre i la varietat de normes alternatives asseguruen que un dels factors primaris que l'afecten és el procés pel qual algunes normes, més que d'altres, s'evoquen en una situació particular. Les institucions i les normes no són monolítiques. A més, les normes i l'aplicació en situacions particulars són sovint ambigües, d'una banda, i els individus despleguen rols múltiples, de l'altra.

El criteri central que guia la conducta normativa es basa en l'adequació: determinar quina conducta és adequada en una situació específica. Quan més d'una norma rellevant s'evoca, cal aplicar un criteri de semblança per tal d'usar la més apropiada. En alguns casos, les normes superiors poden decidir la conducta. Adequar una norma a una situació és un exercici anàleg d'un raonament legal més que econòmic. Es tracta de crear tipologies de semblança, més que derivar una acció d'uns interessos estables. D'aquí la centralitat de les normes codificades i de l'estructura juridificada per explicar el comportament polític.

En resum, la perspectiva normativa entén que l'acció política es fonamenta en la lògica de l'adequació: les accions s'ajusten a les situacions en adequar-se a una concepció de la identitat. Gràcies a les normes i rutines, l'acció s'institucionalitza, i davant d'una situació nova, es recorre a les normes que regulen situacions anàlogues o bé a les normes bàsiques que identifiquen cada situació amb una conducta adequada. Aquestes normes reflecteixen l'experiència històrica, de manera que es fan accessibles als individus que no l'han viscuda. Per tant, les justificacions experimentals específiques per a normes específiques són sovint irrecuperables. Ara bé, malgrat que les normes donen ordre, el conjunt d'elles és potencialment conflictiu, contradictori i ambigu, i per tant poden produir desviació i conformitat, variació i estandardització. Tot plegat, la xarxa de normes i de relacions que se'n deriven, se sosté per la confiança: la confiança en què la conducta apropiada serà seguida. La confiança, com les normes que

la sostenen, es basa en una concepció de l'adequació, més que en un càlcul de reciprocitat. No es confia que els altres individus donin a canvi alguna cosa, sinó que es confia que actuaran d'acord amb les normes i amb el seu rol. Com a conseqüència de tot això, l'institucionalisme estableix un model per comprendre la política i el disseny de les estructures prou diferent de les perspectives conductistes i econòmiques. Es basa en el pes de les tradicions històriques, tal com queden registrades i interpretades per un complex de normes, més importants que la personalitat individual i la voluntat dels actors polítics. L'acció política es guia pel "càlcul" de la identitat i de l'adequació, no pel càlcul dels costos i beneficis individuals. Per això importa l'aprenentatge tal com queda registrat en les normes i les rutines dependents de la història, no pas les expectatives de futur.

3.1.2 La lògica de l'adequació

La política s'organitza per la lògica de l'adequació: els individus compleixen les normes de les institucions, que especifiquen a cada rol quina actuació cal fer en cada situació.

"Political institutions are collections of interrelated rules and routines that define appropriate actions in terms of relations between roles and situations. The process involves determining what the situation is, what role is being fulfilled, and what are the obligations of that role in that situation are. (...) Through rules and a logic of appropriateness, political institutions realize both order, stability, and predictability, on the one hand, and flexibility and adaptiveness, on the other." (March; Olsen, 1989: 160-161).

Aquesta lògica contrasta amb la lògica de la conseqüencialitat, en la qual les conductes depenen de les preferències i expectatives sobre els resultats de l'acció. La conducta és premeditada, reflecteix l'intent que els efectes compleixin els desitjos subjectius tant com sigui possible. En aquesta lògica, una persona sensata és en contacte amb la realitat, en el sentit que manté la consistència entre la conducta i les expectatives realistes de les conseqüències de l'acció. Aquesta perspectiva s'inspira en Bentham i els clàssics de la teoria de la decisió.

En la lògica de l'adequació, les conductes i també les creences són intencionals però no premeditades. Les conductes impliquen complir les obligacions del rol en una situació, i determinar els imperatius de mantenir una posició. L'acció es basa en una concepció de la necessitat, no de la preferència. En aquesta lògica, una persona sensata és en contacte amb la identitat, en el sentit que manté la consistència entre la conducta i la concepció d'un mateix en el rol que li pertoca. L'ambigüitat i el conflicte de les normes es soluciona en clarificar-les, fer les distincions entre elles i determinar quina és la situació i com s'ajusta a la norma.

El conjunt d'institucions comporta una comunitat política i les identitats i capacitats dels individus, que no són prèvies i exògenes a la pertinença i la posició en la comunitat, sinó que es basen en una història, una forma de vida, una definició del bé comú, una interpretació i una comprensió comunes i compartides, que queden recollides en les normes sobre la conducta apropiada (March; Olsen, 1989: 161).

Una activitat decisiva de les institucions és educar els individus en ciutadans preparats: fer-se familiar amb les normes de la conducta adequada i amb les virtuts morals i intel·lectuals de la comunitat, i per tant conèixer les raons institucionals de les conductes, i poder justificar-les fent referència als requisits d'un ordre superior. Els individus poden actuar de manera ètica o sense ètica; d'acord amb els seus objectius personals o els institucionals; poden identificar-se amb una varietat de grups petits o grossos. El context institucional influeix en quin d'aquests potencials són efectivament realitzats.

Així com l'estructura d'adequació que estableix les normes de conducta pot usar-se per a una finalitat diferent a l'establerta per la institució (servir els interessos personals, per exemple), també la justificació de la conducta pot encobrir altres motius. En el discurs dominant, l'utilitarisme preval: depèn de la racionalitat, conseqüencialitat i voluntat individual. La pregunta de per què algú va fer una cosa, eludeix la resposta: es respon que mantenia l'expectativa que tindria les conseqüències esperades. En la concepció individualista, l'acció es justifica per una lògica de conseqüencialitat. Aquesta estructura d'acció i de justificació dels resultats és una de les regularitats més observades en la presa de decisions: les raons s'elaboren després que l'acció s'hagi

realitzat. Certament, les raons són importants, però la capacitat d'afectar els resultats és més obscura, més imprecisa. El procés explícit d'elecció sembla més pensat per justificar o legitimar una elecció que per realitzar-la. En canvi, una acció pot justificar-se per la identitat, no pas per la conseqüència, sinó per l'obligació d'actuar que implica un rol. De fet, en les institucions hi ha la tensió entre l'acció basada en el càlcul racional i en la norma, i entre la justificació basada en la conseqüència i en la identitat. Aquesta tensió n'és una característica pròpia.

3.1.3 La construcció dels actors, el significat i els interessos

March i Olsen defensen l'autonomia de les institucions polítiques. Això suposa, primer, que aquestes no només responen als medis, sinó sobretot que els creen: modifiquen i alteren les preferències, els recursos i els límits de l'activitat del poder. Que les preferències i els significats es desenvolupen per mitjà d'una combinació d'educació, allixonament i experiència; que no són estables, precisos ni exògens. El contrast entre les dues nocions es pot veure en les teories sobre el liderat, per exemple. Per a uns, el líder és vist com un negociador entre una coalició guanyadora d'individus amb les seves preferències: els proveeix d'informació, identifica les coalicions possibles, facilita l'intercanvi i el pagament de favors. Per als altres, el líder és vist com la persona que pot transformar les preferències dels seguidors, cooptar altres líders per tal que n'apreguin els valors, i exercir doncs el rol d'educador. El líder estimula i accepta visions de la realitat, redefineix els significats i anima el compromís.

Més important encara, la institució modifica i defineix la distribució dels recursos (per exemple, qui té càrrecs i qui no). Per tant, les regles del joc no són exògenes, sinó que les constitucions, lleis i normes fan que accions potencials siguin considerades il·legítimes. Per exemple, hi ha alternatives que són excloses de l'agenda abans que comenci la política.

“Actions taken within and by political institutions change the distribution of political interests, resources, and rules by creating new actors and identities, by providing actors with criteria of success and failure, by constructing rules for

appropriate behaviour, and by endowing some individuals, rather than others, with authority and others types of resources". (March; Olsen, 1989: 164)

La capacitat de la institució per alterar el medi polític esdevé un aspecte decisiu del funcionament de la vida política. March i Olsen esmenten el cas d'un canvi arbitrari en una institució per exemplificar la capacitat de modificar el context. Durant l'ocupació alemanya de Noruega, a la Segona Guerra Mundial, els ajuntaments van adoptar els procediments d'actuació germànics, que es van institucionalitzar, malgrat que després de l'ocupació els partits van proclamar que calia refer les institucions pròpies. En aquest aspecte, però, no es va complir.

Les institucions tenen un rol autònom per modificar la comunitat política i per definir-ne el significat. Aquesta és la base de les teories de la democràcia. La capacitat de les institucions per transformar els interessos és també una part important de la concepció integradora de la política (oposada a l'agregadora). Si s'entén que la política significa construir una comunitat i un sentit d'identitat comuna, aleshores cal valorar el rol de les institucions com a agents en la construcció dels interessos i creences, perquè són una font de vitalitat i de coherència en la identitat política. Tanmateix, els autors no mantenen una concepció rígida. Ans al contrari, admeten que no hi ha cap garantia que el desenvolupament institucional signifiqui necessàriament la integració de la col·lectivitat. Com a cas notori, esmenten les mesures socialdemocràtes de benestar de les institucions sueques. En principi, com que s'adreçaven a tota la població, fos quina fos la renda de cada ciutadà, havien de crear o reforçar un sentiment de comunitat. Malgrat això, la implementació va comportar-ne una visió fragmentada. Els beneficiaris de les ajudes i serveis van convertir-se en nous actors, agrupats per les categories específiques de *clients*. Aquests grups van organitzar-se fins al punt que els interessos i els drets lligats al col·lectiu van esdevenir més importants per al seu benestar i el seu comportament polític que els seus lligams tradicionals de classe, religió o regió geogràfica. El resultat va transformar la base social de la política: els aspectes integradors de les mesures de benestar es van perdre a favor dels aspectes segmentadors (March, Olsen, 1989: 165).

3.1.4 El rol de les institucions polítiques

Tradicionalment, els estudis sobre la política s'han interessat per l'organització de les societats i més concretament pel funcionament de les institucions, que s'han concebut com a precondicions d'una societat civilitzada. L'anàlisi de March i Olsen (1989) reflecteix una perspectiva específica, que emfasitza uns altres elements bàsics. Aquests es resumeixen en què les institucions són actors per si mateixes, de manera que determinen els rols i les obligacions dels individus i col·lectius que en formen part. Incideixen en l'activitat política perquè construeixen i interpreten el significat de les accions. Les rutines, normes i formes es construeixen durant un procés històric que no es basa un únic equilibri. Les institucions no són simples ecos de les forces socials, sinó que la comunitat política i les seves estructures formen una entitat diferent de, o més que, una arena per la competició entre interessos rivals.

Aquesta visió té dos punt d'interès: contribuir a una teoria positiva de la política i contribuir a l'avaluació normativa i al disseny institucionals. Entendre les institucions implica una teoria sobre com la comunitat política comprèn, canvia i manté la relació amb el seu medi gràcies a elles. Avaluar-les implica valorar si contribueixen a donar un sentit ple a la sobirania popular.

“We are convinced that norms of appropriateness, rules, routines, and the elaboration of meaning are central features of politics, that an understanding of stability and change in politics requires a theory of political institutions. Political institutions simplify the potential confusion of action by providing action alternatives; they simplify the potential confusions of meaning by creating a structure of interpreting history and anticipating the future; and they simplify the complications of heterogeneity by shaping the preferences of participants. All those features are not utopian dreams but descriptions of politics as it occurs. As a result, it is hard to be sanguine about contemporary theories of politics, or contemporary efforts to reform politics, that ignore institutions, or relegate them to a secondary role.” (March; Olsen, 1989: 171-172)

Les institucions són una font d'ordre i d'estabilitat en un món que altrament podria aparèixer un pèl caòtic. La institucionalització de l'acció per la via de les rutines, i dels valors i creences per la via de desenvolupar el significat, afecten la vida política i

l'ordenen. Però les institucions també canvien. Aquesta postura es basa en l'argument que les rutines i el significat tendeixen a limitar l'eficiència de la història i fer la política dependent del passat. En general, els esforços per reformar les institucions polítiques sovint no són reeixits (no aconsegueixen de manera precisa les intencions), però el procés fa possible el canvi i permet parlar de la justificació i els mecanismes per fer-lo útil.

Encara que proveeixen elements importants d'ordre, les institucions també canvien. Els processos de canvi inclouen les transformacions incrementals del dia a dia, així com les metamorfosis inusuals en els moments de canvi històric (quan els valors i les institucions socials són desafiades). En general, els canvis es produeixen per algun tipus de confrontació entre les normes (o l'acció que s'hi basa) i el context, el qual consisteix en part en altres normes. La versió més dramàtica és la guerra, que pot canviar la definició d'adequació. La versió menys dramàtica és la tensió entre normes institucionals alternatives. Malgrat que les constitucions defineixen les esferes institucionals més importants, l'ordre no és mai complet. Les comunitats polítiques passen per períodes on una esfera d'acció és regulada per una sola institució, i per d'altres en què diverses reclamen l'acció individual. Algunes esferes de la vida social poden no ser organitzades per cap institució política, o bé de manera molt dèbil⁴.

3.2 El constitucionalisme

El constitucionalisme, òbviament, pertany a la perspectiva normativa. Manté l'enfocament legal formal, i propugna com a valor principal la reforma de la democràcia liberal, més exactament de la norma constitucional. Al Regne Unit, per exemple, va generar en els anys noranta un debat sobre l'estructura adequada per assegurar un bon govern (Oliver, 1991). El bon govern significava la responsabilitat i l'eficàcia de l'executiu, supeditades a garantir els drets dels ciutadans. A partir de l'anàlisi del sistema constitucional (un poder executiu massa poderós, amb gran capacitat d'implantar polítiques, una protecció de les llibertats escassa), es defensava que calia més consciència dels defectes del funcionament, però també de la complexitat de reformar-lo. Aquest constitucionalisme deixa de banda, però, l'anàlisi només formal i pren també

en consideració el comportament efectiu dels membres de les institucions, perquè considera que expressa propòsits polítics. L'institucionalisme constitucionalista estudia "de quina manera la vida de les institucions manifesta les intencions implícites de les normes, procediments o regles que determinen el caràcter organitzatiu" (Rhodes, 1995: 62). D'una altra banda, el constitucionalisme és un punt de partida, dins d'un marc teòric més ampli d'estudi de l'estat, gràcies al qual pren significat explicatiu.

El dret i la política es relacionen estretament, atès que les institucions i les relacions de poder es regulen per mitjà de les normes formals i escrites. La ciència política s'ha desplegat com a conseqüència o bé com a reacció al dret, però sempre s'hi ha referit. L'institucionalisme s'ha basat en el principi que el comportament efectiu compleix les normes jurídiques. El conductisme s'ha basat en el principi que les orientacions individuals guien la conducta, i que les institucions i les normes formals són instruments al servei de la voluntat individual. Per tant, bé sigui considerada una variable independent o una variable dependent, els diversos corrents han considerat la norma jurídica. Per això, els afers polítics s'estudien des de la perspectiva híbrida del dret i de la ciència política, on sovint l'equilibri entre l'un i l'altra depenen de la formació de l'investigador (jurista o polítòleg). L'interès en les polítiques públiques i l'actuació de l'administració manifesta de bell nou la interrelació entre les dues disciplines, si bé cal precisar que hi ha tendències que rebutgen els enfocaments jurídics per massa formals i superats (però que, malgrat tot, continuen referint-se a les institucions com els *marcs* o *escenaris* d'actuació dels actors).

Hi ha diverses evidències de la relació entre el dret i la política. Les constitucions i el dret públic, i els tribunals que les interpreten i apliquen, estableixen les normes formals bàsiques de la pràctica política i proporcionen mecanismes per controlar i limitar l'acció del govern. Així, per exemple, el nomenament dels membres dels tribunals constitucionals interessa al dret i a la ciència política. D'una altra banda, la creació de les lleis manifesta amb claredat el poder de l'estat: són el mitjà pel qual es posa en pràctica la política. Cal conèixer les regles del legislatiu, que són un recurs important de les polítiques públiques, si les conclusions de la investigació han de tenir sentit. A més, els parlaments no només elaboren les lleis, també els polítics hi

⁴ Com és el cas de les estructures obertes de les situacions anomenades *garbage can*.

despleguen l'activitat pública –per això molt d'ells són juristes. Però les lleis no són fruit només de l'activitat parlamentària, sinó que els jutges també hi prenen part, en limitar els abusos de l'estat i en legislar entre bastidors, un aspecte cada cop més reconegut. La funció de la justícia com a garant de l'interès públic ha portat a discutir la relació amb la política: què implica substituir les decisions polítiques (representatives) per judicials o qui controla els jutges. Finalment, per esmentar un àmbit d'estudi propici per als corrents conductistes, l'anàlisi del comportament electoral ha de conèixer, almenys, les regles del sufragi i els efectes de les normes electorals en el repartiment dels escons i en la conducta dels votants.

L'interès pel dret públic varia en funció de la formació de l'investigador, però també en funció de les institucions de cada comunitat política. Al Regne Unit, l'antipatia cap als aspectes legals i constitucionals es deu a la manca d'una constitució escrita, codificada, segons Drewry, motiu pel qual qualifica la disciplina britànica d'invertebrada (2001: 287). En canvi, als EUA, les revistes acadèmiques s'ocupen d'aspectes com la composició del Tribunal Suprem i la revisió constitucional. A l'Europa continental, però, l'interès pels aspectes constitucionals i per les institucions i normes jurídiques no s'ha abandonat, atès que els països europeus tenen constitucions codificades, una cultura política molt influïda pel dret i un dret administratiu ben desenvolupat. Finalment, la creació de noves democràcies ha fet revifar l'interès per les institucions, ja que calia dissenyar expressament les estructures de govern dels països del sud d'Europa (Grècia, Portugal, Espanya), més endavant de l'est (les antigues repúbliques socialistes) i, a més a més, la construcció de la Unió Europea. Per tot això, l'interès per les normes, les estructures i les institucions ha retornat amb força a la disciplina.

3.3 La ciència de l'administració

L'administració pública és un altre objecte d'estudi propici per relacionar dret i política. Tal com afirmava Weber (1991), qualsevol organització burocràtica té una base legal i racional. El dret és un element central de qualsevol sistema d'administració, i per això les polítiques públiques es desenvolupen per mitjà de normes jurídiques. L'administració executa de manera sistemàtica i detallada el dret públic. Es pot

comprovar que una bona part del discurs polític s'expressa en termes legals, i que les burocràcies es regeixen per codis legals interpretats i aplicats per tribunals administratius. Per això hi ha la tradició que els llocs més importants han de ser coberts per persones formades a les facultats de dret. El buròcrata és un jurista, especialista en la branca administrativa, que s'encarrega d'aspectes relacionats amb les funcions de govern. En alguns països, com al Regne Unit, al funcionari li manca la formació jurídica, i perd aquest perfil d'especialista. Els juristes són, aleshores, els consellers o els assessors de l'administració. Finalment, cal considerar que el dret és un servei públic costós i important, tant com la salut pública i l'educació, que s'organitza i s'administra per mitjà de departaments públics (en general, els ministeris de justícia) establerts amb aquesta finalitat. L'administració de justícia és doncs una part de l'agenda de l'administració pública.

L'estudi de les institucions burocràtiques es basa en la teoria de les organitzacions, una àrea ben assentada en les ciències socials, iniciada per Max Weber i Frederick W. Taylor (1967). Malgrat la diversitat d'enfocaments, ha mantingut l'èmfasi a contrastar l'organització, les regles formals, amb les normes informals, el comportament dels buròcrates: com les decisions de les organitzacions depenen de la interacció entre les estructures formals i informals. Un altre punt de vista s'ha centrat en la relació entre les organitzacions i el medi al qual pertanyen, el context, on també hi ha d'altres institucions. Els teòrics de la contingència han analitzat l'encaix de l'estructura d'una organització en el seu medi. Les teories sobre les xarxes centrades en polítiques (*policy networks*) prenen un enfocament estatista per analitzar-ne l'elaboració, i entenen que sorgeixen de la interacció entre les organitzacions governamentals (departaments i organismes) i una xarxa d'organitzacions com ara els grups d'interès professional i econòmic. En les xarxes hi compleixen una funció bàsica tant els valors compartits (les normes) com l'interès dels agents col·lectius i individuals a l'hora de definir les relacions entre els grups. Els conceptes de xarxes, comunitats i estructures d'implementació expressen una terminologia derivada del caràcter institucional del comportament dels grups d'interès i la relació d'ells amb el govern, derivada de la interacció reglada. Són conceptes que expressen unes pautes de relació estable entre els grups del sector privat i entre ells i el sector públic. Malgrat aquesta perspectiva, però, la teoria de les organitzacions ha impactat poc la ciència política, en part perquè sublima la política, per mitjà de qüestions de poc abast com l'eficiència de les decisions, sense

ocupar-se de les institucions fonamentals (Rhodes, 1995). Altres autors consideren que, en estirar el concepte d'institució per incloure-hi els grups econòmics i socials, redueix la capacitat d'explicació (Peters, 2001).

3.4 L'institucionalisme de l'elecció racional

Com diu el nom, es tracta d'una combinació d'elements de l'institucionalisme i de la teoria de l'elecció racional. Sorgeix de l'estudi empíric de la conducta dels diputats del Congrés nord-americà. La causa es deu a la paradoxa següent: si els postulats de l'elecció racional fossin correctes, fóra difícil d'assegurar majories estables per aprovar la legislació, però s'ha comprovat empíricament que els resultats han mostrat una estabilitat i un èxit considerables. La resposta es troba en la institució, que estableix unes normes de procediment i de funcionament dels comitès que estructurin les eleccions i la informació disponibles per als diputats. És a dir, la institució resol algun dels problemes d'acció col·lectiva que els parlamentaris han d'afrontar. D'aquí en surt una anàlisi de l'economia de l'organització: drets de propietat, costos de transacció, etc. L'anàlisi de caràcter racional després s'ha aplicat a altres qüestions, aquelles en què l'actuació individual queda menys lligada per les normes institucionals i en què hi ha un component notable de lliure decisió. Per exemple, la formació dels executius en els sistemes parlamentaris, i de manera especial les coalicions de govern (Laver; Shepsle, 1990); o bé el disseny institucional en els moments de transició d'una dictadura a una democràcia; o bé la construcció de la Unió Europea.

Els supòsits centrals d'aquesta perspectiva són quatre. El primer és conductista: els actors tenen un conjunt fix de preferències, es comporten de manera instrumental per tal de maximitzar l'acompliment de les preferències i actuen de manera estratègica, és a dir, calculadora. El segon, la visió de la política com un conjunt de dilemes d'acció col·lectiva. Un dilema d'aquest tipus és la situació en què, atesa la naturalesa dels individus descrita, el resultat més probable és subòptim. Podria ocórrer un altre resultat en el qual alguns individus milloressin sense que cap altre empitjorés. El dilema és degut a la manca d'una institució reguladora de les conductes individuals. Tercer, el rol de la interacció estratègica per determinar els resultats de la política. La conducta individual no depèn de forces històriques, sinó del càlcul individual, basat en les

expectatives de l'individu sobre la conducta dels altres. Les institucions estructuren les interaccions, perquè afecten l'amplitud d'alternatives o perquè proveeixen informació que redueix la incertesa. Quart, l'origen de la institució prové dels individus, és un instrument al servei dels seus interessos, que existeix perquè hi surten guanyant si actuen coordinadament, de manera cooperadora. Per tant, hi ha una voluntat d'arribar a un pacte, i si el pacte se sosté en el temps és perquè dóna més beneficis que un altre de possible, que una altra institució, doncs. L'anàlisi aplicada al cas del Congrés nord-americà, per exemple, va arribar a la conclusió que les normes parlamentàries es devien als guanys que oferien als individus.

Les perspectives econòmiques suposen que els individus són racionals i maximitzen l'interès personal. L'acció col·lectiva ofereix diverses solucions possibles, diversos equilibris, però la teoria no pot predir quin equilibri finalment serà assolit. Tant la plena cooperació com la deserció són igualment probables en diversos casos. L'atenció a la institució prové de la necessitat d'explicar quina solució finalment s'adopta, ja que des del punt de vista empíric els individus en prenen una. Encara més, la teoria econòmica prediu que, sota determinats supòsits utilitaristes, fóra incompreensible que els individus col·laboressin per obtenir béns públics, ja que la conducta més racional és no participar-hi. Malgrat això, els individus actuen i finalment s'obté un benefici col·lectiu. Efectivament, la institució estableix restriccions a les decisions estratègiques dels actors: les conegudes com a regles del joc. O bé la institució distribueix incentius selectius per tal que els individus participin en la consecució col·lectiva d'un bé. D'aquesta manera, permet assolir un equilibri entre actors utilitaristes.

Per a les anàlisis formals, en una situació en què la cooperació per obtenir un bé col·lectiu requereix la contribució de molts agents racionals i egoistes, la deserció serà més rendible que la col·laboració. La mancança fonamental recau en què no expliquen com es creen les pautes d'acció col·lectiva, sinó que analitzen perquè persisteixen. Tot i així, sigui quina en sigui la causa, segons aquestes anàlisis hauria de ser molt inestable, perquè la temptació individual de deixar de contribuir i obtenir igualment els beneficis és massa gran. Poden explicar per què un equilibri és estable, però no per què es desenvolupen equilibris diferents, ni tan sols perquè sorgeixen. Són anàlisis que no poden descriure les dinàmiques, no poden descriure les vies que els individus

emprendran per arribar als equilibris prescrits. Per això, establir una institució per superar un problema d'acció col·lectiva constitueix per si mateix un problema d'acció col·lectiva. Formar una institució queda subjecte al mateix tipus d'incentius que ha de resoldre. Entre actors racionals i egoistes, aquest tipus d'institucions, i els incentius necessaris per crear-los, mai no es desenvoluparan.

La ironia de les anàlisis formals consisteix en què, si han de crear una teoria normativa de la conducta social, no només una descripció empírica, no hi hauria cap possibilitat d'establir institucions eficients (aquelles que resolen problemes d'acció col·lectiva). El comportament racional i egoista no crea institucions, perquè és més beneficiós la conducta de l'aprofitat. De fet, hi ha situacions en què tothom milloraria si es cooperés, però la manca de confiança en l'actuació dels altres ho impedeix. Per aquest motiu, cal integrar la teoria política positiva amb la normativa i reforçar les relacions entre les institucions polítiques i la virtut cívica. La qüestió a resoldre és dissenyar institucions que potenciïn que les motivacions fonamentades normativament sorgeixin per si mateixes o almenys condueixin a resultats bons i justos.

Per aquest motiu, la teoria de l'elecció racional ha incorporat alguns postulats institucionals, de manera que es coneix com l'institucionalisme racional o econòmic. La teoria continua fonamentant-se en l'anàlisi micro i l'èmfasi en el càlcul individual utilitarista: l'acció depèn del domini individual. Aquesta perspectiva prové de l'economia, i és aplicada a la política per autors com North (1990) i Brennan i Buchanan (1985), que accepten les restriccions estructurals sobre el comportament dels individus i la necessitat de maximitzar-ne la conducta dins dels límits establerts per les institucions. Per als autors, la institució soluciona un dels problemes principals: assolir un equilibri, ja que imposa regles, restringeix les opcions de comportament i permet processos estables i predictibles de la presa de decisions. Així, es tracta d'una forma autoseleccionada de restricció, almenys per a la primera generació de membres, els qui la funden. De totes maneres, es tracta d'una aproximació amb variants. Per exemple, Ostrom (1990) i Levi (1988, 1990) s'acosten més a March i Olsen, pel pes dels valors en la conducta. En canvi, Shepsle (1989) i Weingast (2001) entenen que les institucions són mecanismes d'agregació de preferències d'individus que volen maximitzar els interessos propis.

El paradigma clàssic de l'economia política estipula una agents lliures ideals que interactuen en una mercat lliure ideal. Tanmateix, dins de l'economia hi ha hagut perspectives institucionalistes, contràries a aquesta ortodòxia, com recorda Goodin (1996). Han analitzat com les institucions perfilen l'acció col·lectiva, i com limiten i perfilen l'elecció individual (lleis de propietat, normes dels tribunals que les protegeixen, institucions de crèdit, bancs mercantils, sindicats i associacions de comerciants, etc.). Fins i tot, com les institucions dominen la vida econòmica i com l'ideal del mercat lliure no representa la pràctica, perquè és dominada pels actors col·lectius (corporacions, classes, bancs, etc.), els quals en determinen els resultats. El paradigma clàssic, microeconòmic, s'ha aplicat a altres àrees, fora del mercat, especialment la política (d'aquí el nom d'elecció pública per aquest corrent). La finalitat recau a provar els fonaments micro dels fenòmens macro, tant econòmics com polítics i socials.

L'institucionalisme econòmic, racional, reacciona contra l'excés de visió individual. El cas més conegut, potser, el de Douglas North, premiat amb un Nobel d'economia pels estudis d'història econòmica (la desaparició de la servitud medieval a Europa) (1990), o el d'Oliver Williamson, amb estudis sobre els costos de transacció (1985). Aquests autors recorden que el funcionament del mercat, a la manera clàssica, requereix i pressuposa una estructura institucional, però els analistes l'acostumen a donar com a invariable, constant, i externa als interessos individuals. Però les institucions redueixen els costos de transacció i per tant faciliten l'intercanvi, promouen el comerç. Transcendeixen la voluntat individual en limitar-la i conduir-la. Per exemple, un contracte permet, d'acord amb un procediment i una obligació, intercanviar. Primer actua un agent i després l'altre, hi ha la confiança que el segon actuarà en correspondència perquè hi ha un contracte (per tant limita l'acció del agents), i tot plegat permetrà satisfer els desitjos maximitzadors dins dels límits imposats per l'escassetat dels recursos. Les institucions faciliten el comerç, però en faciliten més un tipus que un altre, o bé n'impedeixen d'altres tipus. Les institucions ossifiquen pràctiques passades i els desequilibris de poder i les asimetries dels intercanvis. També aquesta perspectiva defensa la dependència històrica (*path dependence*) en els fenòmens socials. Les nocions de l'elecció individual (*choice*) són centrals en l'economia, i els límits marcats per les institucions a aquesta elecció han estat considerats marginals pel discurs dominant. Però l'institucionalisme nou els ha recuperat: la gènesi i l'evolució de

les institucions econòmiques a través de les eleccions i decisions passades d'individus i grups.

3.5 L'institucionalisme sociològic

Apareix com un camp de la teoria de l'organització, a finals dels anys setanta. Des de Weber, un corrent de la sociologia ha analitzat la burocràcia com el producte d'un esforç intensiu per assolir estructures més eficients i complir les tasques associades a la societat moderna. Les estructures són el resultat de la racionalitat o l'eficiència inherent a l'acompliment de les tasques⁵. Com a reacció, un altre corrent ha argumentat que moltes de les formes i dels procediments s'han d'analitzar com a pràctiques culturals específiques, lligades a mites i cerimònies, assimilats en les organitzacions, no necessàriament per millorar la relació entre mitjans i finalitats (l'eficiència), sinó per ser resultat d'una transmissió o d'una herència. La pregunta que volen respondre els analistes d'aquest corrent és per què les organitzacions prenen un conjunt de formes específiques, procediments o símbols, i emfasitzen com aquestes pràctiques es difonen a través dels països o àmbits d'organització. Per exemple, els interessa explicar les similituds en les pràctiques i formes dels ministeris d'educació dels països democràtics.

Aquest corrent analitza tres qüestions importants: la definició del concepte d'institució, la relació entre institució i acció individual, i l'origen i persistència de les institucions. Primer, amplia la definició que usa el corrent normatiu⁶, ja que inclou les normes formals, procediments i rutines, però també els sistemes simbòlics, els elements cognitius i morals que proveeixen els marcs de significat de l'acció humana. És a dir, trenca la separació conceptual entre institució i cultura. Això té dues implicacions importants. Una, que desafia la distinció entre les explicacions institucionals (basades en les estructures organitzatives) i les explicacions culturals (basades en la cultura entesa com els valors i actituds compartits, com per exemple el concepte de cultura cívica d'Almond i Verba, 1989). Dues, redefineix la cultura com una institució. Reflecteix un canvi cognitiu de manera que la sociologia abandona la formulació que associa la cultura només amb les actituds afectives o valors per prendre-la com una

⁵ Vegeu l'apartat dedicat al camp d'anàlisi de la ciència de l'administració.

⁶ Vegeu l'apartat dedicat al camp d'anàlisi de l'institucionalisme normatiu.

xarxa de rutines, símbols o codis que proveeixen pautes per a la conducta. Segon, la relació entre institució i conducta individual abandona la concepció predominant, segons la qual les institucions s'associaven a rols individuals i a normes prescriptives. Es partia del postulat que els individus socialitzats en uns rols els internalitzaven: tal era l'impacte normatiu. Però el corrent sociològic parla de l'impacte cognitiu. Les institucions influencien el comportament en proveir codis cognitius, categories i models que són indispensables per actuar, perquè interpreten la realitat i la conducta dels altres. La referència teòrica es troba en el constructivisme social, de Berger i Luckmann (1989). Les institucions afecten les preferències bàsiques i la identitat dels individus. La imatge d'un mateix i les identitats dels actors provenen de les formes institucionals, dels signes i imatges de la vida social. La noció d'acció depèn de la noció d'interpretació: davant d'una situació, l'individu ha de trobar una manera de reconèixer-la i de reconèixer-s'hi, i els codis i pautes implícits en la institució proveeixen els mitjans per accomplir aquestes dues tasques. Per tant, els individus no són orientats per una finalitat pròpia, ni són racionals: una acció racional és una construcció social. El món és format per un conjunt d'individus i d'organitzacions que han de definir i expressar la seva identitat d'una manera adequada socialment. Tercer, l'origen i el canvi de les institucions es deu a una millora i un reforç de la legitimitat social de l'organització o dels seus participants. Les organitzacions prenen formes i pràctiques institucionals perquè tenen un valor cultural més ampli, socialment reconegut, encara que puguin ser disfuncionals per als objectius formals, però no per als informals. Per exemple, les polítiques d'immigració poden correspondre, no pas a la funcionalitat estatal, sinó a la legitimitat d'actuar segons les normes de la concepció dels drets humans. Lligat amb això, es debat qui dóna legitimitat o condició de ser socialment adequat, és a dir, quines són les fonts de l'autoritat cultural.

Des dels seus inicis, la sociologia s'ha dedicat a estudiar les institucions socials i a analitzar com subsumeixen i subordinen l'individu. Tots els estudis clàssics tracten dels mecanismes per controlar la volició individual (la solidaritat orgànica i la solidaritat mecànica, la superestructura, etc.). La variable clau de la sociologia és la col·lectivitat (per exemple, la classe social). Com a reacció a aquesta visió sobresocialitzada, especialment del funcionalisme de Parsons (1969), van sorgir corrents que defensaven l'acció individual, com la psicologia social que inspira el conductisme de la teoria de l'acció (Goffman) (1963). L'institucionalisme sociològic reacciona contra el

conductisme i reprèn les qüestions estructurals, com passa en les altres disciplines. Si l'institucionalisme inicial es fixava en com les institucions determinaven els individus, el nou en com n'alteren les preferències i possibilitats d'acció. La col·lectivitat, la pertinença al grup, afecta la conducta dels individus. En aquest sentit, la perspectiva és més laxa. Pel que fa a la influència en la ciència política, hi ha variants, radicals, que tracten de manera específica com l'estructura social exerceix un poder ocult contra individus o grups sense poder (Lukes, 1985). Altres variants observen que l'acció és modelada pel context institucional: de manera especial, posen l'èmfasi en les organitzacions intermèdies com la família, la "societat civil" (xarxes d'associacions i institucions mediadores). Per exemple, Putnam amb l'anàlisi de les causes i els efectes de les tradicions cíviques a Itàlia podria considerar-se un cas a mig camí de la sociologia i la política⁷ (1993).

3.6 Comparació de les variants de l'institucionalisme

Com s'ha vist, les perspectives institucionalistes es poden agrupar en dues grans famílies, una més estructuralista i l'altra més individualista, de les quals en surten variants diverses. Les tres més significatives en la ciència política són l'institucionalisme normatiu, el de l'elecció racional i el sociològic. Cada un parteix de premisses diferents sobre la conducta individual i sobre l'origen i l'evolució de les institucions. Sobre la conducta, el primer d'ells és eclèctic, usa el punt de vista cultural i també el calculador, una aportació important, perquè respon millor al comportament humà (Hall i Taylor, 1996). L'institucionalisme de l'elecció racional, en canvi, precisa millor el tipus de conducta, però també la simplifica, ja que redueix la motivació humana als interessos propis. Tanmateix, manté la virtut d'establir models amb una capacitat predictiva important, més que els postulats en sí, cosa que demostra el sentit instrumental de bona part de la conducta, i el pes de la informació per controlar la incertesa de les decisions. Controlar la informació esdevé un aspecte central del poder. Finalment, aporta el supòsit de la conducta estratègica a l'hora de determinar els resultats polítics. L'institucionalisme sociològic considera que les institucions afecten les preferències o identitats dels actors, les quals la teoria de l'elecció racional dona com a constant. A més, hi afegeix que un actor pot elegir estratègies per motius culturals,

⁷ Vegeu l'apartat dedicat als estudis institucionals destacats.

significats específics: un antecedent indispensable per a l'acció instrumental. Pel que fa a l'origen i al canvi institucionals, els tres corrents també els tracten de manera diferent. El normatiu es fixa en com les institucions existents condicionen que alguns actors tinguin més poder que altres per crear-ne de noves o modificar-les. Es tracta d'una aproximació inductiva, que extreu de l'anàlisi històrica de cada cas el motiu de l'actuació efectiva dels actors. Darrera hi ha una concepció weberiana, segons la qual el significat que els actors atribueixen a la seva acció l'explica. L'institucionalisme de l'elecció racional entén que l'origen de la institució és degut al benefici que aporta als individus. Aquesta visió és excessivament funcionalista, en limitar-lo als efectes que aquesta provoca o facilita. Però l'origen no s'ha de confondre amb la persistència, perquè també hi ha conseqüències inesperades i involuntàries que l'expliquen. Es tracta d'un punt de vista intencionalista, en el qual els actors controlen el curs dels fets, i voluntarista, perquè la institució és fruit d'un contracte entre actors més o menys iguals i independents. Però quan les condicions no són aquestes, aleshores la teoria no serveix tant. Això explica que sorgís per explicar el funcionament d'un parlament com l'americà, en el qual els diputats són relativament iguals i independents. Finalment, el sociològic es fixa en com el món institucional circumscriu les possibilitats de creació de noves institucions. Remarca que la creació manlleua elements del món existent, i té en compte especialment el rol dels processos col·lectius d'interpretació i legitimitat. El límit d'aquesta visió es troba en l'èmfasi en els grans processos, de manera que explica una mena d'acció sense actors.

Cada institucionalisme pren posicions i postulats d'anàlisi molt diferents, però cada un tracta dimensions diferents i genuïnes del comportament humà i de la influència de les institucions en la conducta. D'acord amb Hall i Taylor (1996), si els postulats més extrems es relaxen, és possible emprar la visió dels tres alhora, perquè comparteixen un mateix camp d'anàlisi. Una sèrie d'exemples ho mostren. Així, el punt de vista calculador i el cultural no són del tot excloents, més aviat al contrari. Quan l'elecció racional especifica diversos resultats igualment possibles (diversos equilibris), aleshores l'explicació cultural pot indicar per què se n'acaba fent un i no els altres. El raonament de Putnam (1993) sobre el govern de les regions italianes combina les normes de decisió (les institucions polítiques subnacionals), que incentiven els actors, i els estils de decisió dels actors (el capital social), que són fruit de les percepcions culturals sobre quins són els comportaments adequats. Un altre exemple prové de

l'estudi del naixement de les institucions: els actors seleccionen una nova institució per motius instrumentals, però d'un menú possible històricament per les construccions socials de l'època. Amb el temps, després de ser creada, i després que hagin canviat les condicions inicials en què va néixer, es forma una visió del món i una pràctica d'organització que perviu malgrat els canvis en el context (ja que es manté l'aspecte cultural).

Les variants de l'institucionalisme manifesten que hi ha, malgrat tot, una divisió en la disciplina entre un estil d'anàlisi que vol desenvolupar unes lleis universals (anàlisis formals de l'elecció racional o les teories conductistes) i un altre orientat de manera històrica cap als fenòmens polítics i el desenvolupament cultural. El primer és un estil dur, per bé que metodològicament usi dades toves (dades d'enquesta sobre actituds, per exemple), i el segon és un estil tou, per bé que el mètode sigui dur (materials d'arxiu, i dades més àrides d'analitzar). Les virtuts d'un es converteixen en les mancances de l'altre, i per això caldria emprar una perspectiva híbrida. La disciplina ha dedicat molts esforços a analitzar l'establiment i el funcionament de les institucions formals, però sense un criteri universal per identificar les importants o les conseqüències en la conducta. En canvi, les anàlisis formals identifiquen com a importants les que resolen problemes d'acció col·lectiva, les que aconseguen que la cooperació sigui una elecció racional i possible per als actors implicats. Tanmateix, l'única manera d'entendre'n el naixement és remetre's a estudis de cas, històrics, sobre els orígens. "Si l'èxit o el fracàs de les institucions eficients s'explica en termes de dependència de la trajectòria històrica, cal investigar els moments històrics específics en els quals es va optar per trajectòries diferents" (Rothstein, 2001: 236). Per això, les anàlisis formals han de tenir en compte les normes sobre la cooperació, la confiança, l'honor, el compromís i l'obligació establertes de manera social, cultural i històrica. Aquestes normes estructuren de manera ferma les institucions, i en limiten els canvis a només uns moments determinats. Primer, en el període de formació; segon, en els moments en què canvien altres àmbits socials (economia, cultura, etc.) i les institucions polítiques existents no poden manejar la situació. Aleshores els actors poden canviar les regles i normes, poden donar forma a les institucions futures i establir les regles que els afavoreixin.

4 El debat sobre l'estructura i l'actuació

L'institucionalisme nou manifesta que la ciència política ha retornat als orígens, i s'ha tornat a ocupar de l'objecte central d'anàlisi, però amb una perspectiva revisada i millorada per les aportacions individualistes. L'institucionalisme, el conductisme o la teoria de la decisió racional donen una explicació dels fenòmens polítics que es basa en un concepte de causalitat. Cada concepte de causalitat apel·la a les idees relacionades amb l'estructura i l'actuació. La manera de formular les explicacions reflecteix un element més profund: l'autonomia, relativa, dels actors o dels agents en els medis en què actuen. Cada perspectiva es refereix a un model de relació entre els actors i les estructures: unes afirmen que els actors són el resultat involuntari del seu context, individus amb un control mínim sobre el seu destí; les altres que són subjectes informats que actuen deliberadament, amb un control absolut sobre el medi. Per tant, els efectes de l'acció són la conseqüència d'una lògica estructural que es desplega sense que els individus o els col·lectius puguin controlar-la, per a unes, o bé el resultat de l'actuació d'uns actors que elegeixen sense condicionants, per les altres.

En qualsevol situació política es planteja doncs la relació entre les estructures i l'actuació: d'acord amb la naturalesa del medi i la perspectiva d'anàlisi, se n'obtidran respostes diferents. Les respostes indiquen quin tipus d'enfocament es manté, però un i altre es necessiten mútuament: una estructura política només existeix en la mesura que limita l'actuació o li concedeix oportunitats per realitzar-se. Per tant, no té sentit concebre l'estructura sense plantejar, almenys com a hipòtesi, l'existència d'algun tipus d'actuació, per més condicionada o capacitada que sigui. Així mateix, l'actuació pren sentit en configurar i bastir estructures que permeten obtenir-ne els resultats. Sense estructures no es pot explicar l'origen dels recursos, capacitats i intencions dels individus, ja que l'acció parteix d'una realitat o d'un context amb un grau d'ordre i concert. Per això, les idees d'estructura i d'actuació són claus en qualsevol concepció del poder. Etimològicament, poder és un verb que significa tenir la capacitat de fer una cosa i també un substantiu que denomina el domini legal o efectiu sobre algú o alguna cosa, o bé el govern d'un país. El poder va lligat intrínsecament a la idea de victòria d'un agent, un subjecte, sobre un altre (una estructura, un objecte). El poder està relacionat amb l'actuació, en com influir o produir un efecte en les estructures que configuren els

contextos i defineixen el número de possibilitats dels altres subjectes. Atribuir actuacions és atribuir poder. Per això cal una concepció relacional tant de l'estructura com de l'actuació (Hay, 1995).

La concepció relacional es basa en la idea que el context afavoreix i permet l'actuació, i que per tant també la limita. Però també que l'acció comporta una intenció, i que per tant sota una mateixa estructura s'hi poden presentar intents diversos d'actuació. L'acció és doncs intencionada, i es basa en algun coneixement (encara que sigui intuïtiu o mal informat) de les estructures. El coneixement és un requisit per tal que l'acció tingui possibilitats d'aconseguir el resultat desitjat, sigui eficaç. L'orientació i la motivació, dirigides a un objectiu concret, produeixen una estratègia: seleccionar uns objectius i cercar els mitjans més adequats per obtenir-los, dins d'un context i un moment determinats. La capacitat de formular estratègies, explícites o bé intuïtives, és un requisit de qualsevol acció. Per tant, l'actuació és producte de l'estratègia i de la intenció.

Les variants de les perspectives institucionals remetent a les qüestions generals de la teoria social, en un sentit ampli. Tornen a considerar els projectes d'explicació comprensius, de gran escala, els quals s'han dividit tradicionalment en dos grups. Un ofereix l'estructura com la variable explicativa central, i suposa que la capacitat de modelar els resultats socials pot constituir una explicació completa. L'altre entén que l'agència és central, i que l'actuació i la interacció dels agents poden constituir una explicació completa. Aquesta divisió es reflecteix en les ciències socials. L'institucionalisme nou reconeix que cal unir l'agència i l'estructura en una explicació plausible i comprensiva. Fins i tot, el seguidor més radical de l'elecció racional ha de concedir que les preferències individuals han de provenir de fora del model. El seguidor més radical de l'estructuralisme ha de concedir que hi ha agents (encara que siguin socialment construïts) que serveixen com a portadors dels imperatius estructurals. La discussió en la teoria social empírica es trasllada a la disputa en la filosofia política normativa entre liberalisme i comunitarisme (Goodin, 1996). El primer manté una visió racional de l'individu, de l'agència humana, de lliure pensament i universalista. El segon es fixa en com els individus són inevitablement establerts en relacions socials. El liberalisme ha d'acceptar que cada individu pertany a una cultura particular, amb valors

particulars; el comunitarisme que els individus poden transcendir el context original, els seus valors i prejudicis col·lectius.

4.1 Les postures en el debat sobre l'estructura i l'actuació

Els conceptes d'estructura i d'actuació van profundament lligats als de poder, causalitat i explicació, de manera que susciten un debat inherent a la filosofia de les ciències socials. La manera en què els politòlegs plantegen aquests temes reflecteix els supòsits ontològics –sobre la naturalesa del món social i polític–, i epistemològics –sobre la naturalesa de l'explicació vàlida i adequada d'un esdeveniment, un efecte o un procés polític. Cada enfocament o corrent dóna una resposta a qüestions com les següents: en quina mesura les accions dels individus són un producte de la socialització i, per tant, de les estructures sobre les quals tenen un control mínim, o bé són un producte d'una elecció o intenció racional feta pels subjectes; fins a quin punt l'autonomia dels actors queda condicionada per la posició en les estructures de les quals són portadors, pels contextos en els quals es troben; quina és l'explicació adequada d'un fenomen polític (la conseqüència de les intencions i de les accions dels actors o bé la lògica de l'estructura del conjunt de relacions on participen).

L'estructuralisme, tal com diu la denominació, privilegia l'estructura: el funcionament dels medis socials i polítics. Els actors en queden condicionats, i fins i tot determinats, i per això no poden percebre'ls de manera immediata. Es tracta d'una explicació simple o monocausal: els individus són mecanismes de les estructures determinants. L'estructuralisme es relaciona amb el funcionalisme, el determinisme i totes les formes de teleologia, segons les quals els processos socials i polítics, i sobretot els de canvi, es poden explicar en funció d'una meta històrica definitiva cap a la qual evolucionen de manera inexorable. Per exemple, el materialisme històric marxista defensa un determinisme econòmic i una evolució constant de les relacions econòmiques cap al comunisme, la meta final. D'una altra banda, el funcionalisme explica els resultats polítics i socials concrets no pas per la motivació dels actors, sinó per les conseqüències de les seves accions: els canvis democràtics s'expliquen perquè tenen per funció, per conseqüència, pacificar els processos polítics. Però no explica els mecanismes que garanteixen les conseqüències, mai no arriben a quedar clars. El

funcionalisme defuig la complexitat dels fenòmens com l'evolució de les estructures de l'estat, només s'interessa per les conseqüències. Les crítiques principals es fixen en les mancances, òbviament. Primer, es subestima o bé es prescindeix de l'activitat dels individus, de la seva autonomia, que no pot alterar l'estructura, per definició. De fet, com que no es comprèn la intervenció, la capacitat transformadora de la política, no es fixa en els processos i els mecanismes que li són propis. Presa al peu de la lletra, aquesta visió afavoreix la passivitat i el fatalisme, de vegades fins i tot en contra de la mateixa voluntat de la teoria (com la marxista, per exemple). De manera irònica, si l'estructuralisme fos cert, ni els mateixos analistes es podrien adonar de les estructures, i per tant no les podrien definir i explicar.

L'intencionalisme és oposat a l'estructuralisme: se centra en les pràctiques socials, l'actuació humana i la interacció social i política. També defensa una concepció monocausal, ja que les estructures, si se'n parla, són el fruit de l'acció intencionada. En general, els conceptes de condicionant i de context no apareixen en l'explicació, que es basa en les intencions, les motivacions i les interpretacions expressades dels mateixos implicats. L'intencionalisme va molt lligat a les nocions de manca de condicionants, contingència, voluntarisme i, sobretot, individualisme metodològic: les explicacions socials i polítiques comencen i acaben en l'individu. Els intencionalistes només accepten explicacions que es formulin a partir dels esdeveniments observables, i remarquen la naturalesa contingent dels processos socials i polítics, la idea que els resultats no es poden predir i que, en realitat, són producte d'actes concrets i intencionats. Els efectes de l'actuació són fruit de la voluntat –o de l'atzar, no pas dels processos socials.

Com que les conseqüències socials i polítiques dels actes tenen un caràcter contingent, s'acusa els intencionalistes de ser voluntaristes, en el sentit que els resultats de l'acció són explicables per la motivació i la intenció dels actors, com si hi hagués una correlació directa entre intenció i conseqüència de l'acció. Les crítiques se centren en els supòsits individualistes: que els individus són egoistes i independents, que volen maximitzar la utilitat, que calculen les estratègies d'una manera racional i que actuen amb intenció. En canvi, s'afirma que una gran part del comportament humà és il·lògic; que de les conseqüències de l'acció també n'hi ha d'indesitjades; que la informació de què disposen els individus és parcial i enganyosa; que la racionalitat ha de ser relacional

(entre estructura i actuació), perquè no hi ha una racionalitat pura, fora del context d'una situació i d'una estructura social en les quals s'inscriu.

Com a conclusió, cal indicar que la teoria social i política ha d'identificar amb claredat els models implícits d'estructura i d'actuació que són la base per explicar els processos de canvi polític i social. Cal considerar la contextualització de l'acció i la selecció estratègica de l'estructura. La primera significa que, en atribuir una causalitat, cal situar l'acció en el context estructural. Cal veure de quina manera processos externs als fets immediats hi tenen un impacte, que pot no ser evident, tant en el context com en les estratègies, en les intencions i les accions dels agents directament implicats. La selecció estratègica de l'estructura significa que les estructures capaciten i alhora condicionen; defineixen el ventall potencial d'estratègies i d'oportunitats dels actors. En funció del punt de vista de l'investigador, les estructures seran més uns recursos que capaciten o més uns condicionants que limiten les oportunitats d'acció. Per això, les estructures imposen una selecció estratègica, ofereixen recursos i oportunitats al poderós, i condicionen a qui no té poder i al subordinat. El problema de l'estructura i de l'actuació és el del poder polític, el de qui mana i controla els recursos.

Capítol 2. Les funcions i l'estructura del Govern

Aquest capítol descriu l'organització i l'estructura del Consell i dels òrgans superiors i directius de l'Administració de la Generalitat Valenciana, tal com disposen les normes jurídiques, i d'acord amb el desplegament exercit en els anys de majoria socialista. El primer apartat comença, però, per la composició de les Corts Valencianes, i n'analitza el sistema electoral i les característiques bàsiques dels grups parlamentaris, dels quals depèn el suport per a l'acció del Govern. Dirigir la política valenciana és el principi que defineix el Govern, el qual no es limita a ser un simple poder executor, sinó que intervé en la composició i el funcionament d'altres institucions de la Generalitat i participa a formar-ne la voluntat. Aquest principi implica una funció creadora i impulsora, que es projecta sobre els altres poders, i es materialitza en l'exercici de diverses facultats. Una de les més rellevants consisteix a participar en la potestat legislativa de les Corts Valencianes, motiu pel qual s'hi dedica més atenció. Es descriu la producció legislativa i, de manera més concreta, s'explica el consens assolit a l'hora d'aprovar les lleis, les iniciatives de proposicions de llei a les Corts Generals i les de reforma estatutària.

El segon apartat tracta de l'estructura del Govern, basada en la preeminència del president de la Generalitat, per sobre del Consell, l'òrgan col·legiat. El president manté el vincle de confiança amb les Corts Valencianes, pel qual es forma, actua i cessa el Govern. Per això, deté funcions executives pròpies i gaudeix d'una disponibilitat externa sobre el Consell, en nomenar i separar els consellers, dirigir-ne i coordinar-ne l'acció. A més, l'Estatut limita el nombre de consellers amb responsabilitats executives a 10 persones, encara que se'n poden nomenar sense cartera. Aquesta contenció facilita la unitat de la direcció i la preeminència presidencial. Així mateix, els mecanismes per canalitzar la responsabilitat col·lectiva de l'acció de govern es vehiculen per mitjà del president (investidura, moció de censura i qüestió de confiança). Atès que la relació de confiança amb les Corts Valencianes no s'ha qüestionat, es dedica una certa atenció a les mesures parlamentàries de control i d'impuls, les quals reflecteixen millor la divisió entre la majoria que governa i els partits de l'oposició.

El tercer apartat es dedica als òrgans superiors i directius de l'Administració, que completen la funció de govern, ja que els titulars són nomenats per criteris polítics, són persones de la confiança del Consell. Com a conseqüència, hi ha una continuïtat entre el Consell i l'Administració, encara que siguin institucions formalment separades. La legislació distingeix entre els alts càrrecs, d'una banda, i els directius de les empreses públiques i els organismes autònoms, d'una altra. En el primer grup s'hi inclouen els sotssecretaris, els secretaris i els directors generals dels departaments, mentre que els càrrecs del segon grup disposen del rang de secretari o director generals. La figura del sotssecretari general, facultativa, només s'ha utilitzat de manera esporàdica. Així, els departaments s'han organitzat en una secretaria general, amb facultats sobre tota la conselleria, i diverses direccions generals, cada una especialitzada en una matèria. Finalment, cal considerar el personal eventual, que forma el gabinet del conseller. Encara que no es tracta d'una unitat directiva, també el componen persones designades per criteris polítics. Finalment, el quart apartat recompta el nombre, la durada i la trajectòria dels càrrecs de designació política. Evidencia la contenció de la quantitat de llocs, d'una banda, i la manca de continuïtat de les persones que ocupen els nivells inferiors, d'una altra. Així, el president i els consellers poden controlar la composició dels equips.

1 El Govern de la Generalitat: la direcció de la política valenciana

La Constitució regula la posició i les funcions del Govern central (articles 97 i 98), que inspira el Consell o Govern Valencià. El principi que defineix la institució governamental es regula a l'article 97: la direcció política. Aquest principi fa palès que no és suficient configurar el Govern com un simple poder executiu, ja que queda contextualitzat en una estructura de parlamentarisme racionalitzat i en un estat social i democràtic de dret. El Govern central és un director de la política estatal, que influeix de manera directa o indirecta en la composició i el funcionament d'altres òrgans constitucionals i en la formació de la seva voluntat. Especialment en relació amb les Corts Generals (el producte típic de les quals, la llei, ve determinat pel paper directiu del Govern), i en relació amb les institucions autonòmiques d'autogovern (les competències de les quals depenen de les centrals). Des del punt de vista institucional, la dificultat recau a precisar el significat, l'àmbit i els límits de la competència de direcció política, la qual queda subjecta a l'ordenament jurídic i a la Constitució. Com diu Ignacio de Otto (1980), l'article 97 defineix la posició constitucional del Govern, l'estatus que li correspon. Des d'un punt de vista jurídic, cal determinar els instruments amb els quals compta el Govern per realitzar la direcció política i les condicions amb les quals l'efectua. D'aquest principi se'n deriven dues conseqüències. Primer, que per comprendre el pes específic del Govern cal superar una visió estreta de la legitimitat democràtica, que desbordi les Corts Generals i que afecti també el Govern, especialment per mitjà del president. Segon, la direcció política del Govern no pot ser configurada com una activitat lliure, sense subjecció ni control, ja que es desenvolupa dins dels límits constitucionals.

L'Estatut regula la posició i les funcions del Consell: "és l'òrgan col·legiat del Govern valencià, que té la potestat executiva i reglamentària. En particular, dirigeix l'administració" (article 17.1)⁸. A diferència de la Constitució, l'Estatut no fa referència

⁸ Com observa Chofre, en sentit literal, es pot interpretar que si el Consell és l'òrgan col·legiat del Govern Valencià, significa que el Consell és un òrgan del Govern. Tanmateix, fora d'aquest article, tota la normativa equipara Consell i Govern, ja que es componen del president i els consellers, sense deixar espai per a altres càrrecs (Chofre, 1996: 139). En canvi, Aguiló aclareix que es tracta d'un error gramatical de la frase, la qual hauria de dir "l'òrgan col·legiat de govern" (en minúscula, ja que es tracta

a la direcció política, sinó que se cenyeix al formalisme estricte de considerar només la funció executiva. És a dir, no esmenta la facultat política que correspon a qualsevol govern. És significatiu que ometi la funció de direcció de la política autonòmica, i que esmenti el Consell com una institució de caràcter administratiu, de gestió i d'execució de les normes legislatives. Tanmateix, la Llei 5/1983, de Govern, amplia aquesta regulació, ja que es refereix de manera explícita a la facultat del Consell de planificar i desplegar la política valenciana, dins del marc competencial autonòmic (article 20.b de la Llei 5/1983). D'una altra banda, la Llei també concreta que el president i els consellers comparteixen la facultat de dirigir l'acció de govern, per bé que el president hi té una posició preeminent. De fet l'Estatut ja esmenta que el president dirigeix aquesta acció (article 16), i la Llei 5/1983 precisa que n'estableix les directrius generals (article 16.a), mentre que el Consell, l'òrgan col·legiat, en determina les directrius (article 20.a). Cal entendre, doncs, que el president marca les línies mestres, però que correspon a tots els membres, de manera col·legiada, de fixar-les i concretar-les. Finalment, també cal recordar una altra funció del Consell, que el mateix article 20 esmenta de manera explícita com la tercera competència política: exercir les facultats sobre l'activitat de les diputacions provincials i altres ens locals (article 20.c). Aquesta menció expressa la capacitat del Consell per exercir competències directives sobre aquests ens territorials, i de manera destacada les diputacions, les quals, en els anys inicials, disposaven de més pressupost i de més recursos que la Generalitat. Atesa la situació indeterminada sobre la materialització de les comunitats autònomes i sobre les transferències efectives de competències, mitjans materials i personals, l'opció que emprèn la Llei 5/1983 és situar les diputacions sota l'autoritat de les noves institucions, per tal de fer efectiu l'autogovern (vegeu l'apartat dedicat a les competències directives sobre els ens locals).

El Consell es constitueix després que el president de la Generalitat hagi obtingut la confiança parlamentària per mitjà del vot d'investidura. A partir d'aquest moment, el president protagonitza i defineix l'orientació del Consell i, per tant, la política valenciana. L'Estatut assigna determinades competències específiques al president i altres a l'òrgan col·legiat. Totes, unes i altres, formen part de la facultat de direcció

d'una funció, no d'un òrgan). La resta d'articles de l'Estatut estableixen que el Consell és el Govern Valencià (de manera clara, el 9.2). (Aguiló, 1985: 169)

política. En principi, la direcció prové de la preeminència del president. Tanmateix, en funció del nombre i del tipus de partits que formin el govern, aquesta facultat es correspondrà amb l'estructura informal de poder. A la configuració institucional, cal afegir-hi la configuració política interna, és dir, dels partits que seleccionen els membres i els equips dels departaments. Generalment, se sol suposar que els governs de coalició poden rebaixar l'autoritat del president. Per exemple, Pérez Francesch afirma que “solamente en casos de hipotéticos Gobiernos de coalición el ejercicio efectivo de ese poder de dirección en el seno del Gobierno puede verse modificado en la práctica, como consecuencia de respetar acuerdos previos o compromisos entre las diferentes fuerzas políticas que participan en el mismo.” (1993: 21) L'autor suposa que els governs són habitualment monocolors, però no té en compte que, tot i ser-ho, el president també es veu lligat per l'estructura del partit que li dóna suport (pel grau de faccionalisme, per la posició del president en l'organigrama intern, etc.).

La investidura és doncs la base de la potestat de direcció política. Les Corts investeixen el president per tal que desenvolupi un programa de govern. La votació d'investidura implica que la majoria de la cambra li dóna suport, i que per tant les Corts participen en la direcció política, perquè l'orienten. I també ocorre en la resta de la legislatura, perquè exerceixen l'impuls a l'acció política i de govern, i el control parlamentari. La funció del *indirizzamento politico*, provinent de la doctrina italiana, indica la primacia parlamentària, en representar la sobirania popular i exercir el control de l'activitat del govern i debatre i negociar els afers generals de la comunitat autònoma.

Però com afirmen els mateixos juristes, la relació entre les dues institucions queda incompleta si no es tenen en compte els partits polítics. “Sin embargo, la relación real entre Gobierno y Parlamento sólo es posible comprenderla en su integridad si tenemos en cuenta aspectos que van más allá de la regulación jurídico-formal, dando entrada a convenciones constitucionales y, en general, a la práctica política, así como a la presencia de los partidos políticos y del cuerpo electoral, factores y agentes que incidirán en el concreto ejercicio de la dirección política del Estado”. (Pérez Francesch, 1993: 22) Així doncs, estudiar la potestat de direcció política es pot basar en dos punts de vista. Primer, el constitucional. Segon, el politològic, que es basa en l'existència d'una majoria, parlamentària i governamental, encarregada de desenvolupar el programa polític, i que desborda una consideració estrictament formal de les atribucions

de les institucions d'autogovern. En aquest sentit, l'observació del Consell com a òrgan central del sistema parlamentari s'ha de relacionar amb l'apreciació que no actua en solitari, sinó amb la col·laboració i el suport de la majoria parlamentària. De fet, “podríamos hablar de una mayoría parlamentario-gubernamental que participa desde dos órganos diferentes, Gobierno y Parlamento, en la dirección política”. (Pérez Francesch, 1993: 23-24) És gràcies al suport de la majoria que existeix el Govern. Els ciutadans designen en un sol acte, les eleccions, tot un conjunt de persones per desenvolupar un programa de govern i un líder que el dirigeixi, el futur president. En aquest sentit, es pot parlar d'un règim de primer ministre⁹. En aquest context, els pols que structuren la divisió de poders són la majoria i l'oposició, al marge de la divisió orgànica. Per tant, el parlament i el govern col·laboren, no només el primer controla el segon.

1.1 La composició de les Corts Valencianes

1.1.1 El sistema electoral

La regulació jurídica del sistema electoral de les Corts Valencianes es troba a la Constitució, l'Estatut i la Llei 1/1987, del 31 de març, de les eleccions valencianes, on s'estipulen els elements que el componen. La Constitució esmenta l'organització institucional bàsica de les comunitats constituïdes d'acord amb l'article 151. Entre d'altres qüestions, estableix que l'assemblea legislativa serà elegida d'acord amb un sistema de representació proporcional que asseguri també la representació de les diverses zones del territori (article 152.1). A la pràctica, aquesta previsió va servir per a totes les comunitats, constituïdes d'acord amb l'article 151 o un altre. Cal fer notar que els sistemes electorals autonòmics no són gaire proporcionals, motiu pel qual a les assemblees legislatives hi ha poca fragmentació partidista, i doncs una pràctica de governs de majoria (Montabes, 1998).

⁹ Com afirma Solé Tura, “el funcionamiento real de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en las Comunidades Autónomas, la estructura y las funciones del Ejecutivo, las atribuciones del Presidente y la forma de designación de éste obligan a matizar el concepto de régimen parlamentario en relación con las Comunidades Autónomas y a recurrir a otras nociones, como la de régimen de primer ministro o de régimen semipresidencial.” (1985: 296)

L'Estatut valencià estableix els elements bàsics del sistema electoral. Primer, recull la previsió constitucional i estableix doncs el criteri de la proporcionalitat en l'elecció i, si s'escau, el de comarcalització (article 12.1). D'aquesta manera, la comarca es perfila potencialment com la unitat territorial bàsica¹⁰. Segon, especifica que les Corts han de ser formades entre 75 i 100 diputats (article 12.1). Tercer, estableix una magnitud mínima de 20 diputats, i els restants per distribució proporcional d'acord amb la població de cada districte, tot i respectant que la *ratio* entre ells no pot superar la relació d'un a tres (article 13). Aquest article és clau, perquè de manera implícita descarta la comarcalització, i estableix la província com la circumscripció¹¹. Efectivament, si la magnitud mínima ha de ser de 20, i el total de diputats entre 75 i 100, aleshores només poden haver-hi, com a màxim, cinc districtes¹². De fet, es va optar per tres districtes: Alacant, Castelló i València. A més, el mínim de 20 escons per província redueix de manera significativa la proporcionalitat, atesa la diferència de població entre elles. Per això, el mateix article estableix un límit al resultat desproporcional del repartiment dels escons: les mitjanes de població per cada escó entre districtes no poden superar la relació d'un a tres¹³. De fet, aquesta regulació s'inspira en la Constitució, que assigna un mínim d'escons a cada província, i la resta d'acord amb la població, en el sistema d'elecció del Congrés dels Diputats (article 68.2). Finalment, l'Estatut disposa un mínim del 5% del vot emès a la Comunitat Valenciana (article 12.2). Aquest element limita força la proporcionalitat, juntament amb la distribució dels escons per províncies. A la pràctica, com que la magnitud de les circumscripcions és alta i els dos partits principals es troben distribuïts força homogeniament a totes tres, és el mínim l'element amb més efectes en la

¹⁰ Aguiló defensa que la comarca és necessària, ja que respon a una estructura social i econòmica, que es reflecteix en la consciència dels habitants i, finalment, que aproximaria les decisions i milloraria la democràcia. A més, recorda que la comarca ja s'esmenta en els projectes estatutaris del 1904, de la IIa República i dels anys setanta (1985: 135).

¹¹ Mascarell també interpreta que, sense alterar aquest article, la comarca no pot esdevenir la circumscripció (1999).

¹² Per a Martínez Sospedra, si el màxim de diputats és de 100, es redueix el nombre de districtes a 5, com a molt, ja que la magnitud mínima és de 20 escons. D'una altra banda, és dubtós que l'estatut permeti la circumscripció única, ja que estableix districtes, en plural. Finalment, que l'Estatut permeti desigualtats en el valor del vot entre províncies, amb un màxim de 3 a 1, ho jutja inconstitucional (1985: 138).

¹³ Per a Asensi, "no cabe duda de que tales desajustes tienen que ver, patentemente, con la desarticulación histórica de la idea de comunidad política, con los recelos suscitados en algunos sectores de opinión en las diferentes provincias y por las ventajas comparativas de los partidos políticos presentes en aquél momento [de elaboración del Estatuto] a la hora de perfilar el peso de los votos y las expectativas electorales." (1996: 55)

proporcionalitat del sistema electoral. D'una altra banda, l'Estatut concreta més elements electorals, concretament per a les primeres eleccions del 1983 (Disposició Transitòria 7a.2): estableix de manera explícita que la circumscripció és la província, les magnituds (29 a Alacant, 25 a Castelló, 35 a València) i remet a les eleccions al Congrés dels Diputats per a la resta d'elements (la fórmula d'Hondt, les llistes tancades i bloquejades).

La Llei 1/1987, de les eleccions valencianes, confirma la regulació constitucional i estatutària sobre el sistema electoral. De fet, no hi introdueix cap element nou, sinó que precisa i concreta els elements que ja formaven part de la Disposició Transitòria 7a.2, així com completa els buits que mancaven, i que fins aleshores s'omplien amb la legislació estatal (fórmula i llistes de candidats). Cal recordar que aquesta llei requeria el vot afirmatiu de les 3/5 parts de les Corts Valencianes (article 13 de l'Estatut), com a mostra del seu caràcter decisiu per distribuir els representants a la cambra autonòmica. La Llei va ser aprovada amb els vots necessaris, encara que limita de manera remarcable la proporcionalitat, i doncs l'accés de les formacions amb menys vots. Els elements del sistema electoral, d'acord amb la Llei, són els següents:

La circumscripció: la unitat de funcionament és la província, de manera que tres són els districtes: Alacant, Castelló i València (Disposició Transitòria 7a.2 de l'Estatut, si bé implícitament els articles 12 i 13 s'hi refereixen). La magnitud de cada un s'estableix d'acord amb un procediment que combina els criteris territorial i poblacional. En primer lloc, a cada província li correspon un mínim de 20 diputats, que suma un total de 60 en la Comunitat. En segon lloc, la resta, els 29 diputats que manquen para arribar als 89 escons de les Corts, es distribueixen en proporció a la població de cada província, d'acord amb el procediment següent: es pren la població de cada districte i es divideix per la sèrie dels nombres naturals. Els escons s'adscriuen –en ordre decreixent– a les circumscripcions que obtinguin els quocients més alts. A més a més, el resultat final del repartiment ha de respectar la norma que el nombre d'habitants d'una província per cada escó mai no pot ser tres o més cops superior al d'una altra.

La fórmula electoral: es tracta de la fórmula d'Hondt (art. 12), segons la qual els resultats electorals de cada circumscripció s'han de dividir per la sèrie dels nombres naturals; a continuació, els resultats d'aquesta operació (els quocients) s'han d'ordenar

de forma decreixent; finalment, els escons s'atribueixen a les candidatures que hagin obtingut els quocients més alts fins a completar la magnitud de la circumscripció.

Tipus de candidatura: s'han de presentar llistes de candidats tancades i bloquejades; és a dir, cada elector només pot votar una llista i les llistes han de ser presentades amb un ordre dels candidats, el qual l'elector no pot modificar.

Mínim de vots per accedir al repartiment dels escons: malgrat que la unitat del sistema electoral és la província, la Llei estableix que només poden accedir al repartiment dels escons les candidatures que obtinguin un mínim del 5% dels vots emesos en el conjunt de la Comunitat.

El sistema electoral autonòmic es pot classificar de proporcional, en principi, d'acord amb els resultats en escons de les diferents formacions en comparació amb els resultats en vots. La diferència entre el percentatge de vots i d'escons en el conjunt de la Comunitat, però, és apreciable¹⁴. Tanmateix, per comprendre millor els efectes del sistema electoral cal tenir en compte els efectes a cada unitat, en aquest cas a cada província. És sabut que una magnitud elevada permet efectes proporcionals, i que una magnitud reduïda genera, de forma inevitable, resultats majoritaris, independentment del tipus de fórmula. A les províncies valencianes la magnitud mitjana presenta valors elevats: 30 a Alacant, 22 a Castelló i 37 a València. Per aquest motiu, s'afavoreix que els resultats siguin proporcionals. A més, la fórmula utilitzada també és proporcional, de manera que es completen els efectes del sistema. La fórmula d'Hondt és, de les fórmules proporcionals, la que presenta uns resultats menys proporcionals, que afavoreixen per tant els partits majoritaris a cada província. Per aquest motiu, els dos partits més votats a cada una han estat també els més afavorits: el PSPV-PSOE i el PP. Finalment, el mínim de vots requerit per accedir al repartiment dels escons és un element que limita la proporcionalitat. Efectivament, el mínim del 5% dels vots emesos en el conjunt de la Comunitat (i no de la província) impedeix a algunes formacions accedir al repartiment dels escons. Més concretament, han estat UPV/BNV, UV i el

CDS les formacions que, en uns comicis o altres, no han obtingut cap escó per aquest motiu¹⁵. Els partits més afavorits per aquesta situació han estat el PSPV-PSOE i el PP, atès que el nombre d'escons s'ha repartit entre menys formacions, de les quals les més grans en surten beneficiades.

En un altre ordre de coses, el sistema electoral autonòmic no respecta la igualtat del vot, és a dir, el valor efectiu del vot de cada ciutadà difereix segons la circumscripció a la qual pertanyi¹⁶. Així, la mitjana de població amb dret a vot per cada escó és la següent (en les eleccions autonòmiques compreses entre 1983 i 2003): a Alacant, 33.000 habitants censats, a Castelló 16.000 i a València 47.000. Com es comprova, les disparitats són fortes, ja que a Alacant la *ratio* entre electors i escons és pràcticament el doble que a Castelló, i a València quasi el triple. Com s'ha detallat, la Llei 1/1987 estipula que la diferència entre uns districtes i uns altres no pot superar, en cap cas, els tres cops. De manera que el repartiment practicat fins a les últimes convocatòries força al màxim possible aquesta limitació. Els motius que van comportar un repartiment desigual de les magnituds són dos. Primer, a causa de les diferències en el nombre d'habitants entre les tres províncies, la Llei 7/1987 va combinar el criteri territorial amb el poblacional. D'aquesta manera es garantia una presència sòlida de cada província, que és la unitat administrativa i política amb més arrelament i força en la Comunitat. La província segueix pesant, encara avui en dia, en tots els àmbits de la vida pública: els partits s'organitzen en unitats provincials, els habitants s'hi identifiquen, els serveis públics se presten amb una base provincial, etc. En el moment d'aprovar la Llei 1/1987, la província retenia una importància notable, contra una Generalitat que amb el pas del temps tendirà a imposar la seva posició predominant. En segon lloc, existeix un motiu més prosaic, que és disminuir la força de l'antic Partit Comunista, més ben implantat a les grans ciutats. Per tant es va afavorir a Castelló, que té la *ratio* més baixa entre electors i escons. Dit en altres paraules, obtenir un escó a

¹⁴ L'índex de mínims quadrats de Gallagher, actualitzat per Lijphart (1995: 107), és de 5,73. D'una altra banda, el nombre efectiu de partits electorals és de 2,97, i el nombre efectiu de partits parlamentaris de 2,42 (dades mitjanes de les eleccions compreses entre el 1983 i el 1991).

¹⁵ En diverses ocasions, aquests partits han obtingut entre el 4 i el 4,9% dels vots totals vàlids emesos. Fins i tot, UV va obtenir un escó al Congrés dels Diputats l'any 1996, perquè va superar el mínim electoral del 3% provincial (però no va superar el 5% del vot total emès a les tres províncies valencianes).

Castelló costa tres vegades menys que a València, i no per casualitat és la província amb una orientació conservadora més forta. De manera semblant al sistema electoral del Congrés dels Diputats, la magnitud de cada districte segueix la lògica d'afavorir les províncies de més arrelament conservador i de perjudicar les més progressistes (Capo, 1999).

Pel que fa a l'equitat, el sistema electoral incompleix la igualtat de possibilitats que les formacions obtinguin escons. Primer, el mínim electoral prima els partits amb implantació i suport en el conjunt de la Comunitat, en detriment d'aquells amb bona implantació només en una o dues províncies. Els principals afectats n'han estat UPV/BNV i UV, i també la UCD, ja que aquestes formacions, si bé minoritàries, s'implantaven de manera irregular, amb el seu suport electoral en una província, o més ben dit en algunes comarques. Segon, la diferència de magnituds entre províncies afavoreix els partits amb més implantació a Castelló, en detriment d'aquells més ben implantats a València, on costa més vots un diputat. En termes relatius, aquesta distribució de magnituds afavoreix el PSPV-PSOE i el PP en detriment de EUPV, la qual obté els seus millors resultats a València i Alacant, respectivament, on la *ratio* entre electors i escons és major. Tercer, la fórmula d'Hondt distribueix els escons d'acord amb els quocients majors. És a dir, el nombre de vots per a un escó difereix entre partits, i afavoreix els dos més votats, que han estat el PSPV-PSOE i el PP. Per aquests tres motius, l'equitat del sistema electoral ha quedat alterada a favor dels partits majoritaris, de cara a afavorir que formin govern per si mateixos, sense donar opcions a les formacions minoritàries.

Així és, el sistema electoral es compromet amb una governabilitat entesa com la formació d'un govern basat en un partit majoritari, el qual obté una força en escons suplementària a la que obtindria amb un sistema plenament proporcional i equitatiu. La governabilitat s'entén que millora amb un govern monocolor, o almenys basat en una formació amb un suport ampli i que no hagi de cedir massa a la negociació. De fet, en tres ocasions el partit més votat ha obtingut la majoria absoluta dels escons (1991, 1999 i 2003), malgrat d'obtenir només una majoria relativa dels vots –si bé és veritat que el

¹⁶ D'acord amb Martínez Sospedra, "constituye un defecto gravísimo, por tres razones: vulnera el principio de igualdad, contradice el principio de soberanía popular al ser incompatible con el principio

percentatge de vots fregava el 51% en el 1999 i en el 2003. De totes maneres, a totes les eleccions els dos partits més votats han obtingut un percentatge suplementari d'escons en comparació amb els vots, que ha afavorit una política basada en el bipartidisme.

de sufragio universal y resulta inconstitucional.“ (1996: 39)

Taula 1. Percentatge de vots i escons obtinguts per cada formació a les eleccions a les Corts Valencianes (1983-1995)

	1983			1987			1991		
	% vots	% escons	escons	% vots	% escons	escons	% vots	% escons	escons
PSPV-PSOE	52	57	51	42	47	42	43	51	45
CP/AP/PP	32	36	32	24	28	25	28	34	31
PCPV/EUPV	7	7	6	8	7	6	8	7	6
UV				9	7	6	10	8	7
CDS	2			11	11	10	4		
UPV/BNV	3						4		
Altres	4			6			3		
TOTAL	100	100	89	100	100	89	100	100	89

Font: elaboració pròpia a partir de la informació de la Conselleria de la Presidència

Taula 2. Concentració dels vots i dels escons en els dos primers partits de les Corts Valencianes (1983-1995)

	1983	1987	1991	mitjana
% vot	84	66	71	74
% escons	93	75	85	84

1.1.2 Els grups parlamentaris

La composició política de les Corts Valencianes es caracteritza per una fragmentació baixa i una concentració elevada dels escons a mans dels dos primers partits. Efectivament, entre 3 i 5 llistes han obtingut representació, però les dues principals han concentrat el 74% dels vots emesos i el 84% dels escons, de mitjana. A banda del PSPV-PSOE i del PP, també UV i EUPV han obtingut representació en les tres primeres legislatures. A més a més, el PDP i UL n'han obtingut en la primera, i el CDS i UPV en la segona. Tanmateix, s'han produït diverses escissions que han modificat la composició inicial de la cambra a l'inici de cada legislatura.

En el bloc de l'esquerra, s'observa la posició predominant del PSPV-PSOE, que obté la majoria absoluta en la primera i la tercera legislatures, i una majoria relativa en la segona. A continuació, la posició secundària de EUPV, però que es manté amb la mateixa força durant tot el període. A la segona legislatura, tanmateix, hi ha l'excepció dels diputats de la UPV, que concorren en coalició amb EUPV a les eleccions i que, inicialment, formen part del mateix grup parlamentari. A mitja legislatura decideixen deixar el grup i ingressen al Mixt, per assolir una presència pròpia en els òrgans de la cambra i, de retruc, més protagonisme públic. En el bloc de la dreta, en canvi, s'observa una fragmentació més elevada. A la primera legislatura, concorren sota el nom de *Coalición Popular* quatre partits diferents: Alianza Popular (AP), Unió Valenciana (UV), Partido Democrático Popular (PDP) i Unión Liberal (UL). Si bé en iniciar la legislatura formen un sol grup parlamentari, en acabar-la s'han dividit en tres. En el Grup Popular s'hi mantenen els diputats de AP i de UL. Els diputats de UV ingressen al Mixt, igual com els del PDP, els quals formen, a més, una agrupació dins del Mixt. A la segona legislatura, en canvi, el PDP i UL s'han fusionat amb AP, per formar el PP. D'una altra banda, UV concorre sola a les eleccions i forma, doncs, un grup parlamentari propi. Finalment, un nou partit de dreta ingressa a les Corts, el CDS, amb un pes suficient per formar també grup. Cal afegir-hi, per acabar, que tres diputats del Grup Popular l'abandonen per ingressar al de UV i del CDS, que mostra la relació estreta entre aquests partits. Finalment, a la tercera legislatura, cal destacar que en el Grup d'UV es produeix una escissió, per la qual dos diputats deixen el partit i ingressen

al Mixt. Tots dos passen a militar a Esquerra Nacionalista Valenciana (ENV), una formació efímera que només ha obtingut aquesta representació a les Corts.

Taula 3. Composició dels grups parlamentaris de les Corts Valencianes (1983-1995)

Legislatura	I		II		III	
Anys	1983-1987		1987-1991		1991-1995	
Grup	inici	final	inici	final	inici	final
Socialista	57	57	47	47	51	51
Popular	36	21	28	25	34	33
EUPV	7	7	7	5	7	7
UV			7	9	8	6
CDS			11	12		
Mixt*	0	9	0	2	0	3
Mixt-PDP	0	6				
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Font: elaboració pròpia a partir de la informació de l'Arxiu de les Corts Valencianes.

La posició majoritària del PSPV-PSOE es reforça en ser l'únic partit que no pateix cap cas de transfuguisme parlamentari. Els altres, en canvi, o bé s'escindeixen o bé es fusionen, o totes dues coses alhora. Sobretot, cal destacar el cas del PP i de UV, ja que mantenen una relació estreta, tant entre les elits com en l'orientació programàtica i la implantació social (Ariño; Castelló, 1999). El procés de consolidació del PP s'ha basat a absorbir els altres partits conservadors. Primer, el PDP i UL, que ja en la segona legislatura s'hi fusionen. En canvi, en el cas de UV la relació és més tortuosa i llarga, ja que consolida un grup parlamentari propi entre el 1987 i el 1995¹⁷. Una dada reflecteix aquest procés: de tots els diputats de UV a les Corts Valencianes, la meitat ho han estat també del PP. Per tant, la meitat de diputats han estat trànsfuges, bé en una mateixa legislatura, bé en legislatures diferents (en una pertanyen a UV, i en la següent al PP). La posició predominant del PSPV-PSOE es referma per aquestes vicissituds dels partits de la dreta, mancats d'una actuació coordinada que pugui competir per prendre-li la majoria de les Corts. A més, cal tenir en compte un altre factor: la conformació dels equips dirigents dels partits. Si el PSPV-PSOE consolida la direcció el 1985, i presenta des del 1983 el mateix candidat a la Presidència de la Generalitat, el PP no disposa pas

d'aquesta continuïtat. Al contrari, els dirigents se succeeixen (vegeu la Taula 24, pàgina 148), i també els quadres. En el cas dels diputats, per exemple, hi ha una continuïtat de persones entre la primera i la segona legislatures, però a la tercera la renovació és la característica principal, que reflecteix l'entrada d'una generació molt més jove.

Com es pot observar a la Taula 4, els diputats socialistes són el grup més jove de la cambra en la primera legislatura (39 anys de mitjana), seguit del grup comunista (42 anys), i a força distància dels diputats de la dreta (48 anys). Aquesta dada indica la diferència generacional entre un i altre bloc. El gruix dels socialistes i comunistes és nascut en la postguerra, i comparteix una trajectòria vital i política força semblant: s'inicien en la política en els anys d'estudis universitaris, es dediquen a professions molt lligades amb el sector públic i no tenen experiència de càrrecs abans de la transició. El gruix dels conservadors i liberals és nascut durant la guerra, i presenta una trajectòria vital i política prou diferent: provenen del sector empresarial, es dediquen doncs a professions liberals, i acostumen a estar relacionats amb els anteriors càrrecs a les institucions provincials i locals franquistes. Aquest conjunt de diferències ajuda a entendre la manca de consens entre els partits, sobretot durant l'etapa d'accés a l'autonomia. A partir de la segona legislatura i fins a la quarta, el grup socialista s'envelleix progressivament, sobretot perquè una bona part dels diputats acumulen els mandats, i perquè els que entren de nou formen part de la mateixa generació. Per això, l'edat mitjana del grup parlamentari augmenta amb el pas del temps¹⁷. El grup comunista, posteriorment d'Esquerra Unida, es renova a la segona legislatura, en la qual és el més jove. A causa d'un canvi en la direcció del partit, una composició nova forma el grup, tant en edat com en projecte polític: els diputats són més joves, hi predominen els catalanoparlants i amb una programa més favorable a l'autogovern.

¹⁷ Tanmateix, a partir del 1995, la formació regionalista s'escindeix progressivament fins que els dirigents i quadres ingressen al PP.

¹⁸ Només a la cinquena legislatura, després de la renovació dels dirigents i càrrecs, la mitjana es redueix a 45 anys (font: elaboració pròpia a partir de la informació de l'Arxiu de les Corts Valencianes).

Taula 4. Edat mitjana dels diputats dels grups parlamentaris (1983-1995)

<i>Legislatura</i>	I	II	III	mitjana
<i>Grup</i>				
Socialista	39	43	46	43
Popular	48	46	47	47
EUPV	42	37	40	40
UV	(56)*	46	49	50
CDS		43		
Total				

Font: elaboració pròpia a partir de la informació de l'Arxiu de les Corts Valencianes.

Nota: prenc com a referència l'any de la meitat de cada legislatura.

*es refereix als diputats elegits a la llista de Coalició Popular i que van deixar el grup popular per passar al Mixt.

En canvi, en el sector de la dreta, els diputats mantenen una mitjana d'edat força alta. El cas més clar és el de Unió Valenciana, format per persones majors, moltes nascudes abans de la II República, i lligades als càrrecs del franquisme a la ciutat de València¹⁹. El partit té una implantació molt localitzada, des del punt de vista social i geogràfic, i una dificultat per incorporar militants joves i atraure noves generacions. Per això, la renovació és lenta, i els diputats continuen essent els de més edat de la cambra, per bé que progressivament la mitjana disminueix. Al Partit Popular, la situació és força semblant. El partit es renova a poc a poc, motiu pel qual la composició del grup parlamentari es manté. La renovació més forta es produeix en la tercera legislatura, en la qual una nova generació encapçala el partit, i on Zaplana n'és el secretari general. Per aquest motiu, la mitjana d'edat es manté, que indica que persones més joves entren a les Corts i substitueixen les més grans, però amb dosis contingudes.

1.1.2.1 La renovació i el transfuguisme

La renovació dels grups parlamentaris fa llum sobre la institucionalització de les Corts Valencianes. D'acord amb Polsby, una institució, en la mesura que es diferencia del seu context, es manté forta i és capaç d'influir-hi. Hi ha diversos aspectes que ho

indiquen. Per exemple, en el cas dels parlaments, que el liderat persisteixi, que la composició dels diputats es mantingui d'una legislatura a una altra i que el reclutament de diputats nous vingui dels diputats antics. En altres paraules, que els mateixos membres de la institució en regulin i en controlin l'activitat, sense que d'altres institucions hi interfereixin (1968: 145-146). En general, la renovació a les Corts Valencianes és elevada, superior al 50% del total de diputats de cada legislatura²⁰. Tanmateix, les dades varien d'acord amb cada grup parlamentari, ja que cada partit o coalició intervé en el reclutament dels candidats per a les llistes electorals. Així, la cohesió i unitat de les formacions esdevenen un factor bàsic per assegurar una renovació controlada. Com es demostra a continuació, el Grup Socialista és l'únic que manté una circulació inferior a la mitjana esmentada, ja que també el PSPV-PSOE és el partit amb major institucionalització²¹.

El partit socialista es manté unit, sense cap escissió interna ni cap cas de transfuguisme. Es tracta d'una formació disciplinada, en la qual el grup parlamentari és al servei del Consell, i en què el president i el secretari general de la Comissió Executiva Nacional (CEN) encapçalen, de manera respectiva, les presidències de les Corts i de la Generalitat. A més, una part destacada dels secretaris de la CEN són també diputats (vegeu el capítol 3, l'apartat sobre l'estructura organitzativa del PSPV-PSOE, pàgina 288). El grup parlamentari és compacte, en el qual la gran majoria dels membres prové de les legislatures anteriors. En altres paraules, la renovació és reduïda i dosificada, per tal que les persones més joves es formin en la pràctica dels càrrecs públics, però mantenint el nucli de l'equip. Efectivament, en la segona legislatura de les Corts la taxa de renovació²² és baixa (el 26%) i, a la tercera, també (el 35%)²³.

¹⁹ Cal recordar que el fundador del partit en el 1980, i president entre el 1984 i el 1992, en va ser el darrer alcalde franquista de València, Miguel Ramón Quiles.

²⁰ Per obtenir referències del període 1983-1999, vegeu Coller (1999: 204-210).

²¹ Com afirma Coller, "un partido político que ha gobernado en una legislatura buscará la estabilidad que le garantiza la continuidad en su representación parlamentaria para la siguiente, siempre y cuando se trabaje la hipótesis de la repetición de la victoria electoral. Esta es la situación del PSPV en las tres primeras legislaturas y del PP en la cuarta y quinta." (Coller, 1999: 209)

²² La taxa de renovació és el percentatge de diputats d'una legislatura que no ha estat diputat en cap d'anterior.

²³ Fins i tot, a la quarta, en començar l'etapa de govern conservador, la majoria de membres del grup ha tingut un o més d'un mandat anterior (el 58%). En canvi, la taxa de renovació és altíssima en la cinquena legislatura, ja que durant la quarta es produeix la crisi i la renovació de l'equip dirigent del partit (Font: elaboració pròpia a partir de la informació de l'Arxiu de les Corts Valencianes).

Taula 5. Acumulació de mandats dels diputats del Grup Socialista (1983-1995)

<i>Legislatura</i>	I	II	III	TOTAL
Anys	83-87	87-91	91-95	83-95
Mandats				
1 leg	100	26	35	48
2 leg		74	19	24
3 leg			46	28
TOTAL	100	100	100	100

Font: elaboració pròpia a partir de la informació de l'Arxiu de les Corts Valencianes.

El grup parlamentari popular presenta una evolució diferent, ja que la trajectòria dels dos partits no coincideix. La mitjana d'edat és alta, i en part explica que la renovació també ho sigui: les persones majors abandonen l'activitat política per una qüestió de capacitat. A la segona legislatura, però, poc més de la meitat del grup prové de la legislatura anterior (52%), i l'altra meitat de fora de la institució. És a la tercera quan es fa notar el canvi en la composició del partit i, per tant, del grup. L'ascens d'una nova generació, encapçalada per Zaplana, modifica també l'origen provincial. Efectivament, el grup provinent d'Alacant pren el liderat. A la ciutat de València, a més, persones més joves, que no havien tingut cap càrrec durant el franquisme ni la transició, encapçalen la direcció provincial. Per tot això, la taxa de renovació es dispara fins al 74%²⁴.

Taula 6. Acumulació de mandats dels diputats del Grup Popular (1983-1995)

<i>Legislatura</i>	I	II	III	TOTAL
Anys	83-87	87-91	91-95	83-95
Mandats				
1 leg	100	48	74	75
2 leg		52	13	19
3 leg			13	6
TOTAL	100	100	100	100

Font: elaboració pròpia a partir de la informació de l'Arxiu de les Corts Valencianes.

²⁴ Durant l'etapa de govern conservador, en canvi, la continuïtat del grup es manté força. De manera similar al cas del grup socialista quan disposa de la majoria, el grup és disciplinat, cohesionat, i al servei del Consell. El dirigents de la Comissió Executiva de la Comunitat Valenciana ho són també del Consell. D'aquesta manera, el Partit Popular separa els equips de les Corts dels del Consell i l'administració. Per tot això, la taxa de renovació és del 60% en la quarta legislatura. En la cinquena legislatura, la continuïtat del grup augmenta més, i la taxa de renovació minva fins al 39%.

El grup parlamentari d'Esquerra Unida del País Valencià (EUPV) s'ha denominat de maneres diferents, d'acord amb els avatars de l'antic Partit Comunista. Si en la primera legislatura s'anomenava Grup Comunista (es va presentar com a Partido Comunista de España-Partit Comunista del País Valencià, PCE-PCPV), en la segona legislatura Grup EUPV-Unitat del Poble Valencià (partit amb el qual va concórrer en coalició), i en la tercera com a Grup EUPV²⁵. Així doncs, de manera semblant als casos del PP i de UV, la formació comunista travessa diverses escissions i recomposicions de la direcció, motiu pel qual la taxa de renovació és força alta en els moments de canvi intern. Per exemple, a la segona legislatura només queda un diputat provinent de la primera: tots els altres són nous. El PCE travessa una crisi en els inicis dels anys vuitanta, durant la qual una part de militants ingressa al PSOE. Arran d'aquest procés, el partit es coalitza amb el PASOC, i passa a anomenar-se EUPV. Això significa un canvi notable en la composició: la majoria dels diputats són catalanoparlants i d'orientació valencianista (per això, entre d'altres motius, es presenten en coalició amb la UPV). En la tercera legislatura, EUPV ha deixat de ser una federació de partits per constituir-se en una sola formació, i la continuïtat és notable²⁶.

Taula 7. Acumulació de mandats dels diputats del Grup d'Esquerra Unida (1983-1995)

<i>Legislatura</i>	I	II	III	TOTAL
Anys	83-87	87-91	91-95	83-95
Mandats				
1 leg	6	5	2	9
2 leg		1	3	3
3 leg			1	1
TOTAL	6	6	6	13

Font: elaboració pròpia a partir de la informació de l'Arxiu de les Corts Valencianes.

Els diputats del grup parlamentari d'Unió Valenciana presenten una taxa de renovació força alta, en general. Però aquesta formació conservadora sobresurt pel transfuguisme i les dificultats de consolidar l'organització. Efectivament, del conjunt

²⁵ A la quarta i cinquena s'anomena Grup EUPV-Els Verds, ja que va concórrer a les eleccions en coalició amb aquesta formació.

²⁶ A la quarta hi ha una altra escissió, per la qual els diputats de Nova Esquerra abandonen el grup i ingressen al Mixt.

dels 15 diputats, 6 han estat elegits dues legislatures (el 40%), en una per UV i en l'altra pel Partit Popular²⁷. La relació entre els dos partits és estreta des de la primera legislatura, i es pot donar per acabada en la cinquena, quan el gruix dels dirigents i quadres de UV ja ha ingressat al PP²⁸. El procés de fusió mostra les dificultats de consolidar una formació conservadora d'àmbit valencià: en el moment que hi ha probabilitats de governar, l'orientació vers els càrrecs –i el conjunt dels incentius selectius– pren més força que l'orientació vers els incentius col·lectius d'afermar el partit. Val a dir que la implantació social i geogràfica de UV s'ha limitat a alguns sectors conservadors de la ciutat de València i les comarques del voltant (la Ribera, l'Horta). Però també la disposició dels dirigents s'ha limitat a obtenir rèdits i beneficis personals, abans que una organització sòlida i forta que competís amb el Partit Popular.

Taula 8. Acumulació de mandats dels diputats del Grup d'Unió Valenciana (1983-2003)

<i>Legislatura</i>	I	II	III	TOTAL
Anys	83-87	87-91	91-95	83-95
Mandats				
1 leg	4**	5	6	10
2 leg		1**	4	5
3 leg			0	0
TOTAL	4	6	10	15

Font: elaboració pròpia de la informació de l'Arxiu de les Corts Valencianes.

** Es refereix als diputats de UV, els quals es van presentar en coalició amb AP, PDP i UL a la llista anomenada Coalició Popular a les primeres eleccions.

En resum, la composició dels grups parlamentaris de les Corts Valencianes reflecteix les relacions entre els partits i les vicissituds per les quals travessen. La cohesió i la disciplina del partit majoritari destaquen per sobre de les escissions i del

²⁷ Es tracta de diputats elegits a les legislatures tercera i quarta.

²⁸ L'estratègia del Partit Popular consisteix a prendre el lloc a UV, a absorbir-lo per la via d'oferir incentius selectius (càrrecs públics) als dirigents. Aquest procés finalitza, de fet, a finals de la quarta legislatura, durant la qual els dos partits governen en coalició. En aquesta etapa, els quadres de UV ingressen progressivament al PP, enmig d'un procés intern convuls. Per exemple, el dirigent del partit, Vicente González Lizondo, és expulsat del grup parlamentari el 1996, malgrat que ocupava la Presidència de les Corts. Poc temps després mor, fet que accelera l'escissió interna. Així, sis mesos abans de les eleccions valencianes del 1999, els càrrecs de UV a l'administració abandonen el partit i les responsabilitats públiques, i ingressen al PP.

transfuguisme de les altres formacions. Aquesta diferència entre el partit que governa i els de l'oposició encara reforça més la posició de la majoria parlamentària. En el PSPV-PSOE no hi ha cap escissió durant les tres primeres legislatures, les substitucions de parlamentaris són comptades, i en general degudes a canvis en els nomenaments de càrrecs a l'administració o bé en la composició de les llistes per al Congrés dels Diputats (afecten el 7% del Grup, de mitjana). Les substitucions, doncs, es deuen a modificacions en la composició dels equips de les institucions governades per aquest partit. En els altres partits, els casos de transfuguisme són remarcables, o bé renovent la majoria dels diputats. Tots ells indiquen la dificultat de cohesionar el grup parlamentari i de consolidar la formació política. Si hi afegim la taxa de renovació, prou alta en els de l'oposició i baixa en el de la majoria, aleshores es completen les característiques de la composició de les Corts Valencianes. Així és, el PSPV-PSOE va formar un grup cohesionat i força continuat, mentre els altres maldaven per establir-se. Per això, Lerma va governar en una etapa còmoda, en el sentit que la majoria parlamentària era al servei del Consell, i que les minories es trobaven sovint dividides entre si i internament.

Taula 9. Transfuguisme a les Corts Valencianes (1983-2003)

Legislatura	I		II		III	
Anys	1983-1987		1987-1991		1991-1995	
Grup	Ind.	%	Ind.	%	Ind.	%
Socialista						
Popular	13	41	3	12	1	3
EUPV			2	33		
UV**					2	29
TOTAL	13	15	5	6	3	3

Font: elaboració pròpia de la informació de l'Arxiu de les Corts Valencianes.

Nota: la taula es refereix a les persones que canvien de grup parlamentari en una mateixa legislatura. El percentatge es refereix al total del grup, excepte la fila referida al total de la cambra.

**Nota: en el cas de UV, la taula no pot reflectir que 6 diputats ho van ser també del PP, però no en una mateixa legislatura.

1.2 Les facultats de la direcció política

La direcció política es materialitza en l'exercici de les potestats normatives i executives, i es manifesta per mitjà de competències diverses. Aquesta diversitat fa que sigui difícil de formalitzar jurídicament. El Consell realitza actes de naturalesa heterogènia, perquè una bona part de la funció de direcció no es pot juridificar; s'exerceix per mitjà d'actes, gestos, declaracions, converses, compromisos, decisions de naturalesa política que no es formalitzen. El primer problema és determinar l'àmbit de la direcció política, un terme ambigu. Totes les competències, excepte les executives, són directores. El Consell executa decisions d'altres òrgans i alhora dirigeix, exerceix una funció creadora i impulsora, que es projecta sobre els altres poders.

La direcció consta de diverses fases: teleològica (fixa els objectius i les directrius), instrumental (els mecanismes de l'actuació) i la de realització. La primera fase consisteix en la investidura, les declaracions de política general, els debats de política general, les declaracions als mitjans massius, les compareixences a la cambra, les directrius internes del govern,... Són activitats poc juridificables, són polítiques. En la fase instrumental el govern impulsa la dinàmica, els processos i el funcionament dels òrgans. La direcció política s'exerceix per mitjà d'una activitat relacional amb altres òrgans, on el Consell sosté una preeminència. El contingut de la direcció prové de la programació, que el president protagonitza, i en la qual col·laboren les Corts. El Consell inicia l'activitat legislativa: per això, el control parlamentari és exercit *a posteriori*. A més, cal afegir-hi la dificultat de controlar jurisdiccionalment algunes competències del Consell, que responen a qüestions d'oportunitat política, com per exemple declarar una matèria reservada.

Dirigir la política valenciana significa ostentar una capacitat d'iniciativa que manifesta la centralitat del Consell en l'àmbit polític autonòmic. Per comprendre'n l'estatus directiu cal interpretar la Constitució i l'Estatut, per tal de delimitar les competències formals o instrumentals que se'n dedueixen. A més, també cal delimitar els àmbits materials sobre els quals el Consell exerceix les competències, atès que el bloc de constitucionalitat distribueix les matèries i les competències entre els poders públics central i autonòmics. La facultat de dirigir la política és compartida doncs entre el govern central i els governs autonòmics. De totes maneres, el govern central disposa

de competències exclusives, com ara la potestat de convocar un referèndum consultiu, declarar estats excepcionals (alarma, excepció i setge), dirigir la política exterior i la de defensa.

1.2.1 Les competències directives en relació amb les Corts Valencianes

En relació amb les Corts Valencianes, el Consell és present a la Junta de Síndics, i per tant intervé a fixar-ne l'ordre del dia (article 51.4 de la Llei 5/1983), amb la preeminència de la Presidència, que canalitza la relació ordinària amb la cambra. També pot sol·licitar una sessió extraordinària (art. 23.a de la Llei 5/1983). A més, els membres del Govern poden assistir a les sessions de la cambra, fer-s'hi escoltar i, fins a l'any 1995, sol·licitar que els alts càrrecs i els funcionaris dels seus departaments hi informin²⁹ (article 51, modificat per la Llei 6/1995). Finalment, també cal esmentar els debats de política general, que se celebren un cop l'any, en el primer ple ordinari, i que poden concloure amb l'aprovació de resolucions³⁰ (article 50.1 de la Llei 6/1995). De totes maneres, el president pot sol·licitar en qualsevol moment que les Corts debatin sobre l'acció del Consell en una sessió específica, que també pot comportar aprovar resolucions (article 50.2 de la Llei 6/1995). D'una altra banda, l'article 16.1 de la Llei de Govern faculta el president, prèvia deliberació del Consell, però sota la responsabilitat exclusiva d'ell, a dissoldre la cambra. El decret de dissolució ha de contenir la data de les eleccions, d'acord amb els requisits de la Llei Electoral, que s'han de celebrar el quart diumenge de maig de l'any que expiri la legislatura. Per tant, no es tracta de cap facultat de direcció política, ja que no es pot consultar l'electorat per cohesionar o reforçar la majoria parlamentària. Es tracta d'un acte obligat, no pas discrecional.

²⁹ Aquest article va ser modificat per la Llei 6/1995, que no preveu pas que ni els funcionaris ni els alts càrrecs dels departaments puguin informar les Corts.

³⁰ De manera excepcional, l'any en què es debati una investidura, no se celebra el debat general.

1.2.2 La direcció de l'administració de la Generalitat

El Consell assigna a l'administració uns objectius concrets en funció de la política que dirigeix. Per això, els objectius relatius a l'administració poden formar part del programa de govern (reforma, modernització, relació amb els ciutadans, etc.). De manera específica, una part de la funció administrativa, la superior, recau en el Govern: "l'administració de la Generalitat Valenciana s'organitza en conselleries o departaments, al front de les quals hi haurà un conseller, membre del Govern amb funcions executives" (article 33 de la Llei 5/1983)³¹. Però si bé dirigeix l'administració (article 17.1 de l'Estatut), també se'n troba separat, almenys en part. Així, el Govern i els seus membres tenen una condició doble: els consellers formen part del Govern, i també de l'administració. També és un mecanisme de direcció la potestat reglamentària, en la mesura que el Govern exerceix una capacitat organitzativa. Com estableix l'article 103.2 de la Constitució: "els òrgans de l'administració són creats, regits i coordinats d'acord amb la llei". Així, també les lleis de pressupostos preveuen la deslegalització per tal que el president creï, modifiqui o suprimeixi departaments.

Un aspecte primordial de la direcció de l'administració es manifesta en els càrrecs de designació política. Com el nom expressa, són ocupats per persones de confiança del govern per completar-ne la funció directiva, i que per tant no hi accedeixen per la via funcionarial. D'aquí es deriva un concepte de Govern, més ampli i extens que la definició estatutària, constituït pel president, els consellers i tots els càrrecs de designació política³². D'aquests darrers n'hi ha de dos tipus. Primer, els alts càrrecs, que són titulars i superiors jeràrquics d'una unitat administrativa; segon, el personal eventual, que compleix funcions d'assessorament i suport dels membres del Consell³³. L'organització en aquestes dues categories prové de l'administració central.

³¹ En l'àmbit central, per exemple, la legislació vigent aleshores, la Llei de Règim Jurídic de l'Administració de l'Estat, del 1957, afirma que el president del Govern i els ministres són òrgans superiors de l'administració (article 2.1).

³² El desenvolupament legislatiu de la Constitució, així com els estatuts i les lleis respectives de les comunitats autònomes, mantenen que el Consell de Ministres equival al Govern. De totes maneres, es podria entendre que el Consell de Govern és l'òrgan director de la institució governamental, i així recollir una realitat que en altres latituds queda reconeguda amb termes propis: per exemple, la distinció britànica entre el *cabinet* i el *government*.

³³ La Generalitat Valenciana segueix el patró del Govern central. Per això, aquest personal forma els gabinets dels consellers i del president: "dentro del personal de designación política hemos de destacar los Gabinetes de asesoramiento del presidente del Gobierno, de los Ministros y de los Secretarios de

Com passa en l'àmbit central i en la resta de comunitats autònomes, el nomenament i la separació dels alts càrrecs és competència del Govern, a proposta del conseller corresponent (article 21 de la Llei 5/1983). En els alts càrrecs, la Llei de Govern inclou els sotssecretaris, els secretaris i els directors generals (article 73 de la Llei 5/1983), però també cal considerar-hi els càrrecs del mateix rang (directors d'entitats autònomes i empreses públiques)³⁴. D'una altra banda, s'han d'esmentar els càrrecs de lliure designació de l'àmbit administratiu (el caps de servei, inclosos els caps dels serveis perifèrics dels departaments), ja que són nomenats discrecionalment entre els funcionaris. Formen part del darrer escalafó administratiu, però hi intervenen criteris de confiança personal política.

L'existència d'un nivell polític i un altre d'administratiu permet entendre que el Govern (en sentit ampli) dirigeix i l'administració executa. Són dos òrgans diferenciats. L'administració és estable, funcional, jurídica i tècnica, sense responsabilitat política; el Govern és una entitat responsable davant del Parlament, i format per persones que depenen de les orientacions polítiques que el president dóna i, en darrera instància, segons les orientacions que va fixar l'electorat. Però la distinció no és clara del tot: hi ha implicacions recíproques. El Govern també exerceix funcions administratives, ja que es poden nomenar consellers sense cartera, per motius tècnics; així com l'administració política, en la mesura que executa un programa. Tot plegat pot fer pensar en una unitat de funcions entre Govern i administració³⁵, però des d'un punt de vista orgànic és més relativa.

Dirigir l'administració correspon al Consell, però hi intervenen els principis presidencial, col·legial i departamental. Per tant, cada conseller dirigeix el seu àmbit de competència respectiu, és a dir, ha de desenvolupar sectorialment el programa polític

Estado (art. 6.5 y 10 LOACE)” (Pérez Francesch, 1993: 128). Els gabinets són encapçalats per uns directors dels gabinets, que tenen la categoria administrativa de director general i són nomenats per real decret acordat en el Consell de Ministres, a proposta del ministre secretari d'estat responsable.

³⁴ Com és comú a les administracions autonòmiques, les lleis no determinen amb claredat, però, quines figures són alts càrrecs, a banda de les esmentades (Jiménez Asensio, 1998: 93-106).

³⁵ Alguns autors entenen que Govern i Administració formen part del poder executiu, al capdamunt del qual hi ha el president i els ministres: “[they] are therefore only the top of the iceberg, the most visible but not necessary the most important part. Government is thus constituted in a series of concentric circles.” (Cotta, 2000: 77)

del Govern i n'és responsable des del punt de vista jurídic i polític (art. 18 de l'Estatut). Per tant, pot ser cessat pel president si, a parer seu, no realitza correctament la tasca encomanada (art. 16 de la Llei de Govern).

Pel que fa a l'organització del nivell administratiu dels departaments, cal tenir en compte que el desplegament s'inicia abans d'aprovar l'Estatut, amb alguns traspassos de serveis en l'etapa preautonòmica i l'aprovació de les primeres normes (Reglament de Règim Interior del Consell, aprovat per decret de 3 de desembre del 1982). Tanmateix, un cop aprovat l'Estatut, no s'estableix un model propi, sinó que, la dinàmica dels traspassos condiciona l'organització, a la qual cal sumar-hi els resultats de les actuacions sectorials acumulades. La Llei de Govern Valenciana, 5/1983 no esmenta gaires previsions, sinó només l'estructura bàsica en departaments, i dins d'aquests en serveis centrals i serveis perifèrics. En el moment de discutir i aprovar la Llei, encara no s'havien transferit el gruix dels recursos i mitjans de l'administració central, motiu pel qual es preveu que el Consell reguli per la via del reglament l'organització i l'estructura administrativa. De totes maneres, l'aspecte més decisiu és la manca de desenvolupament posterior, ja que manca una llei d'organització de l'administració de la Generalitat³⁶. D'acord amb les transferències dels mitjans burocràtics i les inèrcies i característiques dels serveis rebuts, l'administració s'estructura per un procés acumulatiu.

En l'organització de l'administració de la Generalitat Valenciana hi ha una influència remarcable de l'administració local, d'una banda, i del procés dels traspassos de competències, personal i mitjans de l'administració central, d'una altra³⁷. L'Estatut estableix que la comarca sigui la circumscripció administrativa de la Generalitat i també una entitat local per prestar serveis i gestionar els afers comuns dels municipis que en formin part (article 46.2). És a dir, preveu que la comarca esdevingui la unitat administrativa territorial de la Generalitat i l'entitat local supramunicipal.

³⁶ Aquesta situació també ocorre en altres comunitats que han disposat d'un nivell superior de competències, com Galícia. D'acord amb Bouzas, "la necesidad de resolver primero la organización comarcal postergó inicialmente la elaboración de esta ley hasta abandonarla totalmente (2001: 125, nota). Com s'aprecia, l'organització territorial i el model d'administració es relacionen d'una manera estreta.

³⁷ En general, les administracions de les altres comunitats autònomes presenten també aquests trets (Ramió; Subirats, 1996).

L'Estatut preveu que les Corts aprovin, per majoria absoluta, una llei de divisió comarcal (article 46)³⁸. La referència a les comarques es deu al rebuig que les diputacions generen en els sectors favorables a l'autonomia política. De manera especial, els sectors valencianistes les rebutgen perquè manifesten l'organització centralista de l'estat. A més, la tradició provincial ha generat conseqüències més profundes que les administratives: per manca d'una entitat d'àmbit valencià, les diputacions s'han establert com les unitats d'identificació dels ciutadans³⁹ i com les unitats de clientelisme entre polítics i ciutadans. Les diputacions i la seva conseqüència manifesta, el provincialisme, han frenat la construcció de les institucions autonòmiques. Contra aquesta realitat, la divisió comarcal, d'acord amb l'estructura social i econòmica, s'alça com una realitat menys artificial, com una realitat autèntica i de més pes històric. Malgrat tot, la persistència del provincialisme ha impedit tirar endavant cap llei de comarcalització⁴⁰.

D'una altra banda, l'Estatut reconeix les diputacions com a ens locals, si bé amb prevenció. Tanmateix, com que no s'ha desenvolupat la comarca, l'administració autonòmica es basa en la província com a unitat de l'organització territorial o perifèrica. Atès que les transferències de competències, mitjans i personal de l'estat central s'organitzen en províncies, els serveis o direccions territorials de la Generalitat tenen abast provincial: en són les unitats perifèriques⁴¹. També cal afegir-hi que, per exemple, el Consell del País Valencià, l'òrgan preautonòmic, comença a tenir existència material gràcies als primers traspessos dels mitjans que eren a mans de les diputacions –per

³⁸ Pel mateix motiu, l'article 12.1 esmenta que el criteri comarcal pot usar-se en el sistema electoral.

³⁹ Aquesta és una de les raons esgrimides per defensar la comarcalització: “Les províncies suposen un entrebanc per a la consolidació del País Valencià quan fomenten un sentiment de pertinença i identitat estrictament *provincials* en els seus habitants, que al nostre país és del tot incompatible amb un sentiment d'identitat genuïnament valencià. En efecte, l'oposició entre *castellonenc*, *valencià* i *alicantí* que resulta del provincialisme exclou de la *valencianitat* estricta els ciutadans de les províncies del nord i del sud, mentre que fomenta en els del centre l'hàbit de pensar que *València* s'estén només de Benavites a Oliva. (...) [En canvi,] “no és factible de presentar la identitat comarcal com una alternativa a la identitat valenciana, i sí com una de les varietats amb què aquesta es presenta arreu del país.” (Membrado; Piqueras, 1995: 338)

⁴⁰ Malgrat això, el Departament d'Administració Pública, en l'etapa del conseller Soler, va proposar una llei d'organització administrativa que recollia la comarca. D'una altra banda, el grup parlamentari d'Esquerra Unida va presentar, l'any 1994, una proposició de llei de comarcalització, desestimada pel Consell.

⁴¹ No tinc en compte les variacions introduïdes pel govern del PP a partir del 1995, que crea la figura de la Delegació Territorial del Govern Valencià (Decret 8/1996, del 16 de gener). De totes maneres, no es tracta d'una variació substancial.

exemple, el Palau de la Generalitat Valenciana, seu de la institució, pertanyia a la Diputació de València. En resum, la manca d'experiència política i de gestió administrativa dels representants dels partits valencians, més la voluntat prioritària d'obtenir el traspàs de les competències de l'Estatut, va deixar en un segon terme la regulació sobre l'administració pròpia.

1.2.3 La potestat reglamentària

La potestat reglamentària és la facultat del govern per dictar normes de caràcter general amb rang inferior a la llei, normes subordinades a la llei. La potestat correspon al Consell (art. 17.1 de l'Estatut), l'òrgan col·legiat, i també als consellers en les matèries pròpies dels departaments respectius, així com al president, als vice-presidents i a les comissions delegades. S'expressa per la jerarquia següent: decrets del Govern, decrets del president, ordres de les comissions delegades, ordres de les conselleries, disposicions de les autoritats i òrgans inferiors (circulars, instruccions, etc.), les quals tenen un caràcter de directrius ordenadores del treball intern de l'administració. El Govern no pot regular per reglament matèries reservades a la llei, sinó que necessita una habilitació legal. Si no hi ha reserva de llei, hi ha un cert camp d'actuació per als reglaments independents, que regulin *ex novo* una matèria. Fins i tot en el cas de la reserva de llei, el Tribunal Constitucional (Sentències 83/1984, del 24 de juliol, i 77/1985, de 17 de juliol) ha admès el caràcter complementari del reglament, a causa que “en el funcionamiento práctico del Estado social proliferan los reglamentos que ejecutan las leyes (*secundum legem*) debido a la necesaria agilidad de las relaciones sociales.” (Pérez Francesch, 1993: 119) El caràcter subordinat del reglament impedeix considerar-lo part de l'activitat directiva. Tanmateix, cal matisar aquesta conclusió. Primer, els reglaments independents, quan no hi ha reserva de llei, si regulen per primer cop una matèria, tenen un camp d'acció directiva. Encara que són l'excepció, res no impedeix dictar-ne dins dels límits estrictes de la Constitució. Planteja la qüestió d'una mena de reserva de poder a mans del Govern, producte del seu estatus directiu, per regular les matèries en què no cal que el legislador hi entri de manera necessària. Segon, els reglaments executius, que desenvolupen la llei, han de respectar-la, que no vol dir reproduir-la, sinó que poden crear situacions jurídiques.

1.2.4 Les competències directives en relació amb els ens locals

La Llei de Govern dedica alguns articles a aquesta capacitat de direcció, malgrat que en fa esment com una funció executiva i administrativa del Consell. Concretament, l'article 21.c, que estableix la potestat de “reglamentar i inspeccionar el funcionament de les diputacions provincials, organismes, institucions i altres ens locals, en tant que executors de les competències delegades de la Comunitat Valenciana”. Tanmateix, la delegació de competències a les diputacions, una mesura prevista a l'Estatut (article 47.2), no s'ha practicat mai en l'etapa socialista⁴². D'una altra banda, l'article 21.d estableix la capacitat de “aprovar les directrius de coordinació que hauran d'aplicar les diputacions provincials en matèries declarades d'interès general per a la Comunitat Valenciana, així com atribuir als distints òrgans de l'Administració de la Generalitat l'exercici de les competències d'informació, comprovació i control que d'aquelles es deriven”. La Llei 2/1983, de coordinació de les funcions de les diputacions d'interès general de la Comunitat Autònoma, desenvolupa aquesta funció⁴³. El Consell ha decretat diverses directrius de coordinació de les activitat de les diputacions, però només fins al 1991⁴⁴. A mesura que l'administració autonòmica ha anat prenent cos, recursos i mitjans, la funció de dirigir les diputacions s'ha anat deixant de banda.

Si es té en compte el context polític dels anys de negociació de l'Estatut, s'entén que l'opció de coordinar les diputacions fos desenvolupada. D'aquesta manera, la Generalitat podia prendre cos i incorporar els recursos financers i materials necessaris (per exemple, els pressupostos de les diputacions s'unien als de la Generalitat, article 7 de la Llei esmentada). En establir una sola autoritat política, sota la direcció del Consell, es podia articular el sector públic valencià que aleshores existia⁴⁵. Però l'aplicació de la

⁴² Efectivament, l'Estatut preveu que les Corts puguin transferir-los o delegar-los l'execució de les competències que no siguin d'interès general de la Comunitat Valenciana (article 47.2). En el cas que s'apliqués, les diputacions passarien a ser institucions de la Generalitat en aquest àmbit d'actuació (article 47.4).

⁴³ El nom complet n'és Llei 2/1983, de 4 d'octubre, per la qual es declaren d'interès general per a la Comunitat Valenciana determinades funcions pròpies de les diputacions provincials.

⁴⁴ D'entre els decrets que la desenvolupen, cal destacar-ne els Decrets del Consell 135/1985, 136/1985, 137/1985, 138/1985, 139/1985, del 27 d'octubre, que declaren d'interès general comunitari diverses funcions pròpies de les diputacions provincials; i el Decret del Consell 129/1985, del 23 d'agost, modificat pel 98/1986, que fixa les directrius de coordinació de les funcions pròpies de les diputacions provincials declarades d'interès general comunitari.

⁴⁵ Per això, la Llei estableix amb precisió les funcions pròpies de les diputacions d'interès general comunitari, en fixa les directrius de coordinació i les facultats consegüents de control i

Llei 2/1983 és irregular. El mateix any 1983, i fins al 1991, es dicten els decrets del Consell, de caràcter sectorial, que aproven les directrius, complementats per ordres dels departaments, de caràcter sectorial també, quasi sempre referides a períodes anuals concrets. Però “este amplio aparato normativo no se traduce en una aplicación significativa en el ejercicio de las competencias de las Diputaciones; la coordinación se produce, pero parece que sin mucho entusiasmo, ni por parte de las coordinadores ni de los coordinados.” (Climent, 1996: 208) A partir del 1992, ja no s’aproven més directrius o normes de coordinació, atès que la Generalitat ha rebut el gruix de les competències. En canvi, quan s’aprova la Llei 2/1983, el nivell de transferències efectives de l’estat és ínfim. L’afany del Consell és lògic, d’acord amb les competències que pertocaven a la Generalitat i el nivell efectiu de què disposava, molt més baix que el de les diputacions. A mesura que les transferències augmenten, la Generalitat s’ha d’ocupar de l’administració pròpia. Per a Climent, “se ha de valorar positivamente la regulación de la coordinación hecha por la Generalidad Valenciana; se produce en un momento difícil en el que el sistema de relaciones interadministrativas (...) han de ser sustituidas por otras que tengan como eje la idea de autonomía”. En resum, no s’ha produït cap canvi significatiu en les diputacions, malgrat els plantejaments legislatius estatal i autonòmic. Els canvis normatius, importants en aspectes de competències i de coordinació, no han suposat una alteració significativa de la posició de la província en el conjunt de l’administració local.

d'exigència de compliment. La voluntat política d'iniciar una institució d'àmbit valencià queda palesa en els dos supòsits previstos per considerar que les funcions són d'interès general. El primer, quan l'activitat d'una diputació pugui tenir efectes que excedeixin el seu àmbit territorial (la província). El segon, i més decisiu, quan l'exercici de les competències provincials afecti els serveis o les competències propis de la Comunitat (article 2.2). De fet, les matèries enumerades també són esmentades al Títol III de l'Estatut, sobre les competències de la Comunitat Valenciana. Des d'un punt de vista formal, la Llei deixa a l'executiu tota la capacitat per dirigir les diputacions i controlar-ne l'activitat. De manera significativa, tracta amb minuciositat els casos d'incompliment i preveu els terminis concrets per resoldre'ls.

1.2.5 Les relacions amb altres comunitats autònomes i amb les institucions centrals de l'estat

El president canalitza les relacions amb les altres institucions de govern, tant autonòmiques com centrals. De fet, aquesta és una de les funcions que li corresponen, com a cap de la Generalitat (article 14.b de la Llei 5/1983). En conseqüència, ell signa els convenis i els acords de cooperació que s'hi estableixin (article 14.c de la Llei 5/1983)⁴⁶. Pel que fa a l'àmbit competencial de la Generalitat, sol·licita a les Corts Generals la facultat de dictar normes legislatives en matèries de competència estatal, previ acord de les Corts Valencianes (article 14.e de la Llei 5/1983). També sol·licita a l'administració central que transfereixi o delegui les competències excloses de l'Estatut, previ acord del Consell (article 14.f de la Llei 5/1983). Al Consell, l'òrgan col·legiat, li pertocquen també competències de relació amb les altres institucions. Primer, proposar o designar els càrrecs directius de les delegacions territorials valencianes de les empreses públiques de titularitat estatal (com l'Agència Tributària, la Seguretat Social, etc.) (article 21.b de la Llei 5/1983). Segon, proposar a les Corts que debatin i aprovin els convenis i els acords de cooperació amb les institucions central i autonòmiques (article 21.e de la Llei 5/1983, reformat per la Llei 6/1995). Si la proposta surt aprovada, el Consell els subscriu (article 21.f de la Llei 5/1983, reformat per la Llei 6/1995). Malgrat que es tracta d'una atribució compartida amb la cambra parlamentària, el Govern exerceix amb claredat la facultat d'iniciativa.

D'una altra banda, el Consell, així com les Corts Valencianes, està legitimat per interposar el recurs d'inconstitucionalitat (article 20 de l'Estatut). La capacitat per interposar aquest recurs cal preveure que s'exerceixi en relació amb les lleis de les Corts Generals. La Llei de Govern concreta doncs que el Consell és l'encarregat d'interposar

⁴⁶ Pel que fa als governs autonòmics, “el resumen de los diez años cumplidos desde la aprobación del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana respecto de las relaciones cooperativas con otras comunidades autónomas es breve: no se ha suscrito ningún convenio o acuerdo.” (Navarro Ruiz, 1993: 146). Aquest autor n'apunta tres causes: la rigidesa formal de la tramitació, els recels inicials entre les comunitats autònomes per reafirmar l'àmbit competencial de cada una i, també, l'ambient polític anticatalanista, contrari a qualsevol relació amb Catalunya. D'una altra banda, els convenis i els acords amb el Govern central han sovintejat, amb una mitjana de 12 cada any (període 1985-1993) (Font: Navarro Ruiz, 1993: 147). Per a Crespo Hellín, reflecteix que la Comunitat Valenciana “desde sus comienzos está esperando poder completar un cuadro competencial que le permita el desarrollo real de las competencias que tiene atribuidas. La práctica además, ha venido quizá a confirmar

els recursos d'inconstitucionalitat i de comparèixer-hi (article 24.a i 24.c). Així mateix, planteja els conflictes de competència en oposició a les institucions centrals de l'estat o una altra comunitat autònoma davant del Tribunal Constitucional (article 24.b de la Llei 5/1983). Finalment, compareix en aquests conflictes, previ acord de la majoria absoluta de les Corts (article 24.d de la Llei 5/1983, reformat per la Llei 6/1995), una potestat que forma part de la funció de defensar la comunitat autònoma.

1.2.6 La participació en la potestat legislativa

La participació en la potestat legislativa es manifesta en vessants diversos: la iniciativa legislativa, l'elaboració dels pressupostos⁴⁷, els projectes de planificació econòmica i les normes amb rang de llei (el decret legislatiu). La iniciativa legislativa predomina, a la pràctica, en els sistemes parlamentaris. Es plasmen en forma de llei les mesures del programa polític del Govern. La iniciativa legislativa del Govern és prioritària davant de les proposicions de llei, no passa el tràmit de la presa en consideració, etc. És a dir, el procés legislatiu prioritza amb claredat la iniciativa de l'executiu. D'una altra banda, el Consell té el monopoli en matèria pressupostària i de planificació econòmica. Efectivament, els pressupostos són un instrument de la política del govern, un instrument privilegiat. El Govern pot presentar, un cop aprovats, altres projectes que augmentin la despesa pública o disminueixin els ingressos (del mateix exercici pressupostari), però qualsevol proposició o esmena que tingui aquestes conseqüències d'hisenda requereix la conformitat del Govern per ser tramitada. Si es tracta d'una esmena al projecte de llei dels pressupostos, només pot ser admesa a tràmit si proposa una disminució de la mateixa quantitat en la mateixa secció on vol fer augmentar el crèdit (article 55.1 de l'Estatut)⁴⁸.

Finalment, el Consell disposa de la facultat de dictar normes amb rang de llei: el decret legislatiu (article 22.c de la Llei de Govern). Les Corts, com a titulars de la

este dato al comprobar que la acción de colaboración con el Estado a través de acuerdos y convenios ha sido fiel reflejo de esa excesiva dependencia constatada.” (Crespo Hellín, 1993: 203-204).

⁴⁷ De fet, es pot considerar que forma part de la funció financera.

potestat legislativa, la deleguen al Govern Valencià. Avui en dia el decret legislatiu té una funció instrumental al servei de l'intervencionisme estatal, com ho demostra el fet que cada cop regula més matèries de contingut econòmic (sobre la seguretat social, la política fiscal, sanitària o l'adequació del dret intern al comunitari).

La participació en la potestat legislativa esdevé una de les formes més clares de la direcció política. De fet, en els sistemes parlamentaris basats en majories cohesionades i disciplinades, la facultat d'iniciar la legislació esdevé la norma d'actuació del Govern. Com esmenta López Nieto, “podemos afirmar que son los gobiernos los que realmente controlan la acción legislativa, aunque esto no implica que los gobiernos sean los legisladores. (...) esta intervención gubernamental se debe a que los distintos parlamentos autonómicos han seguido coherentemente la misma línea de tramitaciones que las Cortes Generales, con ligeras variaciones.” (López Nieto, 2002: 35) Com recorda Capo, “es cierto que la legislación no es ya un producto exclusivamente parlamentario ni tan sólo primordialmente, dado el predominio del ejecutivo en este campo. (...) La legislación es un campo compartido.” (1990: 16) De manera més precisa encara, el Dret Constitucional considera que la llei expressa la unitat parlamentària; la Ciència Política mostra que la unitat prové d'una pluralitat de subjectes en el procés legislatiu. El pas entre política i dret, entre la pluralitat i la unitat normativa, se salva amb la regla de la majoria (Capo, 1983: 13). Tot i així, els grups parlamentaris de la minoria no desisteixen de la facultat d'iniciar la legislació, mentre que la majoria que dóna suport al president no acostuma a presentar iniciatives legislatives⁴⁹.

Efectivament, la iniciativa legislativa del Consell predomina amb claredat: els projectes de llei són el 69% de les iniciatives tramitades i les proposicions el 31%⁵⁰. Més encara, si prenem en consideració la finalització de les iniciatives, aleshores les proporcions són: el 94% de les lleis aprovades provenen de projectes, i el 6% provenen

⁴⁸ En el cas del Govern central, pot elaborar projectes de llei de planificació econòmica article (131.2 de la Constitució), tenint en compte les previsions de les comunitats autònomes i l'assessorament i la col·laboració de sindicats i patronal, per mitjà d'un Consell Econòmic i Social on són representats.

⁴⁹ Aquesta característica es reproduïx en els governs conservadors posteriors.

⁵⁰ Durant els anys de govern conservador les proporcions són gairebé les mateixes.

de proposicions⁵¹. Amb bona lògica, el suport de la majoria parlamentària permet al partit que governa fer aprovar les iniciatives legislatives. En canvi, els partits minoritaris només ocasionalment poden arribar a aprovar algunes de les iniciatives que presenten, però també gràcies al suport de la majoria. Dit en altres paraules, el 91% dels projectes de llei del Consell són aprovats, però només l'11% de les proposicions⁵² (vegeu la Taula 12). La preponderància de la majoria de govern és aclaparadora. Per exemple, les proposicions de llei, en general, ni tan sols superen la presa en consideració, que és el mitjà més sovintejat per impedir que prosperin. Tanmateix, hi ha força casuística, d'acord amb la composició política de cada legislatura. Una dada sobre la qual val la pena fixar-s'hi correspon al percentatge d'escons de la majoria. Dels tres governs socialistes, dos han estat de majoria absoluta (la primera i la tercera legislatures), i un de majoria relativa o de minoria (la segona legislatura). En funció d'aquests suports, l'activitat dels grups de l'oposició varia força. En els dos governs de majoria, quasi totes les proposicions no superen la presa en consideració, o bé el Consell s'oposa a tramitar-les, en segon lloc⁵³. A més, la xifra de proposicions presentades és la mateixa. En canvi, en la segona legislatura, l'activitat de l'oposició augmenta de manera considerable. Per comptes de 16 proposicions, se'n presenten 26. D'aquestes, no se n'aproven gaires, però almenys superen la presa en consideració. Tanmateix, bé perquè caduquen o bé perquè el Consell s'oposa a tramitar-les, la taxa d'èxit es manté força baixa, tal com ocorre en les altres legislatures. Així doncs, el predomini del partit socialista es fa palès, sense que la situació de minoria suposi impliqui que les Corts facin ombra al Consell.

Taula 10. Nombre i tipus d'iniciatives legislatives presentades (1983-1995)

Legislatura	I		II		III		Totes (mitjana)	
Període	1983-1987		1987-1991		1991-1995		1983-1995	
Projectes	53	77	41	61	35	68	43	69
Proposicions	16	33	26	29	16	32	19	31
Total	69	100	67	100	51	100	62	100

Font: elaboració pròpia de la informació de l'inventari analític, Arxiu de les Corts Valencianes.

⁵¹ En els mandats conservadors, encara un pèl més a favor del Consell (96% i 4%, respectivament).

⁵² Durant els anys de govern conservador les proporcions són gairebé les mateixes, també.

⁵³ Aquesta situació, justament, es repeteix en els mandats de govern conservador.

Taula 11. Nombre de lleis aprovades (1983-1995), segons el tipus d'iniciativa

Legislatura	I		II		III		Totes (mitjana)	
Període	1983-1987		1987-1991		1991-1995		1983-1995	
Projectes	49	100	35	90	30	91	38	95
Proposicions	-	-	4	10	3	9	2	5
Total	49	100	39	100	33	100	40	100

Font: elaboració pròpia de la informació de l'inventari analític, Arxiu de les Corts Valencianes.

Taula 12. Nombre, tipus i tramitació de les iniciatives legislatives presentades (1983-1995)

Legislatura	I		II		III		Totes (mitjana)	
Període	1983-1987		1987-1991		1991-1995		1983-1995	
<i>Projectes de llei</i>								
Aprovats	49	92	35	86	30	86	38	89
Caducats	3	6	3	7	3	9	3	7
Retirats	1	2	1	2	2	5	1	2
Tornats al Consell	-	-	2	5	-	-	1	2
Total	53	100	41	100	35	100	43	100
<i>Proposicions de llei</i>								
Sense superar la presa en consideració	11	69	6	23	10	63	9	50
Retirades	2	12	6	23	2	13	3	17
Consell oposat a tramitar-les	3	19	6	23	-	-	3	17
Caducades	-	-	3	12	1	5	1	5
Sense admetre-les a tràmit	-	-	1	4	-	-	-	-
Aprovades	-	-	4	15	3	19	2	11
Total	16	100	26	100	16	100	18	100

Font: elaboració pròpia a partir de l'inventari analític, Arxiu de les Corts Valencianes.

Taula 13. Proposicions de llei tramitades (1983-1005), per partits

Legislatura	I		II		III		TOTAL	
Període	1983-1987		1987-1991		1991-1995		1983-1995	
	pres	Aprov	Pres	aprov	pres	aprov	pres	aprov
<i>Grup</i>								
Socialista	-	-	-	-	-	-	-	-
Popular	13	0	2	1	5	1	20	2
EUPV	2	0	6	0	6	0	14	0
UV	-	-	7	1	2	0	9	1
CDS	-	-	5	1	-	-	5	1
Mixt	1	0	4	0	-	-	5	0
Diversos*	-	-	2	1	3	2	5	3
TOTAL	16	0	26	4	16	3	58	7

Font: elaboració pròpia a partir de l'inventari analític, Arxiu de les Corts Valencianes.

*Es tracta d'iniciatives presentades per diversos grups alhora.

Si ens fixem en els autors de les proposicions de llei, indiquen que les relacions entre els partits es basen en la divisió entre els partits que governen i els que romanen a l'oposició. Per començar, el PSPV-PSOE no presenta cap proposició de llei quan governa, sinó que el grup parlamentari serveix de suport disciplinat a les iniciatives del Consell⁵⁴. Només en tres casos, però, trobem el grup parlamentari socialista com a coautor de proposicions presentades per tots els partits de la cambra. Es tracta de reformes de lleis referides a institucions (Sindicatura de Comptes, Ràdio Televisió Valenciana i Consell), en les quals cal el consens polític, per tal de millorar-ne i ajustar-ne alguns aspectes del funcionament. De fet, només les proposicions referides a les institucions són aprovades, i amb el suport de tots els grups. Del total de set proposicions aprovades, tres són presentades per tots els grups, i tres més per un sol grup cada una, però assoleixen també l'acord de tota la cambra (es tracta de proposicions referides als senadors designats per les Corts, el Síndic de Greuges i l'Institut Valencià de la Joventut). Finalment, hi ha una proposició presentada pel PP, referida als animals domèstics de companyia, l'única que no té per objecte cap

⁵⁴ Durant els anys de govern de González a la Moncloa, el grup parlamentari socialista del Congrés dels Diputats presenta algunes proposicions, però són comptades (Font: *Memoria*, Madrid, Congreso de los Diputados –legislatures II, III, IV, V).

institució. De totes maneres, es pot descartar que es tracti d'una qüestió de gaire rellevància política⁵⁵.

Taula 14. Proposicions de llei aprovades (1983-1995)

<i>Iniciativa</i>	<i>Objecte</i>	<i>Llei</i>	<i>Leg.</i>
CDS	Elecció de senadors en representació de la Comunitat Valenciana	Llei 3/1988	II
AP	Síndic de Greuges	Llei 11/1988	II
UV	Institut Valencià de la Joventut	Llei 4/1989	II
PSPV-PSOE, AP, CDS, EU, UPV	Modificació de la Llei 6/1985, de la Sindicatura de Comptes	Llei 10/1988	II
PSPV-PSOE, PP, UV, EU	Modificació de l'article 5.1 de la Llei 7/1984, de la Ràdio i Televisió Valencianes (RTVV)	Llei 1/1992	III
PP	Protecció dels animals domèstics de companyia	Llei 4/1994	III
PSPV-PSOE, PP, UV, EU	Modificació de la Llei de Govern	Llei 6/1995	III

Font: elaboració pròpia a partir de l'inventari analític, Arxiu de les Corts Valencianes.

D'una altra banda, hi ha un element més que indica el predomini del Consell en la iniciativa parlamentària. Del conjunt de projectes de llei, una part petita no és aprovada, generalment perquè no queda temps material per finalitzar el procediment o bé perquè el Consell els retira. Tanmateix, els projectes caducats en una legislatura tornen a ser presentats en la següent, i finalment aprovats; els projectes retirats tornen a ser presentats en la mateixa legislatura, i també aprovats. Òbviament, els projectes caducats de la tercera legislatura, de majoria socialista, no es tornen a presentar a la quarta, de majoria conservadora. Més ben dit, no es tornen a presentar amb el mateix contingut, perquè la composició del Consell ha variat, però sí que tracten els mateixos

⁵⁵ Fora d'aquest cas, en els anys de govern conservador la dinàmica és exactament la mateixa, però l'alternança en el Consell ha canviat la majoria política. Les tres proposicions aprovades tracten de les institucions (Acadèmia Valenciana de la Llengua, Presidència de la Generalitat, publicitat institucional), de les quals dues són presentades pel grup popular i el socialista, i una pel socialista. Altre cop, s'observa que els partits majoritaris no presenten cap proposició de llei tots sols, sinó que actuen de suport estricte al Consell. Cal matisar, però, dos aspectes. Primer, que el grup de UV presenta una proposició de llei quan governa en coalició amb el PP, però es refereix a la presentació d'una proposició de llei orgànica a les Corts Generals, no pas a una competència estricta del Consell. Segon, el grau de consens que assoleixen les proposicions aprovades és menor que en l'etapa socialista: aquest és el cas de la Llei de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, aprovada sense el suport de UV, però amb el del PP, PSPV-PSOE, Nova Esquerra (NE) (escissió d'EUPV, amb tres diputats, que formaven part del Grup Mixt). Es tracta d'una llei importantíssima, tramitada i aprovada sense quasi discussió a les Corts, justament per la manca de suport de UV. De totes maneres, aquesta proposició no desmenteix completament les relacions entre govern i oposició comentades.

objectes. Un cop assenyalada la tònica general, cal remarcar les excepcions, ja que indiquen aspectes de contingut polític. Primer, hi ha dos projectes de llei que es presenten a les Corts i que són retornats al Consell, tots dos en la segona legislatura. Es refereixen als pressupostos del 1988 i a l'ordenació de les carreteres, respectivament. Atès que el govern rebia el suport de la majoria relativa de la cambra, els grups de l'oposició sumaven la majoria absoluta, i en aquestes dues ocasions el grup socialista no va obtenir el suport de cap altre. Tanmateix, van tornar a presentar-se i van ser aprovats uns mesos després, un cop negociats amb els partits de l'oposició. Segon, hi ha només dos projectes que caduquin sense que tornin a ser presentats: el de les mancomunitats valencianes i el de regulació de les mancomunitats. Malgrat la denominació administrativa, fan referència al mateix objecte polític: les comarques. No deixa de ser remarcable que un dels pocs aspectes de l'Estatut que no es desenvolupin sigui el de la comarcalització (vegeu l'apartat dedicat a la direcció de l'administració, pàgina 101). Tot i així, EUPV ha presentat també dues proposicions de comarcalització, una en la tercera legislatura i l'altra en la cinquena. Es tracta d'una qüestió que suscita divisió entre els partits, però també dins d'aquests. De manera especial, en el socialista, motiu pel qual els dos projectes no van prosperar.

Taula 15. Resultat final dels projectes de llei que no són aprovats (1983-1995)

Leg.	Numeració	Objecte	tramitació	Resultat final	Leg.
I	3/1987	Servei Valencià de la Salut	Caducat	Llei 8/1987	II
I	5/1987	Mancomunitats valencianes	Retirat		
I	6/1987	Serveis socials	Caducat	Llei 5/1988	II
I	7/1987	Paratges naturals	Caducat	Llei 5/1989	II
II	5/1990	Salut escolar	Caducat	Llei 1/1994	III
II	1/1991	Taxa de serveis veterinaris de control alimentari	Caducat	Llei 3/1992	III
II	3/1991	Forestal de la Comunitat Valenciana	Caducat	Llei 3/1993	III
II	7/1988	Taxes de la Generalitat Valenciana	Retirat	Llei 7/1989	II
II	3/1987	Pressupostos del 1988	Tornat al Consell ⁵⁶	Llei 1/1988	II
II	14/1988	Ordenació de carreteres	Tornat al Consell ⁵⁷	Llei 6/1991	II
III	4/1994	Cambres oficials de comerç, indústria i navegació	Caducat	Llei 11/1997	IV
III	17/1994	Cambres agràries provincials	Caducat	Llei 8/2002	V
III	1/1995	Patrimoni cultural valencià	Caducat	Llei 4/1998	IV
III	1/1991	Col·legi Oficial de Fisioterapeutes	Retirat	Llei 1/2000	V
III	7/1994	Regulació de les mancomunitats	Retirat		

Font: elaboració pròpia a partir de l'inventari analític, Arxiu de les Corts Valencianes.

1.2.6.1 La producció legislativa

Les Corts Valencianes aproven un nombre elevat de normes i lleis, que situen el País Valencià entre les comunitats autònomes de més producció. D'una banda, un dels factors causals n'és el grau de competències i de transferències, equivalent al de les autonomies de l'article 151 de la Constitució. Però més que una causa és una condició necessària: “el marco competencial sería por lo tanto un primer elemento explicativo, aunque en la práctica debería definirse más bien como una ventana de oportunidad, más que como factor causal inmediato; pues desde esta perspectiva no se explicarían las diferencias entre unas comunidades y otras cuando disponen de techos competenciales similares.” (Porras, Gutiérrez, Morillo, 2002: 167) Sembla que un element decisiu, doncs, ha de ser la voluntat política dels partits, de manera destacada dels que governen. D'una altra, hi ha un seguit de factors, que podrien ser la mida territorial, l'estructura

⁵⁶ Tornat al Consell després que les Corts aprovessin una esmena de devolució, amb els vots a favor de AP, UV, CDS, EUPV (51% de la cambra), en contra del PSPV-PSOE (47%) i l'abstenció de la UPV (2%).

⁵⁷ Tornat al Consell després que les Corts aprovessin una esmena de devolució, amb els mateixos vots que s'han explicat a la nota anterior.

socioeconòmica o el desplegament urbà, que també es podrien apuntar. Aquests factors, però, incidirien més en els àmbits materials de les lleis que no pas en la quantitat de normes.

Des del punt de vista cronològic, la legislació segueix la pauta següent: en els inicis, es crea i consolida el sistema institucional. Poc després, es configura l'espai territorial, tant en l'aspecte material com immaterial, que depèn en certa mesura del nivell de competències (educació, cultura, vertebració territorial i infraestructures). Finalment, un cop consolidades les institucions i el territori, les lleis regulen les polítiques d'assistència i de benestar, i les específiques de desenvolupament sectorial. Es tracta de tres fases que s'encavalquen en el temps, amb l'ordre esmentat. Cal esmentar a més, que la forma de llei no és homogènia, ja que alguns cops es legisla de manera singular un sector específic, altres vegades s'usen fonts de rang inferior, o de vegades altres suports formals parlamentaris. El darrer cas ocorre, per exemple, en la programació econòmica o de les infraestructures, que rep la forma d'un pla. Si les Corts aproven el programa econòmic 1984-1987 (Llei 9/1984), el segon és tramès com a pla, no pas com a projecte, de manera que no pren la forma de llei⁵⁸.

Sigui com sigui, la producció legislativa indica la direcció política que emprèn el Consell. Cal fer una distinció entre la producció legislativa bruta i la neta⁵⁹. La primera és formada pel conjunt de lleis aprovades, independentment del seu abast. La segona, en canvi, és el conjunt de lleis aprovades i que legislen per primer cop un àmbit material. És a dir, les lleis innovadores, per ser les primeres a legislar sobre un àmbit competencial de la comunitat autònoma. La diferència entre una i altra és formada per les lleis que en modifiquen, continuen o desenvolupen d'anteriors. Un exemple paradigmàtic en són els crèdits extraordinaris als pressupostos generals, però també qualsevol altre norma que en canviï una d'anterior. També he descomptat de la producció bruta les lleis que legislen sobre un àmbit material de manera paral·lela a una altra norma. Per exemple, la Llei que crea l'Institut Valencià de la Joventut i la llei de Participació Juvenil s'han comptat com una de sola, ja que es presenten a les Corts en un mateix període (la segona legislatura), i es complementen, almenys pel que fa a

⁵⁸ El pla s'anomena Programa Econòmic Valencià 2 (1987-1990), i és aprovat per les Corts el 29/12/87 (Font: Arxiu de les Corts Valencianes).

l'àmbit material. La Taula 16 mostra els resultats de la producció legislativa neta i bruta. Cal refermar la posició capdavantera del País Valencià en el volum de lleis aprovades, no només en les considerades brutes, sinó sobretot en les netes, les qual marquen més encara les diferències entre les comunitats autònomes (Porrás, Gutiérrez, Morillo, 2002: 172).

Taula 16. Lleis aprovades brutes i netes (1983-1995), per matèries

	<i>Brut</i>	<i>Brut %</i>	<i>Net</i>	<i>Net %</i>
Govern i Administració	12	10	6	7
Govern Local	7	6	5	6
Altres Institucions	10	8	7	9
Mitjans de Comunicació	3	2	2	2
INSTITUCIONS	32	26	20	24
Economia	42	35	22	27
Cultura i Educació	17	14	13	16
Benestar Social	1	1	1	1
Sanitat	2	1	2	2
Obres Públiques	7	6	6	7
Medi Ambient	7	6	7	9
Indústria i Comerç	7	6	6	7
Agricultura	5	4	5	6
Altres	1	1	1	1
TOTAL	121	100	83	100

Font: elaboració pròpia de la informació de l'Arxiu de les Corts Valencianes.

Tal com s'aprecia a la taula, les lleis d'economia i d'hisenda representen el volum més alt, sobretot en brut. Fins i tot, també en net, entre les quals hi ha les lleis dels pressupostos (un total de 13), entre d'altres⁶⁰. La diferència tant alta entre brutes i netes es deu als crèdits extraordinaris (molt freqüents després d'inclemències naturals) i les modificacions de les taxes i tributs. Després d'aquest grup, les referides al conjunt de les institucions d'autogovern són el següent més nombrós⁶¹. Altre cop, hi ha una diferència notable entre lleis inicials i lleis de modificació o desenvolupament. En

⁵⁹ Prenc aquesta distinció de Porrás; Gutiérrez; Morillo, 2002.

⁶⁰ Els objectes són els següents: el programa econòmic valencià, la hisenda, el patrimoni, les cooperatives de crèdit, les taxes, els tributs, l'estadística i les caixes d'estalvi.

⁶¹ Els resultats esmentats fins ara segueixen la pauta de les Corts Generals, on "la intervenció parlamentària legislativa se dirige de manera primordial a la regulació de la intervenció, la organizació y los procedimientos del Estado." (Capo, 1990: 61)

aquest cas, perquè la legislació sobre govern, administració i les institucions de control (Síndic de Greuges, Sindicatura de Comptes, etc.) es modifica de manera parcial per millorar-ne la regulació. En aquest grup podem distingir les lleis sobre govern i administració⁶², sobre govern local⁶³, sobre mitjans de comunicació⁶⁴ i sobre les altres institucions⁶⁵. Cal dir que en l'etapa socialista es creen totes les institucions previstes a l'Estatut, i una altra més, el Consell Jurídic Consultiu, habitual en les comunitats autònomes⁶⁶. Finalment, cal fer esment, també, que del conjunt d'institucions d'autogovern, es troba a faltar una llei de l'administració valenciana, habitual en altres autonomies.

Després de les lleis referides a l'economia i a les institucions, la resta de matèries presenta una producció neta prou semblant a la bruta, ja que es tracta de normes innovadores, que en general regulen un sector o un àmbit d'actuació sencer. Primer destaquen les lleis referides a cultura⁶⁷ i educació⁶⁸ (també s'hi inclouen les lleis referides a les relacions socials⁶⁹ i a la política lingüística⁷⁰, encara que aquesta darrera podria incloure's també en l'apartat institucional, ja que desenvolupa l'aplicació de la cooficialitat a tota la Generalitat). Segon, les lleis de les altres matèries, que es poden dividir en dos subgrups, des del punt de vista numèric: d'una banda, medi ambient, obres públiques, indústria i agricultura; d'una altra, benestar i sanitat⁷¹. Per acabar, hi ha

⁶² Es tracta de les lleis que regulen el Govern, els símbols, la compareixença en judici de la Generalitat Valenciana, les eleccions, la funció pública i la iniciativa legislativa popular.

⁶³ Es tracta dels objectes següents: la coordinació de les diputacions provincials, el Consell Metropolità de l'Horta, els plans comarcals i la coordinació de les policies locals.

⁶⁴ Es tracta de la Ràdio i Televisió Valenciana i del Consell Assessor de RTVE.

⁶⁵ Es tracta de la Sindicatura de Comptes, Consell Valencià de Cultura, elecció dels senadors autonòmics, Síndic de Greuges, capitalitat dels partits judicials, Consell Econòmic i Social, Consell Jurídic Consultiu.

⁶⁶ Quan el PP governa en coalició amb UV, l'única institució creada és l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, per bé que es tracta d'un cas particular, ja que no és previst a l'Estatut.

⁶⁷ Es refereixen als organismes autònoms de gestió cultural –IVAEM i IVAM– i a les biblioteques.

⁶⁸ Es refereixen als consells escolars, la gratuïtat de l'educació secundària, la formació d'adults i les universitats.

⁶⁹ Es refereixen a la infància, la joventut, la dona i l'esport.

⁷⁰ Es tracta de la Llei 4/1983, d'Ús i Ensenyament del Valencià.

⁷¹ Les lleis de medi ambient fan referència a la protecció de paratges naturals i a la regulació de l'activitat industrial sobre el medi (impacte ambiental, contaminació, sanejament d'aigües). Les d'obres públiques regulen la gestió de les competències (ferrocarrils i ports), però les importants ordenen el territori i les infraestructures (carreteres, sòl, urbanisme), i són realment innovadores. Pel que fa a la indústria, hi ha lleis sectorials (artesanía, cooperatives, comerç, turisme, consum) i lleis d'impuls als sectors industrials (Institut de la Mitjana i Petita Indústria Valenciana, IMPIVA). En l'àmbit agrícola, les lleis tracten de l'ús de l'aigua, dels arrendaments de terres, dels consells agraris municipals, de l'Institut Valencià d'Investigacions Agràries i dels recursos pesquers. És a dir, quasi tot referit al treball del camp,

una llei, classificada a banda de totes les altres, que es refereix als animals domèstics de companyia, i que és de les poques que prové de la iniciativa dels grups parlamentaris.

La distinció entre lleis netes i brutes clarifica l'activitat legisladora de les Corts. La capacitat d'innovar, en el sentit de legislar per primera vegada sobre un sector o un àmbit material, indica la voluntat política d'ordenar les relacions polítiques i socials. Ara bé, és més difícil clarificar si la voluntat política deriva de la necessitat de regular els serveis transferits o bé si deriva de la intenció de desenvolupar de manera autònoma les facultats de govern. En bona part, les lleis són conseqüència de les transferències, almenys en són la derivació immediata. Si no hi ha recursos i mitjans transferits, no es pot legislar i ordenar un àmbit competencial. Per això, sovint s'aproven normes que regulen serveis específics, tot just després de pactar-ne la transferència. Per exemple, aquest és el cas de la Llei que crea l'entitat Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana (Llei 4/1986), pel procediment d'urgència, atesa la promptitud d'ordenar els serveis ferroviaris que gestionava l'antiga entitat FEVE. De casos com aquest n'hi ha força, i indiquen el ritme de les transferències. Tanmateix, la innovació legisladora no només fa referència a legislar per primer cop sobre un sector, sinó també a usar la capacitat política de govern. Efectivament, la llei és una de les realitzacions bàsiques de la voluntat del Consell, que es manifesta en la legislació concreta sobre els àmbits materials. Caldria analitzar el contingut de cada norma per conèixer l'opció del Consell a l'hora de prioritzar uns o altres sectors, i el tipus de regulació i les finalitats que pretén assolir. D'una altra banda, la distinció entre lleis netes i brutes manifesta un fal·làcia, la de creure que les modificacions no poden representar també una innovació. Si es canvia una llei anterior, de manera parcial o bé completa, pot ser degut a la voluntat de superar deficiències o d'adaptar la norma a problemàtiques manifestades durant l'aplicació. En altres paraules, les lleis que en desenvolupen i en modifiquen d'anteriors també formen part del rendiment de les institucions. Per tant, la distinció entre producció neta i bruta s'ha d'entendre en termes relatius.

en proporció al pes d'aquest sector d'activitat en relació a la pesca i la ramaderia. També s'hi podria incloure la Llei de cooperatives, d'entre les quals una xifra gens menyspreable afecta les de tipus agrari. Finalment, amb només tres lleis, hi ha les matèries de sanitat i benestar social, que regulen el Servei Valencià de la Salut, la salut escolar i els serveis socials, respectivament.

La producció legislativa segueix una pauta cronològica clara. Pràcticament la meitat de les lleis considerades netes es presenten i s'aproven en la primera legislatura (el 47%). És una dada òbvia, perquè comença l'activitat de les Corts. Però també cal afegir que s'aproven les lleis més decisives dels sectors següents: institucions, economia, desenvolupament econòmic i modernització (cultura, educació i mitjans de comunicació). A la segona legislatura la xifra es redueix, però bé que és el torn de les lleis de vertebració territorial (obres públiques, urbanisme, transports), de protecció ambiental i d'assistència i benestar social (sanitat i serveis socials). A la tercera legislatura el nombre de lleis encara és més baix que en les anteriors, ja que a mesura que passa el temps hi ha una saturació, en el sentit que força àmbits han quedat regulats. Destaca, tant sols, el sector de les relacions socials (sota l'epígraf de cultura i educació), nom amb que es designen les lleis sobre infància, joventut, dona i esport. També el sector del medi ambient, amb lleis de protecció de paratges i espais naturals. Les altres acostumen a ser lleis singulars, referides a un sector concret i particular. En canvi, les normes generals, d'abast universal, o d'abast sectorial, són pròpies dels anys inicials, perquè cal establir les estructures a partir de les quals es legisli amb més detall cada àmbit (vegeu la Taula 17).

Taula 17. Lleis aprovades netes (1983-1995), per legislatures i matèries

	I	II	III	Total
Govern i Administració	5	0	1	6
Govern Local	2	3	0	5
Altres Institucions	2	3	2	7
Mitjans de Comunicació	2	0	0	2
INSTITUCIONS	11	6	3	20
Pressupostos	5	4	4	13
Economia	6	3	0	9
Cultura i Educació	7	2	4	13
Benestar Social	0	1	0	1
Sanitat	0	1	1	2
Obres Públiques	2	3	1	6
Medi Ambient	1	3	3	7
Indústria	5	1	0	6
Agricultura	2	1	2	5
Altres	0	0	1	1
TOTAL	39	25	19	83
%	47	30	23	100

Font: elaboració pròpia de la informació de l'Arxiu de les Corts Valencianes.

Si es repassen les lleis aprovades per legislatures, es pot comprovar que la pauta cronològica també és qualitativa. En molts àmbits i sectors, les lleis generals i de més pes provenen de la primera legislatura. Tal és el cas de les lleis sobre institucions, ja que quasi totes s'elaboren i s'aproven durant la primera legislatura⁷². Un altre sector on ocorre de manera semblant és en l'econòmic⁷³. També en són un bon exemple les lleis de desenvolupament econòmic i industrial⁷⁴. En el cas de les lleis de modernització, referides a cultura i educació, la pauta cronològica segueix un ordre de prioritats temàtiques. Així, en el inicis es legisla sobre infraestructures culturals⁷⁵, educació⁷⁶ i

⁷² Efectivament, en la segona legislatura només s'aproven les lleis del Síndic de Greuges i d'elecció dels senadors, per bé que durant la primera ja s'havien presentat proposicions de grups de l'oposició sobre aquestes institucions. En la tercera, només hi ha una llei nova, referida a la iniciativa legislativa popular (que també havia estat reclamada durant la legislatura anterior per una proposició de llei de l'oposició).

⁷³ Així, en la primera legislatura s'aproven les primeres lleis de taxes i de tributs, el primer programa econòmic, i les lleis d'hisenda, de patrimoni i de cooperatives de crèdit. En la segona les d'estadística i de caixes d'estalvi.

⁷⁴ En la primera s'aproven quasi totes: artesanía, Institut de la Mitjana i Petita Indústria Valenciana (IMPIVA), cooperatives, comerç i consumidors. Per això, en la segona només la d'inspecció turística.

⁷⁵ Es refereixen a biblioteques, Institut Valencià d'Art Modern i Institut Valencià d'Arts Escèniques i Música.

política lingüística. En la meitat del període, es comença a legislar sobre relacions socials, però és a finals del període quan es completa aquest àmbit⁷⁷.

La legislació sobre la vertebració territorial i el medi ambient, a diferència d'altres àmbits, prové sobretot de la segona legislatura⁷⁸. A la tercera es continua l'obra⁷⁹. En canvi, durant la primera hi ha alguna norma singular⁸⁰. Pel que fa l'apartat d'assistència i benestar, es tracta del que menys lleis presenta. De fet, només tres, de les quals les dues bàsiques durant la segona legislatura⁸¹. Finalment, queda el cas de les normes referides al sector agrícola, l'únic que manté un ritme igual de producció⁸².

Per tot plegat, es pot resumir la innovació legislativa de les Corts, d'acord amb els àmbits materials i la pauta temporal, de la manera següent. En els inicis, les lleis incideixen en la creació de les institucions, l'ordenació de l'economia i la hisenda públiques, la modernització (infraestructures culturals i ordenació educativa), i el desenvolupament dels sectors econòmics i industrials. A mitjans de l'etapa socialista de govern, les prioritats recauen en la vertebració territorial i la protecció ambiental, d'una banda, i en el benestar social, de l'altra. Tampoc no cal oblidar que es continua l'obra de l'etapa inicial. Finalment, en els darrers anys, destaquen les normes que tracten les relacions amb la societat, mentre continua l'activitat de vertebració i de protecció ambiental.

⁷⁶ Es refereixen als consells escolars i a les universitats.

⁷⁷ Es refereixen a la infància, la dona i l'esport. Queda sense arribar a finalitzar els tràmits parlamentaris, però, el projecte de llei del patrimoni cultural, que demostra que no totes les regulacions generals i sectorials provenen dels anys inicials.

⁷⁸ Es tracta de les lleis d'ordenació territorial, de carreteres, del transport metropolità de València, de paratges naturals, d'impacte ambiental, i de contaminació industrial.

⁷⁹ Es tracta de l'ordenació del sòl no urbanitzable, de l'activitat urbanística, el sanejament d'aigües residuals, la llei forestal i la dels serveis d'emergència.

⁸⁰ Es tracta de la protecció del Palmerar d'Elx, creació de Ferrocarrils de la Generalitat i gestió dels ports.

⁸¹ Es tracta del Servei Valencià de la Salut i dels serveis socials (l'altra norma la salut escolar, a la tercera legislatura). Tanmateix, els projectes de llei respectius es van presentar en la legislatura anterior a ser aprovats, quan es negociava la transferència de sanitat i de serveis socials. Per manca de temps, però no van completar els tràmits fins després de les eleccions següents.

⁸² Així, en els inicis es legisla sobre l'ús de l'aigua per regar i els arrendaments de la terra; després es crea l'Institut Valencià d'Investigacions Agràries (IVIA), un ens per desenvolupar el sector, i finalment es regulen els consells agraris municipals i els recursos pesquers, l'única norma del sector

Taula 18. L'agenda legislativa de les Corts Valencianes (1983-1995)

	I	II	III
ÀMBITS	1983-1987	1987-1991	1991-1995
Institucions	11	6	3
Economia pública	6	3	0
Modernització	7	2	4
Sectors econòmics	7	2	2
Benestar social	0	2	1
Vertebració	3	6	4
Total	34	23	14

Font: elaboració pròpia de la informació de l'Arxiu de les Corts Valencianes.

Nota: l'economia pública no inclou les lleis de pressupostos; la modernització fa referència a la cultura, l'educació i les relacions socials; els sectors econòmics inclouen els primaris, els industrials i els de serveis; el benestar social es refereix a la sanitat i als serveis socials; la vertebració a l'ordenació del territori i la protecció del medi ambient.

1.2.6.2 El consens i el dissens en l'aprovació de les lleis

La tramitació de les iniciatives legislatives fa llum sobre el procés pel qual el Consell dirigeix l'activitat legislativa i, especialment la dels projectes de llei. Si prenem en consideració les votacions de les lleis, obtindrem un indicador del grau de consens entre els partits. Des del punt de vista de la tècnica legislativa, es pot criticar que no es prenguin en consideració altres aspectes de la tramitació. Per exemple, el procediment d'elaboració⁸³, el nombre i tipus d'esmenes, la durada del procediment, els òrgans parlamentaris en els quals s'acorden els textos sotmesos a votació, etc. Tanmateix, prenc en consideració la votació de totalitat⁸⁴, global, al conjunt del text, després de ser discutit i esmenat, perquè informa de la posició final de cada partit. En general, aquesta posició reflecteix, o és una conseqüència, del grau d'acord assolit durant tot el procés de tramitació i discussió dels textos legislatius⁸⁵. D'acord amb l'anàlisi de Capo sobre la

primari que no tracta d'agricultura. A més, cal afegir-hi la llei de cooperatives, en la primera legislatura, que afecta notablement el sector agrari, atesa la tradició valenciana en aquest sector.

⁸³ Cal precisar, però, que els procediments especials només s'han emprat en ocasions comptades. Per exemple, la lectura única, 3 vegades en la I i en la II legislatures, 5 vegades en la III; la competència legislativa plena de les comissions no s'ha utilitzat mai (Font: Asensi, 1996).

⁸⁴ L'article 116.4 del Reglament de les Corts Valencianes disposa que, en el procediment legislatiu comú, tots els textos que siguin deliberats pel Ple de la cambra se sotmetin a una votació final de conjunt.

⁸⁵ Prenc com a referència el resultat de la darrera votació, que acostuma a ser la votació de totalitat sobre el conjunt del text, que es realitza en el Ple de la cambra. Altres vegades la darrera és la

producció legislativa de les Corts Generals entre el 1978 i el 1989, “habría que destacar las votaciones de totalidad del Pleno como actos especialmente significativos sin los cuales no es posible la formación de la ley. La votación de totalidad expresa ante la opinión pública las posiciones simbólicas de los grupos. Expresa una visión sobre el sentido general de la ley y difiere por tanto de las enmiendas, por importantes que sean, en este significado global.” (1990: 92)

Abans de comentar els resultats de les votacions de totalitat, cal esmentar els requisits del procediment legislatiu⁸⁶. Pel que fa al quòrum, el nombre de diputats presents necessaris per constituir les sessions i validar els acords és de la majoria absoluta de les Corts (article 14.4 de l'Estatut)⁸⁷. En canvi, la majoria necessària per prendre els acords és la simple dels vots emesos (article 14.4 de l'Estatut). D'aquesta manera, el requisit és prou baix, ja que permet que alguns dels diputats presents es puguin abstenir. Com a requisits específics, la llei exigeix majories superiors en els casos de les relacions amb altres institucions i de la llei electoral. Efectivament, la investidura del president de la Generalitat requereix els vots afirmatius, en la primera volta, de la majoria absoluta dels escons (45 escons) (article 15.2 de l'Estatut), tal com passa amb la moció de censura al president (article 16.2 de l'Estatut)⁸⁸. Per elegir els membres del Consell de Cultura calen els 2/3 dels escons (60 escons) (article 25 de l'Estatut). Pel que fa a l'administració, la divisió comarcal i la creació de les àrees

votació del dictamen de la comissió, en el cas que no es defensin esmenes en el Ple. De fet, quasi totes les lleis de les Corts han seguit el procediment ordinari i han rebut un vot de totalitat. Els pocs casos de lectura única es referien a lleis consensuades i aprovades per unanimitat de tots els partits. Com a curiositat, la mitjana de diputats presents a les votacions és de 65, d'un total de 89: el 73% de la cambra. El mínim, de 46 diputats (el 52%) i, el màxim, de 87 (el 98% del total d'escons). (Font: elaboració pròpia de la informació del Diari de Sessions de les Corts Valencianes).

⁸⁶ Per a una comparació de les majories requerides en els parlaments autonòmics, vegeu l'article de García Fernández (2000).

⁸⁷ L'absència dels diputats podria servir com un estratagema contra l'acció del Govern. Tanmateix, si ocorregués, el Reglament de les Corts Valencianes preveu que un afer s'ha de sotmetre a la decisió de l'òrgan corresponent en la sessió següent (article 73).

⁸⁸ Cal esmentar el cas de les Corts Valencianes transitòries. El mandat va començar al cap d'un mes de promulgar l'Estatut, i va acabar en començar la primera legislatura, sorgida de les primeres eleccions: del 2 d'agost del 1982 fins al 7 de juliol del 1983. Eren formades pels diputats i senadors elegits a les eleccions generals del 1979 (41 parlamentaris), més uns altres tants membres designats pels partits pels quals es van presentar i en la mateixa proporció (Disposició Transitòria 3.1 de l'Estatut). A més, el govern provisional era format per 9 membres, d'acord amb la proporció dels diputats de cada partit, més un representant de cada diputació provincial. En total, doncs, 12 membres (Disposició Transitòria 3.2 de l'Estatut). És a dir, que el Consell reflectia la composició política de les Corts provisionals i de les diputacions. Per tot això, l'Estatut estableix que, durant el període transitori, el control polític sobre l'executiu es basi en la majoria dels 2/3 dels membres, és a dir, 55 diputats de 82 (Disposició Transitòria 3a.1).

metropolitanes i les agrupacions de comarques requereixen la majoria absoluta (article 46.1 i 46.3 de l'Estatut, respectivament). En relació a les diputacions provincials, hi ha dues mesures que requereixen la majoria absoluta: coordinar-ne les funcions pròpies però d'interès general de la Comunitat (article 47.3 de l'Estatut) i revocar-ne la delegació de l'execució de competències de la Generalitat (article 47.5 de l'Estatut)⁸⁹. Finalment, per tal d'aprovar la llei electoral calen les 3/5 parts de les Corts (54 escons) (article 13 de l'Estatut)⁹⁰. Per ordre decreixent, doncs, els acords per als quals cal més consens són: el Consell Valencià de Cultura (CVC), la llei electoral i les relacions amb el president i les administracions locals. La composició del Consell de Cultura requereix el nombre més elevat, ja que aquesta institució té per objecte desenvolupar la llengua i la cultura pròpies dels valencians, i ser-ne l'assessor per a les institucions. Atès que la qüestió lingüística i cultural ha estat disputada i polèmica, l'Estatut requereix un consens elevat per assegurar-ne el desenvolupament⁹¹. En segon lloc, el sistema electoral és un element clau que condiciona la competència pel vot dels ciutadans i la implantació dels partits. Tant és així, que, de manera insòlita en l'àmbit autonòmic, s'exigeix una majoria equivalent a la necessària per reforma l'Estatut. Finalment, la relacions amb l'executiu i l'administració local són regulades per requisits més baixos, atès que no depenen del consens, sinó de la divisió entre els partits: només uns pocs formaran la majoria estricta per governar i per establir el model d'administració territorial. En resum, fora del cas electoral, un Govern amb el suport de la majoria absoluta estricta dels diputats pot dirigir amb comoditat la política autonòmica.

A grans trets, les votacions de les lleis indiquen que el consens és elevat en les tres primeres legislatures, amb resultats prou semblants. De mitjana, el 81% de la cambra hi vota a favor, el 12% en contra, i el 7% restant s'absté (vegeu Taula 19)⁹². Tal

⁸⁹ Vegeu l'apartat dedicat a la direcció dels ens locals, pàgina 106.

⁹⁰ Martínez Sospedra considera que "La calificación exigida (3/5) parece de todo punto desproporcionada y no parece tener demasiada justificación (...). Baste pensar que equivale a la exigida por el artículo 167.1 para proceder a la revisión constitucional ordinaria." (1985: 138)

⁹¹ Tanmateix, l'Estatut no esmenta les funcions d'aquesta institució. A la pràctica, se n'ha creat una altra, l'Acadèmia Valenciana de la Llengua (Llei 7/1998), que compleix les funcions previstes, inicialment, per al CVC. Sobre el CVC, vegeu l'article de Ferrando Badia (1996).

⁹² Els resultats s'han obtingut dels diaris de sessions de les Corts Valencianes, que registren el nombre de vots emesos i el sentit del vot de cada grup, explicat pels portaveus respectius.

com ocorre a les Corts Generals, les lleis neixen sense una oposició manifesta (Capo, 1990: 96)⁹³

Taula 19. Resultat de les votacions de totalitat (1983-1995)

<i>Legislatura</i>	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>Total</i>
<i>Període</i>	<i>1983-1987</i>	<i>1987-1991</i>	<i>1991-1995</i>	<i>1983-1995</i>
A favor	82	85	76	81
En contra	13	9	15	12
Abstencions	5	6	9	7
Total	100	100	100	100

Font: elaboració pròpia de la informació dels diaris de sessions de les Corts Valencianes

Nota: el grau de consens indica el percentatge de vots favorables sobre el total de diputats de la cambra.

El grau de consens varia en cada votació, però es pot resumir en quatre tipus. Primer, la unanimitat, que s'ha aplicat en el 39% de les lleis. En l'extrem contrari, el suport estricte del partit de la majoria de govern, el PSPV-PSOE, que ha aprovat el 15% de les lleis, bàsicament les dels pressupostos⁹⁴. Enmig, hi ha els altres dos tipus. D'una banda, les votacions que comprenen el PSPV-PSOE i un o diversos partits més (però mai AP o el PP), la suma dels quals no supera els 2/3 de la cambra. Representen el 23% de les lleis. D'una altra, les que comprenen més dels 2/3 de la cambra, però no arriben a la unanimitat. Aquestes inclouen el PSPV-PSOE i el PP, excepte en tres casos, a més d'altres formacions (vegeu la Taula 20)⁹⁵.

⁹³ Els resultats són pràcticament idèntics (dades referides al període 1978-1989) (Capo, 1990: 96-98).

⁹⁴ En el cas de les Corts Generals, quan les lleis només reben el suport dels partits que governen (el 12% del total) l'objecte són els pressupostos, aspectes crediticis i financers, la reforma de l'administració i alguns aspectes més ideològics (despenalització de l'adulteri, educació) o relacionats amb la regulació militar i de l'ordre públic (Capo, 1990: 110).

⁹⁵ El grau de consens, variable, recorda que la postura dels partits s'expressa en diverses etapes del procés legislatiu, i que un partit pot votar en sentits diferents en cada una. Això manifesta que "la institucionalización de un Parlamento no es equiparable a la formación de un Gobierno en la que, con todas las matizaciones pertinentes, pueden aplicarse las concepciones del "poder a suma cero" pensando que mayoría y oposición se excluyen mutuamente en el reparto de carteras ministeriales." (Capo, 1983: 15)

Taula 20. Consens en l'aprovació de les lleis (1983-1995)

<i>grau de consens</i>	<i>grups</i>	<i>lleis</i>	<i>% lleis</i>
Unanimitat	tots	47	39
entre 67% i 99%	GPS + GPP + altres	28	23
entre 54% i 66%	GPS + altres (sense GPP)	28	23
entre 47% i 57%	GPS	18	15
TOTAL		121	100

Font: elaboració pròpia de la informació dels diaris de sessions de les Corts Valencianes

En totes les legislatures, la dispersió de les dades és elevada, i pren sentit si es relaciona el resultat de la votació amb el contingut de cada llei. En la primera legislatura, una majoria de les lleis s'aprova per un consens molt alt, que inclou tots partits (41% de les lleis), o bé el PSPV-PSOE, AP i el PCPV-PCE (6% de les lleis) (vegeu la Taula 21). Les aprovades per unanimitat regulen i creen institucions i organismes⁹⁶, inicien la regulació de competències que no comporten discrepàncies⁹⁷, o bé modifiquen els pressupostos (crèdits extraordinaris per afrontar despeses sobrevingudes). Les tres lleis aprovades gràcies als vots de socialistes, populars i comunistes tracten sobretot de les institucions⁹⁸, però no reben el suport del PDP ni de UV, els quals discrepen en aspectes concrets, i per això s'abstenen. Una fa referència als arrendaments agrícoles, on el PDP i UV voten en contra perquè mantenen una posició diferent, una discrepància més de fons. Efectivament, Unió Valenciana manté un suport fort entre el sector agrícola tradicional valencià, i una constant de la seva actuació parlamentària consisteix a actuar de portaveu d'aquests interessos.

D'una altra banda, en un 10% de les lleis el consens inclou el partit socialista i AP, el partit principal de l'oposició, més la presència, sovint, dels petits partits de dreta PDP i UV. En canvi, exclou el partit comunista⁹⁹. Quasi tots són aspectes institucionals, en els quals el partit comunista es considera tractat de manera poc equànime. Per exemple, i de manera destacada, en el cas de la llei electoral. Aquest és un dels pocs

⁹⁶ Es tracta del Govern, Hisenda Pública, Consell Valencià de Cultura, Sindicatura de Comptes, Ràdio i Televisió Valenciana, IVAM i IVAEM.

⁹⁷ Es refereixen a la coordinació universitària, consells socials de les universitats, biblioteques, gestió dels ports, estatut dels consumidors, aigües de reg.

⁹⁸ Per exemple, el patrimoni de la Generalitat i el Consell Metropolità de l'Horta.

casos de lleis institucionals que no s'aprova per consens, sinó que hi ha almenys un partit minoritari en contra. Efectivament, el PCE-PCPV i UV queden perjudicats pel mínim del 5% dels vots emesos en el conjunt del País Valencià. Encara que la barrera ja consta a l'Estatut (article 12.2), la Llei 1/1987, electoral, la incorpora igualment. Aquest llindar perjudica de manera clara i evident les formacions de poca implantació general, i per tant amb implantació localitzada (vegeu l'apartat referit al sistema electoral, pàgina 82). Un altre exemple és la llei sobre el Consell Assessor de RTVE. Un dels motius del vot en contra dels comunistes prové del repartiment dels representants dels partits en el Consell, el qual deixa reduir la presència de les minories.

Taula 21. Consens en l'aprovació de les lleis de la I Legislatura (1983-1987)

Grau de consens	Partits	Lleis	% Lleis
Unanimitat	Tots	20	41
93%	PS, AP, [PDP, UV] ¹	3	6
85%	PS, AP, PC	3	6
84%	PS, AP, PDP	1	2
79%	PS, PC, PDP, UV	1	2
78%	PS, AP	1	2
72%	PS, PDP, UV	1	2
64%	PS, PC	10	21
57%	PS	9	18
TOTAL		49	100

Font: elaboració pròpia de la informació dels diaris de sessions de les Corts Valencianes

Nota: el grau de consens indica el percentatge de vots favorables sobre el total de diputats de la cambra.

¹: els claudàtors indiquen que el PDP i UV formaven part del grup parlamentari popular, i per tant la votació seguia la disciplina de vot del grup, no pas de cada partit.

A l'extrem contrari, hi ha un grup de lleis que s'aproven gràcies al suport del grup socialista, només (el 18% del total). En aquests casos, doncs, es manifesta de manera clara la divisió entre la majoria que governa i les minories. Aquestes, però, acostumen a mantenir motius diferents per votar de manera negativa. Per això, la divisió entre majoria i oposició ocorre poques vegades: la divisió és entre majoria i minories, en

⁹⁹ Els objectes de les lleis són els següents: Consell Assessor de RTVE, compareixença en judici de la Generalitat, símbols, eleccions i ordenació del comerç.

plural. Els objectes de les lleis marcades per aquests resultats són: els pressupostos, les bases de taxes, la coordinació de les diputacions, la creació de l'IMPIVA, el programa econòmic 1984-1987, la funció pública i la protecció del paratge del Palmerar d'Elx. Cal destacar el cas de la Llei 2/1983, de coordinació de les funcions de les diputacions d'interès general de la Comunitat Autònoma, la segona aprovada per les Corts Valencianes. La coordinació suposa, entre altres conseqüències, que els pressupostos provincials s'afegeixen als de la Generalitat. Cal considerar que, fins a l'any 1985, les diputacions disposaven de més recursos materials i humans que la mateixa Generalitat. A més, la manca de disposició de les diputacions a mans de la UCD vers la construcció de l'autonomia va allargar l'etapa preautonòmica. Tot plegat, manifesta la manca de consens entre els partits valencians, de manera especial entre la dreta i l'esquerra, per crear les institucions d'autogovern¹⁰⁰.

A continuació, un altre grup de lleis s'aprova gràcies als vots favorables de socialistes i comunistes (el 23%)¹⁰¹. En aquest grup, les lleis tracten de matèries diverses¹⁰². Pel que fa a les institucions, es tracta de dues lleis que evidencien la divisió entre dreta i esquerra. És a dir, la divisió entre una concepció favorable a l'autogovern, a crear un espai polític propi, i una concepció oposada, que continua l'ordenació basada en províncies i municipis. A més a més de la llei de coordinació de les diputacions, la llei d'ensenyament i ús del valencià exemplifica l'oposició entre dues concepcions enfrontades sobre la creació de l'autogovern. La cooficialitat lingüística representa una novetat sense precedents, sostinguda pels partits d'esquerra, contra la qual la dreta reacciona. Així, gràcies a l'aplicació de la Llei d'Ús, el valencià perd la condició de llengua de segona, relegada a l'ús informal, en l'àmbit familiar sobretot, per passar a ser llengua oficial, i per tant usada en l'àmbit públic. Aquest canvi comporta una reacció virulenta dels sectors anticatalanistes, i caracteritza tota l'etapa de govern socialista i de govern popular, fins a la creació de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua (Llei 7/1998).

¹⁰⁰ D'una altra banda, també cal esmentar la llei de la funció pública, una de les més reformades i de més polèmica en l'aplicació, amb recursos judicials diversos que enfronten l'administració amb els treballadors.

¹⁰¹ En una llei d'aquest grup, a més, hi van votar a favor el PDP i UV.

¹⁰² Són les següents: hisenda (pressupostos, taxes i tributs), sectors econòmics (artesania i cooperatives), educació (consells escolars) i institucions (cooficialitat del valencià i administració local). Les lleis d'hisenda reben el vot dels comunistes perquè són les primeres d'aquesta matèria que aproven les Corts, fetes per la necessitat d'ordenar el sector públic. Tanmateix, a partir del 1985, el partit comunista vota en contra dels pressupostos i de les lleis de tributació.

D'una altra banda, la Llei 5/1986, per la qual s'extingeix la corporació administrativa *Gran València*, també manifesta l'oposició entre dreta i esquerra. Es tracta d'una llei que aplica les previsions estatutàries de crear àrees metropolitanes, motiu pel qual calia extingir l'entitat que administrava l'àrea de València. Altre cop, el rebuig de la dreta a modificar els elements provinents del franquisme evidencia la distància considerable entre els partits. Lligada amb aquesta, cal afegir-hi la Llei 12/1986, de creació del Consell Metropolità de l'Horta¹⁰³, l'entitat que substitueix l'anterior –que, a més, empra la denominació comarcal. Les dues són, òbviament, normes polèmiques, que la dreta modifica quan governa la Generalitat¹⁰⁴. Aquesta constatació manifesta, doncs, que el vot de totalitat és un bon indicador del grau d'acord entre els partits¹⁰⁵.

En la segona legislatura es fa notar la minoria del PSPV-PSOE, que es resol amb el suport del CDS. També caldria afegir-hi el suport d'EUPV i de la UPV, però que depèn de l'objecte de cada llei. Cal dir que l'augment de la fragmentació parlamentària dispersa les dades de les votacions, en relació a la primera legislatura. Hi ha sis partits amb representació, motiu pel qual les combinacions possibles a l'hora de votar augmenten, i també les efectives. Tot i així, les dades es poden resumir de la manera següent (vegeu la Taula 22). Altre cop una majoria de lleis s'aprova per unanimitat (el 40%), o bé per un consens altíssim, que inclou quatre o cinc partits, i que representa entre un 93% i un 98% de la cambra a favor (el 14% de les lleis). Pel que fa a la matèria, es tracta de les modificacions dels pressupostos per afrontar despeses sobrevingudes, de lleis institucionals¹⁰⁶, de l'ordenació territorial¹⁰⁷, del medi ambient¹⁰⁸ i de la regulació d'un sector econòmic (el turisme). Algunes d'aquestes lleis van passar per un procés dificultós de tramitació. Per exemple, la llei de carreteres, el projecte

¹⁰³ Modificada per la Llei 4/1995, de l'Àrea Metropolitana de l'Horta.

¹⁰⁴ Es tracta de la Llei 8/1999, de supressió de l'Àrea Metropolitana de l'Horta, i de la Llei 2/2001, de creació i gestió d'àrees metropolitanes.

¹⁰⁵ Finalment, com a element anecdòtic, una llei (el 2% del total) s'aprova amb els vots socialistes, més els del PDP i UV. La creació de l'ens Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana, arran de la transferència dels serveis que anteriorment gestionava l'administració central per mitjà del FEVE. Es tracta d'un cas insòlit, ja que rares vegades aquestes dues formacions voten de manera favorable, si no ho fa també AP.

¹⁰⁶ Es tracta dels objectes següents: IVAJ, participació juvenil, creació d'universitats, coordinació de policies locals, estadística, Síndic de Greuges, partits judicials, IVIA.

¹⁰⁷ Es tracta de plans comarcals, carreteres i transport metropolità.

original de la qual va ser retornat al Consell gràcies als vots de tots els partits de l'oposició, que podien forçar que s'acceptessin més i millor les seves esmenes.

Segon, hi ha un grup de lleis aprovades amb els vots a favor del partit majoritari i del partit principal de l'oposició (AP), i quasi sempre també els vots d'un partit minoritari. Representa el 19% de les lleis, i rep entre el 75% i el 86% de consens. Les matèries es refereixen a les institucions¹⁰⁹, al territori¹¹⁰, al joc i a l'educació (consells escolars). Malgrat les discrepàncies que hi mostrin algun dels grups minoritaris, el suport dels dos principals partits assegura un consens amplíssim. Així, quan el PP arriba el Consell el 1995, no modifica de manera substancial les lleis d'aquestes matèries, perquè hi ha un acord bàsic en les línies mestres i el desenvolupament previst. L'acord dels dos partits principals es nota, de manera destacada, en la llei d'elecció dels senadors en representació de la Comunitat Valenciana, aprovada només amb els seus vots a favor. El repartiment dels senadors els afavoreix, en deixar sense representació les minories. També es nota en la reforma de la Llei de Govern (Llei 5/1983), en la qual es modifica la data de les eleccions a les Corts Valencianes per fer-la coincidir, de manera invariable, amb la data de les eleccions locals (article 16.1, reformat per la Llei 8/1990). Els partits EUPV, UPV i UV, en canvi, defensaven que el president de la Generalitat pogués dissoldre de manera anticipada les Corts, i no pas en una data preestablerta. Tanmateix, una reforma de l'Estatut va confirmar el mandat invariable de quatre anys per a les Corts, i fins i tot la data de les eleccions (el darrer diumenge de maig) (article 12.4, reformat per la Llei Orgànica 4/1991)¹¹¹. Finalment, cal remarcar que les dues lleis territorials (paratges naturals i ordenació del territori) van rebre el suport de AP i també d'EUPV. Es tracta de dos textos fonamentals, que estableixen les directrius de desenvolupament del territori i que en vertebreren les comunicacions i els usos del medi.

¹⁰⁸ Concretament, d'impacte ambiental i contaminació industrial.

¹⁰⁹ Es tracta de: Institut Valencià d'Estadística, elecció dels senadors, govern.

¹¹⁰ Es tracta dels paratges naturals i l'ordenació del territori.

¹¹¹ Vegeu l'apartat dedicat a les iniciatives de reforma de l'Estatut, pàgina 136.

Taula 22. Consens en l'aprovació de les lleis de la II Legislatura (1987-1991)

Grau de consens	Partits	lleis	% lleis
unanimitat	Tots	17	40
98%	PS, AP, CDS, UV, EUPV	1	3
95%	PS, AP, CDS, UV, UPV	1	3
93%	PS, AP, CDS, UV	1	3
93%	PS, AP, CDS, EUPV, UPV	2	5
86%	PS, AP, CDS	2	5
82%	PS, AP, UV	1	3
82%	PS, AP, EUPV, UPV	1	3
80%	PS, AP, EUPV	1	3
75%	PS, AP	2	5
72%	PS, CDS, UV, EUPV, UPV	1	3
65%	PS, CDS, UV	2	5
65%	PS, CDS, EUPV, UPV	1	3
63%	PS, CDS, EUPV	1	3
58%	PS, CDS	1	3
47%	PS	4	10
TOTAL		39	100

Font: elaboració pròpia de la informació dels diaris de sessions de les Corts Valencianes

Nota: el grau de consens indica el percentatge de vots favorables sobre el total de diputats.

El suport del CDS a la minoria socialista es manifesta en el darrer grup de lleis, que representa el 26% del total. D'aquest, el 10% s'aproven gràcies als vots del partit socialista i prou (es tracta de les lleis dels pressupostos). Tanmateix, cal aclarir que l'abstenció del CDS impedeix que el partit socialista es quedi en minoria, ja que sobre el total de vots emesos n'obté la majoria. A més, també reben l'abstenció d'UPV i, en dues ocasions, d'EUPV. En canvi, AP i UV hi presenten sempre esmenes a la totalitat de devolució, i els voten en contra. Les votacions dels pressupostos indiquen prou bé les aliances establertes entre els partits, amb un CDS que sosté el Consell, UPV que cerca rèdits i EUPV que evoluciona d'una actitud d'enfrontament a una altra de col·laboració. De fet, en els primers pressupostos de la legislatura, tots els partits de l'oposició van acordar una esmena conjunta a la totalitat de devolució. D'aquesta manera, els partits palesaven que la situació de minoria dels socialistes els obligava a negociar millor els projectes. Després d'aquesta derrota, el PSPV-PSOE va atendre les posicions del CDS, i

en menor mesura d'UPV i d'EUPV. Finalment, la resta de lleis d'aquest grup s'aprova amb els vots favorables del CDS, i sovint també d'EUPV, UPV i UV¹¹².

En la tercera legislatura, el grau de consens es redueix, atès que la fragmentació també. Els socialistes disposen de la majoria absoluta dels diputats, i els populars formen un partit cohesionat i disciplinat, amb una actitud de confrontació directa. Des del punt de vista numèric, la situació s'assembla a la primera legislatura, però aquest cop només hi ha dos partits de dreta, el PP i UV¹¹³. D'acord amb aquesta composició, els suport a les votacions de totalitat recorda força la primera legislatura. De bell nou, el percentatge més alt de lleis s'aprova per unanimitat (el 30%), i un 12% gràcies als vots de socialistes, populars i antics comunistes –només en queden fora UV i ENV (vegeu la Taula 23). Per unanimitat s'aproven lleis que, en general, en modifiquen d'anteriors, i que les milloren des del punt de vista tècnic¹¹⁴. Altres lleis regulen per primer cop un àmbit competencial, però no generen diferències polítiques¹¹⁵. A continuació, hi ha lleis cabdals que s'aproven malgrat el rebuig o l'abstenció d'UV i d'ENV, però amb els vots de socialistes, populars i antics comunistes. Sobretot, la Llei d'ordenació del sòl no urbanitzable (Llei 4/1992), que completa la legislació sobre ordenació territorial¹¹⁶. A continuació, hi ha una llei aprovada amb els vots del PSPV-PSOE i el PP, sobre la iniciativa legislativa popular, l'única amb aquest suport (Llei 5/93). Malgrat tractar-se d'una regulació institucional, les altres formacions la rebutgen perquè impedeix als ajuntaments presentar iniciatives legislatives.

¹¹² Es tracta de les matèries següents: Servei Valencià de la Salut (SVS), serveis socials, funció pública, caixes d'estalvi, crèdit extraordinari i espectacles. La meitat fa referència a serveis públics, sobre els quals es manifesta una controvèrsia entre la majoria i la resta de partits, sobretot AP. De fet, els projectes de llei sobre el SVS i sobre els serveis socials ja s'havien presentat a finals de la primera legislatura, quan es negociaven les transferències en aquestes matèries, però van caducar per manca de temps. La funció pública, en canvi, es va regular en la primera legislatura (Llei 10/1985), però ha estat de les matèries que més s'ha modificat. La controvèrsia en aquestes tres matèries es refereix a la concepció sobre la prestació dels serveis públics. Finalment, la Llei de caixes d'estalvi divideix el PSPV-PSOE, CDS, EUPV i UPV, d'una banda, d'AP i UV, a causa de la participació dels representants dels partits en els consells d'administració, entre altres aspectes. La dreta entén que els representants han de quedar al marge de les entitats financeres, mentre que l'esquerra és partidària de participar-hi.

¹¹³ Cal recordar que UV pateix una escissió, per la qual dos diputats passen al grup parlamentari mixt i formen Esquerra Nacionalista Valenciana (ENV).

¹¹⁴ Es tracta de lleis referides a: RTVV, Consell Econòmic i Social, universitats, Govern. Per exemple, la modificació de la Llei de Govern (5/1983) en poleix alguns articles, d'acord amb la reforma del Reglament de les Corts Valencianes, aprovat també per unanimitat.

¹¹⁵ Els àmbits són: esport, pesca, animals domèstics de companyia, partits judicials i pressupostos (crèdit extraordinari).

¹¹⁶ Les altres lleis d'aquest grup tracten la protecció ambiental, les caixes d'estalvi i la salut escolar.

Taula 23. Consens en l'aprovació de les lleis de la III Legislatura (1991-1995)

Grau de consens	Partits	lleis	% lleis
unanimitat	Tots	10	30
92%	PS, PP, EUPV	4	12
85%	PS, PP	1	3
66%	PS, EUPV, UV, ENV	2	6
64%	PS, EUPV, UV	2	6
58%	PS, EUPV	7	21
54%	PS, ENV	2	6
51%	PS	5	15
TOTAL		33	100

Font: elaboració pròpia de la informació dels diaris de sessions de les Corts Valencianes

Nota: el grau de consens indica el percentatge de vots favorables sobre el total de diputats.

A l'altre extrem, el 15% de les lleis s'aproven amb els vots socialistes, i un 6% amb els d'ENV, a més. De fet, es poden tractar com una sola categoria. Es tracta de les lleis de pressupostos, òbviament (a dues de les quals dóna suport ENV), però també a lleis institucionals que han estat disputades: sobre la funció pública i sobre el Consell Metropolità de l'Horta. Per això, quan el PP i UV arriben al Govern en el 1995, aquestes dues lleis es modifiquen, i en un sentit polític invers. A continuació, el 21% de les lleis s'aprova per l'acord de la majoria de govern i d'EUPV. En aquests casos la divisió entre dreta i esquerra opera en les votacions sobre: institucions, ordenació territorial i sectors econòmics¹¹⁷. Finalment, un altre grup de lleis rep el suport, a més, d'UV i d'ENV¹¹⁸.

1.2.6.3 Les iniciatives de proposicions de llei de les Corts Generals

L'Estatut preveu que les Corts presentin, a la Mesa del Congrés, proposicions de llei i nomeni els diputats encarregats de defensar-les (article 11.f). Es tracta d'un precepte pensat per promoure normes estatals d'articulació entre les competències de

¹¹⁷ Es tracta de lleis referides a: Consell Econòmic i Social, Consell Jurídic Consultiu, servei d'emergències, urbanisme, espais naturals, consells agraris municipals i infància.

¹¹⁸ Representa el 12% del total de normes publicades, i fa referència a taxes, forests, educació d'adults i cooperatives. Una d'elles, referida a les cooperatives, es reforma quan la dreta obté la majoria de la cambra parlamentària (Llei 8/2003, de cooperatives).

l'estat i de les autonomies, d'acord amb els articles 149 i 150 de la Constitució. Però també pot servir per presentar altres tipus d'iniciatives (Martín Mateo, 1985: 116). D'acord amb el Reglament de les Corts, la proposició ha de ser aprovada per la majoria absoluta dels membres. L'ús d'aquesta facultat s'ha limitat a dues iniciatives del Consell, que no reflecteixen cap aspecte de controvèrsia política. Es van presentar i aprovar, de manera respectiva, en la primera i en la tercera legislatures. Una declarava les Illes Columbretes Parc Nacional marítim i terrestre¹¹⁹. L'altra alterava els límits provincials de Castelló i de València, en fer que el municipi de Gàtova passés a pertànyer a la segona província esmentada¹²⁰.

1.2.6.4 Les iniciatives de reforma de l'Estatut d'Autonomia

Per aprovar la reforma de l'Estatut cal una majoria qualificada, com és propi dels textos d'aquest tipus. El Títol VI^e estableix que la iniciativa correspon al Consell, a 1/5 dels escons de les Corts Valencianes (18 diputats) o a les Corts Generals¹²¹ (article 61.1). La majoria requerida és de 3/5 dels escons de les Corts (54 diputats). Posteriorment, cal superar el tràmit de les Corts Generals¹²², que per majoria absoluta dels seus membres han de donar-hi el vist-i-plau definitiu. Les Corts Generals només poden autoritzar o refusar el text, cosa que facilita la negociació amb el parlament valencià. Tanmateix, si l'objecte és ampliar l'àmbit competencial, aleshores n'hi ha prou amb la majoria simple. És a dir, reformar la norma bàsica de les institucions d'autogovern requereix un consens elevat, però si només es pretén ampliar els àmbits sobre el qual es governa, aleshores el requisit ordinari de la majoria simple regeix.

¹¹⁹ Es va aprovar amb el vot favorable del 70% de la cambra (el PSPV-PSOE, el PCPV-PCE i el PDP), mentre el 30% hi va votar en contra (AP i UV) (DSCV 101, 07/05/86, 1a legislatura).

¹²⁰ El resultat de la votació, en aquest cas, va obtenir la unanimitat a favor (DSCV 188, 30/11/94, 3a legislatura). Cal dir que va ser el primer cas d'alteració de províncies de tota Espanya en molts anys, i per una raó d'eficiència, ja que el municipi esmentat es troba, per geografia, més proper a València. Malgrat això, els habitants havien de patir els desavantatges de pertànyer a Castelló. Així doncs, aquesta reforma provincial puntual poc té a veure amb motius polítics.

¹²¹ D'acord amb Sánchez Ferriz, "se echa de menos la legitimación de algunos órganos para ejercer la iniciativa de reforma, cuales son los ayuntamientos y el cuerpo electoral, a los que sí se reconoce la iniciativa legislativa ordinaria en la Comunidad Autónoma de Valencia [sic]" (Sánchez Ferriz, 1985: 622).

¹²² De fet, l'Estatut no és clar a l'hora de regular les fases posteriors a la iniciativa. Es pot criticar per la manca de precisió, exigible de manera especial a una norma institucional bàsica. A més, remet als tràmits seguits per a l'elaboració, que van formar part d'una via més política que jurídica, i en qualsevol cas atípica (Sánchez Ferriz, 1985: 622).

Encara més, si l'objecte és modificar la cessió a la Generalitat dels rendiments dels impostos estatals esmentats a l'Estatut (article 52), aleshores no es considera una modificació del text bàsic. En aquest cas, l'acord del govern central i del Consell és suficient, sempre que el primer el tramiti com un projecte de llei (article 52.2 de l'Estatut)¹²³.

Entre el 1983 i el 1995 s'han presentat quatre iniciatives, totes del Consell, de les quals tres s'han aprovat a les Corts Valencianes i posteriorment han finalitzat amb èxit els tràmits a les Corts Generals. La primera es presenta a la segona legislatura, i és fruit del pacte entre el PSPV-PSOE, EUPV i UPV per aconseguir el suport dels dos darrers partits a la investidura de Joan Lerma. El projecte modificava l'article 12.2 per tal de reduir el mínim electoral del 5% al 3% dels vots vàlids emesos en la Comunitat¹²⁴, i permetre als partits que no superessin aquest llindar, i de manera concreta a la UPV, la representació (sense anar en coalició amb EUPV). La proposta de reforma es va tramitar el novembre del 1988¹²⁵, a la qual es van presentar tres esmenes de devolució a la totalitat, presentades pels tres partits de dreta (AP, UV, CDS)¹²⁶. La proposta de reduir el mínim faria augmentar la fragmentació parlamentària, en general, i entrar una formació valencianista, de manera particular: d'aquí el motiu de les esmenes. Posteriorment, durant el debat de totalitat, les postures manifestades van diferir: els que proposaven la reforma argüien el principi d'igualtat i de pluralisme polític de la Constitució; els que s'hi mostraven en contra argüien que la reforma havia de ser més extensa, i ampliar les competències. De totes maneres, cal afegir que al PSPV-PSOE tampoc no se'n beneficiaria, ja que un mínim tant elevat afavoreix els partits més grans. Per aquest motiu, el representant de la UPV va acusar el Consell de no voler negociar-la amb el CDS, el partit que hauria pogut desencallar la votació a favor. Efectivament, el resultat final no va superar les 3/5 parts dels escons (54 diputats), ja que el pacte entre el partit de govern i el CDS va tornar a funcionar, en fer que el partit centrista no fos

¹²³ Per exemple, gràcies a l'acord entre el govern d'Aznar i de Zaplana del 1997, la cessió d'una part dels rendiments del IRPF va ser incorporada a l'Estatut (Llei 36/1997, del 4 d'agost).

¹²⁴ Cal recordar que l'antic PCPV-PCE va votar en contra de la Llei Electoral, la qual referma el mínim del 5% (article 12.1.a de la Llei 1/1987).

¹²⁵ BOCV 88, II legislatura.

¹²⁶ El Ple va rebutjar les esmenes amb els vots en contra del 54% de la cambra (PSPV-PSOE, EUPV, UPV) i el 46% a favor (AP, UV, CDS) (DSCV 74 i 75, 30/11/88, 2a legislatura).

present a la votació¹²⁷. El mecanisme utilitzat recorda altres votacions compromeses, com les dels pressupostos, en què el CDS s'abstenia (vegeu l'apartat dedicat al consens en l'elaboració de les lleis, pàgina 124).

Les altres iniciatives, malgrat provenir de projectes del Consell, han estat fruit d'acords establerts en les institucions centrals de l'estat pels dos partits principals (el PSOE i el PP). Primer, la iniciativa presentada per modificar el mandat de les Corts Valencianes, i així homologar totes les convocatòries electorals regionals (de les autonomies de la via de l'article 143 de la constitució). Sense aquesta reforma, les eleccions autonòmiques no coincidirien amb les eleccions locals a partir del 1995, a causa dels terminis diferents de finalitzar les legislatures i de convocar eleccions. Per això, el PSOE i el PP van acordar de modificar la LOREG, per tal que els ordenaments autonòmics fixessin que el parlament autonòmic es dissolgués en una data fixa: l'últim diumenge del mes de maig, per tal de coincidir amb les eleccions locals. Per això va caldre reformar diversos estatuts: Astúries, Cantàbria, Castella-La Manxa, Extremadura, Madrid, Múrcia i la Comunitat Valenciana. El projecte presentat pel Consell va rebre dues esmenes a la totalitat, una d'UV i l'altra d'EUPV. Aquests dos grups proposaven que la reforma fos més àmplia, i que el president de la Generalitat pogués dissoldre de manera anticipada les Corts, però sense cap data preestablerta¹²⁸. La votació de totalitat del projecte va superar els vots requerits¹²⁹ i, posteriorment, la reforma va prosperar en els tràmits de les Corts Generals (Llei Orgànica 4/1991, del 13 de març –BOE 63, 14 de març del 1991). Aquesta reforma consolida que les institucions d'autogovern es considerin de segon grau, ja que les eleccions depenen d'un procés que les equipara a les locals¹³⁰.

¹²⁷ Van votar-hi a favor 50 diputats (del PSPV-PSOE, EUPV i UPV), 16 en contra (AP), 8 es van abstenir (UV), mentre que els membres del CDS no van votar (DSCV 98, 20/04/89, 2a legislatura). Les atribucions dels vots a cada partit provenen de la interpretació del debat transcrit al DSCV, perquè ni AP ni UV no expliciten la postura del grup parlamentari propi. A més, la suma d'escons del PSPV-PSOE, EUPV i UPV és de 48, i no de 50. Per tant, si tots els diputats d'aquests partits eren presents, almenys 2 diputats d'altres partits s'hi van sumar. Per aquest motiu, no puc afirmar que els vots emesos es corresponguin de manera fidel a la interpretació que estableixo.

¹²⁸ El Ple de la cambra va rebutjar les esmenes d'UV amb el 7% a favor (UV) i el 93% en contra (tots els altres partits); i també la d'EUPV, amb el 14% a favor (EUPV, UPV i UV) i el 86% en contra (PSPV-PSOE, AP, CDS) (DSCV 177, 04/12/90, 2a legislatura).

¹²⁹ 65 vots a favor (PSPV-PSOE, AP, CDS) i 13 vots en contra (EUPV, UPV, UV) (DSCV 177, 04/12/90, 2a legislatura).

¹³⁰ El nou article 12.4 estableix que "el mandat de les Corts Valencianes serà de quatre anys. Les eleccions es celebraran el quart diumenge de maig de cada quatre anys, en els termes previstos en la llei

La darrera iniciativa forma part de l'acord del 1992 per ampliar les competències de les autonomies de l'article 143. En els casos particulars de les Canàries i de la Comunitat Valenciana, va establir que les competències exercides fins aleshores per transferència, d'acord amb les lleis corresponents (Lotracca i Lotrava, de manera respectiva¹³¹), passessin a ser de titularitat autonòmica¹³². La Lotrava és una llei posterior a l'Estatut, motiu pel qual les disposicions transitòries 1a i 2a autoritzaven a exercir competències incloses en el text estatutari, però encara no transferides. És a dir, que l'Estatut exercia les funcions d'una llei de transferència, ja que havia de referir-se a la situació anòmala d'algunes competències. Per aquest motiu, calia reformar-lo de totes i derogar aquestes disposicions transitòries, així com la Lotrava (Viciano Pastor, 1993).

El Consell va presentar conjuntament dos projectes: la proposició de llei orgànica de reforma de l'Estatut i la proposició de llei orgànica de derogar la Llei Orgànica 12/1982, del 10 d'agost (Lotrava)¹³³. El primer afegia una disposició addicional tercera¹³⁴ i derogava les disposicions transitòries primera i segona¹³⁵. Durant

que regule el règim electoral general. En tot cas, les Corts Valencianes electes es constituïran en el termini màxim de noranta dies, comptats des de l'expiració del mandat.”

¹³¹ Em refereixo a la Llei Orgànica 11/1982, de 10 d'agost, de transferències complementàries a Canàries; i a la Llei Orgànica 12/1982, de 10 d'agost, de transferències a la Comunitat Valenciana de competències en matèria de titularitat estatal.

¹³² En el cas de les Illes Canàries, es van aprovar en el mateix moment l'Estatut i la Lotracca. Atès que havien transcorregut els cinc anys requerits per l'article 148.2 de la CE, n'hi havia prou de derogar la Lotracca per tal que les competències s'incorporassin a l'Estatut. Malgrat tot, la Constitució estableix que cal reformar els estatuts si es volen ampliar les competències (Viciano Pastor, 1993: 210).

¹³³ BOCV, 43, 27 de març del 1992, 3222-3223.

¹³⁴ La disposició addicional tercera fa: “Totes les competències atribuïdes per aquest Estatut hi són incorporades plenament, i són assumides amb caràcter estatutari per la Generalitat Valenciana.”

¹³⁵ La disposició transitòria primera fa: “En l'aprovació del present Estatut i fins tant s'exerceix la competència estatal contemplada en l'article 150.2 de la Constitució, totes les competències compreses en el Títol III del present Estatut podran ser assumides des de la seua entrada en vigor, d'acord en [sic] els criteris que a continuació s'establixen: a) Les facultats d'execució de la legislació que corresponen a l'Estat en dites matèries, conforme l'article 149 de la Constitució, seran assumides per la Comunitat Autònoma per mig [sic] dels corresponents decrets de traspàs dels servicis [sic] necessaris per a fer-les efectives, acordats pel procediment establert [sic] en la Disposició Transitòria segona del present Estatut. b) La potestat legislativa sobre tals matèries, en quant no es trobe reservada a l'Estat per la Constitució, podrà ser exercida per la Comunitat en tota l'amplària prevista en l'article 150 d'aquella [sic].

La segona fa: 1. Sense perjudi de la competència dels Tribunals, així com de les específiques modalitats de control que sobre les facultats legislatives pugen establir les lleis estatals a que es refereix l'article 150 de la Constitució, la Comunitat Autònoma ajustarà l'exercici de les facultats transferides als següents principis i controls: a) La Comunitat Autònoma està obligada a facilitar a l'Administració de l'Estat la informació que esta sollicita [sic] sobre la gestió del servici [sic]. b) Les facultats i servicis [sic] transferits han de mantindre [sic], com a mínim, el nivell d'eficàcia que tenien abans de la transferència; no podran ser causa de desequilibris financers de la Comunitat o de destrucció greu dels recursos naturals i econòmics, així com tampoc podran introduir desigualtat entre els individus o grups, ni anar contra la

la tramitació parlamentària, UV va presentar-hi una esmena a la totalitat de devolució, en considerar que calia reformar altres aspectes del text¹³⁶. En la fase d'estudi en la comissió corresponent, hi van presentar esmenes UV i EUPV, que van ser rebutjades. La primera formació proposava de modificar el títol del projecte, i que s'ajustés a la denominació de *reforma de les disposicions addicionals i transitòries de l'Estatut*. En canvi, la segona proposava incorporar de manera genèrica totes les competències que la Constitució no atribuís de manera expressa a les institucions centrals de l'estat¹³⁷. Finalment, els dos projectes es van aprovar per unanimitat per mitjà de dues resolucions de les Corts (només calia aprovar la iniciativa de les Corts Valencianes vers les Corts Generals)¹³⁸. En els tràmits en el Congrés dels Diputats, la derogació de la Lotrava es va admetre a tràmit, però la reforma estatutària es va parar, atesa la manca d'una normativa adequada del Congrés per tramitar-la. La Presidència de la cambra va aprovar una resolució sobre el procediment però, poc després, la dissolució anticipada de les cambres va fer decaure la iniciativa. Finalment, la iniciativa va prosperar en la Va legislatura de les Corts Generals¹³⁹.

solidaritat individual o colectiva [sic] dels espanyols. c) En cas d'incompliment dels requisits anteriors l'Estat advertirà formalment d'això [sic] a la Comunitat, i si esta manté la seua actitud [sic], el Govern podrà suspendre, a partir dels tres mesos, les facultats i servicis, donant conte d'això [sic] a les Corts Generals, les quals resoldran sobre la procedència de la decisió del Govern, elevant la suspensió o acordant la revocació de l'exercici de la facultat transferida.

Dos. En els Decrets concrets de traspàs es precisaran, a més, els mitjos [sic] financers que hagen d'acompanyar-los, així com, si s'escau, d'atres formules específiques de control sobre les facultats executives de la Comunitat Autònoma que per llei li corresponguen a l'Estat.”

¹³⁶ L'esmena es va rebutjar amb els vots a favor de UV (8% dels escons) i en contra dels altres partits (PSPV-PSOE, PP, EUPV) (92%) (DSCV 46, 13/05/92, 3a legislatura).

¹³⁷ L'esmena, però, era incorrecta, ja que no es pot fer una incorporació genèrica de competències, sinó que cal especificar-les. A més, en cas d'incorporar-ne, el procediment consisteix en una llei de transferències, i no pas una reforma estatutària, ja que es tractaria de competències excloses de l'Estatut, però susceptibles de ser transferides (Viciano Pastor, 1993).

¹³⁸ DSCV 51, 02/06/92, 3a legislatura, 1721-1737. Les dues resolucions són la 54/III (BOCV, 57, III Legislatura, 5 de juny del 1992, 4316-4317) i la 55/III (BOCV, 57, III Legislatura, 5 de juny del 1992, 4318).

¹³⁹ Llei Orgànica 5/1994, del 24 de març, de Reforma de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana (BOE 72, 25 de març).

2 L'estructura del Consell

El poder executiu de la Generalitat Valenciana deté les funcions de govern i de direcció de l'Administració. És integrat, essencialment, per dues institucions bàsiques: el president i el Consell o Govern Valencià. Ocupa la posició pròpia en un sistema parlamentari, caracteritzada per l'autonomia orgànica i funcional, i pel vincle de confiança amb les Corts Valencianes, pel qual es forma, actua i cessa. En comparació amb alguns règims parlamentaris, cal matisar que hi ocupa un lloc preeminent el Govern, i de manera especial el president. Per això, cal parlar d'un parlamentarisme amb preponderància del Govern, amb trets de caràcter semipresidencial. El poder executiu manté una configuració dualista, en principi, on cada institució –president de la Generalitat i Consell– compta amb un reconeixement estatutari i amb un cercle d'atribucions pròpies que li confereixen autonomia. De totes maneres, val a dir que la preeminència del president converteix el dualisme en un monisme de fet, que ell encarna. Efectivament, el president té funcions executives pròpies i gaudeix d'una disponibilitat externa sobre el Consell, en nomenar i separar els consellers, dirigir-ne i coordinar-ne l'acció ¹⁴⁰.

2.1 El president de la Generalitat Valenciana

2.1.1 La posició en el sistema institucional

Tal com passa en les altres comunitats autònomes, aquesta institució disposa d'unes característiques singulars que li confereixen una originalitat notable i que no permeten equiparar-lo de manera exacta i simple amb altres figures similars dels sistemes parlamentaris. El president reuneix tres dimensions diferents. Primer, ostenta la representació suprema de la Generalitat Valenciana, en simbolitza la unitat i la

¹⁴⁰ En altres comunitats autònomes, com Catalunya, la nota més singular del sistema institucional consisteix en què el monisme executiu pot ser alterat per la voluntat del president. L'Estatut autoritza el president a delegar les funcions executives en un dels consellers, encarregat de la direcció interna del Govern, per tal que el president es reservi les funcions representatives i la direcció externa (Albertí, 2002: 252-254).

permanència. En aquest sentit, s'assembla a un cap d'estat, per les funcions encomanades. Segon, presideix el Consell, i des d'aquesta posició en dirigeix i en coordina l'acció. Tercer, representa de manera ordinària l'Estat a la Comunitat Valenciana, el conjunt de l'Estat, no pas les institucions centrals i prou. Simbolitza la unitat i la continuïtat de l'Estat en la Comunitat, així com la inserció de la Comunitat en l'Estat (article 16.1 de l'Estatut).

Aquest paper triple el converteix en una institució peculiar, sense equivalent en l'organització de les institucions centrals. La posició del president s'acaba de determinar per la relació amb les Corts Valencianes i el Consell. Amb les Corts estableix una relació de confiança (per mitjà de la investidura i els mecanismes de control parlamentaris), però sense el contrapès de poder dissoldre-les de manera anticipada – facultat que tenen, en canvi, els presidents de les comunitats de la via de l'article 151 de la Constitució vers el legislatiu. De totes maneres, la preeminència de la figura del president assegura l'exercici de les funcions de govern amb autonomia i estabilitat, especialment en casos de majories parlamentàries febles o fins i tot de suport minoritari¹⁴¹. Tots els instruments i els mecanismes de relació amb les Corts (la investidura, la moció de censura, la qüestió de confiança) serveixen per atorgar estabilitat a l'acció de govern, i deslligar-la fins a cert punt de les vicissituds de la vida parlamentària, de manera que només puguin afectar-la canvis importants de majories¹⁴². Amb el Consell, la relació té un sentit doble: d'una banda en determina la composició i en dirigeix l'actuació, i de l'altra n'assumeix la responsabilitat política –la derivada de ser un òrgan col·legiat i la dels consellers, que personifica i representa davant del legislatiu. La responsabilitat política solidària del Consell davant de les Corts recau sempre en el president, fins i tot en el cas que les Corts vulguin exigir la responsabilitat aïllada a un conseller, per la via d'una moció de reprovació. La seva responsabilitat

¹⁴¹ Aquesta visió es basa en la concepció que el govern ha de ser més fort que el parlament, en casos d'una manca de majoria sòlida i estable, una concepció heretada del cas alemany (Budge, Keman i Woldendorp, 2000).

¹⁴² Aquesta regulació és deutora de la Constitució, que va optar per reforçar el bipartidisme que despuntava en el 1977. Com afirma Capo, “durante el proceso constituyente, la votación de confianza y la censura constructiva se imaginaron como instrumentos en beneficio del gobierno de manera inmediata y en beneficio de un bipartidismo centripeto de forma mediata. Por eso, la UCD y el PSOE pudieron superar la distancia que existía entre sus dos concepciones del parlamento dado que, constitucionalmente, se reforzaba la posición de preeminencia que ocupaban en el sistema de partidos. Las Cortes españolas fueron pensadas, en definitiva, desde una óptica bipartidista con la que los dos principales partidos

política només podrà ser exigida per mitjà del president, l'única instància que el pot separar.

2.1.2 La designació

L'Estatut (article 15.1) disposa que el president ha de ser elegit per les Corts Valencianes entre els seus membres¹⁴³ i nomenat pel rei. La fórmula d'elecció es concreta a la Llei 5/1983, modificada per la Llei 6/1995 (capítol I, articles 1 a 13), i al Reglament de les Corts Valencianes. En poques paraules, reproduïx substancialment la fórmula del president del Govern espanyol, que vol conjuntar dues finalitats fins a cert punt oposades: el protagonisme del legislatiu, per mitjà d'un vot d'investidura explícit, i la facilitat de l'elecció, fins i tot en casos de manca de majories sòlides. El procés consta de tres fases.

La primera correspon a la proposta dels candidats. Els grups parlamentaris presenten les propostes a la Mesa de les Corts, tal com passa al País Basc o Extremadura, –no pas el president del legislatiu, que en la majoria de comunitats autònomes és l'encarregat de consultar els grups i seleccionar un candidat. Per tant, poden haver-hi diversos candidats, tants com grups¹⁴⁴. L'única condició jurídica del candidat és que ha de ser parlamentari (Estatut, article 15.1), cosa que dóna un to presidencialista a les eleccions parlamentàries, especialment si el sistema de partits és bipartidista, prefigura un caràcter més polític de la Presidència i l'aboca a una vocació més executiva.

La segona correspon a l'elecció del candidat. Per tal d'agilitar el procediment, la Llei 6/1995 (article 3.2), que reformava la Llei 5/1983, disposa que el primer candidat a sol·licitar la confiança de la cambra, i a ser votat, sigui aquell presentat pel grup o grups

querían asegurarse la estabilidad si ocupaban el gobierno sin disponer de la mayoría de los escaños.” (1983: 67-68)

¹⁴³ Chofre considera que haver optat perquè el president sigui també diputat implica una rigidesa, perquè, en cas que les Corts Valencianes no elegissin cap candidat, impediria que una personalitat independent als partits pogués ser proposada (Chofre, 1996: 2).

¹⁴⁴ Aquesta regulació suscita el dubte de quin partit dels que poden formar part del Grup Mixt podria presentar candidat (Chofre, 1996: 2), encara que es tracta d'una possibilitat remota i insòlita.

amb més escons. La sessió consisteix, primer, en què aquest candidat presenti el programa de govern, a continuació els diputats el debatin i finalment es procedeixi a votar la investidura¹⁴⁵.

L'Estatut, però, no recull l'exposició del programa ni el debat posterior, sinó que ho fa la Llei 5/1983, de Govern¹⁴⁶. La investidura tracta sobre el binomi candidat i programa, de manera que els diputats no es poden pronunciar per separat sobre una cosa o l'altra. L'alteració en qualsevol dels dos suposa un canvi substancial de la proposta d'investidura. Tot i així, s'afirma que “[No obstante,] nada parece impedir que un mismo candidato se presente con programa diferente una segunda vez, puesto que es precisamente éste el que contextualiza y aglutina los apoyos parlamentarios.” (Pérez Francesch, 1993: 43).

El programa polític concreta el vot d'investidura i condiciona l'activitat del Consell a desenvolupar-lo de manera correcta, a judici de la cambra. És un compromís que uneix el Consell, per mediació del president, amb les Corts, i fins i tot amb el cos electoral. La transcendència del programa polític com a compromís s'evidencia millor en els governs de coalició, o bé en governs monocolors de minoria, en els quals es pot qüestionar des d'una àmplia oposició.

El programa no és una declaració d'intencions genèrica, sinó un conjunt de compromisos concrets, l'efectivitat dels quals és difícil d'exigir jurídicament. L'eficàcia del programa és política: exigir la responsabilitat al president si se n'aparta; el seguiment i el compromís de donar suport a les iniciatives del Govern. El programa no vincula jurídicament el president ni el Govern, sinó que aquests poden adoptar decisions diferents a les previstes, sense perjudici que motivin l'exigència de la responsabilitat política. El programa queda subjecte a possibles remodelacions, i el judici sobre l'incompliment s'ha de fer des de criteris polítics que puguin desencadenar els controls interorgànics entre parlament i govern. Ara bé, el president pot cessar qualsevol membre del Govern que, al seu parer, no s'ajusti a la línia traçada en el programa.

¹⁴⁵ La investidura és del candidat a la presidència, sense implicar en aquest acte la resta del govern. Tanmateix, altres estatuts d'autonomia preveïen, com el de Catalunya (Disposició Transitòria 5a), que el candidat presentés la llista de consellers que nomenaria.

¹⁴⁶ Així mateix, tampoc la Constitució esmenta la defensa del programa.

La votació es resol en primera volta amb la majoria absoluta dels escons a favor. Si el candidat no ho aconsegueix, aleshores el candidat següent per ordre de suport parlamentari se sotmet al mateix procediment. Si cap candidat obtingués la majoria absoluta, es procedeix a realitzar una segona volta on només concorren els dos candidats amb més vots favorables en la primera, que es resol amb la majoria simple. Si hi hagués un empat, el president de les Corts ha de convocar una altra votació. Malgrat això, si aquesta última també acabés amb empat entre els dos, finalment en sortiria triat el candidat de la llista més votada en les eleccions¹⁴⁷. En resum, el procés d'investidura sempre finalitza amb l'elecció d'un candidat¹⁴⁸.

Tanmateix, abans de la reforma de la Llei 6/1995, la Llei 5/1983 no detallava el mateix procediment. La modificació substancial consisteix a preveure una situació en la qual el parlament no oferís una majoria a favor d'un candidat, sinó una situació d'empat entre dos candidats que impossibilités la investidura. En els articles 3, 4, 5 i 6 de la Llei 5/1983, els partits proposaven els candidats que creïessin convenients, i a continuació aquests exposaven les línies generals dels programes de govern, sobre els quals s'obria el debat. Així doncs, en el debat intervenien tots els candidats. A continuació es procedia a votar-los, amb els mateixos requisits per ser investit: en la primera volta, la majoria absoluta; en la segona volta, on només concorrerien els dos candidats amb més vots en la primera, aquell que obtingués la majoria simple seria investit. Finalment, "si celebrada aquesta segona votació cap dels candidats no obtingués la majoria simple requerida, els Grups Parlamentaris podran tramitar noves propostes que seguiran el procediment establert en els articles anteriors." (article 6). Per tant, la Llei establí que les Corts havien de resoldre la situació i cercar una sortida, fins a elegir un candidat amb el suport mínim necessari.

Altres comunitats autònomes, en canvi, preveuen un procés que es diferencia, substancialment, per un element bàsic: si cap candidat obté el suport de la cambra, en

¹⁴⁷ Per a una explicació més detallada del procediment d'investidura, vegeu l'article de Marco (1997).

¹⁴⁸ Mantenen aquesta previsió altres comunitats, com Andalusia, Castella-La Manxa i, fins al 2001, també Navarra (Llei Orgànica 1/2001, de 26 de març, per la qual es modifica la Llei Orgànica 13/1982, de 10 de agost, de reintegració i *mejoramiento* del Règim Foral de Navarra -BOE núm. 75, de 28 de març de 2001).

darrera instància, cal tornar a convocar eleccions per tal que els ciutadans es pronunciïn sobre la composició parlamentària. Aquest procediment retorna als titulars de la sobirania la decisió de compondre una majoria política (Colomer, 1994). El procediment de la Llei 6/1995, per contra, prima la formació d'un govern, encara que el candidat a presidir-lo no disposi d'un suport clar. La situació en què el candidat de la llista més votada fos investit president només podria ocórrer si les Corts estiguessin dividides a parts iguals: una meitat a favor d'un candidat, i l'altra meitat a favor d'un altre. Certament, en una situació d'aquest tipus, el candidat investit s'enfrontaria a un parlament enfrontat entre els dos partits més grans o entre dos blocs de partits. Justament, aquesta és la dinàmica del sistema de partits a Espanya, on els tercers partits tenen la capacitat de decantar la majoria absoluta. A la Comunitat Valenciana, el subsistema de partits reproduïx la dinàmica de confrontació, amb la presència menor d'Esquerra Unida, i la presència irregular d'altres (el CDS, Unió Valenciana, la UPV). Si s'arribés a una situació d'aquest tipus, la governabilitat dependria, si el sistema de partits es mantingués, dels partits més petits. Però, per si mateixa, aquesta situació no deriva en la ingovernabilitat, abans caldria definir-la. Pot haver-hi una governabilitat clara encara que el govern sigui d'un partit i en minoria. En qualsevol cas, el disseny general segueix el model central, i doncs afavoreix els governs monocolors, encara que siguin de minoria. És a dir, identifica estabilitat i acció eficaç amb govern d'un partit.

La tercera i última correspon al nomenament reial del president. Un cop elegit el president de la Generalitat, el president de les Corts ho comunica al Rei perquè en signi el nomenament, que cal publicar al *Boletín Oficial del Estado* i al *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* en el termini de deu dies, un acte referendat pel president del Govern central. A partir del dia de la publicació, el president comença a exercir les seves funcions (articles 4 i 5 de la Llei 5/1983, reformada per la Llei 6/1995). Finalment, en les primeres Corts convocades després del nomenament, el president ha de prometre o jurar acatar l'Estatut, i ha d'efectuar una proposició del seu programa de govern, però sense que sigui objecte de debat parlamentari (article 6 de la Llei 5/1983, reformada per la Llei 6/1995). Així doncs, el nomenament reial és un acte formal i degut, un cop que el president de les Corts Valencianes comunica la investidura al rei, el qual verifica el compliment dels requisits exigits per a la investidura. Es tracta d'una facultat limitada i reglada sobre el procediment. El president del Govern central ratifica o contrasigna el nomenament. Es tracta d'una qüestió menor i sense poder d'intervenció

política. Tanmateix, es podria considerar que la ratificació hauria de ser feta pel president de Corts Valencianes, atès que no hi ha relació orgànica entre els presidents centrals i autonòmic. Però aquesta solució aniria contra la Constitució, d'acord amb l'article 64, que esmenta les persones que han de ratificar els actes del rei, entre les quals no consten els presidents de les assemblees autonòmiques.

2.1.2.1 Els resultats de la investidura

En l'etapa de govern socialista, gràcies a la composició de la cambra, la investidura ha resultat sempre a favor del candidat socialista, Joan Lerma, el mateix en les tres legislatures (vegeu la Taula 24). En la primera legislatura, es va presentar un altre candidat, proposat pel PCPV-PCE, que només va obtenir el suport del seu grup. En canvi, Lerma va rebre l'abstenció dels diputats comunistes, que així hi mostraven una posició d'una certa confiança. El grup popular (integrat per AP, UV, PDP i UL) va votar-hi en contra, com a mostra de la divisió entre esquerra i dreta que regeix el funcionament de la cambra. En la segona es van presentar quatre candidats (un de cada grup, excepte del CDS), dels quals dos es van retirar abans de la votació (els d'EUPV-UPV i d'UV). Aquest cop, el candidat socialista va obtenir el suport d'EUPV i de UPV, gràcies al qual va resultar elegit en la primera volta. A canvi, aquests dos partits volien modificar l'Estatut i rebaixar el mínim electoral del 5 al 3%, entre altres normes, de manera que UPV podria accedir a les Corts sense necessitat de pactar una llista electoral conjunta. El CDS es va abstenir, per tal d'evidenciar la posició de força i la voluntat de negociar amb el Consell les polítiques durant la legislatura. En canvi, UV ni tan sols va votar. Finalment, el candidat d'Alianza Popular només va obtenir el vot favorable del seu grup parlamentari. En la tercera legislatura, amb un partit socialista altre cop amb la majoria absoluta dels diputats, cada grup presenta un candidat, sense que cap d'ells es retiri. A la votació, cada un és votat només pel seu grup, en una manifestació de la posició diferenciada i pròpia.

Taula 24. Resultat de les votacions d'investidura (1983-1995)¹⁴⁹

Candidats	Partit	% sí	Grup parlamentari				
			PS	PP	EUPV	UV	CDS
<i>I legislatura</i>							
Joan Lerma Blasco	PS	57	sí	No	abst.		
José Galán Peláez	PC	7	no	No	sí		
<i>II legislatura¹</i>							
Joan Lerma Blasco	PS	54	sí	no	sí	[No vota]	abst.
Rita Barberà Nolla	PP	28	no	sí	no	[No vota]	no
<i>III legislatura</i>							
Joan Lerma Blasco	PS	51	sí	no	no	No	
Pedro Agramunt Font de Móra	PP	34	no	sí	no	No	
Albert Taberner Ferrer	EU	7	no	no	sí	No	
Héctor Villalba Chirivella	UV	8	no	no	no	Sí	

Font: DSCV 2, 1983, 1a legislatura; DSCV 3, 1987, 2a legislatura; DSCV 3, 1991, 3a legislatura.

1: El grup d'EUPV-UPV va presentar com a candidat a Albert Taberner Ferrer (EUPV), i el grup d'UV a Filiberto Crespo Samper. Tots dos van retirar la candidatura respectiva abans de la votació.

La investidura del president de la Generalitat confirma la divisió entre majoria de govern (formada per un sol partit) i la resta de la cambra. Amb bona lògica, només quan la majoria esdevé relativa, en la 2a legislatura, el PSPV-PSOE cerca el suport d'un partit proper per garantir el predomini a la cambra, encara que sigui més matisat.

Taula 25. Els governs de la Generalitat Valenciana (1983-2004)

Legislatura	Període	Partits	Escons (%)	President
I	1983-1987	PSPV-PSOE	57	Lerma
II	1987-1991	PSPV-PSOE	47	Lerma
III	1991-1995	PSPV-PSOE	51	Lerma

Font: elaboració pròpia a partir de la informació de les Corts Valencianes

¹⁴⁹ Com a curiositat, aquesta és l'única votació de les Corts en què són presents tots els diputats (89), amb l'excepció esmentada de la 2a legislatura, quan UV surt de l'hemicicle per no votar.

2.1.3 *Les funcions*

Com a representant suprem de la Generalitat Valenciana, en simbolitza la unitat i la permanència en les relacions internes i externes en què la Generalitat actua com una unitat, com un subjecte únic. En certa manera, són funcions semblants a les d'un cap d'estat. Tanmateix, no vol dir que personifiqui i expressi uns suposats interessos generals imputables a la Generalitat en conjunt, ni tampoc una voluntat política – inexistent– que es trobi per sobre de les institucions que la formen i amb independència d'aquestes. Es tracta d'una representació de contingut jurídic i protocol·lari, però sense contingut polític propi. És a dir, no pot fixar directrius, orientacions o compromisos que impliquin la Generalitat, ni substituir els òrgans i les institucions competents. Ara bé, com que també és cap del Govern, es fa molt difícil distingir on acaba una funció i l'altra. La representació jurídica i protocol·lària té una manifestació externa –en relació amb les institucions centrals i les altres comunitats autònomes, per exemple en signar convenis i acords, perquè la Generalitat actua com a unitat– i una d'interna –convocar les eleccions i nomenar els alts càrrecs, per exemple.

L'article 14 de la Llei 5/1983 esmenta les funcions del president com a representant de la Comunitat Valenciana¹⁵⁰:

a)representar legalment la Comunitat, sense perjudici de les facultats conferides per les normes a altres òrgans de la Generalitat.

b)mantenir les relacions amb les altres institucions de l'Estat, sense perjudici de les facultats atribuïdes al respecte als consellers.

c)signar els convenis i acords de cooperació amb l'administració de l'estat i altres comunitats autònomes

d)nomenar els alts càrrecs de la comunitat autònoma que determinen les lleis.

e)sol·licitar de les Corts Generals, previ acord de les Corts Valencianes, la facultat de dictar normes legislatives en matèries de competència estatal, d'acord amb l'article 150.1 de la Constitució i l'article 43.1 de l'Estatut.

¹⁵⁰ En cas d'incapacitat o mort, n'exerceix les funcions el president de les Corts (article 12 de la Llei 5/1983, de Govern).

f) sol·licitar de l'Administració de l'Estat, previ acord del Consell, la transferència o delegació de competències previstes en els punts 2 i 3 de l'article 43 de l'Estatut d'Autonomia.

g) fomentar les peculiaritats del poble valencià i sol·licitar la participació dels valencians en la vida política, econòmica, cultural i social.

h) designar representant de la Comunitat Valenciana al Patronat de l'Arxiu de la Corona d'Aragó.

A més, cal afegir-hi una altra funció, que la Llei esmentada estableix com a pròpia del president del Govern, però que de fet li correspon com a president de la Generalitat: signar els Decrets del Consell (article 16.g).

De totes aquestes funcions, cal destacar les que són més particulars del president de la Generalitat, en comparació amb els altres presidents de comunitats autònomes. Així, les funcions 14.e i 14.f, tracten de la facultat de sol·licitar a les institucions centrals la delegació d'algunes competències no incloses en l'estatut i l'atribució de desenvolupar lleis marc i lleis de bases de competència concurrent amb l'estat. És a dir, es tracta de facultats que completen el marc competencial que fixa l'Estatut. D'una altra banda, la facultat 14.h és pròpia, només, de les comunitats autònomes els territoris de les quals havien format part de la Corona d'Aragó. Més significativa sembla, en canvi, la funció 14.g, que manifesta una capacitat interna del president, i que recull la voluntat d'implicar els habitants de la Comunitat en els afers propis comuns, així com fomentar les peculiaritats del poble valencià, sense però que es concreti amb més detall quines són i en què consisteixen.

Com a representant ordinari de l'Estat a la comunitat autònoma, representa el conjunt de l'Estat, en el sentit de comunitat política i d'ordenament jurídic, no pas en el sentit d'institucions centrals. Simbolitza doncs la unitat i la continuïtat de l'Estat en la Comunitat Valenciana, així com la inserció d'aquesta en l'Estat. Tanmateix, no significa que el president esdevingui un òrgan de doble naturalesa, autonòmica i central. La representació ordinària és simbòlica, en reunir el principi d'unitat de l'estat i el principi d'autonomia. La facultat que se'n desprèn es redueix a promulgar les lleis de les Corts Valencianes en nom del rei i ordenar-ne la publicació al *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* i al *Boletín Oficial del Estado*, en el termini de 15 dies des de

l'aprovació (article 15, Llei 5/1983). Si bé la facultat de promulgar-les correspon al monarca, l'exercici, en l'àmbit de les nacionalitats i regions, correspon al president.

Com a cap del Govern Valencià, presideix el Consell, i en dirigeix i coordina l'acció (article 16 de la Llei 5/1983, reformat per la Llei 8/1990). El president manté una posició de preeminència, ja que d'una banda forma part del Govern Valencià, el presideix i el coordina, i d'una altra disposa de facultats personals que exerceix de manera autònoma, fora del Consell. Les atribucions pròpies i exclusives afecten dos aspectes: la facultat de dirigir la política general (defineix el programa de govern, presenta mocions de confiança a les Corts Valencianes amb la prèvia deliberació del Consell, i dissol les Corts Valencianes quan finalitza el mandat legislatiu) i la disponibilitat externa sobre el Consell (nomena i separa lliurement els consellers, tot comunicant-ho a les Corts Valencianes, assigna les competències a cada conselleria). Per això, concentra la responsabilitat política del Govern davant de les Corts Valencianes i és l'interlocutor privilegiat del Govern amb elles.

L'article 16 de la Llei 5/1983 desenvolupa la facultat de presidir el Govern:

d) convocar el Consell, fixar-ne l'ordre del dia, presidir-ne les reunions, dirigir-ne les deliberacions i alçar-ne les sessions.

h) coordinar el programa legislatiu del Consell.

i) resoldre la substitució dels membres del Consell en els casos d'absència o malaltia.

j) resoldre els conflictes d'atribucions entre les distintes conselleries

El mateix article 16 (modificat per la Llei 8/1990, de 27 de desembre) desenvolupa les facultats personals que exerceix de manera autònoma, fora del Consell, que afecten dos aspectes: la facultat de dirigir la política general i la disponibilitat externa sobre el Consell. Sobre la facultat de dirigir la política general:

a) establir les directrius generals de l'acció de govern.

k) plantejar davant les Corts Valencianes, en un escrit motivat del Consell, la qüestió de confiança sobre el seu programa, una decisió política o un projecte de llei, de conformitat amb el que hi ha establert en l'article 18 de l'Estatut d'Autonomia¹⁵¹.

l) dissoldre les Corts Valencianes, prèvia deliberació del Govern Valencià, mitjançant decret amb els requisits que s'establesquen per la Llei Electoral per a la convocatòria de les eleccions, les quals se celebraran el quart diumenge de maig de l'any que expire la legislatura¹⁵².

Sobre la disponibilitat externa sobre el Consell:

b) nomenar i separar els consellers de la titularitat de les distintes conselleries, tot retent comptes a les Corts Valencianes, i assignar competències a cada conselleria.

c) nomenar i fer cessar els consellers sense cartera.

d) nomenar representants del Consell en les institucions i entitats que legalment corresponga.

Com a membre del Consell, participa de les seves funcions (la reglamentària, la direcció administrativa, la iniciativa legislativa, l'aprovació del projecte de pressupost, etc.), però en una posició de preeminència en relació als altres membres (presideix i coordina les reunions, ordena els debats, i dirigeix i coordina el Govern, en definitiva). En virtut d'això, estableix les directrius generals de l'acció del govern, n'assegura la continuïtat, coordina el programa legislatiu, resol els conflictes d'atribucions entre els consellers i disposa d'un vot diriment en cas d'empat. Totes aquestes facultats del president, pròpies i com a membre del Govern, es reconduïxen a la funció bàsica d'orientar la política general del Govern (el programa de govern, nomenar l'equip i dirigir-lo).

2.1.4 L'estatut personal

Atès que el president és membre de les Corts Valencianes, disposa de l'estatut personal dels diputats, és a dir, de la inviolabilitat pels seus vots i opinions, i de la

¹⁵¹ Article reformat per la Llei 6/1996, de 3 d'abril.

¹⁵² Aquest punt 16.1 va ser afegit per la Llei 8/1990, la resta va mantenir-se.

immunitat penal limitada. A més, l'Estatut conté unes previsions específiques sobre la responsabilitat penal (i la dels consellers, que reben al mateix tracte), i la Llei 5/1983 n'estableix el sistema d'incompatibilitats. La responsabilitat penal rep un tracte idèntic al dels diputats, i és formada per dos elements, la immunitat parcial o limitada (no pot ser detingut tret de delictes flagrants) i el fur personal. Pel que fa a les incompatibilitats, té prohibit d'exercir altres funcions i activitats públiques, tret de diputat a les Corts Valencianes (que pot derivar en designació com a senador). En l'àmbit privat, és incompatible qualsevol activitat professional o mercantil (article 10 de la Llei 5/1983).

2.2 El Consell o Govern

El Consell és un òrgan de caràcter col·legiat, superior i autònom, titular de la funció executiva i de la direcció administrativa –compartides amb el president–, que és responsable davant de les Corts Valencianes de manera solidària per mitjà del president. L'Estatut en conté els eixos bàsics: la naturalesa com a òrgan executiu superior, de caràcter col·legiat, que implica la potestat executiva i reglamentària, i de manera particular la direcció de l'administració (article 17.1). També fixa les relacions amb les Corts Valencianes i el president (articles 18 i 16.1, respectivament). La qüestió més problemàtica es refereix a la titularitat de la funció executiva, entre el president i el Govern. De l'entramat legislatiu se'n deriva que correspon al Govern, i que el president hi participa, però en una posició de preeminència, ja que en forma part. El president, de manera personal i independent, no pot exercir funcions pròpiament executives, llevat de si és titular d'un departament. És a dir, el president no pot substituir l'òrgan de govern. Tal com estipula l'article 17 de l'Estatut, el titular de la funció executiva i de la potestat reglamentària és el Govern.

2.2.1 La composició i l'estructura

L'Estatut no en concreta la composició, amb l'excepció de limitar a 10 el nombre de consellers amb funcions executives¹⁵³, a més del president (article 17.2), sinó que remet a una llei posterior. Així deixa la porta oberta a altres figures, a més del president i dels consellers, com per exemple els vice-presidents.

La Llei 5/1983, de Govern Valencià, en concreta la composició i l'estructura. En general, "la estructura del Consell responde al mismo esquema departamental del Estado, con las limitaciones impuestas por el nivel de competencias asumido por la Generalitat Valenciana." (Chofre, 1996: 144) D'acord amb l'article 36, que segueix la disposició estatutària (article 17.2), el president nomena i separa lliurement els consellers, amb l'únic requisit de comunicar a les Corts Valencianes el nombre i denominació de les conselleries¹⁵⁴ (article 34). Per tant, disposa de la màxima discrecionalitat en la composició de l'equip ministerial. D'aquesta manera, els consellers es vinculen de manera exclusiva a la confiança del president. D'una altra banda, malgrat que són responsables directes de la seva gestió individual davant de les Corts (article 18 de l'Estatut), aquestes no disposen de cap mecanisme particular per retirar-los la confiança, si convingués. Només poden procedir a retirar la confiança al president, el qual s'ha de comprometre en l'actuació dels consellers i n'ha de ser responsable. Si el president no es solidaritza de l'actuació d'un conseller, l'ha de separar del càrrec. Però si manté la confiança amb un conseller reprovat, les Corts només poden plantejar la moció de censura contra el president. Per tant, cessar un conseller depèn només de la voluntat del president. En últim terme, les Corts només poden obligar a cessar un conseller si provoquen la caiguda del president i amb ell la del tot el Govern.

La Llei 5/1983 preveu la possibilitat que el president nomeni un o més vice-presidents, amb la finalitat que assumeixin les funcions de la Presidència del Consell, com a òrgan col·legiat, en cas d'absència, vacant o malaltia del president. A més, la Llei

¹⁵³ Com és sabut, aquest límit prové dels pactes autonòmics subscrits pel Govern central, a mans de la UCD, i el PSOE, el 31 de juliol de 1981. Aquesta limitació no ha afectat les comunitats que van accedir per la via de l'article 151. A les Canàries la limitació ha estat de 11 consellers, fins a la reforma estatutària del 1996. A la resta d'autonomies, la limitació ha estat de 10, fins a les reformes del 1996.

¹⁵⁴ En canvi, en el cas dels consellers sense cartera, no cal comunicar-los-ho.

esmentada deixa al president la decisió d'encomanar-los o delegar-los altres funcions (article 19.1), sense precisar-les. D'aquesta manera, li permet configurar lliurement l'exercici de les funcions de direcció del Consell¹⁵⁵. De totes maneres, els vicepresidents no poden substituir permanentment el president, en el qual es diposita la confiança parlamentària¹⁵⁶.

Només per un període inicial de dos anys (1983-1985) ha existit una Vicepresidència, que ha ocupat el titular de la conselleria de Governació (Felipe Guardiola). Els decrets especifiquen una funció, a banda d'assumir la Presidència en els casos pertinents. Es tracta de l'ordenació de les despeses dels crèdits pressupostaris corresponents a la Vicepresidència i a la Comissió Mixta de Traspassos¹⁵⁷. Efectivament, el vicepresident disposava de personal propi, assignat a aquesta unitat, i allora presidia la Comissió esmentada. A partir del cessament, al conseller més antic ha correspost de substituir el president, sense cap altra atribució directiva.

Finalment, el Consell és format també per un secretari, nomenat pel president d'entre els consellers. Però si hi ha una conselleria de la Presidència, el seu titular ha de ser aleshores el secretari del Govern (article 19.2), al qual li pertoca prendre acta dels acords de l'executiu (article 28.2). Entre el 1985 i el 1995, en què no hi ha cap conseller de Presidència, la Secretaria ha recaigut en el titular d'Administració Pública (1985-1995)¹⁵⁸. Aquest també ha estat designat com a portaveu, un càrrec facultatiu que ha existit durant tot el període 1983-1995 (article 19.3). Entre el 1983 i el 1985 el portaveu ha estat el conseller de la Presidència.

El Govern és un òrgan que n'integra d'altres, diferenciables per la composició i les funcions: el president, els consellers i el Consell, en sentit estricte. La Presidència compta amb un Departament de la Presidència, del qual pot ser titular el president o un conseller, de caràcter heterogeni. Fa funcions de suport a la tasca executiva i

¹⁵⁵ Si els vicepresidents exerceixen funcions executives, hauran de ser alguns dels membres amb funcions executives; altrament, aquesta figura pot recaure en els consellers sense cartera.

¹⁵⁶ Per aquest motiu, l'article 19.1 afegeix que les absències temporals del president de la Generalitat superiors a un mes necessiten l'autorització prèvia de les Corts.

¹⁵⁷ Decrets 1984/6, 1984/13, 1985/4.

¹⁵⁸ Decrets 24/1985, de 25 de juliol, 31/1987, d'1 de juliol, 34/1987, de 27 de juliol, 10/1989, de 18 de setembre, 10/1991, de 15 de juliol.

representativa del president, que ultrapassen l'àmbit sectorial dels altres departaments (com ara les relacions exteriors, les comissions mixtes de traspassos, la funció pública, el Diari Oficial, etc.), així com competències sectorials (els mitjans massius de comunicació, la informàtica, etc.).

Els consellers són membres del Govern amb funcions executives, d'una banda, i són titulars i caps superiors del departament administratiu respectiu, de l'altra (article 33 de la Llei 5/1983). Les funcions que els corresponen deriven d'aquesta naturalesa doble (article 35 de la Llei 5/1983). Com a membres del Govern han de:

- a) assistir a les reunions del Consell i votar-ne els acords.
- b) proposar al Consell el nomenament i cessament d'alts càrrecs dels seu departament.
- c) preparar i presentar al Govern els avantprojectes de llei, propostes d'acord i projectes de Decret relatius a les qüestions pròpies del seu departament i referendar aquests últims una vegada aprovats.
- d) formular motivadament l'avantprojecte de pressupostos de la conselleria.
- e) exercir la potestat reglamentària en les matèries pròpies de la conselleria en forma d'ordres de la conselleria.
- f) proposar al Consell, per a l'aprovació, l'estructura i l'organització de les respectives conselleries.
- g) executar els acords del Govern en el marc de llurs competències.

Com a caps del departament administratiu han de:

- h) resoldre en via administrativa els recursos que s'interposen contra resolucions dels organismes o autoritats de la conselleria, llevat de les excepcions que estableixen les lleis.
- i) resoldre els conflictes d'atribucions que sorgesquen entre distints òrgans i autoritats de la conselleria.
- j) exercir la direcció, iniciativa i inspecció de tots els serveis del departament i l'alta inspecció i altres funcions que els corresponguen respecte als organismes autònoms adscrits a aquells.
- k) disposar les despeses pròpies dels serveis de la conselleria dins dels límits legals i pressupostaris i l'ordenació de pagaments corresponents.

l)exercir les facultats ordinàries en matèria de contractació administrativa dins dels límits legals pressupostaris.

El Consell o Govern Valencià és l'òrgan col·legiat superior del Govern, que reuneix el president, els consellers i, si s'escau, els vice-presidents. En realitat, l'Estatut i la legislació no diferencien entre Govern i els tres òrgans que l'integren, sinó que identifiquen el Govern amb el seu òrgan col·legiat. Malgrat tot, cal remarcar que les funcions assignades al Govern per l'Estatut i la legislació s'han d'entendre referides sempre a l'òrgan col·legiat o Consell.

Pel que fa al funcionament, el Consell pot decidir de crear comissions delegades que estudiïn i resolguin matèries d'interès comú a alguns departaments, d'acord amb els decrets de creació. Les comissions delegades tenen una finalitat operativa d'agilitar les discussions, les negociacions i els acords que ha de prendre el Consell, però que afecten només alguns departaments (article 30 de la Llei 5/1983). L'article 68.2 de la Llei anterior recorda que "Les competències pròpies del Govern Valencià són delegables en qualsevol cas en les comissions delegades del Govern." L'article 68.3 hi afegeix, però, que "No són delegables les següents competències: a)les que procedesquen d'una atribució expressa de l'Estatut d'Autonomia; b)les que corresponguen als consellers en la condició de membres del Govern; c)les que corresponguen a relacions amb òrgans de l'estat, d'altres Comunitats autònomes o les Corts Valencianes."

D'una altra banda, el Govern pot decidir de crear un altre tipus de comissions, anomenades interdepartamentals, que es diferencien de les delegades per la composició i les funcions. Els alts càrrecs integren les comissions interdepartamentals, però no se'ls pot delegar la capacitat d'adoptar acords, atès que no són membres del Consell. Tanmateix, sí que han d'estudiar, coordinar, programar i proposar resolucions sobre matèries sectorials comunes a diversos departaments, les quals passen posteriorment al Consell per tal que les aprovi (article 32 de la Llei 5/1983). A causa de la complexitat i el volum d'afers que el Consell ha de resoldre, *delega* en aquestes comissions la tasca política de cercar un acord. Es tracta de formalitzar i regular una pràctica comuna i habitual, que demostra que l'executiu, en sentit ampli, és una institució que també és formada pels càrrecs de designació política, malgrat que la llei només s'hi refereixi de manera implícita. Les comissions delegades i interdepartamentals, en ser òrgans

executius, es regulen per les normes de funcionament del Consell. Entre altres coses, vol dir que un membre actua de secretari i pren acta dels acords, amb la particularitat que ha de pertànyer a la Presidència de la Generalitat.

El Consell només ha fet ús de les comissions interdepartamentals, per descarregar els consellers de les tasques de coordinació i centrar-se en la direcció política. Més concretament, s'han creat 7 comissions d'aquest tipus. Per ordre cronològic, han tractat els objectes següents: dona, ús del valencià, investigació científica i tecnològica, consum, actuacions externes, mitjans audiovisuals i formació de persones adultes¹⁵⁹.

2.2.2 Les funcions

El Consell és l'òrgan col·legiat superior del Govern. És un òrgan de direcció política i de direcció administrativa. La direcció política equival a la funció de govern en una democràcia parlamentària, compartida entre el Govern, el president i les Corts Valencianes.

D'acord amb l'article 20 de la Llei 5/1983, reformada per la Llei 6/1995, al Consell li corresponen les competències següents: primer, determinar les directrius de l'acció del Govern. És a dir, s'entén que la facultat de direcció política es predica de l'òrgan col·legiat, no exclusivament del president —el qual, segons l'article 16.a de la Llei també estableix les directrius generals de l'acció de govern. Segon, planificar i desplegar la política valenciana, dins del marc del programa general de govern aprovat per les Corts Valencianes i establert pel president. Tercer, exercir les facultats referides a l'activitat de les diputacions provincials i altres ens locals. La primera competència és la pròpia dels executius. La segona, també, en la mesura que el Govern és la institució que dirigeix la política de la comunitat autònoma, en aquest cas. La tercera s'esmenta de manera explícita perquè la creació de la Comunitat Valenciana implica reduir les diputacions al seu paper d'entitats locals i donar força a la Generalitat com a institució

¹⁵⁹ Els decrets de creació són, de manera respectiva, els següents: 147/1983, 44/1984, 105/1985, 131/1989, 3/1992, 56/1994 i 73/1995 (Font: DOGV).

d'autogovern. De totes maneres, la tradició provincial, tan ben arrelada en els aparells de l'estat, i sobretot en el comportament i l'actitud dels polítics i ciutadans, va suposar un fre durant l'etapa preautonòmica¹⁶⁰.

Les facultats que es vinculen a determinar les directrius de l'acció de govern són les següents (article 21 de la Llei 5/1983):

g)(proposar a les Corts de) crear persones jurídiques per exercir les competències de la Generalitat.

e)proposar a les Corts Valencianes, els convenis i acords de cooperació amb l'Estat i altres comunitats autònomes en matèria de competència exclusiva (aprovat per la Llei 6/1995).

f)subscriure els convenis i acords de cooperació amb l'Estat, comunitats autònomes i altres institucions públiques (aprovat per la Llei 6/1995).

Les facultats normatives són les següents (article 22 de la Llei 5/1983):

a)proposar a les Corts la reforma de l'Estatut.

b)la iniciativa legislativa (aprovat per la Llei 6/1995).

c)la facultat de dictar decrets legislatius (aprovat per la Llei 6/1995).

d)elaborar els projectes de llei de pressupostos de la Generalitat (aprovat per la Llei 6/1995).

e)la potestat reglamentària.

f)emetre deute públic.

Les atribucions en relació a l'activitat parlamentària són les següents (article 23 de la Llei 5/1983):

a)proposar a les Corts celebrar una sessió extraordinària (aprovat per la Llei 6/1995).

b)deliberar sobre la qüestió de confiança,

Facultats d'organització administrativa i de nomenament d'alts càrrecs (article 21 de la Llei 5/1983):

¹⁶⁰ Efectivament, la manca de consens entre la UCD i el PSPV-PSOE per elaborar l'Estatut es va reflectir en la manca de suport de les diputacions governades per la UCD als governs preautonòmics

a) nomenar i separar els alts càrrecs de l'administració, a proposta del conseller corresponent.

b) designar o proposar els representants de la Generalitat en els organismes econòmics, institucions financeres i empreses públiques.

Facultat referides a l'activitat de les diputacions provincials i altres ens locals (article 21 de la Llei 5/1983):

c) Reglamentar i inspeccionar-ne el funcionament, com a executors de les competències delegades de la Comunitat Valenciana.

d) aprovar les directrius de coordinació de les diputacions en matèries d'interès general.

Altres atribucions (article 21 de la Llei 5/1983):

h) proposar la convocatòria de concursos i oposicions del personal de l'administració de justícia (magistrats, jutges, secretaris judicials, etc.).

i) nomenar els notaris i registradors de la propietat i mercantils, així com els agents de canvi i borsa i els corredors de comerç.

Finalment, l'article article 25 estableix que l'exercici de les competències de la Generalitat que no siguin expressament atribuïdes a un òrgan o institució correspon al Consell. Aquesta clàusula és pròpia de la visió clàssica del poder executiu com a poder residual: el que queda després d'assignar les competències al poder legislatiu i al judicial.

2.2.3 El funcionament intern

El funcionament i l'actuació del Consell responen a dos principis: la direcció exercida pel president i el caràcter d'òrgan col·legiat. D'acord amb l'article 16.a de l'Estatut, inspirat en l'article 98.2 de la Constitució, la direcció del Govern es pot desglossar en les funcions següents: elaborar-ne el programa¹⁶¹; dirigir-lo; coordinar-ne

presidits pel PSPV-PSOE (Aguiló, 1982: 61-70).

¹⁶¹ Vegeu l'apartat dedicat a la investidura (pàgina 143).

les funcions i l'activitat; representar-lo i representar la Comunitat Autònoma Valenciana. De les funcions de direcció i de coordinació se'n deriva que l'Estatut atribueix algunes facultats directament al president i d'altres al Consell –tal com fa la Constitució en relació al president i al govern centrals. El president presideix el Consell (article 16.d de la Llei 6/1990); també en personalitza la responsabilitat política (art. 16.2 i 18 de l'Estatut). Tots els consellers són responsables de manera solidària, i la censura individual no s'admet. La responsabilitat dels consellers per la gestió dels seus departaments és jurídica i política –tenen accés a les Corts, poden informar-les, poden ser objecte de preguntes, interpel·lacions, mocions i investigacions.

En algunes ocasions, la deliberació prèvia en el Consell és un requisit imprescindible per tal que el president adopti decisions, com presentar una qüestió de confiança (art. 18 de l'Estatut), i dissoldre les Corts (article 16.1 de la Llei 5/1983)¹⁶². Tot i així, malgrat que l'atribució al Govern d'algunes competències en manifesta el caràcter col·legiat, és el president qui dirigeix aquesta activitat, i qui pot adoptar l'última decisió. La coordinació de l'activitat del Consell va lligada a la funció d'elaborar el programa polític i vetllar per tal que els consellers el compleixin, i resoldre els conflictes de competència entre ells. La funció de representar la política del Consell no queda recollida de manera explícita a l'Estatut, sinó que es dedueix de la posició del president. En relació a les Corts, n'obté la investidura, personalitza la responsabilitat solidària del Consell, sol·licita la qüestió de confiança i és objecte de la moció de censura.

El Consell, com a òrgan col·legiat, implica una formació col·lectiva de la seva voluntat. La Llei 5/1983, reformada per la Llei 6/1995, n'estableix les regles de funcionament intern, bàsicament el règim de les reunions i dels acords. Fixa i garanteix les posicions respectives del president i dels consellers. El president disposa d'una posició preeminent en la presa de decisions, però en les competències del Consell no pot imposar la seva voluntat. Ell convoca i presideix les reunions del Consell, d'acord amb l'ordre del dia que estableix. Es tracta d'una facultat privativa d'aquesta figura (article

¹⁶² De fet, en no poder dissoldre les Corts de manera anticipada, aquesta facultat no suposa cap discrecionalitat política.

26 de la Llei 5/1983). Aquesta configuració disposa una estructura més pròpia d'un règim de cancelleria, inspirat en el model alemany.

El quòrum necessari per deliberar i prendre els acords és de la meitat dels consellers, a més del president i del secretari. Aquests darrers, si no hi poden assistir, són substituïts pel vice-president primer i pel conseller més jove, de manera respectiva – si no hi hagués vicepresidents, aleshores pel conseller més antic (article 27). Si no s'arriba al nombre especificat, aleshores la sessió es convoca per al dia hàbil següent, amb el quòrum del president més un terç dels membres del Consell (article 27 de la Llei 5/1983). El Consell pren els acords per majoria absoluta dels assistents¹⁶³, i en cas d'empat el president té un vot diriment (article 28.1). Aquesta és la norma més significativa per assegurar la formació de la voluntat col·lectiva. Des del punt de vista teòric, el president pot resultar derrotat, però disposa de prou instruments per evitar-ho. En el cas extrem, la facultat de separar els consellers. Per tant, aquesta disposició indica que el president ha de comptar amb una majoria favorable, però ell la pot fabricar i modelar a conveniència. Les disposicions formals emfasitzen la tendència al presidencialisme, per tal d'assegurar la unitat i la capacitat d'actuació del president, independentment de quants partits governin i amb quin suport parlamentari. Tot i així, és clar que si un sol partit amb majoria absoluta d'escons controla l'executiu, la direcció política és més rotunda. En canvi, en els casos de governs de coalició, la potestat formal del president pot quedar limitada, de fet, per la necessitat de conciliar interessos entre les forces que formen el govern. També en els casos dels partits fortament dividits en faccions, el president pot esdevenir una figura que negocia entre elles, i fins i tot esdevenir un *primus inter pares*. D'una altra banda, pel que fa a l'estatut personal dels consellers, és el mateix que el president, així com el règim d'incompatibilitats, amb l'única diferència que no és obligatori que siguin diputats.

De totes maneres, el funcionament efectiu del Consell queda poc regulat¹⁶⁴. Tal com passa en el cas del Govern central, “en España el funcionamiento del Gobierno y el ejercicio de la dirección presidencial se mueven en un campo bastante oscuro, por la

¹⁶³ També cal incloure -hi els consellers sense cartera, ja que reben el mateix rang que els altres.

¹⁶⁴ Els aspectes que la Llei de Govern no esmenta, com la reunió dels secretaris generals, es recullen al Decret 87/1983, de 18 de juliol, pel qual s'estableixen normes reguladores de les sessions del Consell de la Generalitat Valenciana.

ausencia de un reglamento interno suficientemente público que ayude al intérprete a analizar cómo se toman efectivamente las decisiones.” (Pérez Francesch, 1993: 64) de fet, fins a l’aprovació de la Llei 50/1997, del Govern¹⁶⁵, existien només unes *Instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno*, aprovades per un acord del Consell de Ministres del 9 de octubre de 1987, a les quals cal afegir el Reial Decret 79/1979, del 5 de abril, que regulava el jurament dels membres del Govern i la necessitat de guardar el secret de les reunions. Cal afegir-hi també els diversos esborranys de llei reguladora del Govern que no van fructificar (Pérez Francesch, 1993: 64).

2.3 La responsabilitat política del president i del Consell

2.3.1 La responsabilitat política del president

En el parlamentarisme hi ha un nexa de confiança inderogable, que s’expressa per mitjà de la investidura i pels mecanismes de control, com la moció de censura i la qüestió de confiança. A diferència de les comunitats autònomes de la via de l’article 151 de la Constitució, ni el president ni el Govern no disposen de la facultat de dissoldre el parlament de manera anticipada i convocar eleccions per a un nou mandat parlamentari, un mecanisme que constitueix per origen històric en l’estat liberal una apel·lació directa al cos electoral per resoldre el conflicte o l’oposició que pugui sorgir entre tots dos. Els elements de control són previstos a l’Estatut (articles 16, 18). Els tres òrgans que formen el Govern Valencià –la presidència, els consellers i el Consell– són responsables davant de les Corts Valencianes, però la nota característica és que la responsabilitat de l’executiu és solidària. És a dir, que el Govern, en sentit ampli, respon conjuntament de l’acció de cadascun dels seus òrgans i membres, es tracta d’una responsabilitat col·lectiva. Els mecanismes per canalitzar-la es vehiculen per mitjà del president.

¹⁶⁵ Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (BOE núm. 285, de 28 de noviembre de 1997).

2.3.1.1 La moció de censura

Aquest és l'instrument pel qual les Corts Valencianes, per iniciativa pròpia, es pronuncien sobre la continuïtat o la ruptura de la confiança que han atorgat al Govern. Representa l'expressió màxima del control que les Corts realitzen sobre l'actuació general del Consell. La Llei 5/1983, reformada per la Llei 6/1995, estableix els mateixos criteris que la Constitució en la relació entre el Congrés de Diputats i el Govern central. La regulació espanyola s'inspira en la versió alemanya del parlamentarisme racionalitzat, que es basa a fer compatibles el control parlamentari amb l'estabilitat del Govern. Només permet que el legislatiu pugui fer caure l'executiu si ofereix una alternativa que el pugui substituir sense solució de continuïtat. D'aquesta manera, l'anomenada moció de censura constructiva vincula dues operacions diverses, que difícilment coincideixen en la realitat: la censura i la formació d'una nova majoria. Aquesta vinculació pot portar efectes indesitjables, fins i tot per a l'estabilitat governamental. Podria ocórrer que un govern perdés el suport de la majoria de la cambra parlamentària, i malgrat això no fos possible fer-lo caure per la impossibilitat que la majoria acordés un nou president, atesa la divisió política entre els partits. L'única conseqüència certa que provoca aquest mecanisme és sobreprotegir el Govern davant el Parlament. Darrera d'aquesta regulació, hi ha la concepció que cal primar l'executiu per sobre del legislatiu, especialment si aquest no pot posar-se d'acord per formar un nou govern¹⁶⁶. En general, només els països de menys experiència democràtica, com Espanya, o aquells amb experiències prèvies de democràcia esfondrada a favor d'una dictadura, com Alemanya, mantenen una regulació del parlamentarisme que mantingui el govern, fins i tot en casos de parlaments dividits, fragmentats o inviàbles, incapaçs de formar una majoria clara que mantingui la confiança al govern¹⁶⁷.

¹⁶⁶ La moció de censura constructiva està prevista, en principi, per reforçar el govern contra un parlament amb una divisió política forta entre els partits, els quals voldrien fer-lo caure, però no serien capaços de formar una nova majoria sòlida. En el context contemporani, els països que disposen de vot d'investidura i també de censura són democràcies noves o joves, que van desenvolupar les institucions després de la caiguda dels règims feixistes (Alemanya, Itàlia, el Japó, Espanya i Portugal, per exemple). Aquestes democràcies han volgut desenvolupar un contrapoder al parlament, perquè no es refien de la capacitat dels partits per donar estabilitat de govern. En canvi, les democràcies més antigues no disposen d'un vot formal d'investidura o de censura, o de cap dels dos (per exemple, el Regne Unit o Nova Zelanda) (Budge, Keman, Woldendorp, 2000: 50-57).

¹⁶⁷ Per a autors com Chofre, l'experiència alemanya de postguerra demostra la incidència escassa de la moció constructiva en l'estabilitat del govern, ja que depèn del sistema de partits. 'La moción de

La Llei 5/1983, reformada per la Llei 6/1995, estableix que la moció ha de ser presentada per un mínim de 1/5 dels diputats (18 sobre 89) (article 54). El procediment és el següent: els diputats la presenten a la Mesa, acompanyada d'un escrit motivat, en el qual el candidat proposat accepti la candidatura. La Mesa en comprova els requisits formals i l'admet a tràmit; a continuació, la comunica al president de la Generalitat i als portaveus dels grups, els síndics (article 54). La moció s'ha de debatre i votar en un termini mínim de 5 dies després de ser presentada, i durant els 2 primers dies es poden presentar mocions alternatives, que seran debatudes i votades conjuntament (article 55.1 i 55.2). En el debat, que s'ordena en gran mesura seguint la pauta dels d'investidura, els candidats proposats han d'exposar el seu programa de govern, de tal manera que en realitat el debat de censura es centra en l'examen del candidat més que no pas en la crítica al Govern censurat (article 55.3). Si la majoria absoluta dels escons és a favor d'una moció, aleshores queda aprovada i no se sotmeten a votació les altres (article 55.4). Aleshores cessen el president i el Consell, i automàticament resulta investit el candidat proposat, que ha de ser nomenat pel rei com a nou president (article 56.1). Si no s'obté la majoria absoluta, cal sotmetre a votació les mocions alternatives presentades. Si cap d'elles tampoc no passa el requisit majoritari, les mocions no prosperen i els diputats que les han signades no en poden presentar cap més durant el mateix període de sessions (article 56.2)¹⁶⁸.

2.3.1.2 La qüestió de confiança

Aquest és el mecanisme de què disposa el Consell per verificar el manteniment de la relació fiduciària amb les Corts. Es tracta d'un instrument que serveix per aconseguir la confiança parlamentària per dur a terme actuacions políticament importants o per superar situacions de tensió o de crisi. Atès que la iniciativa correspon al Consell, li serveix per comprometre les Corts al suport del programa. Es tracta de la

censura constructiva cabe considerarla hoy anacrónica al intentar resolver un problema prácticamente inexistente, ya que los actuales partidos políticos presentan estructuras diferentes y, sobre todo, porque las propias crisis tienen un desarrollo extraparlamentario que esta figura tampoco logra evitar." (1996: 165)

¹⁶⁸ Abans de ser reformat per la Llei 6/1995, el Capítol II, referent a la moció de censura, establia una regulació lleugerament diferent. Primer, no requeria que la moció es presentés en un escrit motivat. Segon, la Mesa n'havia d'informar el president de la Generalitat, però no els síndics dels grups. Tercer, el procediment de votació es detallava més, mentre que amb la reforma es remet al Reglament de les Corts, que ordena els debats.

figura oposada a la moció de censura, en què el legislatiu manifesta la manca de suport. Per tal d'afavorir l'estabilitat del govern, com a criteri central de les relacions entre les dues institucions, la qüestió de confiança rep un tracte molt més favorable que la censura des del punt de vista dels requisits d'aprovació. Correspon al president de decidir de presentar-la, prèvia deliberació del Consell, ja que el principi de responsabilitat solidària la fa preceptiva. El parer del Consell, però, no és vinculant. Fins i tot, malgrat que s'hi mostri en contra, el president pot plantejar la qüestió de confiança. La finalitat pot consistir a disciplinar la majoria parlamentària, a cohesionar-la; a afrontar una oposició parlamentària circumstancial; a reforçar el suport al programa polític; a provocar la reformulació del programa polític¹⁶⁹. Pot tenir com a objecte el programa de govern, una decisió política o un projecte de llei (article 57.1 de la Llei 5/1983, reformada per la Llei 6/1995). Si la qüestió té per objecte un projecte de llei, queda aprovat si també s'aprova la qüestió. Cal remarcar que només una altra comunitat autònoma (Castella-La Manxa) contempla com a objecte un projecte de llei, un element que singularitza el parlamentarisme valencià (Visiedo, 199: 465). El procediment és el següent: el Consell presenta la moció a la Mesa de les Corts, acompanyada d'un escrit motivat. Aquesta s'ocupa d'admetre-la tràmit; a continuació, fixa el dia del debat i la votació en ple, en un termini mínim de 24 hores després de ser presentada. La qüestió és aprovada amb el vot de la majoria simple dels diputats. Però si la votació no és favorable a la qüestió, cessen automàticament el president i el seu Govern, i s'obre un nou procés d'investidura¹⁷⁰.

2.3.1.3 La dissolució presidencial de les Corts Valencianes

El president només pot dissoldre les Corts quan expira el mandat legislatiu, invariable, de quatre anys. En altres paraules, es tracta d'una atribució del president, prèvia deliberació del Govern, que no permet cap marge de discrecionalitat política. En

¹⁶⁹ En el govern central, s'ha exercit dues vegades: el 1980 per Adolfo Suárez, en una situació de manca de cohesió de la majoria parlamentària, i el 1990 per Felipe González, quan el PSOE disposava de la majoria absoluta gràcies a l'absència dels diputats de HB.

¹⁷⁰ Abans de ser reformada per la Llei 6/1995, el Capítol III de la Llei 5/1983 regulava amb menys detalls el procediment de la qüestió de confiança. Primer, no establia que el president presentés a la Mesa de les Corts un escrit motivat. Segon, la reforma explicita que, en cas de perdre la moció, el president ha de presentar la dimissió, i que el president de les Corts ha de convocar una sessió plenària per elegir nou president en un termini màxim de 15 dies.

canvi, la facultat de dissoldre de manera anticipada el Parlament, de la qual disposen els presidents d'Andalusia, Catalunya, Galícia i el País Basc¹⁷¹, prové d'un mecanisme per reforçar el Govern. En els règims parlamentaris clàssics, on el suport a l'executiu depenia dels diputats individualment considerats, el president podia cridar el cos electoral a resoldre les crisis de confiança. Avui en dia, aquest instrument ha perdut en gran part la seva raó inicial de ser com a element d'equilibri i de contrapès, i ha passat a ser usat com a mecanisme que serveix al Govern per convocar eleccions en un moment favorable (Strom; Swindle, 2002).

El mandat invariable, de quatre anys, de les Corts Valencianes va lligat al mandat de les corporacions municipals i al de la resta de regions. En altres paraules, fer coincidir totes les eleccions autonòmiques de les comunitats de l'article 143 impedeix que les circumstàncies polítiques de cada una es manifestin plenament, ja que prenen un caràcter més tècnic. A més, celebrar-les el mateix dia que les eleccions locals reforça la condició d'eleccions de segon ordre, de menor importància que les generals, òbviament, però també que les de les nacionalitats. Però la Comunitat Valenciana, així com les Canàries, disposa d'un mateix nivell de competències que les nacionalitats, per bé que la via constitucional per accedir a l'autonomia no va seguir l'article 151. Per aquests dos motius, doncs, les eleccions valencianes prenen un caràcter poc polític, en dependre d'un calendari preestablert, que és el mateix per als municipis i la resta de regions.

2.3.2 La responsabilitat política del Govern i dels consellers

La responsabilitat política de l'executiu es predica dels tres òrgans que l'integren: el president, el Consell o Govern Valencià en sentit estricte, i els consellers. Queda fer referència a la dels consellers (la del president ja s'ha vist, i la del Consell és solidària i es canalitza per mitjà del president).

¹⁷¹ D'una altra banda, hi ha els casos de les comunitats autònomes del 143 que han inclòs la facultat de dissoldre el parlament, però sense modificar el mandat parlamentari (per exemple, article 23 de l'Estatut d'Aragó).

L'Estatut (article 18) esmenta la responsabilitat dels consellers, però la Llei 5/1983 no en preveu cap mecanisme, com podria ser la censura individual que preveu l'ordenament basc a l'article 49.2 de la Llei de Govern. Així doncs, les Corts Valencianes no poden obligar un conseller a cessar si no és per mitjà d'un moció de censura dirigida contra tot el Govern i el president. Tanmateix, no vol dir que els consellers es deslliurin de la responsabilitat, sinó que per exigir-los-la cal dirigir-se al president, que ha de decidir si se solidaritza amb les actuacions individuals dels consellers i compromet tot el Govern per defensar-los, o bé si els cessa. En tot cas, sempre queden oberts els mecanismes ordinaris per exigir la responsabilitat per mitjà, bàsicament, de les preguntes i les interpel·lacions.

Davant d'aquesta situació, s'ha desenvolupat una pràctica parlamentària que consisteix a expressar la desaprovació per la via de les mocions i resolucions de reprovació o desaprovació, que tècnicament s'articulen com una moció conseqüència d'una interpel·lació o com una resolució subsegüent a un debat general, sense que en cap cas, però, comportin l'efecte de fer cessar el conseller desaprovat o reprovat¹⁷². De totes maneres, un conseller que ha rebut una moció de reprovació és un conseller *tocat* en sentit polític i moral.

2.3.3 L'impuls i el control ordinari de l'acció de govern

Les relacions entre el Govern i les Corts es vehiculen, de manera ordinària, per mitjà d'una sèrie de mecanismes que reafirmen la confiança del legislatiu vers l'executiu. La moció de censura i la qüestió de confiança són els dos mecanismes centrals d'aquesta relació, però són dos mecanismes pensats per casos, en principi, excepcionals, en els quals hi hagi una situació política que faci perillar la continuïtat de la confiança. Per exemple, en el cas d'una manca de cohesió i disciplina en els partits que governen, o bé en el cas d'una manca d'acord entre ells, o una situació política delicada i compromesa. Tanmateix, si els partits que governen mantenen la unitat d'actuació i el suport dels seus diputats, la funció del parlament esdevé una tasca de

¹⁷² Aquesta pràctica es contempla en el Reglament de les Corts Valencianes, no pas a la Llei 5/1983.

control, d'impuls i de reacció al Govern. Els mecanismes previstos a la Llei 5/1983, reformada per la Llei 6/1995, són els següents: els debats de política general; la compareixença dels membres del Consell i l'atenció als precs, preguntes, interpel·lacions i mocions que els diputats els formulin; la tramesa d'informació sol·licitada per les Corts; les sessions informatives. El Reglament de les Corts desenvolupa amb més detall i precisió l'ordenació d'aquestes figures.

Els debats de política general són de dos tipus. El primer, regulat per la Llei 6/1995 (que modifica la Llei 5/1983), és obligat, i es realitza en el primer ple del primer període ordinari de sessions anual (en el mes de setembre). Consisteix en què el Consell, per mitjà del president, realitza una declaració de política general, seguida d'un debat, que pot concloure amb l'aprovació de resolucions. Es tracta, doncs, de fer un manteniment del programa amb el qual el candidat a president va rebre la confiança parlamentària, i controlar-ne el compliment i l'evolució. Per això, en els anys en què es realitzi un debat d'investidura, no se'n fa cap de política general, atès que seria reiteratiu (article 50.1)¹⁷³. El segon tipus és voluntari, a iniciativa del president del Consell o de les Corts, i també pot concloure amb l'aprovació de resolucions (article 50.2).

D'una altra banda, un mecanisme habitual consisteix en la compareixença dels membres del Govern per informar les Corts de les polítiques que impulsen i per atendre els requeriments que els diputats els vulguin formular, en forma de precs, preguntes, interpel·lacions i mocions. En tots aquests casos, els governants poden comparèixer a petició pròpia o per acord de les Corts (article 51.1). A més, la Llei especifica que el Govern ha de proporcionar la informació i la documentació requerides per les Corts, per mitjà del president de la cambra, en un termini màxim de 30 dies (article 51.2, reformat per la Llei 6/1995, la qual estableix aquest termini concret¹⁷⁴). Finalment, els membres del Govern poden accedir a les sessions de les Corts i fer-s'hi escoltar, com a capacitat genèrica. De manera més específica, han de comparèixer-hi a petició pròpia o de la cambra per tal d'informar sobre un afer determinat, és a dir, celebrar una sessió informativa (article 51.3, reformat per la Llei 6/1995). En aquest sentit, cal remarcar

¹⁷³ Aquesta és la modificació realitzada per la Llei 5/1996.

¹⁷⁴ L'article 51.2 de la Llei 5/1983, abans de ser reformat per la Llei 6/1995, era força menys garantista, i només establia que: "El Govern proporcionarà a les Corts Valencianes la informació i ajut que aquestes necessiten a través de llurs membres, autoritats i funcionaris de la Generalitat Valenciana".

que, abans de reformar la Llei, aquest article permetia al conseller encomanar als alts càrrecs i als funcionaris del departament a comparèixer a les comissions de les Corts Valencianes per informar en nom d'ell, prèvia sol·licitud a les Corts. Tanmateix, atès que formalment aquestes figures no formen part del Consell i no reben atribucions executives, es va decidir canviar l'article¹⁷⁵. Cal recordar que els consellers compareixen per responsabilitzar-se de la gestió i la direcció del departament del qual són titulars. Només el president, en qualitat de cap del govern, respon de manera explícita de l'acció de l'executiu, no pas d'una conselleria –excepte si hi ha una conselleria de la presidència de la qual sigui el titular.

Finalment, per tal d'ordenar el vincle entre el Govern i les Corts, la Presidència de la Generalitat i, més específicament, el representant del Govern en la Junta de Síndics, canalitza la relació ordinària entre les dues institucions (article 51.4). Així doncs, un representant de l'executiu s'encarrega de tramitar les compareixences dels membres del Govern i d'informar el Govern de les peticions de les Corts, així com d'informar del transcurs de l'activitat parlamentària.

El control parlamentari que qüestiona la confiança vers el President de la Generalitat i el Consell no s'ha usat a les Corts Valencianes. La qüestió de confiança i la moció de censura són instruments reservats a les situacions de trencament de la relació de suport. Gràcies a l'estabilitat dels sistema de partits i a la conformació de majories sòlides, disciplinades, les Corts Valencianes no han viscut cap situació política que requerís censurar el president i el Consell o rebre una qüestió de confiança. Per això, les formes de control ordinari prenen una importància decisiva, ja que permeten vigilar l'actuació quotidiana de l'executiu i de l'administració. Controlar l'acció de govern significa controlar una acció aliena, que no es participa a produir-la. Però, atès que les relacions entre les Corts i el Consell es basen en la divisió política entre la majoria que governa i les minories que formen l'oposició, també ocorre així amb els instruments de control i d'impuls. La tasca de fiscalitzar l'actuació del Consell, de limitar-ne els

¹⁷⁵ L'article 51.3 de la Llei 5/1983, abans de ser reformat per la Llei 6/1995, establia que: "Els membres del Govern tenen accés a les sessions de les Corts i de llurs comissions i la facultat de fer-se oir en aquelles; podran sol·licitar que informen davant les Comissions Parlamentàries els alts càrrecs i funcionaris de llurs Departaments".

excessos i de mostrar als ciutadans les alternatives, correspon als partits de l'oposició¹⁷⁶. En canvi, el PSPV-PSOE aprofita els mateixos instruments per mostrar i remarcar les virtuts de la tasca de govern, tot i esperant de revalidar en les eleccions següents el suport dels ciutadans. De la mateixa manera, impulsar l'acció de govern requereix el suport de la majoria de la cambra. Per tant, sense l'acord del PSPV-PSOE no poden prosperar les mocions, les proposicions no de llei, les resolucions ni els acords.

Tant els instruments de control com els d'impuls expressen una voluntat política, per tal que el Consell actuï d'una manera determinada. És sobretot en els instruments de control que es reflecteix millor la divisió entre la majoria que governa i els partits de l'oposició, els quals s'han de conformar a oposar-s'hi i preparar-se per obtenir una majoria futura que els permeti encapçalar les institucions. Les preguntes, que en principi consisteixen en peticions d'informació als membres del Consell, si són formulades per diputats de l'oposició, acostumen a criticar l'actuació del conseller al qual es dirigeixen. La pregunta té més incidència pública, en els mitjans de comunicació i en els ciutadans, si es formula adreçada al president de la Generalitat o a un conseller en el Ple. Per això, el Reglament de les Corts Valencianes distingeix les preguntes amb resposta escrita, amb resposta oral en una comissió i amb resposta oral en el Ple: aquest és l'ordre creixent de repercussió. Ara bé, pel que fa a la precisió i al detall, l'ordre és invers, ja que, com menys repercussió, més es pot afinar el control¹⁷⁷. D'una altra banda, les interpel·lacions tenen, en general, una importància política molt superior a les preguntes. Tracten d'afers de política general o almenys de política d'un departament, es formulen sempre en el Ple, de manera oral, i permeten debats més amplis. A més, si

¹⁷⁶ És en el Ple de la cambra on efectuen, de manera prioritària, aquesta tasca, com afirma Asensi: "En el ámbito autonómico valenciano, donde ya se puede hablar de un relativo agotamiento de la actividad legislativa, el Pleno de la Cámara se ha convertido prioritariamente en un órgano de control político, donde la oposición tiene un papel destacado. Es frecuente entonces que asuntos de escasa relevancia sean llevados al Pleno, recargando excesivamente las sesiones de este órgano con merma de su prestigio." (Asensi, 1996: 35)

¹⁷⁷ A més, el Reglament esmentat precisa el terminis i els temps de resposta, per tal que el Consell accepti el control i respecti la iniciativa dels diputats. Així, la Mesa filtra les preguntes presentades, i no admet a tràmit les que siguin d'interès personal, les referides a persones físiques o jurídiques sense transcendència pública, les que consultin qüestions purament jurídiques i les que "en el preàmbul o la formulació estableixin valoracions ofensives per a terceres persones" (article 147 del Reglament). Un cop superat aquest tràmit, el Reglament estableix el terminis següents per respondre les preguntes: si sol·liciten una resposta escrita, s'han de contestar en un termini de 20 dies; si sol·liciten una resposta oral en la comissió corresponent, s'inclouen en l'ordre del dia de la comissió en un termini mínim de 7 dies; i si sol·liciten una resposta oral en el Ple s'inclouen en l'ordre del dia del Ple en el mateix termini (articles 150 i 151 del Reglament).

el diputat o el grup que en planteja una no queda satisfet de la resposta obtinguda, aleshores pot presentar una moció conseqüent –en un termini de 24 hores– per tal que la cambra s’hi posicioni. A aquesta moció s’hi poden presentar esmenes, de manera que el joc entre majoria i minories es desplega de manera completa. La moció implica que la majoria de la cambra requereix al Consell un actuació concreta, i és la comissió corresponent a qui correspon de revisar-ne el compliment. Tanmateix, l’eficàcia de les preguntes i de les interpel·lacions depèn també del tarannà i de l’actitud del conjunt dels partits.

Un altre instrument de control força emprat és la sol·licitud d’informació i de documentació. La sol·licitud es pot adreçar als responsables de qualsevol administració (locals, autonòmiques i central), però només l’administració de la Generalitat queda obligada a facilitar la informació (Soriano, 1992)¹⁷⁸. Aquest instrument reforça doncs la posició institucional de les Corts, i de manera particular garanteix a les minories la capacitat de controlar l’acció de l’executiu. Les compareixences dels membres del Consell constitueixen un mecanisme més poderós i reforçat de control. La persona sol·licitada ha d’informar dels afers dels quals és responsable. Les compareixences es poden practicar en dues variants. La primera consisteix en una sessió informativa general en la comissió corresponent; la segona en una sessió informativa concreta, bé en una comissió, bé en el Ple. La segona variant ha estat la més utilitzada, ja que serveix per explicar i examinar un afer determinat, i perquè dóna opció a un debat amb rèpliques entre el conseller i els representants dels grups parlamentaris. Cal afegir que les compareixences se celebren a petició pròpia del conseller que compareix, o bé a petició dels grups parlamentaris. A més, es pot sol·licitar que compareguin altres càrrecs de designació política (secretaris i directors generals), així com funcionaris¹⁷⁹. D’aquesta manera, els grups parlamentaris controlen l’executiu en un sentit ampli, que comprèn tots els càrrecs polítics i els responsables de les unitats administratives. Finalment, les compareixences del president de la Generalitat formen una mesura de

¹⁷⁸ Per això, en el cas que no la pugui facilitar, cal que manifesti les raons fonamentades en dret que ho impedeixin, en un termini màxim de 30 dies (article 9 del Reglament de les Corts Valencianes).

¹⁷⁹ La Llei 5/1983, de Govern, preveu que els membres del Consell puguin sol·licitar que els alts càrrecs i els funcionaris dels seus departaments compareguin (article 51). Tanmateix, la Llei 6/1995, de modificació de la Llei 5/1983, elimina aquesta previsió que, tanmateix, es manté en el Reglament de les Corts Valencianes (article 161.3).

control específica, que s'estableix a partir del 1994¹⁸⁰. Des del punt de vista polític, es controla amb més força l'activitat del Consell. Les primeres figures dels grups, que acostumen a ser-ho també dels partits respectius, interroguen el president de la Generalitat sobre la direcció política que emprèn. Es tracta d'un dels actes que genera més projecció pública, per la posició de les persones que hi participen, i perquè ha esdevingut un acte mediàtic. La presència dels mitjans de comunicació fa que el control sobrepassi les Corts i que es projecti en la societat.

Finalment, les Corts disposen de dos mecanismes de control ordinari més: examinar i debatre els programes i plans del Consell, d'una banda, i controlar els decrets legislatius, de l'altra. Tot i que no és freqüent, el Consell pot trametre un programa o un pla a les Corts per tal que s'hi pronunciïn. Els grups de l'oposició disposen d'un mecanisme per conèixer i discutir els plans d'actuació de l'executiu, però que no prenen la forma de llei. En general, aquestes normes tracen les línies mestres d'actuació en un àmbit material, motiu pel qual pot ser convenient assolir un consens amb les minories per aplicar-los¹⁸¹. D'una altra banda, queda per esmentar la legislació delegada, en forma de decrets legislatius, si bé l'Estatut no la preveu. En canvi, tant la Llei de Govern (Llei 5/1983, article 22, modificat per la Llei 6/1995) com el Reglament de la cambra regulen aquest procediment¹⁸².

Pel que fa als instruments d'impuls, en destaquen les mocions, les proposicions no de llei, les resolucions i els acords presos en els debats. A diferència dels instruments de control, acostumen a incloure un mandat concret per al Consell o altres institucions, així com els mecanismes per seguir-ne el compliment. Tot i que no són vinculants des del punt de vista formal, sí des del polític, ja que el Consell n'ha de retre comptes. Per tant, aprovar una moció, una proposició no de llei o una resolució indica, en general,

¹⁸⁰ De manera fixa i periòdica, habitualment en la segona sessió del Ple de cada mes, el president ha de respondre les preguntes d'interès general que formulin els síndics dels grups. De fet, la reforma del Reglament del 1994 va garantir i fixar una pràctica anterior, pròpia dels sistemes parlamentaris, on el pes dels líders polítics es deixa sentir en tot el funcionament institucional.

¹⁸¹ De totes maneres, el procediment s'assembla al dels textos legislatius, ja que es debaten en la comissió pertinent, la qual pot designar una ponència per estudiar-los, i posteriorment poden passar el Ple, si no són aprovats en comissió (article 160 del Reglament de les Corts Valencianes).

¹⁸² Les Corts poden delegar en el Consell la potestat de dictar decrets legislatius, i en la llei de delegació cal establir que les Corts n'efectuaran el control. Un cop que el Consell hagi comunicat a les Corts el text articulat o refós, els diputats disposen d'un mes per formular-hi les objeccions pertinents.

que s'ha acordat amb el partit que governa: només poden prosperar els instruments que la majoria troba factibles i que no es desvien de la línia política del Consell. De totes maneres, hi ha diferències entre el tipus de mandat concret de cada figura. Així, les mocions, un instrument derivat de les interpel·lacions, mostren la relació estreta entre les figures de control i d'impuls¹⁸³. Les proposicions no de llei són resolucions adreçades al Consell, però sense contingut legislatiu que vinculi els ciutadans¹⁸⁴. El darrer instrument d'impuls són els acords i resolucions posteriors als debats de la cambra, els quals en manifesten la postura de la majoria, que pot ser més o menys àmplia en funció del grau d'acord assolit. Del debats, cal destacar-ne l'anomenat de política general, que permet al Consell i a tots els grups i partits pronunciar-se sobre l'orientació política de l'activitat de govern¹⁸⁵. Després del debat, es poden aprovar resolucions que en reflecteixen el contingut, com passa en els altres debats. Finalment, se celebren debats específics quan el Consell trameta una comunicació, bé en el Ple, bé en comissió. Una cop finalitzat, els grups poden presentar propostes de resolució.

2.3.3.1 L'ús dels mecanismes de control i d'impuls

L'activitat de control i d'impuls reflecteix l'enfrontament entre la majoria de govern i els grups de l'oposició. Aquests darrers presenten les iniciatives de control, mentre que les d'impuls, sigui qui en sigui l'autor, s'aproven gràcies al suport de la

Altrament, s'entén que el Consell ha fet un ús adequat de la delegació (article 130 del Reglament de les Corts Valencianes).

¹⁸³ Quan el grup que presenta una interpel·lació considera inadequada la resposta i la posició del Consell, aleshores pot presentar una moció congruent amb el debat que s'ha generat a la cambra. A la moció s'hi poden presentar esmenes, les quals es debaten i es voten en el Ple. Les mocions suposen, en principi, un grau superior de compromís, ja que les comissions s'encarreguen de controlar-ne el compliment. El Consell, finalitzat el termini establert a la moció, n'ha de retre comptes. Si no ha complert el mandat inclòs en la moció, l'afer s'inclou en l'ordre del dia del Ple següent (articles 141-145 del Reglament de les Corts Valencianes).

¹⁸⁴ Tal com passa amb les mocions, els grups parlamentaris poden presentar-hi esmenes –sempre que ho admeti el grup proponent–, que es debaten i finalment se sotmeten a votació. Pel que fa al compliment, les proposicions poden precisar-ne el tipus de seguiment: en general, consisteix en la compareixença dels membres de l'executiu. Si la proposició no esmenta el procediment de control, aleshores s'aplica el mateix de les mocions (articles 154-157 del Reglament de les Corts Valencianes).

¹⁸⁵ Es celebra un cop a l'any, just en el primer ple del mes de setembre, per tal que el president del Consell faci balanç i declari la línia política que vol dur a terme. Si un any se celebra un debat d'investidura, aleshores el debat de política general següent se celebra al començament del segon període de sessions, és a dir, en el mes de febrer. A més, gràcies a la modificació de la Llei de Govern (article 50) de l'any 1987¹⁸⁵, el debat va passar a ser preceptiu, mentre que anteriorment era potestatiu. Tot i així, entre el 1983 (any d'aprovació de la Llei) i el 1987, es va celebrar igualment.

majoria. En altres paraules, les primeres els garanteixen l'activitat d'oposició i crítica. En canvi, les segones reflecteixen el consens entre majoria i oposició. Abans d'explicar-ne l'ús, cal dir que les Corts Valencianes és un dels parlaments més actius i amb més rendiment de totes les comunitats autònomes (Porras; Gutiérrez; Morillo, 2002: 194-195). No només la producció legislativa neta ho indica (vegeu l'apartat corresponent, pàgina 116), sinó també l'activitat de control. Des del punt de vista quantitatiu, l'ús augmenta progressivament d'una legislatura a la següent. En conjunt, a la primera legislatura es tramiten 2.482 iniciatives de control, a la segona 6.229, i a la tercera 9.903. Aquestes xifres indiquen una activitat alta i continuada dels grups minoritaris (vegeu la Taula 26). En destaquen, sobretot, les preguntes amb resposta escrita (12.874). En nombres relatius, la proporció de cada tipus de mecanisme en comparació amb el total d'iniciatives de control es manté força durant les tres legislatures, amb l'excepció de les sol·licituds de documentació. Efectivament, a partir de la II legislatura els diputats descobreixen les virtualitats de l'article 9 del Reglament, que els faculta a sol·licitar la informació i la documentació a mans de l'administració de la Generalitat Valenciana. També cal destacar, d'una altra banda, les sol·licituds de compareixença dels membres del Consell. A mesura que avancen les legislatures, la proporció de compareixences a petició pròpia disminueix, i en canvi augmenten les sol·licituds efectuades pels grups de l'oposició. En conjunt, les xifres reflecteixen una articulació sostinguda d'aquests grups. En la primera legislatura, potser per ser la inicial, les activitats de control es contenen, en comparació amb la segona. En aquesta, la posició de majoria relativa del PSPV-PSOE dona més marge als altres partits, els quals poden sumar els seus vots per tombar iniciatives del Consell¹⁸⁶. També es nota en la productivitat del control, que és molt alta tant en els grups petits com en els grans. Finalment, en la tercera, la posició reforçada del PP, i el paper actiu de UV i d'EUPV, es mostren implacables en les activitats de seguiment i de fiscalització de l'executiu.

Les iniciatives d'impuls, i més exactament les proposicions no de llei i les mocions, són força menys quantioses que les de control. De totes maneres, hi ha pautes semblants: en principi, el pas d'una legislatura a la següent comporta un creixement dels instruments d'impuls. El pas de la I a la II legislatura significa que es presenten el triple

¹⁸⁶ Tal és el cas de dos projectes de llei, que són retornats (vegeu l'apartat dedicat a la producció legislativa, pàgina 116).

de mecanismes, però de la segona a la tercera la xifra disminueix (vegeu la Taula 27). De fet, aquesta evolució depèn de la relació entre els partits, i sobretot de l'activisme de les minories. La primera legislatura, inicial, queda marcada pel domini del PSPV-PSOE i per la feblesa de *Coalición Popular*, però sobretot per una etapa fundacional, en la qual els diputats no disposaven d'experiència. En la segona legislatura, en canvi, augmenta el nombre d'iniciatives, a causa de la minoria del PSPV-PSOE. Els partits que li van donar suport—el CDS i en menor mesura EUPV i UPV— podien negociar que les seves iniciatives fossin aprovades. Finalment, el pas a la III legislatura implica que disminueixin les proposicions, però augmenten les mocions. És a dir, en una situació de govern de majoria, les proposicions només poden aprovar-se si el PSPV-PSOE hi accedeix. En canvi, les mocions, en provenir de les interpel·lacions, són mesures més lligades al control, que l'oposició fa servir per situar-se com a alternativa de govern. Cal afegir-hi que les mocions representen un 40% de les interpel·lacions tramitades. Així doncs, de cada 10 interpel·lacions, 4 no deixen satisfeta l'oposició, sinó que es converteixen en mocions.

Taula 26. Iniciatives de control tramitades, per legislatures (1983-1995)

<i>Instrument de control</i>	<i>I leg.</i>	<i>II leg.</i>	<i>III leg.</i>	<i>TOTAL</i>
Sol·licituds de compareixença (autor: Consell)	68	117	70	255
Sol·licituds de compareixença (autor: Corts)	90	272	469	831
Interpel·lacions	100	156	300	556
Preguntes amb resposta escrita	1.781	4.224	6.869	12.874
Preguntes amb resposta oral en una comissió	70	338	198	606
Preguntes amb resposta oral en el Ple	360	744	1.202	2.306
Preguntes d'interès general al President del Consell	0	0	29	29
Sol·licituds de documentació	13	378	766	1.157
TOTAL	2.482	6.229	9.903	18.614

Font: Arxiu de les Corts Valencianes

<i>Instrument de control</i>	<i>I leg.</i>	<i>II leg.</i>	<i>III leg.</i>	<i>TOTAL</i>
Sol·licituds de compareixença (autor: Consell)	3	2	1	1
Sol·licituds de compareixença (autor: Corts)	4	4	5	4
Interpel·lacions	4	3	3	3
Preguntes amb resposta escrita	72	68	69	69
Preguntes amb resposta oral en una comissió	3	5	2	3
Preguntes amb resposta oral en el Ple	15	12	12	12
Preguntes d'interès general al President del Consell	0	0	0	0
Sol·licituds de documentació	1	6	8	6
TOTAL	100	100	100	100

Taula 27. Iniciatives d'impuls tramitades, per legislatures (1983-1995)

<i>Instruments</i>	<i>I leg.</i>	<i>II leg.</i>	<i>III leg.</i>	<i>TOTAL</i>
Mocions	36	65	129	230
Proposicions no de llei	153	606	403	1.162
TOTAL	189	671	532	1.392

Font: Arxiu de les Corts Valencianes

<i>Instruments</i>	<i>I leg.</i>	<i>II leg.</i>	<i>III leg.</i>	<i>TOTAL</i>
Mocions	19	10	24	17
Proposicions no de llei	81	90	76	83
TOTAL	100	100	100	100

Pel que fa al compliment, el Consell respon quasi totes les iniciatives de control que es presenten. En conjunt, la taxa d'èxit¹⁸⁷ és del 92% en les tres primeres legislatures (vegeu la Taula 28). De totes maneres, les grans xifres amaguen detalls interessants. La taxa és molt alta perquè les preguntes amb resposta escrita són molt quantioses, i és el mecanisme de control més respost. En canvi, a mesura que l'instrument de control sigui més públic, es resolgui en el Ple i de manera oral, aleshores la taxa disminueix de manera sensible. Per exemple, el cas de les interpellacions, les quals reben un pes polític superior a les preguntes, gràcies al temps de debat que permeten entre majoria i minories, i gràcies a l'objecte –les qüestions de política general. Tot i considerant altres factors (retirar les iniciatives, manca de temps per resoldre-les, etc.), és evident que el Consell evita més les mesures que impliquen més força dels grups minoritaris, mentre atén les menys públiques i de menys debat. Tanmateix, cal dir que hi ha una variació remarcable: durant la segona legislatura, la taxa d'èxit és inferior en quasi tots els mecanismes, per bé que tampoc és gaire perceptible (en conjunt, el 89%). La posició minoritària del PSPV-PSOE la podria explicar. Llevat d'aquest element, no hi ha més diferències entre les legislatures.

¹⁸⁷ La taxa d'èxit indica la proporció d'iniciatives respostes o substanciades sobre el total de presentades.

Taula 28. Compareixences, interpel·lacions, preguntes i sol·licituds de documentació tramitades i respostes (1983-1995)

<i>Instrument</i>	<i>TOTAL</i>		
	tramitat	respost	% r/t
Compareixences (autor: Consell)	255	238	93%
Compareixences (autor: Corts)	831	596	72%
Interpel·lacions	556	410	74%
Preguntes amb resposta escrita	12.874	12.159	94%
Preguntes amb resposta oral en una comissió	606	571	94%
Preguntes amb resposta oral en el Ple	2.306	2.056	89%
Preguntes al president del Consell	29	18	62%
Sol·licituds de documentació	1.149	1.088	95%
TOTAL	18.606	17.136	92%

Font: elaboració pròpia de la informació de l'Arxiu de les Corts Valencianes.

Si s'observen els autors de les iniciatives de control, les diferències entre els partits es fan evidents. Primer, el Grup Parlamentari Socialista manté el paper de suport del Consell, i evita qualsevol mesura de control. En les tres primeres legislatures, la xifra de preguntes, interpel·lacions, sol·licituds de documentació i de compareixença és irrisòria. En més d'una ocasió, a més, ni tan sols fa ús d'aquests mecanismes (vegeu la Taula 29 i la Taula 30). En el pol oposat, el Grup Popular i el Grup d'Unió Valenciana són els més actius: l'activitat de control es deu a ells dos. Al primer, perquè és el més nombrós i perquè es perfila com l'alternativa de govern; al segon, perquè és el més productiu, en relació amb el nombre de diputats, i perquè també es disposa a ser alternativa de govern. En canvi, el grup d'EUPV té un paper més irregular, d'acord amb la situació de cada legislatura. Aquesta formació no efectua una activitat d'oposició frontal al Consell fins a la tercera legislatura, però mai no és tampoc tan forta com la dels partits de dreta. Finalment, com a darrer tret general, cal destacar que gairebé no hi ha accions concertades dels partits d'oposició, ni tan sols gaires durant el govern de minoria de la II legislatura. Per exemple, en el cas de les compareixences de membres del Consell, les sol·licituds que corresponen a les Corts provenen dels grups parlamentaris, no pas de les comissions. A més, les sol·licituds presentades per tots els partits, o almenys tots els que no governen, són un anècdota. És a dir, que no s'empren els mecanismes institucionals per presentar les mesures de control de manera conjunta,

ja que el funcionament del sistema parlamentari gira sobre l'eix que divideix la majoria de les minories.

La funció de control que exerceixen els partits de l'oposició varia d'una legislatura a una altra en funció del context polític, de la cohesió de cada formació i de la posició de majoria o de minoria del partit socialista. En la primera legislatura, el Grup Parlamentari Popular¹⁸⁸ protagonitza l'activitat de control, i amb diferència: presenta el 67% de les interpel·lacions, el 88% de les preguntes (de tots els tipus), el 84% de sol·licituds de documentació i el 59% de sol·licituds de compareixença dels membres del Consell. Cap altra formació li fa ombra. Només val la pena remarcar les interpel·lacions que presenta el PCPV-PCE (el 29%) i les sol·licituds de compareixença presentades per algunes comissions de les Corts Valencianes (el 27% del total). Cal dir que és l'única legislatura en què s'aprofiten les comissions per tal que els partits del govern i de l'oposició acordin una mesura de control¹⁸⁹. En cap altra legislatura s'empra un mecanisme de consens semblant. La situació d'aquesta legislatura conforma un parlament dividit entre el PSPV-PSOE i els partits conservadors, mentre que el PCE-PCPV adopta una actitud més col·laboradora, ja que governa una formació d'esquerra. La divisió política separa conservadors de progressistes.

En la segona legislatura, la situació de minoria del PSPV-PSOE en debilita la força i augmenta la dels altres partits. Les iniciatives de control reflecteixen que l'activitat d'oposició queda repartida, sense que cap d'ells destaqui pel nombre d'iniciatives presentades. Per exemple, en el cas de les preguntes, AP en presenta el 45%, a continuació el CDS el 20%, EUPV el 17% , UV l'11% i UPV el 7% (vegeu la Taula 29). En altres paraules, els partits minoritaris aprofiten les mesures al seu abast. Encara més, però, en el cas de les interpel·lacions, que permeten més temps de debat amb el Consell i reben més importància política. Tanmateix, el CDS fa poc ús de les interpel·lacions, cosa que indica del paper de suport al Consell. Els altres es troben a l'oposició, encara que EUPV i UPV votin més sovint a favor dels projectes de llei.

¹⁸⁸ Cal recordar que el grup popular incloïa, als inicis de la legislatura, diputats de AP, el PDP, UL i UV. A finals del 1986 i principis del 1987, però, els diputats del PDP i de UV abandonen el grup i ingressen al Mixt. Els primers constitueixen, a més, una agrupació dins del Mixt (vegeu l'apartat dedicat a la composició de les Corts Valencianes, pàgina 90).

¹⁸⁹ De totes maneres, es tracta pràcticament de la Comissió de Política Social, que ella sola presenta el 13,5% de sol·licituds de la legislatura.

D'una altra banda, en el cas de les sol·licituds de compareixences i de documentació, la posició d'AP com el partit que més s'oposa al Consell es manifesta de manera clara: en presenta el 49% i el 65%, respectivament. Aquestes figures permeten menys projecció pública que les preguntes i les interpel·lacions, però en canvi més profunditat i dedicació. Per aquest motiu, el CDS és el segon partit a presentar-ne, ja que dóna un suport condicionat al Consell. Aprofita aquestes figures per fiscalitzar els membres del govern i per vigilar que compleixin els acords pactats amb el PSPV-PSOE. Finalment, cal afegir que les comissions de les Corts Valencianes quasi bé no sol·liciten compareixences.

Les xifres de les iniciatives de control de la tercera legislatura s'assemblen a les de la primera, ja que la composició de la cambra és força semblant. La diferència principal, però, consisteix en què UV es presenta a les eleccions i obté un grup propi, i que el PP ha renovat la composició del grup parlamentari i del liderat, i forma un equip cohesionat. El protagonisme numèric del PP i d'UV es fa palès, si bé EUPV es mostra força més productiva a l'hora de presentar preguntes i interpel·lacions que en la primera legislatura. Pel que fa a les preguntes, el repartiment afavoreix el PP (43%) i EUPV (38%), i en menor mesura UV (18%). En canvi, els tres partits presenten quasi bé el mateix nombre d'interpel·lacions. Altre cop, s'observa que les figures que permeten més debat i més projecció s'empren de manera més repartida, ja que tots els partits en volen disposar. Altre cop, també, els partits més petits presenten una productivitat més alta, en relació amb el nombre de diputats (vegeu la Taula 29 i la Taula 30). Pel que fa a les compareixences, el PP destaca amb claredat: en presenta el 76%. En canvi, les comissions de les Corts Valencianes tenen una presència mòdica, gairebé irrisòria (1%), que evidencia la manca d'actuacions concertades entre els partits. Pel que fa a les sol·licituds de documentació, la situació canvia, ja que UV en presenta més que ningú (41%), seguit del PP (37%) i d'EUPV (21%).

Taula 29. Interpel·lacions i preguntes tramitades, per autors (1983-1995)

	<i>I leg.</i>		<i>II leg.</i>		<i>III leg.</i>	
<i>Autor</i>	<i>interp.</i>	<i>Preg.</i>	<i>Interp.</i>	<i>Preg.</i>	<i>Interp.</i>	<i>Preg.</i>
Grup Socialista	1	1	0	*	1	*
Grup Popular	67	88	32	45	39	43
Grup EUPV	29	5	28	17	32	38
Grup UV			22	11	28	18
Grup CDS			8	20		
Grup UPV			10	7		
Grup Mixt	3	6			0	1
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Font: elaboració pròpia de la informació de l'Arxiu de les Corts Valencianes.

* percentatges inferiors al 1%.

Taula 30. Sol·licituds de documentació i de compareixences tramitades, per autors (1983-1995)

	<i>I leg.</i>		<i>II leg.</i>		<i>III leg.</i>	
<i>Autor</i>	<i>Doc.</i>	<i>Comp.</i>	<i>Doc.</i>	<i>Comp.</i>	<i>Doc.</i>	<i>Comp.</i>
Grup Socialista	8	8	0	2	0	1
Grup Popular	84	59	65	49	37	76
Grup EUPV	8	2	7	15 ^d	21	5
Grup UV			7	1	41	6
Grup CDS			12	15		
Grup UPV			8	1		
Diversos grups		2		13 ^b		10 ^c
Grup Mixt	0	2			**	1
Comissions		27		6		1
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Font: elaboració pròpia de la informació de l'Arxiu de les Corts Valencianes.

** percentatges inferiors al 1%.

Nota: les compareixences es refereixen només a les que presenten les Corts (els grups parlamentaris o les comissions).

b: es tracta, en general, de sol·licituds presentades per dos grups (CDS i EUPV, CDS i UPV, AP i UV són les combinacions més habituals), però rarament per tots els grups de l'oposició ni de la cambra.

c: es tracta de sol·licituds presentades per PP i UV alhora (el 5% del total), o bé d'altres combinacions. Altre cop, rarament per tots els grups de l'oposició ni de la cambra.

d: malgrat que el grup d'EUPV-UPV es va escindir, els diputats d'EUPV i de la UPV van presentar junts diverses sol·licituds, que s'han comptat com si fossin del mateix autor.

Val la pena fixar-se en les sol·licituds de compareixences de membres del Consell, o d'altres càrrecs públics. Es tracta d'una mesura força emprada, i a més de manera creixent amb el pas de les legislatures. Els grups de l'oposició en fan un ús continuat (suposen el 42% del total de sol·licituds en la primera legislatura, el 66% en la segona i el 86% en la tercera), mentre que els membres del Consell redueixen les sol·licituds que presenten, tant en nombre absolut com relatiu (el 43%, el 30% i el 13%, de manera respectiva). D'una altra banda, les comissions de les Corts Valencianes aprofiten ben poc la possibilitat de sol·licitar compareixences, ja que signifiquen una demanda concertada entre els grups, o almenys entre el grup majoritari i algun de l'oposició. Si reproduïm les dades de la Taula 31, s'observa que el pes de les comissions

es redueix fins a ser anecdòtic (el 15%, el 4% i l'1%, de manera respectiva). Les comissions que en sol·liciten són les legislatives (sobretot la de política social i ocupació), tant com les permanents no legislatives de legislatura (Sindicatura de comptes, afers europeus, seguretat nuclear, control de l'actuació de la RTVV) i, en menor mesura, les d'estudi i d'investigació. De totes maneres, les xifres són tan reduïdes, que en termes relatius destaquen les comissions no legislatives, en comparació amb el nombre més elevat de comissions legislatives que hi ha i el volum de tràmits que tracten. En canvi, en les comissions que no tenen caràcter legislatiu, és més fàcil i senzill que els grups acordin de sol·licitar compareixences.

Taula 31. Sol·licituds de compareixences (1983-1995), per autors

	I		II		III		TOTAL	
	1983-1987		1987-1991		1991-1995		1983-1995	
<i>Autor</i>		%		%		%		%
Consell	68	43	117	30	70	13	255	23
Comissions	24	15	15	4	4	1	43	4
Grups	66	42	257	66	465	86	788	72
Altres*			1		2		3	1
TOTAL	158	100	390	100	541	100	1089	100

Font: elaboració pròpia de la informació de l'Arxiu de les Corts Valencianes.

* Es tracta del síndic major de la Sindicatura de Comptes (II Legislatura), de l'Associació Valenciana d'Agricultors (III Legislatura) i d'una sol·licitud de la qual no se'n coneix l'autor (III Legislatura).

Taula 32. Sol·licituds de compareixences a iniciativa de les comissions (1983-1995)

	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>Total</i>
<i>Tipus de comissió</i>	<i>1983-1987</i>	<i>1987-1991</i>	<i>1991-1995</i>	<i>1983-1995</i>
Legislativa	15	2	1	18
No legislativa ¹	8	9	1	18
Estudi i investigació	1	4	2	7
Total	24	15	4	43

Font: elaboració pròpia de la informació de l'Arxiu de les Corts Valencianes.

¹ es refereix a les comissions permanents no legislatives de legislatura.

Les persones sol·licitades a comparèixer formen l'altra cara d'aquesta figura de control. Les xifres exposades a la Taula 33 mostren la posició central dels consellers, els membres més sol·licitats (bé sigui a petició pròpia o de les Corts) (79% del total, de mitjana). En segon lloc, hi ha els alts càrrecs, els titulars d'una secretaria general o d'una direcció general (7% del total, de mitjana)¹⁹⁰. Altres vegades la sol·licitud s'adreça al Consell, com a institució, per tal que acordi quins dels seus membres han de comparèixer (6%). Finalment, la resta de compareixences es refereixen al president, (4%). En aquest cas, cal destacar l'augment notable de compareixences ocorregut en la tercera legislatura, paral·lel a l'inici de les preguntes d'interès general adreçades al president¹⁹¹. Les preguntes i les compareixences del president són les que reben una atenció política i una difusió més notable, i doncs amb més impacte públic¹⁹². Finalment, la resta de sol·licituds (el 4% de mitjana) s'adrecen a altres càrrecs públics, amb un ventall molt ampli (de càrrecs locals, autonòmics i centrals).

¹⁹⁰ Sobre el control parlamentari vers els alts càrrecs, vegeu l'article de Blanco Valdés (1998).

¹⁹¹ Efectivament, a partir de la reforma del Reglament de les Corts Valencianes del 1994, el president respon les preguntes d'interès general que li formulen els síndics, a les quals es deixa un temps de 30 minuts en la segona sessió de cada mes. Es formalitza una pràctica que reflecteix el pes del liderat polític i institucional del president, així com dels síndics. Tanmateix, en el cas de les compareixences, si no són a petició pròpia, el president pot delegar en un membre del Consell (articles 161-163 del Reglament de les Corts Valencianes).

¹⁹² D'acord amb Fernández Miralles, 'podríamos llegar a afirmar que este medio de control puede buscar más el efecto externo, hacia la opinión pública, que el puro hecho de obtener una respuesta concreta a una pregunta, e incluso el de contestar a ella.' (1998: 125)

Taula 33. Persones sol·licitades a comparèixer (1983-1995), per rang i institució

	I		II		III		TOTAL	
	1983-1987		1987-1991		1991-1995		1983-1995	
<i>Persona</i>		%		%		%		%
President	2	1	6	2	37	7	45	4
Conseller	121	77	298	76	434	80	853	79
Alt càrrec ²	15	9	25	6	38	7	78	7
Consell ¹	6	4	40	10	19	4	65	6
<i>Total Govern</i>	144	91	369	95	528	98	1041	96
Altres ¹⁹³	14	9	21	5	13	2	48	4
TOTAL	158	100	390	100	541	100	1089	100

Font: elaboració pròpia de la informació de l'Arxiu de les Corts Valencianes.

¹: es tracta de sol·licituds referides al Consell com a institució (I legislatura), o bé de sol·licituds amb informació incompleta, de les quals no se'n coneix la persona sol·licitada (II legislatura), o bé tots dos motius (III legislatura).

²: es tracta d'alts càrrecs (sotssecretaris, secretaris i directors generals) i càrrecs assimilats (interventor, tesorero, delegats territorials, etc.).

D'una altra banda, les proposicions no de llei i les mocions expressen la funció d'impuls. A totes dues els manca força legal per obligar el Consell, però disposen de tota la força política, ja que s'aproven per majoria de la cambra. Aquestes decisions insten el Consell per tal que emprengui una actuació, i acostumen a anar acompanyades de mecanismes per controlar-ne el compliment. Sobretot, de la compareixença dels membres de l'executiu per retre compte de la seva activitat, generalment en una comissió. D'una banda, les proposicions no de llei i les mocions són presentades per l'oposició, i per tant expressen la separació amb la majoria de govern. D'una altra, reflecteixen una actuació concertada dels partits de la cambra, perquè cal el suport del partit que governa per aprovar-les. Molt sovint, les resolucions subsegüents de debatir les proposicions no de llei, així com les mocions, s'aproven amb els vots a favor de tots els grups. De fet, en les tres legislatures analitzades, les mocions aprovades són fruit d'una transacció: un partit de l'oposició en presenta una, el partit que governa hi

¹⁹³ Es tracta dels membres de la Comissió Mixta de Transferències entre el Govern central i la Generalitat, del síndic major de la Sindicatura de Comptes, dels presidents de les diputacions provincials, dels diputats valencians al Parlament Europeu, dels rectors de les universitats valencianes, dels membres del Consell Valencià de Cultura, del delegat del Govern central a la Comunitat Valenciana, del president de la Federació Valenciana de Municipis i Províncies, dels comissionats de la Generalitat, del director de la Central Nuclear de Cofrentes, del representant de l'Associació Valenciana de Municipis i Províncies (Font: elaboració pròpia de la informació de l'Arxiu de les Corts Valencianes).

proposa una esmena, i finalment es modifica el text inicial per tal que sigui aprovat per unanimitat¹⁹⁴. La tramitació de les proposicions no de llei també acostuma a finalitzar amb el mateix resultat. A la pràctica, la taxa d'aprovació és del 35% en el cas de les mocions –i es manté igual en les tres legislatures– i del 41% en el cas de les proposicions (vegeu la Taula 34). La situació de minoria del PSPV-PSOE en la segona legislatura no comporta més taxa d'aprovació, excepte en el cas de les proposicions no de llei. Si en la primera i en la tercera legislatura és del 31%, en la segona del 50%, una diferència notable. Cal entendre que el grup socialista concedeix més marge als partits de l'oposició, però també que aquests pacten algunes vegades tots junts per superar-lo.

Les mocions presentades representen el 40% de les interpel·lacions tramitades. Així doncs, de cada 10 interpel·lacions, 4 no deixen satisfeta l'oposició, sinó que es converteixen en mocions. D'aquestes, se n'aproven una tercera part, aproximadament. Per tant, de totes les interpel·lacions tramitades, finalment en resulten mocions aprovades el 13%, una xifra prou baixa, que manifesta la posició dominant del partit socialista durant els tres mandats. Per autors, el repartiment reproduïx les xifres de presentació d'interpel·lacions, ja que són dues figures relacionades. Per tant, són AP/PP i EUPV els més productius, i en menor mesura UV (vegeu la Taula 35). En canvi, pel que fa a les proposicions no de llei, les xifres varien. Si bé AP/PP és el partit que en presenta un nombre més alt, la diferència amb els altres és més reduïda. De manera especial, en la segona i la tercera legislatures. En la segona, tots els partits de l'oposició són molt productius, i hi ha poca diferència entre ells. Com menys diputats tenen, més ho són –sobretot UPV, que només disposa de dos escons (vegeu la Taula 36). En la tercera, ocorre un cas semblant. D'altra banda, la situació de cada partit no sembla que tingui relació directa amb la taxa d'èxit. És a dir, que AP manté la taxa més alta entre 1983 i 1991, malgrat ser el partit rival i amb més força per competir amb els socialistes. En canvi, UV manté la taxa més baixa, ja que és el partit que es troba més allunyat de les posicions del PSPV-PSOE i d'EUPV. Un altre exemple el dona la segona legislatura, en la qual el CDS no és pas qui més proposicions aconseguix aprovar, sinó que es situa al mateix nivell que EUPV i que UPV. En resum, les proposicions

¹⁹⁴ Aquesta és la situació general, per bé que la informació consultada del DSCV no permet assegurar que ocorri sempre.

aprovades representen una transacció del grup majoritari amb algunes de les propostes dels altres.

Taula 34. Mocions i proposicions no de llei tramitades i aprovades (1983-1995)

<i>Figura</i>	<i>I leg.</i>			<i>II leg.</i>		
	<i>tramit.</i>	<i>aprov.</i>	<i>% a/t</i>	<i>tramit.</i>	<i>aprov.</i>	<i>% a/t</i>
Mocions	36	12	33%	65	24	37%
Proposicions no de llei	153	47	31%	606	300	50%
TOTAL	189	59	31%	671	324	48%

<i>Figura</i>	<i>III leg.</i>			<i>TOTAL</i>			
	<i>tramit.</i>	<i>aprov.</i>	<i>% a/t</i>		<i>tramit.</i>	<i>aprov.</i>	<i>% a/t</i>
Mocions	129	45	35%	230	81	35%	
Proposicions no de llei	403	117	29%	1.162	464	40%	
TOTAL	532	162	30%	1.392	545	39%	

Font: elaboració pròpia de la informació de l'Arxiu de les Corts Valencianes.

Taula 35. Mocions tramitades i aprovades, per grups (1983-1995)

Grup	<i>I leg.</i>			<i>II leg.</i>			<i>III leg.</i>		
	<i>tramit.</i>	<i>aprov.</i>	<i>% a/t</i>	<i>tramit.</i>	<i>aprov.</i>	<i>% a/t</i>	<i>tramit.</i>	<i>aprov.</i>	<i>% a/t</i>
Socialista	0	0		0	0		0	0	
Popular	23	7	30	22	10	45	47	11	23
EUPV	12	5	42	26	8	31	49	25	49
UV				9	2	22	33	9	27
CDS				4	2	50			
UPV				4	2	50			
Mixt	1	0	0				0	0	0
TOTAL	36	12	33	65	24	37	129	45	35

Font: elaboració pròpia de la informació de l'Arxiu de les Corts Valencianes. Per a les mocions aprovades, la font d'informació són els Diaris de Sessions (DSCV).

Taula 36. Proposicions no de llei tramitades i aprovades, per grups (1983-1995)

Grup	I leg.			II leg.			III leg.		
	tramit.	aprov.	% a/t	tramit.	aprov.	% a/t	tramit.	aprov.	% a/t
Socialista	10	9	90	2	2	100	11	8	72
Popular	87	24	28	166	77	46	143	34	24
EUPV	40	10	25	109	52	48	166	61	37
UV				83	28	34	77	10	13
CDS				117	63	54			
UPV				106	57	54			
Mixt	13	1	8				4	0	0
Diversos	3	3	100	23*	21	91	5	4	80
TOTAL	153	47	31	606	300	50	403	117	29

Font: elaboració pròpia de la informació de l'Arxiu de les Corts Valencianes.

*D'aquestes 23, n'hi ha 8 presentades per tota l'oposició junta (i totes aprovats excepte una), i 5 presentades i aprovades per EUPV i UPV.

Grup	I leg.			II leg.			III leg.		
	tramit.	aprov.	% a/t	tramit.	aprov.	% a/t	tramit.	aprov.	% a/t
Socialista	7	19	90	*	1	100	3	7	72
Popular	57	52	28	28	26	46	36	29	24
EUPV	26	21	25	18	17	48	40	52	37
UV				14	9	34	19	9	13
CDS				19	21	54			
UPV				17	19	54			
Mixt	8	2	8				1	0	0
Diversos	2	6	100	4	7	91	1	3	80
TOTAL	100	100	31	100	100	50	100	100	29

Font: elaboració pròpia de la informació de l'Arxiu de les Corts Valencianes.

* percentatges inferiors al 1%.

2.3.3.2 Les comissions d'investigació i d'estudi

Les comissions efectuen un paper clau en l'activitat parlamentària, i són els òrgans de més protagonisme, després del Ple, atès el volum dels afers i la complexitat de les tasques (legislar, controlar i impulsar l'executiu)¹⁹⁵. A banda de les comissions permanents, que tracten els afers ordinaris, cal esmentar les comissions no permanents, aquelles que es creen eventualment amb una finalitat concreta i que s'extingeixen a l'acabament de les tasques encomanades. De manera particular, les comissions d'estudi i d'investigació, que reflecteixen una altra expressió del control de les Corts vers el Consell i l'administració. Altre cop, però, cal la majoria dels diputats per aprovar una proposta de comissió, de manera que sense l'acord del partit que governa no pot reeixir. Les propostes, en general, provenen dels grups de l'oposició. A la pràctica, les Corts Valencianes han fet poc ús d'aquest tipus de comissions, en relació amb el nombre de propostes. Entre el 1983 i el 1995 s'han presentat 22 propostes de comissions d'investigació, de les quals 7 s'han aprovat, 4 s'han retirat i 9 s'han rebutjat¹⁹⁶. Però si tenim en compte que algunes tenen per objecte el mateix tema, aleshores el nombre *net* és de 17, de les quals 5 s'han aprovat, 1 s'ha retirat i 11 s'han rebutjat. És a dir, que les comissions d'investigació representen un terç de les propostes tramitades *netes*.

Proposar aquest tipus de comissions depèn de l'activisme dels partits de l'oposició i, aprovar-les, de la majoria de govern. Així, en la primera legislatura no se'n presenta cap, ja que les Corts tot just inicien la seva activitat, però també perquè els partits de l'oposició centren l'esforç en la tasca legislativa. Són els anys de les lleis institucionals decisives, sobre les quals recau tota l'atenció. En la segona legislatura, en canvi, el Consell i l'administració ja porten uns anys de funcionament, ja s'han transferit els serveis de sanitat i d'educació, i els partits de l'oposició es fixen més en la gestió ordinària. A més, el partit socialista disposa de la majoria relativa. Tot plegat es reflecteix en un nombre alt de propostes (13 de brutes, 9 de netes) i de comissions creades (4). D'aquestes quatre, dues es proposen i es creen per unanimitat, però les altres dues són presentades i aprovades gràcies als vots de tota l'oposició junta (que

¹⁹⁵ De totes maneres, Asensi esmenta que "el funcionamiento de las comisiones no siempre es eficaz, pues normalmente no están dotadas de medios suficientes para responder a las exigencias técnicas de las diferentes tareas." (1996: 38)

¹⁹⁶ N'hi ha 2 més de les quals no se'n té una informació precisa.

representa el 53% de la cambra). Per partits, el CDS, per exemple, en presenta 3 (4 en brut), malgrat que doni suport al PSPV-PSOE. D'una altra banda, EUPV i UPV, que van votar a favor de la investidura de Joan Lerma, en presenten 2, el mateix nombre que AP. Cal dir també que hi ha 5 propostes que no reïxen, perquè no hi ha consens entre els partits de l'oposició –lògicament, el PSPV-PSOE hi vota sempre en contra. De manera que, d'acord amb l'objecte de la comissió i d'acord amb la finalitat política que en pretén extreure el partit que fa la proposta, els altres prenen una posició. Però no es pot extreure, en cap cas, que els partits de l'oposició actuïn de manera coordinada pel fet de no formar part del govern, ni que adoptin la mateixa actitud i interès. En la tercera legislatura, malgrat que el Consell torna a disposar de la majoria absoluta a favor, i que només quatre partits obtenen representació, el nombre de propostes es manté alt. Se'n presenten 6 (7 en brut), de les quals només una s'aprova. Aquesta vegada, la majoria absoluta del PSPV-PSOE només permet aquest rendiment. Pel que fa a l'oposició, tant el PP com UV es mostren actius, confrontats al partit socialista, amb tres propostes cada un.

Taula 37. Propostes de comissions d'investigació (1987-1991)

Autor	Presentades	Aprovades	% vots a favor
CDS	4	0	-
EUPV, UPV	2	1	53%
AP	2	1	53%
PSPV-PSOE	1	0	[retirada]
PSPV-PSOE, CDS	1	0	[retirada]
EUPV, UPV, AP, UV	1	0	[retirada]
Tots	2	2	100%
Total	13	4	

Font: elaboració pròpia de la informació de l'Arxiu de les Corts i del DSCV.

Taula 38. Les propostes de comissions d'investigació i d'estudi de les Corts Valencianes (1983-1987)

Núm.	Objecte	Tipus	leg	autor	Resultat	% a favor
¿?	Riuades	estudi	I	¿?	aprovada	¿?
1/1987	Riscos naturals	Investigació i estudi	II	tots	Aprovada	100
2/1987	Inici del curs escolar en un institut d'Alacant	Investigació	II	CDS	Retirada	-
1/1988	Expropiació i recolocalització del poble de Gavarda	Investigació i seguiment	II	EUPV, UPV	Aprovada	53
2/1988	Centres penitenciaris	investigació	II	EUPV, UPV	rebutjada	15
1/1989	Plans urbanístics costaners	investigació	II	CDS	rebutjada	18
2/1989	Empresa Imepiel (Vall d'Uixó)	investigació	II	CDS	rebutjada	25
3/1989	Concessió d'emissores de ràdio	investigació	II	AP	Aprovada	53
4/1989	Irregularitats urbanístiques	investigació	II	CDS		¿?
1/1990	Tràfic d'influències	investigació	II	PS	Retirada	-
2/1990	Tràfic d'influències	investigació	II	PS, CDS	Retirada	-
3/1990	Tràfic d'influències	investigació	II	EUPV, UPV, AP, UV	Retirada	-
4/1990	Tràfic d'influències	investigació	II	tots	Aprovada	100
5/1990	Compliment de les resolucions de les Corts Valencianes	investigació	II	AP	rebutjada	35
1/1991	Subvenció a l'empresa Cosistel.sal	investigació	III	PP	Aprovada	100
2/1991	Gestió en matèria de drogodependències	investigació	III	UV, ENV	Rebutjada	49
1/1992	Síndrome d'Ardystil	investigació	III	PP	Rebutjada	49
1/1994	Adjudicació del subministrament d'oxigen medicinal	Investigació	III	PP	Rebutjada	49
2/1994	Subvenció a l'empresa Cosistel.sal	investigació	III	EUPV		¿?
3/1994	Incendis forestals	estudi	III	PS	Aprovada	93
4/1994	Contractes adjudicats a l'empresa Ageval	investigació	III	UV	Rebutjada	42
5/1994	Adjudicació d'obres públiques a l'hospital de la Fe (València)	Investigació	III	UV	Rebutjada	42

Font: elaboració pròpia de la informació de l'Arxiu de les Corts i del DSCV.

3 Els òrgans superiors i directius de l'administració

L'administració activa és formada pels òrgans superiors (el Consell, el president i els consellers), els directius (sots-secretaria, secretaria i direcció generals, i els assimilats¹⁹⁷) i els pròpiament administratius (la secretaria general administrativa, les àrees, els serveis, les seccions i els negociats, en els quals la direcció ha de ser exercida per funcionaris de carrera).

3.1 Els òrgans superiors

El Consell o Govern Valencià és l'òrgan superior de direcció de l'Administració. Coordina l'acció dels departaments, té competències per resoldre'n els conflictes d'atribucions, i determina el contingut i els períodes dels programes d'acció administrativa que cada departament ha d'elaborar. Com a òrgan superior, les disposicions generals –en forma de decret– posen fi a la via administrativa.

El president, com a òrgan superior de l'Administració, té poques funcions atribuïdes de manera expressa. Per exemple, resoldre els conflictes d'atribucions; convocar i presidir les reunions del Govern i de les seves comissions; encomanar a un conseller que s'encarregui del despatx d'un altre departament en casos d'absència o de malaltia del titular (vegeu l'apartat dedicat a les funcions del president, pàgina 149). En canvi, no és correcte entendre que té una potestat reglamentària pròpia com a tal president. La titularitat de la potestat reglamentària general es limita al Govern; els consellers en són titulars només en matèria d'organització o quan una norma amb rang de llei els habiliti. A banda d'això, ha existit un Departament de la Presidència, el titular del qual ha estat el president de la Generalitat, generalment¹⁹⁸.

¹⁹⁷ Com poden ser les direccions de les empreses públiques i dels organismes autònoms.

¹⁹⁸ Cal no confondre la Presidència de la Comunitat Autònoma, d'una banda, i el Departament de la Presidència, de l'altra. Aquest segon és una branca sencera de l'administració, no només una estructura de suport o de gabinet de la Presidència. Tanmateix, si el titular del Departament de la Presidència és, *de facto*, el mateix president, es dificulta el control parlamentari de la gestió de les matèries d'aquest Departament.

El conseller dirigeix la conselleria respectiva. Per això, és l'òrgan individual més rellevant, atès que l'administració s'organitza per departaments¹⁹⁹. Cal fer notar que la Llei 5/1983, de Govern, a l'article 68, especifica que les competències dels consellers, en la condició de membres del Govern, no es poden delegar. En canvi, el mateix article preveu que, amb la finalitat de descarregar-los de tasques burocràtiques i facilitar-los la funció política, poden delegar l'exercici de totes les seves competències administratives en el secretari general del departament o en el sotssecretari, si n'hi hagués. A la pràctica, aquestes delegacions han estat força generalitzades.

L'administració s'ha estructurat en un nombre relativament baix de conselleries: vuit (entre el 1983 i el 1985), nou (1985-1991), deu (1991-1993) i finalment 11 (1993-1995). Només en la tercera legislatura, per tant, la xifra ha arribat al màxim que permet l'Estatut (10 consellers amb funcions executives). En conjunt, l'administració ha disposat d'un total de catorze departaments entre el 1983 i el 1995, que han estat els següents, per ordre alfabètic (vegeu també el quadre 1):

Administració Pública
Agricultura, Pesca i Alimentació
Cultura
Cultura, Educació i Ciència
Economia i Hisenda
Educació i Ciència
Governació
Indústria, Comerç i Turisme
Medi Ambient
Obres Públiques, Urbanisme i Transports
Presidència
Sanitat i Consum
Sanitat, Seguretat Social i Treball
Treball i Seguretat Social.

¹⁹⁹ Les atribucions administratives del conseller ja s'han desenvolupat a l'apartat corresponent (vegeu l'apartat dedicat a les funcions dels consellers, pàgina 158).

L'organització de l'administració en departaments respon, primer, a les matèries sobre les quals es tenen competències. Per exemple, la conselleria de Sanitat, Seguretat Social i Treball es divideix en dues el 1985, arran de la transferència dels serveis sanitaris. Per això, atès el volum de serveis i de pressupost, es crea el departament de Sanitat i Consum, d'una banda, i el de Treball i Seguretat Social, de l'altra. Així mateix, el pes de Cultura, Educació i Ciència, que representa el departament amb més personal i pressupost, fa que es divideixi també en dos (Cultura, d'una banda; Educació i Ciència, de l'altra). En segon lloc, hi ha motius d'ordre polític, de repartiment de poder entre els consellers, que expliquen els departaments. Per exemple, el de Governació té una existència curta, igual a la durada en el càrrec del seu titular. En cessar el conseller, una part dels serveis passen a la Presidència, i una altra part a Administració Pública. La modificació practicada el 1985 coincideix amb un canvi de titular del departament de la Presidència: per comptes d'un conseller, el mateix president n'assumeix la direcció. La modificació del 1985 en reforça la posició, encara que el quadre 1 no pot representar-ho bé. En relacionar els titulars dels departaments, la posició en el partit dels consellers i l'evolució del partit, s'explica també l'organització administrativa. En tercer lloc, finalment, l'estructura de l'administració autonòmica també s'ha de relacionar amb la central, que n'és el referent. La descentralització política d'Espanya parteix del model d'administració centralista. El funcionament, el personal i els mitjans transferits segueixen una inèrcia pròpia. L'administració valenciana no es crea *ex novo*, sinó que pren els defectes i les virtuts de l'administració central, ja que des del punt de vista normatiu i material s'hi basa. Per això l'estructura d'una i altra equivalen a un mateix patró.

D'una altra banda, cal esmentar que no s'ha nomenat cap conseller sense cartera, una figura facultativa inclosa a la Llei de Govern (article 16.c, Llei 5/1983). Malgrat que l'Estatut fixa el límit de 10 persones amb facultats executives, a més del president, no s'ha fet ús de la possibilitat d'augmentar la composició del Consell.

QUADRE 1. DEPARTAMENTS DE LA GENERALITAT VALENCIANA 1983-1995

1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
PRESIDÈNCIA											
GOVERNACIÓ											
ADMINISTRACIÓ PÚBLICA											
ECONOMIA I HISENDA											
CULTURA, EDUCACIÓ I CIÈNCIA											
CULTURA											
EDUCACIÓ I CIÈNCIA											
SST*											
TREBALL I SEGURETAT SOCIAL											
SANITAT I CONSUM											
OBRES PÚBLIQUES, URBANISME I TRANSPORTS											
INDÚSTRIA, COMERÇ I TURISME											
AGRICULTURA, PESCA I ALIMENTACIÓ											
MEDI AMBIENT											

*SST: SANITAT, SEGURETAT SOCIAL I TREBALL

3.2 Els òrgans directius

Dirigir l'administració manifesta la capacitat de govern, ja que el Consell assigna a l'administració uns objectius concrets en funció de la política que emprèn. Un aspecte primordial en són els càrrecs de designació política: els llocs de treball als quals no se'ls atribueixen requisits formals per ser proveïts, sinó que són determinats discrecionalment per l'autoritat facultada (Mesa, 2000: 7). Dit en altres paraules, són ocupats per persones de confiança del govern per completar-ne la funció directiva, i per tant no hi accedeixen per la via funcionarial.

Els alts càrrecs formen el nivell directiu de les conselleries, i es caracteritzen per ser nomenats per designació política, d'acord amb la confiança amb el conseller, que els proposa, i el Govern, que els nomena. La Llei de Govern (5/1983) esmenta només dues categories de càrrecs de designació política: els alts càrrecs i els directius de les empreses públiques i organismes autònoms (tant de la mateixa Generalitat com de les institucions de titularitat estatal implantades a la Comunitat Valenciana) (article 21). En la denominació d'alts càrrecs s'hi inclouen els sotssecretaris, els secretaris i els directors generals (article 73), però disposen del mateix rang els directius esmentats²⁰⁰.

D'una altra banda, però, cal considerar el personal eventual, que forma el gabinet del conseller. Encara que no es tracta d'una unitat directiva, és format per personal designat per criteris polítics. Tanmateix, tots els reglaments d'estructura i organització dels departaments estableixen un òrgan, el Consell de Direcció, format pel conseller, els titulars de les unitats directives i el cap del gabinet del conseller²⁰¹. Per aquest motiu, aquesta darrera figura es podria considerar un càrrec polític equivalent als denominats alts càrrecs. Aquest criteri és discutible, però fa llum sobre la composició política dels equips dels departaments²⁰².

²⁰⁰ També en disposen els directors del Gabinet Jurídic, de la Intervenció General i del Secretariat del Govern.

²⁰¹ En algun Reglament d'Estructura i Organització es denomina Equip de Direcció (per exemple en el Decret 135/1985, que correspon al Departament d'Administració Pública). Finalment, cal afegir que, amb excepcions comptades, el secretari general actua de secretari del Consell de Direcció.

²⁰² Els reglaments estableixen que els responsables de les unitats administratives també poden assistir a les reunions del Consell de Direcció, d'acord amb el criteri del conseller. Tanmateix, cap

Pel que fa als òrgans pròpiament administratius són, per ordre descendent, els següents: àrea, servei, secció i negociat. Cal precisar que els responsables de les àrees i dels serveis hi accedeixen pel sistema de lliure designació entre funcionaris de carrera²⁰³. És a dir, que el conseller nomena d'entre els funcionaris, de manera lliure, la persona que ha d'ocupar la direcció de la unitat. En canvi, la resta de persones que formen part de les unitats administratives hi accedeixen per la carrera funcional. El quadre 2 resumeix de manera gràfica l'estructura:

Quadre 2. Estructura directiva dels departaments de l'administració valenciana (1983-1995)

Nivell polític	Designació política	Conseller
		<i>Sotssecretaria General</i> ¹
		Secretaria General
		Direcció General
		Gabinet del conseller
Nivell administratiu	Lliure designació	Delegat Territorial
		Cap d'Àrea
		Cap de Servei
	Carrera funcional	Secció, negociat, etc.

¹: La Sotssecretaria General és una unitat facultativa, que només s'ha creat en ocasions puntuals (vegeu l'apartat següent).

Malgrat que l'Estatut limiti el nombre de membres amb responsabilitats executives, l'administració no ha servit per augmentar els càrrecs polítics. És a dir, no s'ha aprofitat per ocupar totes les unitats possibles, sinó només les secretaries,

reglament esmenta que en siguin membres permanents, ja que accedeixen a l'administració per la carrera funcional.

²⁰³ La lliure designació quedarà circumscrita als llocs de nivell corresponents a Direcció de Servei o superior (article 20 de la Llei 10/1985, de la Funció Pública Valenciana). Més endavant, la Llei es reforma: "es cobriran per aquest sistema els llocs de nivell vint-i-vuit i superiors, les secretaries dels alts càrrecs i els llocs singulars que així figuren en les relacions de llocs de treball, d'acord amb el caràcter directiu o especial responsabilitat" (article 14.b de la Llei 5/1994, de 24 d'octubre, de modificació parcial i urgent del Text Refós de la Llei de la Funció Pública Valenciana, que dona una nova redacció a l'article 20).

direccions generals i gabinets del conseller²⁰⁴. Aquesta contenció es percep en la sotssecretaria general, que la Llei 5/1983 considera facultativa. El legislador la contempla per als departaments més grans, amb més recursos humans i més complexos d'estructura. A la pràctica, només un departament s'ha estructurat amb aquest òrgan.

3.2.1 La sotssecretaria i la secretaria generals

La sotssecretaria es tracta d'una figura facultativa, encarregada d'inspeccionar tots els serveis de la conselleria i comandar-ne el personal. A més, l'article 74 de la Llei 5/1983 afegeix que, per tractar-se d'una figura de la màxima confiança del conseller, també li corresponen les funcions que ell li encomani, tot deixant un marge de discrecionalitat per conformar-la.

La secretaria general és la segona autoritat del departament. Les funcions pròpies que li atorga la Llei 5/1983 el configuren com a cap administratiu superior del departament, d'acord amb el patró del sotssecretari dins de l'Administració de l'Estat. D'una altra banda, és l'òrgan normal de comunicació amb els altres departaments i amb les diferents administracions públiques, i també coordina les actuacions de les transferències de funcions i serveis. En el cas que no hi hagi sotssecretari general, la situació més habitual, el secretari n'assumeix les funcions. Sota la direcció del secretari general, hi ha una secretaria general administrativa, que atén tots els serveis generals del departament i que representa la màxima jerarquia dins del nivell administratiu (article 79). Les funcions que li corresponen són descarregar el secretari general de les tasques internes (administració, règim interior i gestió dels serveis generals).

Les funcions de la secretaria general, malgrat ser un òrgan de confiança política, corresponen en bona mesura a qüestions de tipus tècnic (assistència tècnica, informes econòmics i legals, organització del treball, compilacions normatives, elaborar estadístiques i tramitar els afers de personal). Les funcions polítiques, derivades del

²⁰⁴ Aquesta contenció es predica del conjunt de l'Administració valenciana, que "en comparació amb la d'altres comunitats autònomes del mateix rang i nivell competencial, és la més petita (...), i fins i tot està per sota de la mida de governs de comunitats autònomes de menys pes competencial, com Balears o Canàries." (Iruere, 1994: 117)

vinde de confiança amb el conseller i el Govern, són més escasses des del punt de vista legal. Efectivament, hi ha només dues funcions que són explícitament polítiques de les 10 que enumera l'article 75 de la Llei 5/1983: elaborar projectes o plans d'actuació i programes de necessitats de la conselleria (75.1) i informar [al conseller] sobre els assumptes que cada conseller ha de sotmetre al Ple del Consell o al president (75.4). La resta de funcions són les següents:

2 Prestar assistència tècnica al conseller i directors generals en tot allò que es requeresca.

3 Informar al personal directiu de cada conselleria de la procedència legal i viabilitat econòmica de llurs programes d'actuacions.

5 Proposar la reforma que s'encamine a millorar i perfeccionar els serveis dels distints centres de la conselleria, i preparar allò relatiu a l'organització i mètode de treball, atenent principalment als costos i rendiments.

6 Proposar normes generals sobre adquisició de material i quantes disposicions afecten el funcionament dels serveis.

7 Preparar compilacions de les disposicions vigents que afecten el Consell, proposar les refundicions i revisions de textos legals que es consideren oportunes i cuidar de les publicacions tècniques, periòdiques o no, de cada conselleria.

8 Dirigir i facilitar les formació d'estadístiques sobre les matèries de competència del Consell, en allò que afecte a cada conselleria, en col·laboració amb l'Institut Nacional d'Estadística o altres organismes que es consideren convenients.

9 Tramitar els ascensos, destins, excedències, jubilacions i permisos dels funcionaris públics i altre personal que presten serveis en la conselleria, d'acord amb les disposicions legals i reglamentàries.

10 En cas d'inexistència de sotssecretari, assumirà les funcions pròpies d'aquest.

Totes aquestes vuit funcions esmentades perfilen una figura de suport administratiu, encomanada de proposar les millores econòmiques, legals i organitzatives del departament, i que té poc en compte la capacitat de decisió política. Per bé que la legislació remarca les atribucions administratives del secretari general, cal destacar-ne les funcions polítiques. Per això, disposa d'una secretaria general administrativa, l'òrgan màxim del nivell burocràtic, que el descarrega de les tasques més rutinàries (el règim interior i la gestió dels serveis generals). De fet, el funcionament del nivell

directiu de les conselleries es basa en un òrgan, sense denominació específica, de caràcter col·legiat, format per tots els secretaris generals i el conseller de la presidència, el qual el presideix²⁰⁵, que prepara els afers que el Consell ha de tractar i aprovar, i que proposa al Consell els acords que creu convenients²⁰⁶. Evidentment, es tracta d'un òrgan polític, que avança i resol les qüestions que competeixen el Consell, gràcies a la confiança personal i política entre els consellers i els secretaris generals²⁰⁷. Segons els anys, també en forma part el director del Secretariat del Govern i el conseller d'Administració Pública. L'aspecte que el fa decisiu consisteix en què prepara els afers que el Consell ha de tractar i aprovar. En altres paraules, constitueix un òrgan executiu que discuteix, proposa i elabora els acords que el Consell ha de prendre. El volum de qüestions i de decisions que el Consell ha de resoldre necessita ser descarregat en un òrgan de la confiança política màxima. Es pot afirmar que el col·legi de secretaris generals actua com un govern efectiu. Evidentment, però, la capacitat de decisió última recau en el president i els consellers.

3.2.2 La direcció general

La direcció general és l'òrgan especialitzat per la matèria sobre la qual té competència. És la unitat que agrupa els serveis d'un departament d'acord amb la seva intervenció en un àmbit material. La direcció general és un òrgan també polític, el titular del qual és nomenat per criteris de confiança i de fidelitat al projecte del Govern, alhora que exerceix competències de direcció administrativa. Si la Llei 5/1983 configura la secretaria general com un òrgan de suport general del departament, la direcció com un òrgan de gestió i direcció de les unitats (serveis, seccions i negociats) que intervenen en

²⁰⁵ Entre el 1983 i el 1985 el presideix el conseller de la Presidència (Decret 87/1983, de 18 de juliol); entre el 1985 i el 1992 el sotssecretari de la Presidència (Decret del Consell 152/1985, de 4 d'octubre); i entre el 1992 i el 1995 el conseller d'Administració Pública, assistit pel director del Secretariat del Govern (Decret 92/1987, de juliol).

²⁰⁶ La regulació sobre el nivell directiu s'inspira en l'administració central. Per exemple, la Llei d'Organització de l'Administració Central de l'Estat (Llei 10/1983, del 16 d'agost), aleshores vigent, estableix la Comissió General de Sotssecretaris, que prepara les reunions del Consell de Ministres (article 5).

²⁰⁷ A d'altres comunitats autònomes, com a Catalunya, en canvi, el Consell Tècnic és previst a la llei, com a òrgan col·legiat de suport del Govern, format pels secretaris generals i el secretari general de la Presidència (article 17, Llei 13/1989). Ja existia i funcionava bastant abans de ser regulat, però. Li correspon estudiar i preparar els acords que s'han de sotmetre al Govern: és l'òrgan principal de suport a l'actuació del Govern (Matas, 1993).

un àmbit material (salut, transports, ensenyament mitjà, etc.). De totes maneres, la Llei esmentada atribueix més facultats de tipus tècnic que no pas polític a la direcció general. En canvi, atesa la seva funció directiva dels serveis i de les unitats interventores, la persona que ocupa el càrrec de director general acostuma a tractar amb els sectors socials afectats per l'àmbit del departament, cosa que el defineix, a la pràctica, com un càrrec de perfil netament polític. Aquest paper, però, queda poc desenvolupat a les normes legals. Així, les funcions que l'article 76 de la Llei 5/1983 enumera són:

1 Disposar allò que concerneix al règim intern dels serveis de la seua direcció i resoldre els respectius expedients, quan no siga facultat privativa del conseller o del sotssecretari.

2 Dirigir i gestionar els serveis i resoldre els assumptes que li assigne el reglament orgànic de la conselleria, o que el conseller encomane a la seua incumbència.

3 Vigilar, fiscalitzar i supervisar el funcionament de totes les dependències al seu càrrec.

4 Proposar al conseller la resolució que estime procedent en assumptes que siguin de la seua competència i la tramitació dels quals correspon a la direcció general.

5 Establir el règim intern de les oficines que d'ells depenguen.

6 Elevar anualment al conseller un informe sobre el funcionament, cost i rendiment dels serveis als seu càrrec, proposant les modificacions que li assignen les lleis, reglaments o el conseller.

La direcció general manté una projecció sobretot externa, en tractar amb els sectors socials afectats per les actuacions del departament. Aquest vessant el defineix, de manera especial, com un càrrec de perfil polític, de negociador. D'una altra banda, però, a diferència de la sotssecretaria i de la secretaria generals, aquesta unitat només comanda uns pocs serveis, motiu pel qual els titulars acostumen a tenir un perfil més tècnic. En altres paraules, la formació professional dels directors es relaciona de manera directa amb la matèria que dirigeixen, mentre que els secretaris i sotssecretaris mantenen una formació més generalista, directiva.

Els departaments s'han organitzat en una mitjana de 4 o 5 direccions generals en un mateix període. Tanmateix, el nombre de direccions ha oscil·lat de manera

considerable, ja que l'estructura dels departaments ha variat en funció dels àmbits competencials i dels criteris d'ordenació de cada conseller. Així, arran dels processos de transferències des de l'administració central, les conselleries hi han adaptat l'estructura. D'una altra banda, també es pot observar que el canvi de titular del departament, o bé el canvi de secretari general, coincideix amb una modificació de l'organització, el nombre i els serveis de les direccions generals. Per això, la variació d'aquestes unitats és considerable, almenys si s'atén als canvis de denominació i de titular. A més, no es pot descartar que la creació, modificació o supressió de les direccions no correspongui a la voluntat de disposar d'un equip polític més cohesionat.

També cal tenir en compte les unitats directives dels organismes autònoms i les empreses públiques, que es troben sota l'autoritat del conseller del departament al qual s'adscriuen. Els titulars de l'administració institucional i del sector públic econòmic tenen el rang de director general²⁰⁸, i són nomenats per criteris polítics. Tanmateix, a mesura que l'òrgan és més especialitzat, el perfil dels titulars és més tècnic, fins al punt que sovint es tracta de persones desvinculades del partit socialista. També cal tenir en compte que alguns d'aquests òrgans han estat anteriorment simples direccions generals. Els organismes i les empreses que són dirigits per càrrecs de designació política comprenen: la Ràdio Televisió Valenciana (RTVV), l'Institut Valencià d'Administració Pública (IVAP), l'Institut Valencià d'Estadística (IVEst), l'Institut Valencià de Finances (IVF), el Servei Valencià de la Salut (SVS), l'Institut Valencià de la Joventut (IVJ), l'Institut Valencià de la Dona (IVD), l'Institut Valencià de Serveis Socials (IVSS), l'Institut Turístic Valencià (ITV), l'Institut Valencià d'Energia (IVEn), l'Institut de la Mitjana i Petita Indústria Valenciana (IMPIVA) i l'Institut Valencià d'Investigacions Agràries (IVIA).

²⁰⁸ En 5 nomenaments, d'un total de 33, el rang ha estat de secretari general. Es tracta del Servei Valencià de la Salut i de l'Institut Valencià de Serveis Socials, que disposaven d'un secretari i també d'un director, atès el volum de la gestió. Un altre cas correspon a l'Institut de la Mitjana i Petita Indústria Valenciana, el titular del qual va obtenir el rang secretari general durant un temps, i posteriorment el de director general (Font: DOGV).

3.3 Els càrrecs de confiança i d'assessorament

Els càrrecs de confiança i d'assessorament formen una altra categoria de designació política. A diferència dels alts càrrecs, però, no són titulars de cap unitat de l'administració ni són figures preceptives. Per aquest motiu, entre d'altres, es converteixen en llocs de treball opacs, dels quals se'n fa difícil de conèixer les funcions i les responsabilitats exactes, i com encaixen en l'estructura dels departaments²⁰⁹. D'acord amb Nieto, “los gabinetes de los altos cargos, cada uno en su escala, se han convertido ocasionalmente en importantes centros de poder real, al margen del organigrama institucional y administrativo” (1984: 39). Tanmateix, es tracta d'una afirmació de la qual es fa molt difícil comprovar-ne l'exactitud.

La legislació valenciana pren la referència de la legislació central, i més concretament de la Llei 30/1984, de Mesures per a la Reforma de la Funció Pública²¹⁰. Aquesta qualifica els llocs de treball reservats al personal eventual de confiança i d'assessorament especial, que els membres del Govern poden designar i separar lliurement²¹¹. La primera norma valenciana és el Decret 141/1984, de 22 de desembre, del Consell, que regula el personal eventual al servei de la Generalitat Valenciana. Aquest Decret conté dos articles, el primer dels quals repeteix la definició que la Llei 30/1984 estableix dels llocs de treball reservats al personal eventual. El segon article fixa un màxim de cinc d'aquests llocs per conselleria i una quantia econòmica màxima per retribuir-los a tots –12 milions de pessetes–, que cal repartir en funció de la dedicació, el nivell de titulació adient i la naturalesa de cada un. La voluntat del Consell consisteix a regular i limitar, sobretot, el nombre de càrrecs d'aquest tipus. A més, n'estableix els mateixos per a cada departament, al marge del pes institucional de cada un –sobretot la Presidència. D'altra banda, però, el sou de cada lloc pot diferir en funció de les tasques encomanades. De totes maneres, la legislació no només permet a

²⁰⁹ Una de les poques excepcions prové de l'administració de la Generalitat de Catalunya, on, gràcies a una investigació de diputats d'ERC, s'ha pogut conèixer el nombre, el nom i les retribucions dels assessors del període 1998-2001. A la pràctica, amb el pas del temps, el personal eventual ha servit per col·locar persones que després d'un càrrec (conseller, secretari o director general) no han sabut o no han volgut reciclar-se per entrar a treballar a l'àmbit privat. Per això, “a l'Administració de la Generalitat de Catalunya el càrrec d'assessor es pot considerar com un ‘cementiri d'elefants’.” (Matas, 2003: 108)

²¹⁰ Aquesta era la llei vigent en el període d'anàlisi comprès per aquesta tesi.

l'autoritat designar i separar el personal eventual de manera lliure, sinó sobretot definir-ne lliurement les funcions. Per això, no hi ha cap article que en descrigui de manera més específica les tasques pròpies ni la responsabilitat.

Les Corts Valencianes inicien la legislació sobre l'administració de la Generalitat amb les lleis de Govern (5/1983) i de la funció pública (10/1985). Només la segona es refereix al personal eventual, la qual en recull la definició establerta a la Llei 30/1984, de Mesures per a la Reforma de la Funció Pública. A més, concreta que el Consell n'ha d'especificar el nombre, les característiques i les retribucions, i que els consellers i el president de la Generalitat l'han de nomenar i separar. També recorda que aquest personal cessa quan ho faci l'autoritat a la qual presti la funció, i finalment disposa que cal publicar-ne el nomenament, el règim de retribucions i la dedicació al DOGV²¹². Posteriorment, el Consell aprova un altre decret sobre la matèria. El Decret 203/1988, del 26 de desembre, deroga l'anterior, i estableix una nova regulació. En resum, elimina el màxim de 12 milions de pessetes per retribuir el conjunt dels càrrecs, i per comptes d'una xifra concreta estableix que els crèdits pressupostaris n'especifiquin un. D'altra banda, manté la definició del personal eventual i el nombre màxim de càrrecs per departament (cinc). La part més interessant es troba, però, en l'exposició de motius, on es justifica el canvi arran de l'augment i de la complexitat de les competències transferides i de la integració d'Espanya a la CEE. D'acord amb el text, el canvi substancial incideix de manera especial en la Presidència de la Generalitat, cada cop més necessitada d'un assessorament precís i amb mitjans flexibles. Es pot suposar, aleshores, que els càrrecs de confiança i d'assessorament de més responsabilitat, una titulació requerida més alta i un grau de preparació més notable es troben a la Presidència.

Els llocs de treball eventual acostumen a desenvolupar funcions d'assessorament, per a les quals cal un coneixement tècnic o una experiència sòlida, o bé de confiança, i aquí cal entendre la confiança política i personal²¹³. En destaca el cap de gabinet,

²¹¹ A més, a l'article 20.2 de la Llei esmentada estableix que els consells de govern de les comunitats autònomes determinin el nombre de llocs de treball amb les característiques i retribucions reservades a personal eventual, sempre dins els crèdits pressupostaris consignats a l'efecte.

²¹² Article 6.2 de la Llei 10/1985.

²¹³ En general, però, els nomenaments, publicats als DOGV, no donen gaire informació sobre les característiques dels llocs de treball. No acostumen a fer referència a les funcions, sinó que esmenten el

present a tots els departaments. Malgrat tot, la normativa no concreta millor en què consisteix la tasca d'un cap de gabinet. Així, cal remetre's a d'altres fonts. Per exemple, en una entrevista mantinguda amb una persona nomenada en aquest càrrec, s'ha manifestat que les funcions pròpies consistien a coordinar l'agenda del conseller amb les del secretari general i directors generals, així com filtrar les sol·licituds d'entrevista o d'un altre tipus. Així mateix, una altra funció habitual consisteix a escriure informes i discursos per al titular del departament, amb el qual es reuneix cada dia per preparar els actes i l'activitat pública que li corresponen²¹⁴. En aquest sentit, el cap del Gabinet és un secretari polític, una persona que prepara l'actuació del conseller. Per aquest motiu, milita en el partit, on pot desenvolupar un càrrec en l'organigrama.

Així doncs, la regulació legal és poc detallada i precisa. Només els reglaments orgànics i funcionals dels departaments informen de l'encaix dels membres del gabinet en l'estructura. Per exemple, que tenen al càrrec les relacions informatives i amb els mitjans de comunicació, així com la cura de la imatge institucional. De fet, en alguns nomenaments es concreten llocs de treball de cap de comunicació o de relacions informatives, però és poc habitual²¹⁵. El cap del Gabinet dirigeix aquest òrgan que agrupa els càrrecs de confiança i d'assessorament. Aquesta figura sempre és esmentada en els reglaments orgànics i funcionals, ja que forma part, a més, del Consell de Direcció. Es tracta d'un òrgan informal, que reuneix els càrrecs de les unitats directives més el cap del Gabinet. És a dir, el conseller, el sotssecretari general (si n'hi ha), el secretari general, els directors generals i el cap del gabinet. Com és evident per la denominació, assisteix el conseller a l'hora d'elaborar, coordinar i executar el programa d'actuacions del departament. En altres paraules, reuneix l'equip polític per tal que coordini la direcció. A més, poden assistir a les sessions els directors, els caps o responsables de centres, òrgans i unitats del departament, quan el conseller ho consideri convenient. De manera semblant al Govern, aquest Consell de Direcció pot reunir-se en

grau (d'acord amb la classificació dels cossos de l'administració) i, de vegades, la retribució concreta, explícita. Només hi ha un lloc que sempre queda explícit: el cap del Gabinet.

²¹⁴ Aquestes són les funcions que una persona nomenada com a secretari general i també com a cap de gabinet va manifestar en ser entrevistat.

²¹⁵ Altres vegades s'esmenta que la persona nomenada ha de desenvolupar la funció d'assessorar en una matèria concreta (educació, cultura, estadística, etc.), o bé que té encomanada una missió particular. Aquest cas darrer es troba en la Presidència de la Generalitat, que ha nomenat un gerent per al Pavelló de la Comunitat Valenciana en l'Exposició Universal de Sevilla del 1992, un comissionat per a commemorar el 750è aniversari del Nou d'Octubre, etc.

ple o en comissions. Quan es reuneix en ple, el secretari general n'és el secretari. Quan es reuneixi en comissions, correspon al conseller de determinar-ne els membres, designar-ne el president i el secretari –sense perjudici que les presideixi personalment, com a màxima autoritat de la conselleria. Finalment, els reglaments també esmenten que el conseller pot fer constituir altres òrgans o comissions de caràcter consultiu, per a matèries concretes o afers específics.

Per acabar, cal dir que el lloc de secretari del conseller acostuma a fer-se explícit també en els nomenaments. Es tracta d'un o dos llocs per departament, generalment ocupats per dones, amb la categoria d'auxiliar administratiu o administratiu. A més, solen ser persones que ja treballen en l'administració, segurament en el mateix departament, amb les quals es manté una confiança personal, però no tan política (en el sentit que no són persones que militin o que vinguin de càrrecs en l'organització).

La Taula 39 resumeix el nombre i el tipus d'unitats directives de cada departament. Com es pot apreciar, tots els departaments han disposat d'una secretaria general i d'un gabinet del conseller. En canvi, les diferències són notòries pel que fa a les direccions generals. En un extrem, el departament de Cultura, Educació i Ciència n'ha remodelat més vegades que cap altre l'estructura, la denominació i la titularitat, motiu pel qual ha tingut un total de 25 unitats directives. En un altre extrem, el departament d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports ha disposat l'estructura de la mateixa manera, malgrat els canvis de titulars de cada unitat. Els departaments que han tingut una existència curta (Governació; Educació i Ciència; Sanitat, Seguretat Social i Treball; Cultura) també han mantingut l'organització interna inalterada, a causa de la durada del mandat.

Taula 39. Estructura superior i directiva de l'Administració (1983-1995)

Conselleria	període	Conselleria	Sots-secretaria General	Secretaria General	Direcció General	organismes autònoms i empreses públiques		Gabinet del conseller	Total unitats
						Secretaria General	Direcció General		
PRES	1983-1995	1	2	1	10		1	1	16
GOV	1983-1985	1	1	1	3			1	7
ADM	1985-1995	1	1	1	7		1	1	12
ECO	1983-1995	1		1	9		2	1	14
SST	1983-1985	1		1	5			1	8
SAN	1985-1995	1		1	6	1	2	1	12
TRE	1985-1995	1		1	6	1	1	1	11
CEC	1983-1993	1		1	20		2	1	25
CUL	1993-1995	1		1	3		2	1	8
EDU	1993-1995	1		1	6			1	9
OPUT	1983-1995	1		1	4			1	7
IND	1983-1995	1		1	3	1	3	1	10
AGR	1983-1995	1		1	9		2	1	14
MED	1991-1995	1		1	5			1	8
TOTAL		14	4	14	96	3	16	14	161

Font: elaboració pròpia de la informació del DOGV.

4 Els titulars de les conselleries i del òrgans directius de l'administració

Aquest apartat descriu la composició del Govern i de les unitats directives de l'administració: el conjunt de persones nomenades per criteris polítics. Es fixa en el nombre d'individus que n'han format part i la durada en el càrrec de cada un, que indiquen que l'estructura institucional es correspon amb la jerarquia de poder efectiva. En el Consell, la xifra de membres ha estat minsa, en relació a la de secretaris i directors generals. En part, és degut, òbviament, a la quantitat reduïda de departaments, en comparació amb les unitats directives. Però també, i més decisiu, depèn del control efectiu sobre els càrrecs polítics de l'administració. Així, quan el president i els consellers exerceixen les seves responsabilitats, es manifesta que disposen d'autoritat sobre els seus inferiors jeràrquics. La durada en el càrrec dels alts càrrecs, doncs, és força més curta, ja que depenen dels qui els nomenen.

L'apartat comença amb un recompte general del nombre d'individus amb càrrecs de designació política, per després descriure amb més detall les característiques dels nomenaments i cessaments. La descripció quantitativa s'ha realitzat gràcies a la informació que publica el DOGV sobre el nomenament de personal i els llocs de treball. Després d'elaborar-la, s'ha pogut conèixer el nom de les persones nomenades, el nombre, la durada en el càrrec i el *cursus honorum* de cada individu dins de l'administració²¹⁶.

Primer, cal dir que el nombre total d'individus és reduït, en relació amb la xifra d'unitats. De mitjana, han existit 9 departaments (amb un conseller al capdavant²¹⁷), que s'han organitzat en una secretaria general, cinc direccions generals (una correspon a un organisme autònom o una empresa pública) i un gabinet del conseller. Per tant, això suma 8 unitats per departament, i un total de 72 unitats en el conjunt de l'administració.

²¹⁶ La informació disponible és limitada, com passa en altres administracions. Per exemple, Matas afirma, referit a Catalunya, que "l'anàlisi dels consellers, els alts càrrecs i els assessors requereix abordar molts aspectes difícils de definir i, per tant, de teoritzar, i demana també estudiar fets i situacions molt poc transparents i que són ocultades pels seus responsables polítics. D'entrada, no és gens fàcil definir què és un alt càrrec (hi ha poques lleis autonòmiques que en facin una definició precisa), però també és molt complicat, per exemple, comptabilitzar i saber qui són els assessors, conèixer les característiques dels alts càrrecs, etc." (2003: 91)

Si comptem els nomenaments efectius, la xifra és de 210 individus. En altres paraules, 26 individus per conselleria en el període 1983-1995, doncs una mitjana de 3,25 individus per unitat i una durada en el càrrec de 3,6 anys per persona²¹⁸. Aquestes xifres indiquen tendències, ja que la dispersió de les dades és notable en alguns òrgans, sobretot les direccions generals. De totes maneres, en els apartats següents es donen les referències més precises.

Per concretar les dades anteriors cal fixar-se en els nomenaments en cada òrgan (vegeu la Taula 40). Com es pot apreciar, el 87% dels individus ha estat titular d'un tipus d'òrgan, i només el 13% ho ha estat de més d'un (de manera diacrònica). En aquest darrer grup, la major part de persones han passat pels càrrecs de secretari general i director general –només unes poques han estat consellers i directors generals, o bé sotssecretaris i secretari o directors generals. Del primer grup, en destaca la xifra de directors generals²¹⁹, el 66% del total. Es tracta del cas més habitual, ja que la direcció general és la unitat més nombrosa. A continuació, el 13% dels individus ha estat, només, secretari general, i el 8% només conseller. D'aquestes xifres en resulta una piràmide amb una base de directors generals, i a continuació uns estrats reduïts de secretaris i, finalment, consellers²²⁰. La trajectòria dels càrrecs polítics dins de l'administració no sembla que segueixi un procés ascendent des dels llocs inferiors fins al superiors. De totes maneres, en tractar cada òrgan per separat es podrà precisar millor l'abast d'aquesta generalització.

²¹⁷ El titular ha estat un conseller, excepte a la Presidència del Govern, en què ho ha estat la major part del temps el mateix president de la Generalitat.

²¹⁸ S'ha suposat que hi ha 9 departaments, amb 8 unitats directives cada un i 12 anys de durada de cada unitat (1983-1995).

²¹⁹ S'hi inclouen els directors dels organismes autònoms i les empreses públiques.

²²⁰ Al País Basc, la situació és prou semblant: del total d'individus, el 6% és conseller, el 17% viceconseller, el 66% director general i l'11% restant ocupa més d'un càrrec (dades referides al període 1980-1998) (elaboració pròpia a partir de les dades de Mesa, 2000: 233-235).

Taula 40. Nombre d'individus titulars d'òrgans directius (1983-1995)

<i>Tipus de càrrecs exercits</i>	<i>Persones</i>	<i>%</i>
Conseller	18	8
Secretari General	27	13
Director General	138	66
Més d'un càrrec	27	13
Total	210	100

Font: elaboració pròpia de la informació publicada al DOGV.

Els càrrecs de designació política, però, no només comprenen els titulars dels òrgans esmentats. També cal considerar el personal eventual, que s'adscriu al gabinet del conseller, per bé que en algunes ocasions a una direcció o a la secretaria general. Si els tenim en compte, la xifra total d'individus que ocupen llocs de designació política passa dels 210 esmentats als 367. És a dir, cal comptar 157 persones més, que han estat designades per a un lloc eventual (sense acumular cap altre nomenament a l'administració)²²¹. Es tracta d'una xifra prou semblant a la de directors generals (126), ja que les normes estableixen un màxim de 5 càrrecs eventuals per departament, i la mitjana de direccions ha estat també de 5 per conselleria. Aquesta similitud fa pensar que aquests dos tipus de càrrecs comencen i acaben el *mandat* en els mateixos terminis. És a dir, que el conseller, en ser nomenat, deu formar el seu equip, el qual deu acabar les tasques quan el titular del departament és cessat. Als apartats dedicats a les direccions generals i als gabinets es contrasta aquesta impressió. D'una altra banda, pel que fa a l'acumulació de càrrecs polítics, incloure el personal eventual no altera gaire les dades. Més concretament, s'observa que, del total de 367 individus amb càrrecs de designació política, 40 han acumulat més d'un càrrec (l'11% del total). Es confirma que tampoc la figura de l'assessor serveix per iniciar o acabar una carrera política.

Els individus que han estat membres del Consell, titulars de les unitats directives de l'administració i membres dels gabinets dels caps dels departaments formen el conjunt de persones nomenades per designació política. La Taula 41 els agrupa en aquestes tres categories.

²²¹ De fet, en la categoria de personal eventual hi ha 174 individus, dels quals 157 no han tingut cap responsabilitat directiva i 17 sí (com a sotssecretaris, secretaris o directors generals –dels quals, 8 també han estat caps de gabinet). Del total de personal eventual, 39 han estat caps de gabinet.

Taula 41. Nombre d'individus amb càrrecs de designació política (1983-1995)

<i>Càrrecs</i>	<i>individus</i>	<i>%</i>
Conseller	18	5
Conseller i alt càrrec	6	1
Alt càrrec	169	46
Alt càrrec i eventual	17	5
Eventual	157	43
Total	367	100

Font: elaboració pròpia a partir dels nomenaments publicats al DOGV.

En altres comunitats autònomes, la xifra d'individus que han ocupat càrrecs de designació política és força superior. Si al País Valencià la mitjana és de 122 individus per legislatura (i 70 sense comptar el personal eventual), l'estudi de Mesa, per exemple, en comptabilitza 198, al País Basc (en les cinc primeres legislatures, entre el 1980 i el 1998) (Mesa, 2000: 225 i 215-218). D'una altra banda, a Catalunya hi ha una mitjana de 89 individus per legislatura, però sense comptar el personal eventual (el qual ha ascendit d'uns pocs individus en els anys inicials, a uns 200 en el 2001²²²) (dades referides als governs de CiU) (Matas, 2003: 91). A Galícia, una mitjana de 75 individus per legislatura, només entre consellers i alts càrrecs (en les cinc primeres legislatures, 1981-2001) (Bouzas, 2001: 107 i 118). A més, cal tenir en compte que, en aquestes tres comunitats autònomes, la xifra de càrrecs i de persones designades per criteris polítics ha ascendit progressivament. En canvi, al País Valencià, l'augment ha estat menor. Les fonts consultades permeten afirmar que la Generalitat Valenciana ha contingut la politització de l'administració, durant el període analitzat.

4.1 Els consellers

4.1.1 *El nombre de titulars i la durada en el càrrec*

El total de persones que han format el Consell ha estat de 24 (sense el president), un nombre relativament alt per a un període total de 12 anys i 14 departaments diferents.

²²² Les dades referides al personal assessor i de confiança no abunden, però en l'apartat corresponent se n'ofereixen algunes.

Això suposa una mitjana de 4,25 anys de durada per persona²²³. De totes maneres, les freqüències varien en funció de cada cas. De fet, la meitat dels consellers només ha exercit durant un període de 2 anys, ja que es nomena el 1983 i cessa el 1985, o bé el 1993 i el 1995, de manera respectiva. L'altra meitat ha exercit durant un període molt més dilatat, d'almenys quatre anys, i fins hi ha tres casos de consellers amb 10 anys en el càrrec. Cal no oblidar, a més, que el Departament de la Presidència ha estat encapçalat per Joan Lerma durant 10 anys, també. Per ordre decreixent, els consellers de més durada són Birlanga, Colomer i Font de Móra, els quals tenen poca o cap vinculació amb el partit, i en canvi un perfil molt tècnic. A continuació, hi ha un grup de consellers amb sis anys d'exercici, que són Blasco, Bono, Burriel, Císcar, Domènech i García Reche. En aquest grup hi ha persones de perfil netament polític (Blasco i Císcar) amb d'altres que combinen un perfil polític i tècnic alhora. Després, amb quatre anys hi ha Bru, Escarré i Sevilla. Finalment, tots els altres casos han romàs només dos anys en el càrrec (vegeu el quadre 2). La taula següent exposa aquestes xifres:

Taula 42. Durada en el càrrec de conseller

<i>anys</i>	<i>individus</i>
2	12
4	3
6	6
10	3
Total	24

Font: elaboració pròpia de la informació del DOGV.

La durada en el Govern pot servir com a indicador de la importància d'una persona, sigui política, tècnica, derivada de la confiança personal amb el president, o una combinació d'aquests i altres aspectes. També pot servir com a indicador de la continuïtat en les polítiques. Atès que el conseller impulsa i pren les decisions relatives a les competències pròpies del departament, aleshores una durada perllongada li ha de permetre aplicar el programa de govern amb més força. En canvi, quan les modificacions són freqüents, els titulars no disposen de temps suficient per desplegar les decisions, sinó que la burocràcia, els grups de pressió o els partits acostumen a tenir més

²²³ A Catalunya, la durada del mandat dels consellers és de 5 anys (període 1980-2002) (Matas, 2003: 113), cosa que indica més estabilitat de l'executiu.

pes en l'activitat. Doncs cal esperar que els departaments amb titulars de més durada en el càrrec siguin aquells en què les polítiques hagin disposat de més coherència i aplicació. Si fos així, voldria dir que els d'Economia, Sanitat i Agricultura són els més exitosos, des d'aquest punt de vista. A continuació, els de Cultura, Educació i Ciència; Obres Públiques, Urbanisme i Transports; Indústria, Comerç i Turisme; Treball i Seguretat Social (vegeu la Taula 43). En canvi, departaments com Medi Ambient, amb 4 anys d'existència i dos titulars diferents, seria el cas oposat. Però de manera especial el cas d'Administració Pública, que ha estat dirigit per quatre persones diferents, cada una de les quals ha romàs 2,5 anys de mitjana en el càrrec. Segurament, en aquest cas les polítiques han estat poc continuistes. De fet, la producció legislativa referida a l'administració pròpia ha estat molt baixa, amb només dues lleis aprovades²²⁴. Encara més, la Generalitat destaca per la manca de regulació i de desplegament estatutari sobre el sector. Per exemple, no hi ha cap llei d'organització administrativa.

Taula 43. Durada mitjana en el càrrec de conseller, per departaments

<i>Departament</i>	<i>Anys</i>	<i>Individus</i>
Presidència	2	1
Governació	2	1
Administració Pública	2,5	4
Economia	6	2
CEC ¹	3,3	3
Cultura	2	1
Educació	2	1
SST ²	2	1
Treball	3,3	3
Sanitat	10	1
OPUT	4	3
Indústria	4	3
Agricultura	6	2
Medi Ambient	2	2
mitjana	4,25	1,7

Font: elaboració pròpia de la informació del DOGV.

¹ CEC: Cultura, Educació i Ciència

² SST: Sanitat, Seguretat Social i Treball

²²⁴ Es tracta de la Llei 2/1983, per la qual es declaren d'interès general per a la Comunitat Valenciana determinades funcions pròpies de les diputacions provincials, i de la Llei 10/1985, de la Funció Pública (reformada posteriorment per les lleis 6/1990, d'adaptació de la Llei 10/1985, i 5/1994, de modificació parcial i urgent del text refós de la llei de la funció pública).

Finalment, cal esmentar les trajectòries dels consellers. En general, han estat titulars d'un sol departament, amb l'excepció de quatre casos. El primer correspon a Blasco, que ha exercit com a titular de la Presidència i posteriorment d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports; el segon a Bono (Administració Pública i posteriorment Medi Ambient); el tercer a Sevilla (Treball i després Indústria); el quart a Escarré (Cultura i també Medi Ambient). Tots quatre han estat membres del Consell per un període dilatat, entre quatre i sis anys. Els tres primers comparteixen, a més, una trajectòria llarga en el partit i en altres càrrecs públics, que els confereix un perfil més generalista, i per tant s'entén que hagin ocupat diverses carteres, per bé que hi han altres raons. El quart, Escarré, en canvi, no prové del partit, sinó que li correspon un perfil de tècnic, d'expert en el camp del medi ambient. El pas per la Conselleria de Cultura, aleshores, prové de la seva proximitat política amb l'anterior titular, Císcar, sota el qui havia exercit de director general, i al qui relleva en el càrrec.

D'una altra banda, no es pot afirmar que els consellers vinguin d'una carrera directiva en la mateixa administració. Només una quarta part (6 individus)²²⁵ ha estat també titular d'una direcció general abans d'accedir a titular del departament²²⁶. D'aquests, tan sols dues persones han enllaçat els dos càrrecs (i en el mateix departament)²²⁷, mentre que les altres quatre han estat força temps sense responsabilitats a l'administració entre un i altre càrrec (si bé dues repeteixen el departament). Com s'aprecia, la casuística es prou variada entre aquest petit grup d'individus. De totes maneres, dirigir un òrgan directiu els ha servit per arribar a conseller. Evidentment, hi ha altres motius (trajectòria professional, militància en el partit i relacions amb el president). Pel que fa a la trajectòria posterior, cap conseller no ha estat nomenat per a un càrrec de designació política després de dirigir el departament. Com s'aprecia, el pas pel Consell no comporta una carrera en els alts càrrecs, ni prèvia ni posterior. El perfil professional, a més, confirma que no provenen dels cossos de l'administració (vegeu el capítol 3, pàgina 238).

²²⁵ Al País Basc, el percentatge és una mica superior, del 30% (període 1980-1998) (Mesa, 2000: 233); a Galícia, el 24% dels *conselleiros* també ha ocupat un alt càrrec, i un 7% un de lliure designació (període 1981-2001) (Bouzas, 2001: 108).

²²⁶ Es tracta, per ordre alfabètic, d'Antonio Escarré, Andrés García Reche, Andreu López, Aurelio Martínez, Joan Romero i Martín Sevilla.

²²⁷ Es tracta d'Antonio Escarré Esteve, primer director general d'Universitats i Investigació i després conseller de Cultura, Educació i Ciència; i d'Andrés García Reche, primer director general d'Indústria i Energia i després conseller d'Indústria, Comerç i Turisme.

4.1.2 Les remodelacions

Si una variable clau dels governs és la composició de la presidència, una altra, cada cop més considerada, és la composició de la resta dels càrrecs. Més concretament, el moviment o canvi simultani de dos o més ministres. L'argument teòric per comptar-lo és que els partits actuen com a actors unitaris quan hi ha un incentiu i les pressions externes són fortes –per exemple en la formació del govern (Budge, Keman, Woldendorp, 2000: 9). Quan els incentius i les pressions són menors, el primer ministre, com a membre d'una facció, pot fer servir els seus poders per separar o canviar els ministres d'altres faccions per beneficiar la seva. Per tant, la informació sobre els membres del Consell fa llum sobre la representació de les faccions, i els canvis de consellers (entre eleccions) sobre les modificacions dins del partit.

La composició del Consell depèn del president, que nomena i cessa els consellers. El pes del partit, però, no es pot obviar, ja que recluta les persones que han d'ocupar els càrrecs polítics. Atès que el liderat del president dins del partit, així com les relacions de poder entre les faccions, han variat, l'estructura i la composició del Consell i de l'administració també. Per exemple, en el nombre, la denominació i les competències de cada departament hi ha intervingut criteris partidistes. D'aquesta manera, la decisió de crear, suprimir o modificar les unitats directives pot ser una conseqüència de la voluntat de nomenar o cessar persones d'una facció, per exemple. De fet, els governs socialistes han començat i finalitzat d'acord amb el mandat de les Corts Valencianes, però les modificacions decisives no han seguit el calendari parlamentari. Atès que el PSPV-PSOE ha disposat de majoria absoluta en dues legislatures, i d'una majoria relativa en l'altra, els canvis de departaments i de consellers poc s'expliquen per la relació amb la cambra representativa. Hi ha dos motius centrals que indiquen els canvis. Primer, el liderat de Joan Lerma en el partit, i per tant en la Generalitat. Segon, els resultats electorals del PSOE a les Corts Generals en el 1993.

Pel que fa al primer motiu, es pot observar que l'estructura institucional, basada en la preeminència del president, s'ha reforçat gràcies a la posició del titular en l'organigrama del partit. De fet, durant tot el període analitzat, el president de la

Generalitat ha estat alhora el secretari general del PSPV-PSOE²²⁸. Tanmateix, en els anys inicials es disputa el liderat, mentre que posteriorment Lerma l'ocupa sense divisions (vegeu l'apartat referit a l'estructura organitzativa del partit, pàgina 277). L'evolució de l'equip directiu del partit es manifesta en el Consell, on hi ha primer quatre membres amb una posició forta dins de l'organització (Lerma, Císcar, Blasco i Guardiola). Per això, el titular del Departament de la Presidència no és el president (sinó Blasco), i es crea una Vicepresidència (amb Guardiola de titular, que també ho és del Departament de Governació). La posició preeminent del president queda relativitzada perquè aquests dos consellers exerceixen facultats de direcció sobre tota la institució. A més, Císcar és titular del departament amb més pressupost i personal (Cultura, Educació i Ciència). Tanmateix, les tornes canvien a mitjans del 1985, i a partir d'aquest moment el liderat del secretari general és indiscutit. Es reflecteix en una remodelació substancial en el Consell: 3 persones són cessades, una canvia de departament i tres més es nomenen per primer cop. La nova composició es resumeix en un equip de persones afins al president, sense càrrecs en el partit i, per tant, que depèn de la Presidència. És a dir, el Govern queda al marge de les faccions, i en canvi esdevé l'equip de confiança del president. Per això, el titular de Presidència passa a ser Lerma i desapareix la Vicepresidència. L'antic responsable de Presidència (Blasco) esdevé el titular de la Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports, i l'anterior vicepresident (Guardiola) és cessat i no torna a ocupar cap càrrec executiu. Pel que fa a Císcar, manté la titularitat del departament, ja que és l'únic que forma part de la Comissió Executiva Nacional, com a vicesecretari general –a més de Lerma. D'una altra banda, l'any 1985 coincideix també amb les transferències en sanitat, motiu pel qual es desdobra el departament de Sanitat, Seguretat Social i Treball, que passa a ser-ne dos: Sanitat i Consum, d'una banda, i Treball i Seguretat Social, de l'altra. La configuració del Consell, basada en vuit consellers, es manté fins al 1993, l'altre moment de canvi important –amb l'excepció del 1991, quan es crea el de Medi Ambient.

²²⁸ Aja recorda que el president d'una comunitat autònoma “es líder de la mayoría parlamentaria y además suele ser el principal dirigente del partido en la Comunidad Autónoma. Por ello, normalmente su poder no ha sido cuestionado por las críticas de la oposición, sino por la pérdida del liderazgo de su propio partido (Escuredo en Andalucía, Collado en Murcia, Garaikoetxea en el País Vasco, Hormaechea en Cantabria, Cañellas en las Islas Baleares...)” (Aja, 2003: 110) En canvi, el cas de Lerma no forma part d'aquest grup.

Efectivament, el 1993 hi ha l'altra gran remodelació del Consell, a causa dels resultats electorals del PSOE a les Corts Generals, en què obté la majoria relativa, després de la qual forma govern en minoria, però amb el suport parlamentari de CiU i del PNB²²⁹. La nova situació coincideix amb la fase d'ascens del PP i amb la difusió dels casos de corrupció. Davant de la tensió i de la mala imatge pública del partit, el president de la Generalitat opta per remodelar el Consell amb persones amb ben poca o cap vinculació al partit, i així separar més un del l'altre. Cessa 5 persones, en canvia dues de departament i en nomena 6 de noves. A més, aprofita per desdoblar la conselleria de Cultura, Educació i Ciència en la de Cultura, d'una banda, i la d'Educació i Ciència, de l'altra. En aquesta darrera, a més, nomena la persona que l'ha de succeir en la Secretaria General del PSPV-PSOE (Joan Romero), atès que es tracta del departament amb més recursos personals i un dels que té més presència en els serveis a la societat. En aquesta darrera fase, el Consell arriba al nombre màxim permès de membres, amb un total de 10 consellers.

Entre el 1985 i el 1993 hi ha altres canvis, però no obeeixen a un motiu comú. De totes maneres, els uneix una característica significativa: els nous nomenaments incorporen cada cop a persones de menys pes dins del partit, però més properes a la confiança personal del president. Per tant, a mesura que es consolida la Generalitat, el Consell es situa per sobre de les faccions, ja que perden força i protagonisme. Tanmateix, hi ha dues remodelacions importants: el cessament de Císcar (a petició pròpia) i el de Blasco. Aquestes dues persones mantenien un pes en el partit, gràcies a liderar dues seccions comarcals: l'Horta Sud i la Ribera Alta, respectivament. El 1989 cessa Císcar, que abandona els càrrecs en la política valenciana per presentar-se a les eleccions al Congrés dels Diputats d'aquell any. Comença així una carrera en els òrgans federals del partit, que el durà a ocupar-ne la Secretaria d'Organització el 1994. D'una altra banda, pocs mesos després cessa Blasco, conseller d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports, per una acusació de malversació de fons públics. El cas arriba a judici, i es resol amb una sentència que declara la manca de proves per inculpar l'acusat²³⁰. Per motius diferents, per tant, la relació de confiança entre aquests dos consellers i el president es perd. Per tot això, es pot afirmar que la identificació entre el president de la

²²⁹ Vegeu l'obra de Reniu (2002).

²³⁰ Blasco deixa el partit, però no la política, ja que posteriorment passarà a ocupar càrrecs executius en els governs conservadors.

Generalitat, el Consell i la federació valenciana del PSOE distingeix el període analitzat²³¹.

²³¹ Una altra cosa, però, són les vicissituds posteriors a l'etapa de govern, que destapen de bell nou la disputa pel liderat del partit. Tanmateix, aquests anys queden fora de l'abast de l'objecte d'aquesta tesi.

QUADRE 2. CONSELLERS DE LA GENERALITAT VALENCIANA 1983-1995
(per departaments)

1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
BLASCO											
GUARDIOLA											
		SOLER		AZAGRA		BONO			BERENGUER		
BIRLANGA											
CÍSCAR						ESCARRÉ		LÓPEZ			
MILLANA											
		DOMÈNECH						SEVILLA		SANAHUJA	
		COLOMER									
LLOMBART		BLASCO				BURRIEL					
FONT DE MORA											
BRU		GARCÍA RECHE								SEVILLA	
								ESCARRÉ		BONO	

PRE: Presidència
 GOV: Governació
 ECO: Economia i Hisenda
 ADM: Administració Pública
 CEC: Cultura, Educació i Ciència
 CUL: Cultura
 EDU: Educació i Ciència

SST: Sanitat, Seguretat Social i Treball
 TRE: Treball i Seguretat Social
 SAN: Sanitat i Consum
 OBR: Obres Públiques, Urbanisme i Transport
 AGR: Agricultura, Pesca i Alimentació
 IND: Indústria, Comerç i Turisme
 MED: Medi Ambient

4.2 Els alts càrrecs

4.2.1 Els sotssecretaris i els secretaris generals

Els sotssecretaris generals, en els departaments on n'hi ha, són la segona autoritat. Només 5 individus han ocupat aquest càrrec. Primer, una persona en el Departament de Governació, amb dos anys de mandat (1983-1985). Segon, una persona en el Departament d'Administració Pública, també durant dos anys (1993-1995). En aquest cas, de fet, es tractava d'elevat el rang del secretari general, ja que la mateixa persona exercia les funcions dels dos càrrecs. Tercer, quatre persones en el Departament de la Presidència (una de les quals ho havia estat a Governació). En aquesta conselleria, entre 1985 i 1995, hi ha dues sotssecretaries generals, un cas únic. En realitat, es tracta també d'elevat el rang dels dos càrrecs principals, que dirigeixen les dues àrees en què es divideix l'activitat del departament. Així, en un primer període, el director general de l'Assessoria Tècnica de la Presidència passa a sotssecretari (1985-1987); posteriorment, el relleva en el càrrec el director del gabinet del president, també amb la categoria de sotssecretari (1987-1995). Aquesta figura coordina els serveis relacionats amb els mitjans de comunicació massius. D'una altra banda, el secretari general ostenta el rang de sotssecretari, i s'ocupa de manera específica de la inspecció general de tots els serveis de l'administració. Dos individus han ocupat aquest càrrec. En resum, només el departament de Governació disposa d'una sotssecretaria i d'una secretaria generals alhora, dirigides per dues persones diferents. En els altres casos esmentats, es tracta de secretaris, directors generals o caps de gabinet als quals s'eleva de rang (vegeu a l'annex 2 el gràfic amb els càrrecs del Departament de la Presidència, pàgina 435).

Els secretaris generals de l'administració són la segona autoritat del departament, motiu pel qual són càrrecs ocupats per persones de la màxima confiança del conseller. En conjunt, 42 persones diferents han ocupat el càrrec de secretari general, d'un total de 14 departaments diferents i 12 anys de govern. Això suposa una mitjana de 2,4 anys per persona. En relació amb els consellers, hi ha hagut quasi bé el doble de persones i, per tant, han exercit la meitat del temps. Aquesta mitjana significa que una part dels secretaris ha durat només dos anys, en correspondència amb el mandat dels titulars del departament. L'altra part ha exercit en els departaments ocupats per un mateix titular durant un període dilatat, però en els quals els relleus de secretari general han estat

freqüents. Com es pot observar a la Taula 44 , el gruix dels secretaris generals ha romàs en el càrrec ben poc temps, entre un i dos anys (29 persones d'un total de 42, el 69%). Per ordre decreixent, els secretaris generals amb més temps en el càrrec han estat Mazón (Economia), Franco (Agricultura) i Signes (Administració Pública i Medi Ambient). Els dos primers casos coincideixen en departaments amb consellers de llarga durada, també (Birlanga i Font de Móra, de manera respectiva) (vegeu el quadre 3). A més, el cas de Mazón és significatiu, perquè el secretari general d'Economia i Hisenda negocia els pressupostos de tots els departaments amb els altres secretaris. Els altres dos, Franco i Signes són persones d'un perfil clarament polític, amb una llarga trajectòria en el partit i amb càrrecs en l'organització, en aquest cas d'àmbit comarcal, a la Costera i a la Ribera Alta, respectivament.

Taula 44. Durada en el càrrec de secretari general

<i>anys</i>	<i>individus</i>
1	11
2	18
3	6
4	4
6	1
7	1
9	1
Total	42

Font: elaboració pròpia de la informació del DOGV.

Com s'ha apuntat en l'apartat dedicat als consellers, la durada en les unitats directives de l'administració pot servir com a indicador de la importància del titular, d'una banda, i de la continuïtat en les polítiques del departament, de l'altra. Així, els departaments d'Economia i d'Agricultura són els dos amb menys nomenaments de secretaris. A més, hi coincideix que els consellers també han estat pocs. En totes les altres conselleries, en canvi, o bé hi ha hagut diversos secretaris (Cultura, Administració, Treball, Sanitat, Indústria, Obres Públiques), i per tant la durada mitjana ha estat baixa, o bé han estat departaments d'existència curta (Governació, Medi Ambient, Educació), però l'efecte ha estat el mateix. Aquestes dades indiquen que el conseller dóna continuïtat a l'equip directiu del departament, ja que els altres càrrecs

romanen força menys temps. Aquesta afirmació es pot corroborar també per als directors generals i els caps del gabinet, com es comenta als apartats corresponents²³².

Taula 45. Durada mitjana en el càrrec de secretari general, per departaments

<i>Departament</i>	<i>Anys</i>	<i>Individus</i>
Presidència	2	1
Governació	2	2
Administració Pública	2	5
Economia	6	2
CEC ¹	2,5	4
Cultura	2	1
Educació	2	1
SST ²	2	1
Treball	2	5
Sanitat	2	5
OPUT	2	6
Indústria	2,4	5
Agricultura	3	4
Medi Ambient	1,4	3
mitjana	2,4	3,2

Font: elaboració pròpia de la informació del DOGV.

¹ CEC: Cultura, Educació i Ciència

² SST: Sanitat, Seguretat Social i Treball

Finalment, cal esmentar les trajectòries dels secretaris generals. Han estat titulars d'una sola unitat directiva, amb l'excepció de tres casos. El primer correspon a Boquera, que ha exercit com a titular de la secretaria de Governació i posteriorment de Sanitat i Consum. El segon a Todolí, que ha exercit de titular a Indústria i posteriorment a Cultura. El tercer a Signes, secretari d'Administració Pública i després de Medi Ambient. Els dos primers comparteixen un perfil força tècnic, vàlid per desenvolupar-lo en diversos departaments, per bé que el motiu principal no sigui només aquest. El tercer, Signes, en canvi, prové d'una trajectòria en el partit destacada, i és l'únic secretari que

²³² Al País Basc, en canvi, la durada dels individus que ocupen un càrrec de designació política és gairebé la mateixa, entre ells: els consellers 3,6 anys, els viceconsellers 3,2 anys i els directors generals 3,5 anys (dades mitjanes del període 1980-1998) (Mesa, 2000: 188, 197, 212). En aquesta comunitat autònoma, per tant, cap d'aquestes figura predomina sobre les altres.

canvia per continuar amb el mateix conseller (Bono). En canvi, els altres consellers que canvien de departament també canvien de secretari general.

D'una altra banda, el 40% dels secretaris generals ha exercit també de sotssecretari, director, cap de gabinet o, senzillament, com a personal eventual. No es pot afirmar que els secretaris provinguin d'una experiència política a l'administració, però el percentatge esmentat tampoc es pot despreciar²³³. Per ser més precisos, el 31% ha estat també director general, i el 9% que resta ha ocupat un altre càrrec. Així, una part important de persones es recluta dels mateixos equips de direcció, o bé s'hi mantenen després d'exercir de secretari.

²³³ Al País Basc, la situació entre els viceconsellers és la mateixa (que és la figura equivalent al secretari general): el 38% ha ocupat altres càrrecs directiu (període 1980-1998) (Mesa, 2000: 234)

QUADRE 3. CONSELLERS i SECRETARIS GENERALS DE LA GENERALITAT VALENCIANA 1983-1995
(per departaments)

1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
BLASCO											
CLIMENT											
GUARDIOLA											
AGUILAR	BOQUERA										
SOLER			AZAGRA			BONO			BERENGUE		
DE JUAN			CAMPS		MARTÍNEZ	SIGNES			LLORET		
BIRLANGA										MARTÍNEZ	
BLASCO			MAZÓN								
CÍSCAR						ESCARRÉ		LÓPEZ			
FRONTERA				IBARS			GODOY		SARRIÀ		
										PEDRAZA	
										TODOLÍ	
										ROMERO	
										ORTELLS	

QUADRE 3. CONSELLERS i SECRETARIS GENERALS DE LA GENERALITAT VALENCIANA 1983-1995
(per departaments)

MILLANA					
PRIETO					
	DOMÈNECH			SEVILLA	SANAHUJA
	OLTRA	LAGARTO	DOMÈNECH	PASTOR	CASTELLÓ
	COLOMER				
	BOQUERA	1	VERA	HERNÁNDEZ	
LLOMBART	BLASCO		BURRIEL		
FLUVIÀ	LEYDA	GREGORI	LAULLÓN	VERCHER	PUERTO
FONT DE MORA					COLL
BELTRAN	LÓPEZ ESTORNELL		FRANCO		
BRU		GARCÍA RECHE			SEVILLA
GINER		JAIME	PALAFIX	TODOLÍ	GUILLÉN
				ESCARRÉ	BONO
				CLIMENT	4 SIGNES

1 VILLAMARÍN

2 VALLS

3 RÍOS

4 GARCÍA MATIES

4.2.2 Els directors generals

El total de persones que han estat titulars d'una direcció general és de 136. A més, caldria sumar-hi les 23²³⁴ persones que han estat titulars d'una empresa pública o d'un organisme autònom, perquè tenen el mateix rang²³⁵. En total, doncs, 159 individus. A cada departament hi ha hagut una mitjana de 18 persones. La durada mitjana és de 38 mesos per persona, és a dir, tres anys. El màxim és de 12 anys, el mínim de 2 mesos, i la moda d'1 any²³⁶. Si s'observen les dades, el 45% dels directors ha exercit menys de 2 anys, els quals pertanyen als departaments on la persona nomenada com a conseller ha durat el mateix temps (vegeu la Taula 46). En conjunt, les freqüències recorden força les dels secretaris generals, però la durada és major, ja que quan hi ha un recanvi de conseller, o de secretari general, s'acostuma a mantenir un temps prudencial els directors anteriors. Aquests situen el nou titular en els afers del departament, i impedeixin que es quedi sense elements de continuïtat amb les polítiques del responsable anterior. És habitual, per tant, que el relleu es produeixi al cap d'uns mesos d'arribar el conseller o el secretari nous²³⁷. Tanmateix, hi ha una minoria de directors que roman en el càrrec malgrat els canvis dels càrrecs superiors. Bé sigui perquè controlen una peça clau (com el director general de treball, que s'encarrega de les relacions amb els sindicats), bé sigui per l'especialització i el coneixement d'una àrea (com el director d'agricultura), alguns prenen una posició *intocable*. L'especialització, l'experiència obtingudes i també la situació en l'organigrama del partit impedeixen de rellevar-los.

²³⁴ Dels 136 directors generals, 10 han estat també directors d'un organisme autònom o d'una empresa pública. Per tant, si no consideréssim l'acumulació de càrrecs, diríem que 33 persones han dirigit els organismes autònoms i les empreses públiques, i no pas 23. Cal tenir en compte que algunes direccions generals passen a ser organismes autònoms i empreses públiques, sense que en canviï el titular.

²³⁵ També tenen rang de director general el cap del Gabinet Jurídic, el cap del Gabinet del President, l'Interventor General i el cap del Secretariat del Govern.

²³⁶ Les xifres no difereixen de manera remarcable entre els titulars d'una direcció general i els d'una empresa pública o organisme autònom.

²³⁷ Aquesta situació també ocorre a l'administració de la Generalitat de Catalunya on, "quan es nomena un nou conseller, la seva arribada no provoca la substitució a curt termini de tots els directors generals del departament, sinó que el perfil més especialitzat del càrrec de director general, juntament amb la necessitat que té el nou conseller de mantenir les polítiques que va endegar el seu antecessor, fan que s'opti per mantenir-lo en el càrrec durant un temps." (Matas, 2003: 96) D'una altra banda, a Galícia, "una vez fijada la estructura de la Administración, las variaciones en la composición de los gobiernos sólo afectan al contingente de secretarios generales; el cuadro de directores generales mantiene desde entonces una elevada estabilidad." (Bouzas, 2001: 120)

Taula 46. Durada en el càrrec de director general

<i>anys</i>	<i>individus</i>	<i>Individus</i> %
- de 1	15	9
1	58	36
2	24	15
3	25	15
de 4 a 5	22	13
de 6 a 7	12	7
de 8 a 12	9	5
	165	100

Font: elaboració pròpia de la informació del DOGV.

Els directors generals despleguen la seva activitat en un departament i en una direcció general. Els canvis de departament són extraordinaris: només el 8% dels individus ha passat per dues conselleries, i l'1% per tres. Però cal dir que aquest 8% es pot considerar de manera nominal, perquè es tracta de departaments que s'han desdoblats (els de Cultura, Educació i Ciència; i de Sanitat, Seguretat Social i Treball). Aquesta distribució respon a la conformació d'equips compactes i a l'especialització competencial de cada direcció. Per exemple, les persones que han estat consellers de dos departaments diferents canvien completament d'equip, ja que requereixen persones que coneguin les matèries de les quals són titulars –les excepcions són comptades. Pel que fa a la distribució per departaments, les xifres varien en funció del pes de cada un i del relleu dels titulars. Així, les conselleries amb més competències i pressupost concentren el nombre més alt de directors, d'una banda. De l'altra, els departaments amb més renovació de consellers i de secretaris generals també són els que més directors han nomenat. Aquests dos indicadors queden reflectits a la Taula 47. Primer cal destacar el departament de Cultura, Educació i Ciència, i els dos que resulten de desdoblar-lo en el 1993, que concentren el 24% dels directors. Segon, la Presidència de la Generalitat, Administració Pública, Sanitat i Treball, al voltant del 10% dels casos cada un. Finalment, la resta de departaments, amb un percentatge inferior.

Taula 47. Nombre de persones amb el càrrec de director general, per departaments

<i>Departament</i>	<i>directors</i>	<i>Directors %</i>
Presidència	18	10
Governació	3	2
Administració Pública	19	11
Economia	15	8
CEC ¹	32	18
Cultura	4	2
Educació	7	4
SST ²	5	3
Treball	16	9
Sanitat	17	10
OPUT	8	5
Indústria	13	7
Agricultura	11	6
Medi Ambient	9	5
Total	177	100

Font: elaboració pròpia de la informació del DOGV.

¹ CEC: Cultura, Educació i Ciència

² SST: Sanitat, Seguretat Social i Treball

Nota: el total suma més que el nombre d'individus amb càrrecs de director general, ja que hi ha 12 persones que passen per més d'un departament.

Pel que fa a la trajectòria en altres càrrecs, només el 20% dels directors ha ocupat algun altre lloc de designació política²³⁸. Com s'ha vist anteriorment, alguns d'ells han exercit amb posterioritat de consellers, però la majoria ha passat per una secretaria general o bé per un gabinet del conseller. Es tracta de trajectòries que ocorren dins d'un mateix equip directiu, encapçalat per un mateix conseller. Les remodelacions dels equips, per tant, aprofiten primer les persones que ja en formen part, que ja coneixen el funcionament del departament i que són de la confiança del conseller. A més, es pot apreciar que per substituir un secretari o un director general es prefereix una persona d'un nivell inferior (director o membre del gabinet, respectivament). Per tant, en el cas de directors que acumulen més d'un càrrec, primer es passa per un lloc inferior i després per un de superior. De totes maneres, la durada mitjana dels directors en el càrrec és tan

baixa, que la gran majoria només ocupa un càrrec. És a dir, dels directors en destaca la poca continuïtat. Altre cop es veu que, a mesura que es baixa per la jerarquia dels equips directius, la permanència es redueix de manera significativa.

4.3 El personal eventual

En total, 174 persones han format part del personal eventual²³⁹, de les quals 39 han estat caps de gabinet²⁴⁰. Atès que hi ha hagut 14 departaments, això fa una mitjana 12 funcionaris eventuais i 2,8 caps de gabinet per conselleria –gairebé igual que secretaris generals. Els caps de gabinet han estat una mitjana de 27 mesos en el càrrec, és a dir, poc més de dos anys²⁴¹. Com es pot veure a la Taula 48, el gruix dels caps de gabinet ha romàs en el càrrec ben poc temps, sovint només un any. És extraordinari que un individu hi romanguí tres anys o més. Quan passa, es tracta de casos en què el titular del departament també exerceix per un període llarg de temps. Així, altre cop s'observa que hi ha una relació directa i positiva entre la durada en el càrrec del conseller i la durada dels membres del seu equip.

²³⁸ En altres comunitats autònomes, com al País Basc, ocorre una situació prou semblant, ja que només el 12% els directors generals ha ocupat altres càrrecs directius en l'administració (període 1980-1998) (Mesa, 2000: 235).

²³⁹ No hi ha gaires estudis referits a d'altres comunitats. Però, gràcies a una investigació promoguda per diputats d'ERC, es va elaborar un informe sobre els assessors de la Generalitat de Catalunya, presentat el 2001 –únic en aquest camp. Entre el 1998 i el 2001, hi havia uns 200 assessors, una xifra altíssima, que reflectia un incompliment de la legislació (a més, els llocs de treball i retribucions s'elaboraven a mida de cada persona) (Matas, 2003: 110).

²⁴⁰ Encara que les dades es refereixen al període 1983-1995, només s'han trobat 2 nomenaments entre els anys 1983-1985 (que corresponen a la Presidència de la Generalitat). Això pot ser degut a la manca d'una legislació pròpia sobre la funció pública, i més concretament sobre el personal eventual, que no s'inicia fins a finals del 1984.

²⁴¹ La durada en el lloc de treball de la resta de personal eventual no es pot calcular amb precisió, ja que manquen força dades relatives a la data de nomenament o de cessament. Com que el personal eventual cessa de manera automàtica quan ho fa l'autoritat que el va nomenar (el conseller), sovint no se'n publica el cessament.

Taula 48. Durada en el càrrec de cap de gabinet

<i>anys</i>	<i>individus</i>
1	12
2	17
3	2
4	4
6	3
9	1
<i>Total</i>	<i>39</i>

Font: elaboració pròpia de la informació del DOGV.

Els gabinets s'han estructurat en un cap de gabinet i 4 funcionaris eventuais més (una o dues secretàries²⁴², un o dos tècnics i un responsable de comunicació). S'ha aprofitat doncs al màxim la possibilitat legal de disposar de 5 assessors. Per departaments, es pot observar que en aquells amb més canvis de conseller hi ha més persones nomenades (vegeu la Taula 49). Això explica la profusió de casos a Administració Pública, Treball, Indústria, Cultura, Educació i Ciència. Com és lògic, cada titular nomena les persones de la seva confiança, i és poc habitual mantenir el personal eventual del predecessor. D'una altra banda, cal precisar que, en el cas d'Agricultura i de Medi Ambient, els responsables de les unitats d'agricultura de muntanya i els directors conservadors dels Parcs Naturals (de manera respectiva) han de ser nomenats com a personal eventual, però no formen part del gabinet. Per aquest motiu, les xifres surten més elevades del que s'esperaria. Finalment, el departament de la Presidència presenta la xifra més alta, si considerem que el president ha estat sempre el mateix. En aquest cas, aquest departament requereix l'assessorament de tècnics i professionals per executar polítiques concretes. Per això, els nomenaments publicats al DOGV especifiquen sovint la tasca encomanada²⁴³, cosa que no passa en les altres conselleries.

²⁴² Es tracta de dones (34%), l'únic càrrec de designació política on predominen.

²⁴³ Per exemple, la gerència del pavelló de la Comunitat Valenciana a l'Exposició Internacional de Sevilla del 1992, el comissionat per commemorar el 750è aniversari del 9 d'octubre, els afers culturals, l'estadística, etc.

Taula 49. Nombre d'individus amb llocs eventuals, per departaments (1983-1995)

<i>Departament</i>	<i>individus</i>	<i>individus %</i>
Presidència	20	11
Governació	-	0
Administració Pública	23	12
Economia	11	6
CEC ¹	23	12
Cultura	6	3
Educació	8	4
SST ²	-	0
Treball	21	11
Sanitat	11	6
OPUT	16	8
Indústria	14	7
Agricultura ³	21	11
Medi Ambient ⁴	16	8
Total	190	100

Font: elaboració pròpia de la informació del DOGV.

¹ CEC: Cultura, Educació i Ciència

² SST: Sanitat, Seguretat Social i Treball

³ Inclou els gerents d'agricultura de muntanya

⁴ Inclou els directors conservadors dels parcs naturals.

Nota: el total suma més que el nombre d'individus amb llocs eventuals, ja que hi ha 12 persones que passen per més d'un departament.

Finalment, pel que fa a la trajectòria per l'administració, només el 7% del personal eventual ho és en més d'un departament. Es tracta de dues situacions particulars, que provenen dels consellers Bono i Sevilla, els quals canvien de cartera (el primer passa d'Administració Pública a Medi Ambient, i el segon de Treball a Indústria) i s'emporten els assessors cap a la nova destinació. Cal recordar, però, que no ocorre el mateix amb els directors generals, que presenten un perfil més tècnic i d'especialista. Això fa suposar que els membres del gabinet han de tenir una relació de confiança amb el conseller, i una formació generalista i sense experiència en els àmbits materials del departament. Al cap i a la fi, no es tracta de càrrecs responsables de cap servei. D'una altra banda, pocs individus han exercit responsabilitats de designació política. Del total d'eventuals, només el 9% ha estat secretari o director generals. Cal tenir en compte, però, que una part dels llocs eventuals correspon a la secretaria particular del conseller (14%), i una altra als directors dels serveis d'agricultura de muntanya i dels parcs naturals (8%). Es tracta de nomenaments poc polítics, en el sentit que es reserven a

funcionaris dels departaments, amb poca o cap vinculació amb el partit. En qualsevol cas, és segur que no s'hi troben persones amb càrrecs representatius ni orgànics. En canvi, en el cas dels caps de gabinet, la situació varia. El 20% ha estat sotssecretari, secretari o director generals, amb una relació estreta amb el partit (militància, càrrecs orgànics) i, sovint, ha exercit càrrecs representatius. És habitual que el perfil sigui el d'una persona jove, membre del PSPV-PSOE, que amb el pas dels anys pren més importància en la formació partidista i en les institucions. En altres paraules, entre els caps de gabinet de l'etapa de govern s'hi troben algunes persones destacades de l'etapa d'oposició (1995-2005). Aquesta dada corrobora la posició política del cap de gabinet dins de l'estructura dels departaments.

Capítol 3. La composició del Govern: els consellers, sotssecretaris i secretaris generals

Aquest capítol analitza les característiques dels consellers, sotssecretaris i secretaris generals –encara que, de manera puntual, també s’esmenten alguns aspectes referits als directors generals. A diferència dels anteriors, aquest es basa en entrevistes personals als individus que formen el nucli directiu del Govern, en sentit ampli, nomenats per la confiança amb el president de la Generalitat. Com recorda King, “when we speak of ‘executives’ in the discipline of political science, we usually have something more precise in mind. We are referring not to executive branches as a whole but to what the Marxists would call their ‘leading elements’; to the people who run them, to top management.” (King, 1975: 182)

El capítol s’estructura en diversos apartats, que tracten tres aspectes que no són, estrictament, institucionals. Es basa en el supòsit que, en els anys de definició i construcció, quan les característiques de la Generalitat encara no es troben fixades, establertes, els contextos social, polític i cultural prenen més importància. Així, primer s’analitza la posició dels individus en l’estructura social, així com la dels antecedents familiars. L’explicació sociològica destaca que la política, les institucions i els individus que n’ocupen els càrrecs, respon a l’estructura social. Es tracta d’un raonament oposat a la perspectiva institucional, però que la complementa. Atès que s’estudia una etapa fundacional, és plausible que aquesta variable hi influeixi més que en altres casos, ja afermats. Segon, s’estudia la filiació dels individus, els quals són seleccionats pel PSPV-PSOE, d’acord amb la posició que hi ocupen en l’estructura interna. A més, aquesta formació condiciona l’actuació dels governants, en organitzar una acció col·lectiva, gràcies a la qual el Consell pot prendre decisions que obtenen el suport de la majoria dels diputats. En la mesura que la federació valenciana del PSOE estigui institucionalitzada, és a dir, disposi d’una direcció incontestada, d’una cohesió i disciplina fortes, i d’una presència a tot el territori de la comunitat autònoma, l’acció de govern és més efectiva.

Tercer, es consideren les pautes actitudinals, que remeten a una explicació cultural, segons la qual el comportament dels individus depèn dels valors i les

percepcions, que n'orienten l'acció. Es tracta d'una explicació que complementa la perspectiva institucional, ja que cal una congruència entre els valors dels governants, d'una banda, i les normes i pràctiques desenvolupades pel Govern, de l'altra. En una institució creada *ex novo*, la voluntat política, formalitzada en l'Estatut, pren una dimensió primordial. Els individus, d'acord amb els seus valors i orientacions, interpreten l'Estatut i el desenvolupen per mitjà de les lleis i de les polítiques particulars. En altres paraules, l'acció de govern defineix i fixa les característiques de la institució. Aquest apartat analitza, més concretament, les actituds referides a l'organització territorial de l'estat i, especialment, a les capacitats i resultats de dirigir la l'autogovern valencià. Finalment, el capítol es tanca amb dos apartats més. Un és dedicat a les funcions i al perfil dels càrrec de conseller i de secretari general. S'analitzen els motius de nomenament i cessament, que fan llum sobre les relacions entre els membres del Govern, d'una banda; de l'altra, les percepcions vers l'activitat en el Consell i els departaments. El darrer apartat compara els resultats d'aquest estudi amb d'altres referits als governs de Catalunya i del País Basc, sobre els quals hi ha anàlisis exhaustives. Es constaten les similituds en la formació de les elits d'aquestes altres comunitats autònomes.

1 La posició en l'estructura social

Conèixer qui pren les decisions de govern d'una societat és una de les qüestions bàsiques de la ciència política (Putnam, 1976: 3). Les característiques dels governants, i de les institucions que n'organitzen el comportament, formen part de la resposta a la pregunta de perquè es prenen uns o altres acords. Una de les explicacions correspon a la posició en l'estructura social i econòmica, ja que condiciona la posició en l'estructura política. Hi ha dues maneres d'entendre la relació. La primera consisteix en la independència, segons la qual una i altra no es condicionen mútuament. Si fos així, significaria que qualsevol individu, fos quina fos la seva posició, podria formar part de les institucions de govern. En altres paraules, que tots els grups socials estarien representats d'acord amb la seva proporció. La segona, en canvi, es basa en la dependència, segons la qual les institucions de govern reflecteixen l'estructura social. L'atenció, l'interès, els coneixements i les habilitats, referits a les decisions col·lectives, es distribueixen de manera desigual entre els individus i els col·lectius. Així, als qui reuneixen les millors posicions de classe i estatus, també els corresponen les posicions de govern. La política és una activitat humana que es troba estratificada en la societat. La participació i la pertinença a les institucions polítiques es distribueixen a favor de les persones amb motivacions i coneixements, les quals accedeixen també als recursos socials i econòmics. D'acord amb Putnam, poques generalitzacions de la ciència política es basen en dades empíriques més rigoroses (1976: 9).

Tanmateix, la dependència entre l'estructura socioeconòmica i la política no és absoluta. Els dos àmbits tenen una autonomia per definir les pautes de funcionament respectives. Si la política fos una extensió de l'economia o l'estratificació social, aleshores no valdria la pena prendre-la com a objecte d'estudi: equivaldria a una activitat espúria. La política respon a una lògica pròpia de funcionament. L'anàlisi empírica ha de delimitar el tipus d'individus que formen part de les institucions, i contrastar si els membres de l'executiu, que dirigeix el conjunt de les institucions, són persones amb uns recursos qualificats. Si és cert que hi ha una dependència entre la posició social i la política, cal esperar que els consellers i secretaris generals pertanyin a les classes més privilegiades.

1.1 La classe social

Hi ha dues variables que resumeixen la relació entre els recursos socioeconòmics i els polítics: l'educació i la classe social. De fet, entre elles hi ha una relació estreta, però l'educació indica millor si es forma part dels grups que prenen les decisions col·lectives. Com afirma un analista de les elits, “formal education is the single most important entrance requirement into the higher circles” (Keller, 1963: 121). Aquest criteri es confirma, ja que tots els consellers i secretaris generals han estudiat a la universitat una carrera de grau superior. D'una altra banda, l'estatus educatiu es relaciona de manera positiva amb la classe social, que s'indica amb la professió. Efectivament, la meitat dels casos correspon a tècnics i directius de l'administració, gairebé un terç a professors d'universitat, mentre que la resta exerceixen càrrecs de direcció o professions liberals (advocats, metges o arquitectes, per exemple) (vegeu la Taula 50). La relació entre el nivell d'estudis i la professió és evident: al gruix de les professions s'hi accedeix gràcies a la titulació superior requerida. Per tant, els membres del govern pertanyen als sectors socials més afavorits, amb més bons recursos, entre els quals cal destacar l'educació universitària.

Tanmateix, no s'observa pas que els governants formin part del sector social amb la posició més elevada. No hi ha, per exemple, grans empresaris o directius, ni tampoc diplomàtics o banquers. Es pot afirmar, doncs, que hi ha una relació evident entre la posició social i la política, però que no és perfecta²⁴⁴. Aquestes dades poden interpretar-se com una debilitat del govern, i per extensió de la Generalitat Valenciana, en relació als grups socials de més poder econòmic. Si fos així, significaria que les decisions, les polítiques aplicades, podrien dependre d'aquests grups. Aleshores, els polítics tindrien una capacitat derivada, espúria, de governar la societat. Per tal d'esbrinar aquesta suposició, caldria estudiar, però, les polítiques efectives. Ara bé, les dades també permeten suposar que les institucions polítiques són autònomes, i que confereixen recursos i capacitat de governar a uns individus que, altrament, no n'obtindrien. És a dir,

²⁴⁴ S'arriba a les mateixes conclusions en el cas dels diputats socialistes de les Corts. La professió indica que predominen els professionals liberals (37%) i els professors d'universitat i d'ensenyament mitjà (22%) (Coller, 1999: 201).

que la Generalitat Valenciana serveix als grups de classe mitjana alta per reafirmar la seva posició i determinar, en certa mesura, la direcció de la tota la societat. Aquesta interpretació requeriria, també, analitzar les decisions i la intervenció de la institució en la societat i l'economia.

Taula 50. Professi3 principal

<i>Professi3</i>	<i>consellers</i>	<i>Secretaris</i>	<i>total</i>
T3cnic de l'administraci3	18	64	50
Professor d'universitat	52	15	29
Gerent, directiu	13	13	10
Professi3 liberal	13	5	8
Pol3tica	4	3	3
Total	100	100	100
n	23	39	62

Nota: la taula es refereix a la professi3 principal *abans* d'assolir el c3rrec de conseller, sotssecretari o secretari general (aquella a la qual s'han dedicat m3s temps).

D'una altra banda, s'ha identificat una relaci3 estreta i directa entre el nivell educatiu i l'origen social, indicada per la professi3 dels pares. És a dir, que els governants van accedir al batxillerat i a la universitat gr3cies a formar part de fam3lies acomodades. Una cosa comportava l'altra. Tanmateix, un sector d'individus va estudiar una llicenciatura gr3cies a les beques i al treball personal, ja que els seus pares no podien pagar-los uns estudis superiors. Dit en altres paraules, l'educaci3, per si mateixa, indica que es pot pert3nyer a la pol3tica professional, independentment de l'origen social. Es tracta d'un sector d'individus que han viscut, doncs, un ascens social. Aquesta evid3ncia corrobora que les institucions pol3tiques no reflecteixen exactament la desigualtat social, sin3 que el reclutament dels consellers i secretaris generals segueix unes pautes pr3pies, en certa mesura (vegeu l'apartat dedicat a l'origen social, p3gina 248).

Finalment, val la pena esmentar que una minoria testimonial dels governants s3n pol3tics professionals. La creaci3 de la Generalitat no ha suposat que es form3s un sector dedicat, exclusivament, a la tasca de governar. Tot i aix3, per b3 que representa un exigu

3% dels membres, amb el pas del temps ha augmentat fins a l'11%. És a dir, que *abans* d'ocupar una conselleria o secretaria general, el 3% prové d'altres càrrecs públics. Però, *després* de passar pel govern, un 11% dels casos es dedica a la política com a professional, i exerceix altres responsabilitats. Si es compara la professió anterior a l'entrada al govern i la posterior, hi ha algunes persones que es professionalitzen. D'una altra banda, cal tenir en compte que la majoria dels entrevistats són tècnics i gerents de l'administració²⁴⁵, que són, sobretot, secretaris generals. D'aquests, el 65% és un alt funcionari de la Generalitat, o en menor mesura d'alguna diputació provincial (25%), o bé de l'administració perifèrica de l'estat central (10%). Per ser més exactes, la meitat dels funcionaris ha exercit en dues administracions: perquè van començar a la central o bé a la local, i posteriorment van ser traspassats a l'autonòmica o bé van ingressar-hi, de manera respectiva. Les persones que van començar a treballar a l'administració central van assolir la condició de funcionari el 1971 i, les de la local el 1980 (es refereix a dades mitjanes). En canvi, les persones que comencen a l'administració de la Generalitat no obtenen una plaça fins al 1986, per raons cronològiques. Tot això significa que la burocràcia és una font de reclutament bàsica per aquest nivell directiu de l'administració, ja que en coneixen el funcionament. En canvi, els consellers provenen, sobretot, de la universitat. Això es deu a dos tipus de raons. D'una banda, les condicions de treball universitari permeten dedicar-se a la política, sense oblidar que es conserva la feina en el cas que el càrrec públic exigeixi una dedicació completa. D'altra, el PSPV-PSOE es refunda en els anys setanta, liderat per professors d'universitat i estudiants, els quals posteriorment també esdevenen docents. La relació personal, estreta, que mantenen entre ells explica que els nomenaments es guïïn per criteris de confiança personal. En altres paraules, els consellers provenen d'un grup reduït de companys de militància, estudis i professió (vegeu l'apartat sobre la formació del partit, pàgina 274).

En el cas dels directors generals, el perfil professional s'assembla al dels secretaris generals i consellers: un 25% són tècnics dels cossos superior de l'administració de la Generalitat, un 3% de la Diputació de València i un altre 25% són

²⁴⁵ De fet, la xifra de funcionaris augmenta fins al 60%, però algunes persones no exerceixen gaire temps la seva professió principal en el sector públic, per bé que han superat unes oposicions (10%).

professors universitaris²⁴⁶. Del primer grup, la meitat ocupa una plaça en el mateix departament en el qual ha exercit responsabilitats directives. Per tant, conèixer el funcionament i les matèries que gestiona un departament esdevé un motiu rellevant per nomenar els directors. Si fos així, significaria que una part apreciable són professionals de l'administració. Tanmateix, també podria reflectir una politització dels funcionaris que ocupen els nivells més alts, ja que, en els inicis d'una administració, el partit que la dirigeix facilita als seus militants que hi accedeixin²⁴⁷. Les dades indiquen que, del grup d'individus que són funcionaris de la Generalitat, el 63% milita en el PSPV-PSOE en els mateixos anys que ocupen la titularitat de la direcció general. Per tant, s'aprecia una politització relativa elevada. Del segon grup, la meitat provenen de la Universitat de València, una quarta part de la Politècnica de València i l'altra quarta part de la d'Alacant. En bona mesura, són catedràtics (el 50% del total) i, en menor mesura, titulars i associats (el 25% cada un). Pel que fa a les àrees de coneixements, hi ha una profusió d'economistes (un 40%), seguit dels llicenciats en ciències socials (juristes, historiadors, geògrafs, psicòlegs i filòlegs sumen el 25% dels casos). Finalment, els arquitectes i enginyers sumen el 15%, i els llicenciats en ciències naturals el 10%.

Els directors generals que s'han reclutat de la universitat es concentren en dos departaments, sobretot: la meitat dels professors d'economia al departament del mateix nom; els de ciències socials, al de Cultura, Educació i Ciència. La qualificació professional, i els coneixements de les matèries de cada conselleria, esdevé un criteri bàsic del nomenament. També ocorre el mateix en altres casos. Així, per exemple, a Medi Ambient s'han reclutat biòlegs i geòlegs; a la direcció general d'urbanisme, urbanistes. Per tant, hi ha una correspondència clara entre la competència dels serveis administratius i els coneixements del titular (per exemple, Patrimoni Artístic ha comptat amb historiadors de l'art, etc.). De totes maneres, l'altra meitat d'economistes s'ha repartit per departaments com Indústria, Agricultura, Treball o Administració. La formació generalista explica aquesta difusió, en comparació als altres col·legues

²⁴⁶ Font: Conselleria d'Administració Pública, Diputació Provincial de València i els directors de personal de les universitats valencianes.

²⁴⁷ A l'Administració de la Generalitat de Catalunya, el 50% dels directors generals havien estat, primer, subdirectors generals o caps de servei (dades referides al 1992). "Aquest fet, però, no s'ha d'entendre com un indicador de 'professionalització' dels alts càrrecs, sinó que simplement és fruit de l'elevada politització dels alts funcionaris (el percentatge de militància dels directors generals funcionaris, que és del 80%, és molt més elevat que el dels que no ho són)." (Matas, 2003: 95)

universitaris. Tanmateix, cal tenir ben present que una part decisiva dels fundadors del PSPV-PSOE prové dels departaments d'economia de la Universitat de València. Doncs formar part del Govern i de l'administració depèn, sobretot, de les relacions personals i polítiques estretes amb els dirigents de la federació. Més concretament, la meitat d'individus que són reclutats de les universitats militen en el partit en els mateixos anys que ocupen la titularitat d'una direcció general. La politització formal, doncs, és més escassa.

Finalment, entre el personal eventual hi ha gairebé el mateix percentatge de persones que actualment treballen a l'administració de la Generalitat que entre els directors (el 23%). En canvi, la universitat no actua com a centre de reclutament, ja que només el 5% del personal eventual n'és professor. Es pot suposar que les direccions generals requereixen persones amb una especialització en les matèries de les quals són competents, motiu pel qual s'hi troben més professors. D'una altra banda, malgrat que no es disposa de dades sobre la militància del conjunt dels assessors, es podrien repetir les consideracions establertes sobre la relació estreta entre càrrecs de designació política i càrrecs administratius. Per exemple, sí que es coneix que, dels caps de gabinet, el 32% treballa a l'administració valenciana, el qual també milita en el PSPV-PSOE. Sembla evident, per tant, que l'administració es troba polititzada.

1.2 El nivell d'estudis

El nivell d'estudis correspon a l'universitari de grau superior²⁴⁸, una dada que indica la relació entre l'estatus i l'activitat política²⁴⁹. Si s'observen les titulacions, encara s'aprecia millor: pràcticament, la meitat dels individus és llicenciat en dret (47%), i quasi un terç en economia (31%). A més, cal considerar els estudis de ciències socials (geografia, història, filosofia, periodisme i sociologia) (12%), medicina (5%), enginyeria (3%) i arquitectura (2%). La relació entre els estudis i l'activitat professional

²⁴⁸ Generalment, cada individu ha estudiat una llicenciatura, però cal dir que el 7% n'ha finalitzat dues. A més, cal considerar que tots els professors universitaris són doctors.

²⁴⁹ Com es dedueix de l'apartat precedent, almenys el 50% dels directors són llicenciats (ja que són tècnics dels cossos superiors de l'administració o professors universitaris).

és evident²⁵⁰. D'una banda, el perfil típic dels alts funcionaris correspon al d'una persona llicenciada en dret, que necessita aquests coneixements per accedir i desenvolupar la tasca administrativa, basada en les normes i procediments jurídics. D'una altra, els economistes també ocupen una part dels llocs d'administració, especialment en els serveis de gestió financera²⁵¹. També cal considerar, a més, que una part considerable dels dirigents socialistes provenen de la Universitat de València, sobretot de la Facultat d'Economia. Això ajuda a entendre la profusió d'economistes, però també de llicenciats en estudis de ciències socials. És a dir, que els dirigents dels partits socialistes, en els anys de la transició, formen un nucli reduït d'individus, que es coneixen a la Universitat. Alguns d'ells esdevenen professors, sobretot d'economia o d'una altra ciència social, i quan accedeixen al Consell seleccionen col·legues seus per ocupar els càrrecs polítics de l'administració.

La Universitat de València és el centre on van iniciar i acabar els estudis la majoria dels governants (66%). A aquesta, cal sumar-hi un 10% que va iniciar-los en el mateix centre, però que els va finalitzar en un altre (la Universitat de Barcelona, la Complutense o l'Autònoma de Madrid). Finalment, la resta va estudiar a Madrid (10%), Barcelona (5%), o bé en un altra ciutat (Bilbao, Múrcia, Pamplona i Munic). Les dades confirmen l'arrelament social, juntament amb l'origen geogràfic i familiar (vegeu els apartats corresponents). Dels individus que estudien fora de València, una part o tota la carrera, gairebé tots és per raó de la manca d'oferta de titulacions. Només uns pocs és perquè provenen de fora del País Valencià (es tracta de forasters que es traslladen al País Valencià per raons laborals o familiars).

1.2.1 Els estudis secundaris

L'origen social i el nivell educatiu es relacionen de manera estreta. En una societat estratificada en classes socials, les persones que provenen dels grups més ben situats poden accedir als estudis superiors. En canvi, les persones de les classes populars

²⁵⁰ També ho és en els diputats del Grup Socialista, que són diplomats o llicenciats (93% del total), dels quals el 30% és jurista i el 16% economista (Coller, 1999: 199)

²⁵¹ Altres estudis sobre les elits polítiques i administratives de les comunitats autònomes evidencien que la majoria de governants han estudiat aquestes dues carreres (Mesa, 2000) (Matas, 1995).

no disposen dels mitjans per pagar-los. La relació entre les dues variables també s'observa en els estudis mitjans, secundaris. Tanmateix, en funció del context social i polític la relació empírica pot variar. Per exemple, si hi ha un bona xarxa de centres públics, que garanteixin el dret a l'educació fins a la majoria d'edat laboral. O bé un bon sistema de beques o altres mètodes que transfereixin recursos als sectors menys afavorits. En el context de la postguerra espanyola, en el qual van estudiar els individus, aquestes dues condicions mancaven. Els instituts estatals escassejaven, així com les beques. De fet, la majoria de centres eren privats, que pertanyien a ordes religiosos. Per això, dos terços dels individus va estudiar en un centre privat (dels quals, el 85% en un de religiós), i un terç en un de públic. Tot i així, la relació entre l'origen social dels entrevistats i el centre on van estudiar el batxillerat ofereix uns resultats imprevistos. La hipòtesi de partida considera l'educació secundària com un factor que depèn de l'estratificació social. Se suposa que les persones més ben situades han estudiat en centres privats, i les persones més humils en centres públics. Tanmateix, els resultats no permeten sostenir una relació forta entre les dues variables, ja que l'única diferència remarcable és entre el grup més humil (fills de menestrals) i el més ben situat (fills de professionals liberals i empresaris): la proporció dels que han estudiat en centres privats és la meitat en el primer. En general, les diferències de proporcions són mínimes si es comparen categories menys extremes (fills de botiguers, funcionaris dels grups inferiors, mestres, etc.). ¿Per què s'obté aquest resultat? Com expliquen els mateixos entrevistats, cal cercar les raons en el sacrifici econòmic dels progenitors més humils, d'una banda, però també en l'actuació dels centres religiosos. Aquests finançaven els estudis d'alumnes sense prou recursos, però capacitats per estudiar. D'aquesta manera, van realitzar una tasca de redistribució econòmica.

D'una altra banda, l'opció d'estudiar en un institut religiós presenta una relació lleu amb la presència de la religió en la família. La proporció de famílies religioses que eduquen els fills en centres confessionals és del 65%, i la proporció de famílies poc o gens religioses del 44%. Es tracta d'una diferència que cal tenir en compte, però que no distingeix netament un i altre grup. Elegir un centre d'un d'orde depèn també de les possibilitats dels pares, del prestigi de l'institut o dels ajuts econòmics que el mateix orde ofereix a alumnes de famílies humils. A més, cal tenir en compte que la religiositat i la posició social de la família són independents, motiu pel qual la relació entre la religiositat i el tipus d'institut és dèbil (la correlació és igual a 0,2).

Finalment, cal plantejar-se la relació entre el centre educatiu i la dedicació a l'activitat política, empresarial i d'altres llocs superiors en l'escalafó social. Així, per exemple, en els països fortament estratificats com el Regne Unit, dos centres universitaris (Oxford i Cambridge) han monopolitzat tradicionalment la formació de les elits polítiques i econòmiques (Putnam, 1976: 35). D'una altra banda, en un estudi contemporani sobre els càrrecs de designació política en la Generalitat de Catalunya sota el govern de CiU, s'ha observat una concentració relativa d'individus que han estudiat el batxillerat en dos centres: el Jesuïtes i els Escolapis (representen el 45% dels que han estudiat en centres religiosos) (Matas, 1995). En aquest estudi, però, es pot descartar que els governants socialistes provinguin d'uns mateixos instituts. En general, van assistir al centre més proper al seu lloc de residència i a les aspiracions i possibilitats econòmiques dels pares. Per això, l'orde religiós del centre mostra una dispersió notable, encara que amb més presència dels Salesians i els Escolapis (vegeu la Taula 51). Tot fa pensar que aquesta distribució reflecteix que el sistema educatiu era dominat per aquests ordes, i que, si s'estudiessin altres càrrecs polítics, el lloc dels estudis secundaris dependria, altre cop, de l'origen social i territorial. Per exemple, en l'estudi de Matas, el predomini de Jesuïtes i Escolapis és degut al predomini d'un origen social (classe benestant) i territorial específics (Barcelona, i concretament el barri de Sarrià).

Taula 51. Orde religiós al qual pertanyia el centre d'estudis secundaris

<i>Orde</i>	<i>individus</i>
Salesians	20
Escolapis	20
Jesuïtes	14
Agustins	11
Marianistes	9
Seminari	9
Maristes	6
Altres*	9
Total	100
n	35

*La categoria altres inclou els Agustins, els caputxins, Jesús i Maria i el Pilar.

1.3 El lloc de naixement i de residència

A banda de la professió i del nivell educatiu, hi ha altres indicadors de la posició social. El lloc de naixement, per exemple, reflecteix que la gran majoria de governants són valencians (82%), i una minoria reduïda forasters (18%)²⁵². Els primers han nascut en una localitat valenciana o, almenys, hi han viscut des dels primers anys de la infantesa²⁵³. El 45% d'aquest grup ha crescut a la capital del País o en una altra vila de l'Horta, i el 18% en una comarca limítrof (la Ribera o el Camp de Morvedre). La concentració al voltant del cap i casal s'evidencia de manera clara. En canvi, la resta del territori aporta pocs individus (vegeu la Taula 52). Els forasters provenen de províncies diverses, sense que cap d'elles predomini, encara que abunden més les limítrofes amb les valencianes (vegeu la Taula 53). Aquestes persones es traslladen a la capital per estudiar a la universitat, cap als 18 anys (el 9% del total d'individus), o bé per motius laborals, quan ja superen els 30 anys (9%). D'una altra banda, el lloc de residència evidencia, encara més, el pes del cap i casal: la gran majoria viu a la ciutat de València (68%), o en un municipi de l'Horta (12%). En canvi, les altres grans ciutats (Alacant, Elx i Castelló) només n'aporten una minoria (el 15%). I encara pesen menys algunes viles de la Ribera Alta i la Safor (5%), que acaben de completar l'univers d'estudi.

Pel que fa al perfil sociodemogràfic, els individus són homes (92%)²⁵⁴, casats (86%) i amb dos fills, de mitjana. Pertanyen a la generació de la postguerra, que neix en els anys de més precarietat econòmica, però que viu l'etapa de creixement durant la dècada dels seixanta i setanta. Efectivament, l'any de naixement mitjà és el 1948, amb una desviació típica de 7 anys. Els nascuts abans de la Guerra Civil són una minoria (vegeu la Taula 54). Això significa que, en el moment de ser nomenats, tenen 40 anys, de mitjana (la desviació típica és de 8 anys; el mínim 26 i el màxim 64). Per tant, és un grup jove, ja que el PSPV-PSOE no disposa de personal qualificat de més edat, sinó que

²⁵² En el cas dels diputats socialistes de les Corts Valencianes, els percentatges són molt semblants: entre un 75% i un 70% són nadius, i entre un 25% i un 30% forasters (dades referides a la quarta legislatura, 1995-1999) (Coller, 2004: 98).

²⁵³ Alguns individus han nascut fora del País Valencià (perquè els seus pares eren forasters o bé valencians que treballaven en altres províncies), però ja en la infantesa passen a viure en terres valencianes (representen el 8% del total).

es centra en la generació que protagonitza l'activitat política dels anys setanta. D'una altra banda, la presència femenina es redueix de manera testimonial a mesura que s'ascendeix en l'escala de càrrecs: en el personal eventual, és del 34% (generalment en llocs de treball de secretaria), en els caps de gabinet, de l'11%, en les direccions generals, del 14%, en les secretaries generals del 9% i, finalment, només una dona ha estat consellera (representa el 4% del total)²⁵⁵.

Taula 52. Comarca on viuen la infantesa i l'adolescència

<i>Comarca</i>	<i>individus</i>
Els Ports	2
La Plana Baixa	6
L'Alt Palància	2
El Camp de Morvedre	4
L'Horta	16
València	29
La Ribera Baixa	6
La Ribera Alta	8
La Vall de Cofrents	2
La Costera	4
La Safor	6
La Marina Alta	2
L'Alcoià	2
L'Alt Vinalopó	2
L'Alacantí	6
El Baix Vinalopó	2
La Vega Baixa	2
Total	100
n	51

²⁵⁴ La presència femenina és ben mòdica entre els directors generals, també (14%), com sol passar en tots els càrrecs de govern.

²⁵⁵ La presència de dones en l'elit política valenciana continua essent mòdica en els governs conservadors (Serra, 2000: 16-22). Tanmateix, en les Corts Valencianes, el PSP-PSOE aplica mesures de discriminació positiva a partir de la tercera legislatura, motiu pel qual el nombre de dones ascendeix del 6% del Grup Socialista (1983-1991), al 20% (1991-1995), 28% (1995-1999) i 43% (1999-2003) (Coller, 1999: 196). Sens dubte, es tracta d'una mesura que considera el parlament com una cambra de representació estadística de les diferències de gènere.

Taula 53. Província on viuen la infantesa i l'adolescència

<i>Província</i>	<i>individus</i>
Alacant	14
Castelló	5
València	63
Saragossa	3
Terol	3
Albacete	3
Múrcia	2
Granada	2
Madrid	3
Orense	2
Total	100
n	62

Taula 54. Any de naixement

<i>Període</i>	<i>individus</i>
1924-1939	8
1940-1944	18
1945-1949	31
1950-1954	29
1955-1960	14
Total	100
n	62

1.4 L'origen social

L'origen social dels governants té una relació directa amb la posició social. A grans trets, es confirma que els governants provenen de famílies acomodades, amb recursos econòmics suficients per finançar els estudis universitaris dels seus fills. Tanmateix, hi ha individus que provenen dels sectors menestrals, de manera que hi ha una certa varietat. Aquests darrers casos evidencien un procés d'ascens. La variable que més bé indica l'origen és la professió dels pares i mares, i especialment la dels primers. Com es pot apreciar a la Taula 55, el 45% dels pares són empresaris, professionals o tècnics. Els empresaris pertanyen als sectors industrials i agrícoles, amb una mitjana de

28 treballadors, i han estudiat fins al batxillerat superior. La categoria de professionals i tècnics fa referència a les professions liberals, per a les quals es requereix una titulació universitària (dret, economia, medicina, enginyeria). Són persones que treballen per compte propi, encara que alguna ho fa a l'administració o en una empresa. També s'hi inclouen els directius o caps de departament d'una empresa. A continuació, un 23% és propietària d'un patrimoni (terra, local, taller), gràcies al qual desenvolupa la seva professió, per compte propi (agricultor, comerciant, etc.). Un altre grup és format per funcionaris dels cossos inferiors de l'administració i mestres (18%). Finalment, el darrer grup correspon als menestrals, treballadors manuals, bé sigui amb o sense especialització (llauradors, mecànics, pintors, etc.). Com es pot apreciar, doncs, hi ha una varietat d'orígens, però amb un predomini clar de famílies acomodades.

Taula 55. Professi3 paterna

<i>Professi3</i>	<i>individus</i>
Empresari	13
Professional, tècnic	32
Professi3 patrimonial	23
Funcionari	18
Menestral	14
Total	100
n	62

La professi3 de la mare no serveix per conèixer l'origen social, ja que els ingressos familiars depenen de la professi3 paterna. De fet, el 71% de les mares són mestresses de casa, i es reparteixen igual entre les categories de professions paternes. Les poques mares que treballen ho fan en la mateixa categoria que el marit, en el cas dels menestrals i dels negocis propis, familiars, o bé en una professi3 feminitzada, com és la de mestra d'escola. Les diferències entre pares i mares es completen pel nivell d'estudis, que és, de manera clara, inferior en el cas de les segones. Com reflecteix la Taula 56, la distribuci3 dels casos materns pren una forma piramidal, des dels estudis primaris fins als universitaris. En canvi, en els casos paterns, la distribuci3 presenta una forma més equilibrada.

Taula 56. Nivell d'estudis patern i matern

<i>Nivell d'estudis</i>	<i>Pares</i>	<i>Mares</i>
Sense estudis	3	5
Primaris	37	66
Batxillerat	24	13
Magisteri	7	11
Llicenciatura	29	5
Total	100	100
N	62	62

1.5 L'origen geogràfic

La posició social dels governants es completa amb l'origen geogràfic familiar. Si la gran majoria dels entrevistats són valencians (82%), i només una minoria forasters (18%), les proporcions no són les mateixes en el cas dels antecedents. El lloc de naixement indica que el 57% dels pares i mares són valencians, el 26% forasters, i el 18% restant correspon a matrimonis mixtos. En el cas dels pares i mares nascuts al País Valencià, un terç (32%) prové de la ciutat de València o d'una vila de l'Horta. En comparació amb els entrevistats, la dispersió de les dades és molt superior, per bé que predominen les comarques costaneres. De fet, el gruix de la població del País es concentra a la costa. Pel que fa als pares i mares forasters, han nascut en diverses províncies, amb una dispersió notable. Tot i així, les províncies que limiten amb les d'Alacant, Castelló i València, aporten la meitat dels casos. Cal dir que, dels pares i mares forasters, la majoria va emigrar cap al País Valencià (66%), mentre que la resta (33%) no ha fet mai. El primer grup correspon a persones que van traslladar-se entre el 1940 i el 1970, sobretot, per bé que també hi ha alguns casos anteriors o posteriors a aquest període. Tot i que la casuística és variada, en conjunt es tracta de persones arrelades, que han viscut la major part de la seva vida adulta al País Valencià.

La posició social de la família dels entrevistats no es relaciona, en general, amb l'origen geogràfic dels pares. És a dir, que la professió paterna és independent del lloc

de naixement patern. Hi ha una categoria, però, en què si hi ha una relació evident. En el cas dels negocis familiars, basats en una petita propietat agrícola, comercial o industrial (les professions anomenades patrimonials), els pares són tots valencians. Atès que es tracta de professions tradicionals, arrelades en les localitats d'origen, que passen d'una generació a la següent, els resultats són congruents amb l'estructura social.

1.6 La llengua materna

La llengua materna, és a dir, la llengua en la qual els entrevistats van ser educats pels pares, és el castellà en el 59% dels casos, i el català en el 41%²⁵⁶. Els catalanoparlants només provenen de famílies en les quals el pare i la mare també ho eren. Per tant, es tracta de famílies originàries de les comarques d'aquesta comunitat lingüística²⁵⁷. En canvi, els castellanoparlants presenten un origen divers. Primer, les persones forasteres, totes provinents del domini lingüístic castellà (18%). Segon, els valencians originaris de l'àrea castellana (7%). Tercer, els valencians originaris de l'àrea catalanoparlant²⁵⁸ (34%). En aquest darrer grup, s'observa que els pares i mares dels individus formen matrimonis forasters, valencians o bé mixtos. La casuística és, per tant, variada. Tanmateix, cal afegir-hi una altra variable: el lloc de residència i la posició social de la família. Efectivament, els catalanoparlants provenen de comarques i viles on la llengua pròpia es manté viva, i és usada de manera habitual pels ciutadans de totes les condicions socials. En canvi, els castellanoparlants de l'àrea catalana provenen de la ciutat de València, d'Alacant o de Castelló. És a dir, de les ciutats, on l'ús de la llengua pròpia es redueix als sectors populars. Si es pren en consideració la posició social de la família, s'observa que es tracta d'individus amb els pares professionals (advocats, metges, enginyers) i funcionaris, els quals, independentment de si són catalanoparlants o no, eduquen els seus fills en castellà. Hi ha, per tant, unes condicions individuals (l'origen dels pares), que es relacionen amb les condicions socials i polítiques (les àrees on l'ús de cada llengua és més alt). Això explica que no hi hagi cap cas de pare o mare

²⁵⁶ Només un cas esmenta les dues llengües alhora.

²⁵⁷ L'Estatut d'Autonomia estableix dues àrees lingüístiques, per bé que de manera implícita (article 7.6).

²⁵⁸ Per adscriure els individus a l'àrea castellana o catalana, es fa servir la classificació emprada a la Llei d'Ús i Ensenyament del Valencià, que n'enumera els municipis.

castellanoparlant i resident al País que usi el valencià per educar els fills. En canvi, la situació contrària és habitual: quan el pare o mare catalanoparlant viuen en una ciutat gran, empren la llengua dominant per educar els descendents.

1.7 El coneixement del valencià

El coneixement de les llengües oficials difereix. Si bé tots els individus han estat alfabetitzats en castellà, només una part són competents en la llengua pròpia²⁵⁹. Les capacitats lingüístiques depenen de factors socials i polítics. D'una banda, de la llengua parlada en la família i en la vila de residència; de l'altra, de la voluntat de saber llegir i escriure el català, que es relaciona amb l'actitud favorable a oficialitzar-lo en les institucions autonòmiques. Pel que fa a la comprensió, tots els individus afirmen que entenen el català. En canvi, una minoria reduïda diu que no sap parlar-lo (7%). Com és obvi, els que el tenen com a llengua materna l'han après en la família. Els altres l'han après en el context social catalanoparlant més proper a la seva trajectòria vital. Les respostes evidencien en quin context l'individu comença a aprendre i usar-lo. És a dir, en quin context l'ús del valencià és més estès i per tant hi ha més incentius per aprendre'l: al carrer (31%), en el cas de persones que viuen la infantesa o passen les vacances en viles de l'àrea valencianoparlant on l'ús popular és estès (per tant, cap a la ciutat de València); a la universitat (28%), en el cas de forasters que es traslladen per estudiar al cap i casal, o bé valencians residents a Alacant o València, que en començar els estudis es relacionen amb persones provinents de les comarques; a la feina (20%), en el cas de residents a València i amb professions (com metge, enginyers, funcionaris) que impliquen un tracte amb persones humils, les quals no dominen prou el castellà; en el cas de la família (11%), en persones d'origen valencià, en les quals una part de la família (però no els pares) manté la llengua pròpia; en un curs (11%), en el cas de persones castellanoparlants, que s'identificaven amb el valencianisme (van militar en el PSPV), i que entenen que calia relacionar-se en la llengua pròpia²⁶⁰. Les respostes expressen en quin ambient o lloc s'entra per primer cop en contacte amb persones

²⁵⁹ L'Estatut esmenta el valencià com la llengua pròpia de la Comunitat (article 7.6).

²⁶⁰ També es dona el cas d'una persona que treballa a l'administració de la Generalitat, on el coneixement del valencià és un mèrit per accedir a la funció pública.

catalanoparlants, en un ambient on el valencià s'usa habitualment. En resum, s'observa que l'aprenentatge depèn del context social immediat, per la necessitat d'adaptar-s'hi. En general, s'aprèn durant la infantesa o la joventut, de manera que es pot suposar que la majoria dels individus saben parlar amb fluïdesa la llengua pròpia.

En resum, entendre i saber parlar el valencià forma part d'una realitat social i d'una actitud favorable, però no es relaciona amb cap voluntat política explícita. Malgrat que durant el franquisme el valencià és prohibit en tots els usos oficials, i que socialment es troba desprestigiada, associat als estrats socials més humils i a les zones menys castellanitzades, es manté encara necessari en alguns àmbits. En canvi, saber escriure'l i llegir-lo implica una voluntat explícita, ja que es troba exclòs de qualsevol ús formal i oficial. Atès que tots els individus van ser alfabetitzats en castellà, la variable que discrimina millor és la voluntat de saber llegir i escriure el català, a la qual cal afegir-hi l'incentiu institucional (llengua cooficial). Com s'observa a la Taula 57, la relació entre la llengua materna i el coneixement formal és estreta: la proporció de valencianoparlants que sap llegir i escriure la llengua pròpia és prou semblant a la proporció de castellanoparlants que no en sap. En altres paraules, les proporcions són inverses en un i altre grup.

Taula 57. Persones alfabetitzades en català, d'acord amb la llengua materna

<i>Alfabetitzat en català</i>	<i>Llengua materna</i>	
	Castellà	Valencià
Sí	22	84
No	78	16
Total	100	100
n	36	25

En conjunt, pràcticament la meitat dels individus (47%) sap llegir i escriure en català, un coneixement que es relaciona de manera directa amb la llengua materna. D'aquest grup, n'han après gràcies a algun curs reglat (69%), per compte propi (21%), o bé en classes particulars (10%). Cal dir que les persones que assisteixen a algun curs de valencià, en general comencen primer a aprendre'l per compte propi, i després decideixen apuntar-s'hi. És a dir, que hi ha una actitud i motivació favorable, que prové

dels valencianoparlants, i especialment d'aquells amb una trajectòria més llarga en els partits polítics. Si s'observa la institució que imparteix les classes, cal distingir els individus que assisteixen al Centre Carles Salvador²⁶¹ (45% del grup) i els que ho fan als cursos de l'administració de la Generalitat (55%). Els primers provenen de comarques i viles on el valencià és hegemònic en els usos informals, i que militen o simpatitzen amb el PSPV. També hi ha alguna persona castellanoparlant, que també milita en aquesta formació. Per tant, són individus que l'aprenen en els anys de la transició, quan encara no s'incentiva, sinó tot al contrari. Els segons presenten un perfil més variat: hi ha casos d'antics militants del PSPV, que aprenen per compte propi el català, i que impulsen la valencianització de l'administració, d'una banda. De l'altra, persones que, sense provenir de cap partit valencianista, assisteixen als cursos, com una manera de donar exemple als treballadors de l'administració i identificar-se amb la política lingüística del Consell. En aquests casos, doncs, l'incentiu institucional opera.

Finalment, cal afegir que hi ha una petita part d'individus que no saben llegir i escriure el català, tots ells castellanoparlants, però que n'han après algunes nocions, bé sigui per compte propi o bé en assistir a algun curs (8% del total). Cal dir que la competència lingüística, com totes les altres dades de l'enquesta, són subjectives, provenen de les respostes dels mateixos individus. Excepte en unes poques variables, com els càrrecs públics o la militància, no es disposa d'altres fonts que puguin contrastar les informacions aportades. De totes maneres, en el cas de la competència lingüística, cal dir que l'únic indicador és la llengua en la qual han respost l'entrevista: el 63% en valencià i el 37% en castellà.

1.8 L'ús de les llengües cooficials

En una comunitat autònoma amb dues llengües oficials interessa conèixer-ne l'ús que en fan els polítics, tant en l'àmbit privat com en el públic. Com a indicadors, es prenen l'ús en la família i en la Generalitat Valenciana, quan s'ostenta el càrrec de conseller o de secretari general. El primer es refereix a la llengua de relació amb els

²⁶¹ Entitat de la ciutat de València que porta el nom d'aquest lingüista, creada el 1975, dedicada a impartir classes de valencià.

pares, la parella i els fills –en el cas dels individus aparellats i/o amb fills. Amb els pares, es manté la divisòria entre catalanoparlants i castellanoparlants: la llengua en la qual són educades les persones és la mateixa que es fa servir durant tota la vida per relacionar-se amb els progenitors. En canvi, els comportaments difereixen quan es tracta de la parella i dels fills. Tres quarts parts dels individus casats o aparellats²⁶² (73%) es relacionen en castellà amb la seva parella, i una quarta part en català (27%). Si es compara amb la llengua materna, s'observa que els individus de llengua castellana s'hi relacionen amb la parella, i que només una minoria testimonial emprà el català (6%). En canvi, entre els valencianoparlants, la majoria àmplia l'empra (66%), però una part destacada canvia al castellà (33%). Quan la parella és castellanoparlant, el matrimoni també. Aquestes dades es poden resumir de la manera següent: la llengua hegemònica en la societat esdevé la pròpia de la relació amb la parella, perquè també va servir per iniciar-la. Només si els dos membres de la parella són catalanoparlants, aleshores es manté la llengua pròpia. Per això, gairebé cap individu de llengua castellana canvia de llengua amb la seva parella.

La llengua que l'individu usa amb els fills, si en té²⁶³, depèn de la llengua materna, a grans trets. Hi ha una relació directa i forta, de manera que el 87% dels individus es relaciona amb els fills en la mateixa llengua que el van educar. Hi ha excepcions: alguns pocs castellanoparlants, que van aprendre a llegir i escriure el català, i que van militar en el PSPV, usen el valencià amb els fills (13% d'aquest grup). Alguns pocs valencianoparlants, que s'han casat amb persones castellanones i que no han militat mai o bé poc temps en el PSPV-PSOE, usen el castellà amb els fills (13% d'aquest grup). Per tant, a diferència de la relació amb la parella, els valencianoparlants transmeten encara la llengua pròpia als seus descendents. Malgrat que la situació social més estesa a l'àrea de València, on viuen els individus, sigui l'oposada, aquests valoren el valencià i no canvien d'idioma per educar els fills.

Pel que fa als usos formals, es fan servir diversos indicadors. Primer, l'ús en la docència universitària, ja que les universitats són institucions on la llengua pròpia ha

²⁶² La pregunta fa referència a la parella actual de l'individu, si n'ha tingut més d'una, o bé la parella amb qui ha conviscut més anys, en el cas d'estar desaparellat. Els individus casats o aparellats en el moment de ser entrevistats són el 95% del total de la mostra (59 individus).

²⁶³ El percentatge d'individus amb fills és del 87% del total (54 individus).

assolit una presència notable, en relació a d'altres àmbits socials. Encara que només el 29% hagi tingut com a feina principal la de professor (vegeu l'apartat dedicat a la posició social, pàgina 238), el 58% dels individus hi ha donat classes. Un altre cop s'observa que hi ha una relació directa amb la llengua materna: entre els castellans, el 83% emprava només el castellà, entre els valencians, el 75% el valencià. Les excepcions es relacionen, altre cop, amb circumstàncies polítiques. Les persones castellanques que van pertànyer al PSPV i que van aprendre el valencià, i que l'usen amb els fills, també l'usen en la docència. Les persones valencianoparlants amb poca militància en el partit, o amb una trajectòria política curta, que estan casats amb parelles castellanques i que usen el castellà amb els fills, aleshores també l'usen en la docència.

El segon indicador mesura l'ús públic quan l'individu exerceix el càrrec de conseller, de sotssecretari o secretari general. Es fixa en tres àmbits: les Corts Valencianes, la RTVV i els mitjans de comunicació escrits (declaracions, entrevistes i rodes de premsa). Els resultats reflecteixen que el castellà predomina a les Corts i davant de la premsa, però el valencià en la RTVV. Quan es tracta d'aquests mitjans públics, projectats pel govern socialista per normalitzar l'ús del valencià, entre d'altres objectius, l'ús és el més alt dels tres àmbits. En general, es tracta de declaracions i entrevistes en les quals no hi ha controvèrsia amb cap rival polític, i en els quals els entrevistadors i periodistes acostumen a usar el valencià (d'acord amb les informacions aportades pels mateixos individus). A les Corts, en les quals es debat sobretot en castellà, i on els governants han de respondre les invectives i preguntes de l'oposició, l'ús del valencià disminueix de manera significativa. Finalment, en les rodes de premsa i declaracions als mitjans privats escrits, l'ús del valencià és ben reduït, ja que les empreses editen en castellà, i els periodistes usen aquesta llengua per preguntar als polítics les qüestions de les quals són responsables. Finalment, manca comentar que una part reduïda d'individus esmenta que empraven la mateixa llengua que l'interlocutor. És a dir, que s'adaptaven a la llengua en la qual se'ls adreçaven (vegeu la Taula 58). Tot i així, en preguntar-los si podien precisar millor els usos en aquestes circumstàncies, s'observa que molt sovint hi ha un ús del castellà, que no s'explicita de manera immediata: l'interlocutor s'adreçava només en castellà si era de la premsa, bàsicament en la mateixa llengua si era un diputat, però bàsicament en català si pertanyia a la RTVV.

Taula 58. Ús públic de les llengües oficials

<i>Llengua usada</i>	<i>Àmbit</i>		
	Corts Valencianes	RTVV	Premsa
Castellà	51	30	56
Valencià	30	49	17
Segons l'interlocutor	19	21	28
Total	100	100	100
N	53	47	54

Nota: els individus que responen la pregunta són els que van intervenir a les Corts Valencianes i van fer declaracions als mitjans de comunicació. Això inclou tots els consellers i la majoria dels sotssecretaris i secretaris generals. La xifra més baixa de respostes correspon a RTVV, perquè una part dels entrevistats va exercir el càrrec quan encara no s'havia creat l'ens.

Si en l'ús privat la llengua materna és un bon predictor del comportament, en l'ús públic cal afegir-hi els incentius institucionals. Per exemple, en les declaracions davant la RTVV, gairebé tots els valencianoparlants usen la seva llengua, però davant de la premsa predomina el castellà (sobretot si es tenen en compte els que responen en funció de l'interlocutor). En les Corts, en canvi, només un terç fa servir la llengua hegemònica (vegeu la Taula 59). La conducta dels castellanoparlants, en canvi, és la següent: usen la seva llengua davant de la premsa i de les Corts, però una quarta part canvia al valencià en les declaracions davant de la RTVV. Com afirmen els mateixos entrevistats, els membres del Consell havien d'emprar el valencià a Canal 9 i Ràdio 9, ja que eren mitjans creats per normalitzar-lo.

Taula 59. Ús públic de les llengües oficials, per llengua materna

<i>Llengua usada</i>	<i>Àmbit</i>					
	Corts Valencianes		RTVV		Premsa	
	cast	val	cast	val	cast	val
Castellà	73	23	45	6	76	25
Valencià	7	63	24	88	3	35
Segons l'interlocutor	20	14	31	6	21	40
Total	100	100	100	100	100	100
N	30	22	29	17	33	20

En l'àmbit públic, doncs, el comportament lingüístic queda influït pels incentius institucionals, de manera clara. Atès que el castellà hi és hegemònic, especialment en els usos formals, els individus disposen d'un incentiu per usar-lo. La norma és usar el castellà. Tanmateix, quan la institució té per objectiu promocionar i normalitzar el català, com és el cas de RTVV, aleshores els valencianoparlants disposen d'un context propici per usar la seva llengua materna. L'incentiu també afecta una part dels castellanoparlants, però només els que ostenten el càrrec de conseller i que saben expressar-se en català²⁶⁴. En les Corts Valencianes, que disposen d'un règim de cooficialitat, però sense polítiques de discriminació positiva, els valencianoparlants usen la seva llengua materna, però de manera menys rotunda que a RTVV. Els castellanoparlants, en canvi, usen el castellà, i només una minoria respon segons la llengua dels interlocutors. Finalment, en l'àmbit dels mitjans escrits, que s'editen tots en castellà, els qui usen el valencià són només una minoria reduïda.

1.9 Les creences religioses

La relació entre les creences religioses i les institucions polítiques conforma un dels motius principals de divisió entre els ciutadans i entre els partits. En l'estudi clàssic de Lipset i Rokkan (1992), per exemple, s'esmenta l'eix confessional com un dels quatre bàsics que han estructurat la vida política occidental. Posteriorment, altres autors, com Lijphart, també recullen els mateixos eixos per caracteritzar els sistemes de partits (2000: 84-90). Per mesurar les creences religioses dels governants, en aquest cas, s'han utilitzat dos indicadors: la creença i la pràctica religioses, d'una banda, i l'opinió sobre l'ensenyament de la religió a les escoles, d'una altra. Pel que fa a la primera²⁶⁵, la gran majoria es declara agnòstica (61%), i una minoria atea (16%). Per tant, només un 23% es declara de confessió catòlica (ningú pertany a cap altre credo). Com era d'esperar, es corrobora la hipòtesi que en el PSPV-PSOE, com en les altres formacions d'esquerra, hi

²⁶⁴ Per contrastar la competència lingüística oral dels individus, l'únic indicador empíric és la llengua en la qual han respost l'entrevista. En el cas dels consellers, un 70% respon en valencià i un 30% en castellà. Els castellanoparlants que usen el castellà a la RTVV també han respost l'entrevista en aquesta llengua. En el cas dels sotssecretaris i secretaris generals, el 59% respon en valencià i el 41% en castellà.

²⁶⁵ La pregunta del qüestionari és la següent: "Pel que fa a matèria religiosa, vostè es considera: a) catòlic, b) agnòstic, c) ateu, d) creient d'una altra confessió, e) una altra ¿quina?".

ha una relació estreta entre la posició laica del partit i l'aconfessionalitat dels dirigents²⁶⁶. A més, cal considerar que els individus catòlics afirmen que no assisteixen als oficis, és a dir, que no practiquen els ritus i costums²⁶⁷. Per tant, els governants no només mantenen unes creences semblants, sinó que les diferències entre confessionals i laics no provoquen postures enfrontades sobre el rol de la religió en l'àmbit públic.

Efectivament, el segon indicador es refereix a l'actitud vers l'ensenyament de la religió en el sistema educatiu, concretament en els centres de titularitat estatal. Avui en dia, d'acord amb la LOGSE (Llei 1/1990, d'Ordenació General del Sistema Educatiu), els pares dels alumnes tenen el dret que els seus fills disposin d'una assignatura de religió, si ho sol·liciten. Gràcies als convenis entre el govern i les confessions, una persona designada per l'autoritat religiosa imparteix els continguts (Disposició Addicional Segona)²⁶⁸. L'actitud dels governants es divideix, ja que la meitat considera que cal mantenir la situació actual, però l'altra meitat és partidària de modificar-la. En aquest segon grup es poden distingir dues postures: una entén que no s'ha d'ensenyar la religió a les escoles, sigui quin en sigui l'enfocament o el contingut (56% d'aquest grup); l'altra, que caldria substituir l'assignatura actual per una d'obligatòria, sobre les religions, com a fenomen cultural, no pas per difondre cap doctrina espiritual (44%)²⁶⁹. Com s'observa, els governants mantenen postures laiques, ja que cap d'ells defensa que la doctrina religiosa formi part de l'educació obligatòria. Però mantenen diferències sobre la legislació actual, que la permet en els centres públics.

Es podria suposar que les actituds laiques es relacionen amb les creences personals, però les dades no permeten afirmar-ho. La diferència de proporcions entre

²⁶⁶ El mateix es pot dir dels diputats de les Corts Valencianes, ja que només el 37% es declara catòlic sense pràctica, i la resta indiferent, ateu o agnòstic (dades referides a la quarta legislatura, 1995-1999) (Coller, 2004: 99).

²⁶⁷ La pregunta del qüestionari és: “¿Amb quina freqüència assisteix als oficis religiosos? a) habitualment, b) ocasionalment, c) mai (excepte els casaments, enterraments, etc.), d) una altra, ¿quina?”.

²⁶⁸ “La enseñanza de la religión se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado Español y, en su caso, a lo dispuesto en aquellos otros que pudieran suscribirse con otras confesiones religiosas. A tal fin, y de conformidad con lo que dispongan dichos acuerdos, se incluirá la religión como área o materia en los niveles educativos que corresponda, que será de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos.” (LOGSE, Disposició Addicional Segona)

²⁶⁹ La pregunta del qüestionari és: “Actualment es debat l'ensenyament de la religió a l'escola pública. ¿Quina de les opcions següents s'adiu millor amb la seva postura? a) No hi hauria d'haver cap assignatura de religió; b) Hauria de mantenir-se la situació actual (una assignatura optativa); c) Caldria substituir la situació actual per l'ensenyament obligatori de la cultura religiosa; d) Una altra, ¿quina?”

ateus, agnòstics i catòlics, d'acord amb la postura sobre l'educació a l'escola, és ben reduïda (en totes les categories). Per això, la correlació general entre les dues variables és quasi nul·la (0,1). Una part de l'explicació es deu a la semblança entre les creences, perquè encara que uns es declarin confessionals i altres no, els catòlics no assisteixen als oficis²⁷⁰. Segurament, si una part considerable dels governants fossin catòlics practicants, l'actitud fóra una altra. D'acord amb la trajectòria vital (vegeu l'apartat dedicat a la socialització, pàgina 269), els individus formen part de les generacions que s'han desvinculat de l'església, de les pràctiques religioses i del seguiment de la moral dictada per les autoritats vaticanes. Per exemple, les creences religioses es desvinculen de la tradició familiar i de l'alliçonament durant l'etapa escolar. En altres paraules, que els individus es declarin catòlics, agnòstics o ateus és independent de l'ambient familiar o de la confessionalitat de l'institut on van estudiar el batxillerat²⁷¹. Cal tenir en compte que la presència de la religió en les famílies dels individus era notable: la majoria prové d'una família confessional (56%)²⁷². D'una altra banda, també la majoria va estudiar en un centre d'algun orde religiós (56%), i la resta en un centre on el catolicisme, oficial, també era present (vegeu l'apartat dedicat al nivell d'estudis, pàgina 243). Per tant, es pot afirmar que tant les creences religioses com les actituds laiques s'han format i consolidat en la socialització secundària, la qual ha modificat els valors transmesos en l'etapa primària per la família i l'escola. Cal recordar que el gruix dels governants prové d'una trajectòria política iniciada en els darrers anys del franquisme. Els partits i organitzacions democràtics d'esquerra s'oposaven als valors de la dictadura. La confessionalitat, com és sabut, n'era un dels principals. L'omnipresència del catolicisme en la vida pública, doncs, provocava un rebuig afegit al procés general de laïcització de la societat.

Els individus van formar-se en un ambient religiós, però la religió no va incidir en la socialització política. Més ben dit, l'omnipresència de la religió, i la identificació amb la dictadura, va servir per provocar una actitud de rebuig, o almenys de separació de la vida política. Per això, no és d'estranyar que només una minoria testimonial

²⁷⁰ Només un individu practica els ritus de manera habitual, i tres més de manera ocasional.

²⁷¹ La correlació entre les variables és igual a 0,2, mentre que la diferència de proporcions en totes les categories és quasi nul·la.

²⁷² La pregunta de l'entrevista és la següent: "L'ambient familiar, ¿en quina mesura diria que era religiós? a) Molt, b) Bastant, c) Poc, d) Gens.". Les categories "molt" i "bastant" s'ha considerat que expressen una religiositat alta, i les categories "poc" i "gens" baixa.

d'individus esmentin la formació religiosa com un dels motius que els va fer iniciar l'activitat política, durant la joventut. L'església que els individus van conèixer i tractar no els pretenia conscienciar de les injustícies, les desigualtats o dels aspectes conflictius de la societat, ni tampoc de la capacitat d'actuar de manera col·lectiva per resoldre'ls.

2 La filiació política

En les democràcies contemporànies els partits han esdevingut les organitzacions que seleccionen els individus que ocupen els càrrecs de govern i que n'organitzen l'actuació col·lectiva en les institucions. De la posició en els partits en depèn la trajectòria professional pública. Per això, es dedica aquest apartat a la filiació política, i se n'estudien dos aspectes. Primer, els antecedents personals i familiars. Segon, la trajectòria en els partits polítics. El primer revisa el procés de la socialització política, que permet entendre el context i els agents que van transmetre els valors i les actituds bàsiques. S'analitza el rol de la família, especialment, ja que és l'agent principal, però també perquè la dedicació a la política acostuma a heretar-se, a formar part d'una tradició. El segon es fixa en la filiació en els partits i sindicats durant els anys setanta, d'una banda, i en el PSPV-PSOE, de l'altra. És a dir, es diferencia la militància anterior i posterior al 1978, quan es crea la federació valenciana del PSOE. Aquest apartat també revisa l'evolució i l'estructura d'aquest partit, les quals expliquen el *cursus honorum* dels individus.

2.1 La socialització política

La socialització política és el procés pel qual es conformen les actituds, creences i percepcions bàsiques dels individus vers el poder públic. Hi pren una importància cabdal l'etapa primària, durant la infantesa i l'adolescència, ja que s'hi forma la personalitat. Dels agents que transmeten els valors, la família esdevé el més rellevant en la vida privada, i l'escola en la pública. Les persones que ocupen els càrrecs de decisió en les institucions provenen de famílies interessades pels afers públics, i, fins i tot, una part notable es dediquen a la política perquè el pare ja militava en alguna organització. De fet, és cert que aquesta implicació i vocació correspon a una minoria de la societat, ja que el poder és un atribut que es distribueix de manera desigual. A més, la divisió del treball fa que unes poques persones puguin optar, com a professionals, per l'activitat política.

La socialització s'ha definit com el procés pel qual l'individu interioritza la realitat política, s'identifica amb els rols atribuïts a cada persona en l'estructura i transmet les pautes culturals de les generacions precedents. La societat s'assegura la continuïtat i preveu així els canvis bruscos que podrien fer perillar l'estabilitat de les institucions (Gabriel, 1990). La socialització estabilitza les institucions i les pautes de comportament. Però no només reproduïx les estructures i actituds, sinó que també serveix als individus per reorganitzar i reinterpretar la realitat en la qual viuen. Socialitzar no significa només adoctrinar, transmetre valors i pautes de conducta, sinó que forma part de la construcció de la identitat política, en la qual l'individu també és un ésser actiu. Així, ell s'apropia dels valors, les normes i els coneixements socials, els quals refà de manera activa per construir les referències i coneixements propis. La socialització dóna continuïtat i canvi al sistema, permet desenvolupar i formar la personalitat política dels ciutadans (Percheron, 1985).

La formació de la personalitat forma part de la socialització. Per bé que no es tracta de reproduir fidelment les pautes transmeses, sí que hi ha una continuïtat, la qual l'individu pot modificar, alterar i recompondre amb l'experiència pròpia. Si bé la socialització primària constitueix la base, ja que ocorre en els anys de formació, cal no oblidar l'edat adulta, en la qual se segueix rebent i adoptant normes i valors. Cal establir una altra distinció, no pas cronològica, sinó conceptual, entre dos processos. Un s'anomena la transmissió, l'herència cultural de la família, que propicia la continuïtat dels valors i normes ideològics. Es transmet per la convivència, per la repetició quotidiana de conductes i converses. L'altre s'anomena l'adquisició, l'acumulació de fets observats, experimentats o apresos, que l'individu reelabora de manera subjectiva. Es transmet per la inculcació de discursos deliberats i allisonadors, que l'escola procura fer assimilar als alumnes.

Els agents o espais de socialització política més rellevants són, doncs, la família i l'escola, però n'hi ha d'altres. Les organitzacions polítiques, partits i sindicats, estructuren una xarxa de relacions tancada, d'una importància cabdal en les persones que es dediquen als afers públics. D'una altra banda, els grups d'amics (grups d'iguals), les associacions voluntàries i els mitjans de comunicació massiva també formen part dels protagonistes de la transmissió de valors i pautes. La família és el grup primari principal, l'espai d'intimitat que associa i fa cooperar els individus. De manera especial,

incideix en els primers anys de la vida de les persones, quan s'adquireixen els coneixements i els rols fonamentals. Les primeres concepcions amb les quals la persona s'orienta en provenen: la posició en l'estructura social, els valors i actituds bàsics. Hi ha condicions que faciliten la reproducció dels valors: el nivell d'instrucció dels pares, l'interès patern per la política, l'homogeneïtat del medi familiar, etc. D'una altra banda, l'escola transmet ensenyaments de manera explícita, i de manera implícita per mitjà de les relacions de poder entre els mestres i els alumnes. L'escola és l'espai propi de l'alliçament, per això els governs han concedit importància als continguts dels estudis i a l'organització de l'autoritat escolar. De manera general, transmet la identitat cívica, col·lectiva, la història de la comunitat política, i sovint la religió oficial. Presenta un imatge de la societat que afavoreix l'ordre²⁷³.

Per mesurar la socialització política en la família es fan servir diversos indicadors, el conjunt dels quals evidencia que els entrevistats mantenen una relació notable amb l'activitat pública. L'atenció, l'interès i la vocació polítiques es prediquen d'una minoria de la societat, que es transmeten de pares a fills. Les persones que ocupen càrrecs de govern en les institucions solen heretar aquesta professió. Aquesta afirmació genèrica s'ha de matisar en funció del context de cada comunitat. En el cas d'Espanya, la vinculació a les institucions durant la dictadura només podia ser obra de les persones favorables al règim. Per tant, en quedaven excloses totes les persones que no combregaven amb la dictadura. En canvi, en un sistema pluralista, amb drets i llibertats polítiques reconeguts, la participació en sindicats i partits permet que els individus de les diverses tendències s'expressin i s'organitzin de manera lliure i pública. Per això, no és d'estranyar que ben pocs individus tinguessin algun familiar amb responsabilitats en el franquisme: la democràcia ha suposat un recanvi d'una part dels polítics, la qual no hereta la dedicació pública. Tanmateix, hi ha altres variables que informen de la presència de la política en les famílies dels governants. Per això, es pot afirmar que bona part dels individus han heretat l'orientació i la motivació pels afers col·lectius, però no pas la dedicació. En aquest sentit, la família es manté com un agent de socialització de primer ordre, encara que no sigui l'únic.

²⁷³ Tanmateix, Coller hi afegeix un aspecte diferent. En referir-se als parlamentaris socialistes de les Corts, observa que el 68% va participar en activitats culturals a l'escola, un aspecte que desenvolupa la coordinació, la cooperació i la negociació amb els altres. Per això, els mateixos individus van implicar-

Un primer indicador és la freqüència de converses polítiques en la família, que en el 43% dels casos és alta²⁷⁴. Es tracta d'una proporció relativament baixa, en comparació amb els resultats dels estudis realitzats en altres elits polítiques de governs autonòmics²⁷⁵. En canvi, en comparació amb les dades referides als ciutadans, és elevada, i segueix la pauta segons la qual l'interès per la política es distribueix desproporcionadament en uns pocs sectors de la societat. Efectivament, l'hàbit de conversar sobre política es troba repartit de manera desigual. Així, els sectors amb més coneixements i recursos també mantenen una orientació cap als afers col·lectius més acusada. Tanmateix, en les famílies dels entrevistats no hi ha una relació entre la posició social i les converses polítiques. Si es prenen la professió i el nivell d'estudis paterns com a variables independents, no s'obté cap relació significativa amb la variable dependent. Només en una categoria: quan el pare té una professió menestral, l'hàbit de conversar sobre política és pràcticament nul en la família. En totes les altres categories, les respostes no presenten cap relació (la diferència de proporcions es redueix a la mínima expressió). Per tant, hi ha d'haver altres factors que pesin més a l'hora d'explicar la manca de relació, però no són els analitzats en l'entrevista. Finalment, cal dir que, en els pocs casos de pares amb càrrec públic o afiliats a la Falange durant el franquisme, sí que hi ha converses polítiques. En aquest cas, òbviament, es deu a la implicació del progenitor. Però, quan el pare havia militat en algun partit o sindicat abans de la dictadura, tampoc no es troba relació amb l'hàbit de conversar sobre política (tampoc si es pren la ideologia, dreta o d'esquerra, del partit com a variable de control). Vol dir que la implicació personal en la política, i les conseqüències que se'n deriven, no obeeixen a una pauta comuna, sinó més particular i subjectiva.

Un altre indicador de politització és la simpatia de la família amb els bàndols de la Guerra Civil. Pràcticament tots els individus (95%) esmenten que la seva família simpatitzava amb algun dels bàndols, mentre que una minoria testimonial afirma que no

se, posteriorment, en moviments estudiantils universitaris (dades referides a la quarta legislatura, 1995-1999) (Coller, 2004: 108)

²⁷⁴ La pregunta de l'entrevista és la següent: "Quan vostè era menut, ¿amb quina freqüència es parlava de política a casa seva?". L'escala de respostes és: "Molt, bastant, poc, gens". Les categories "molt" i "bastant" s'han considerat que expressen una freqüència alta, i les categories "poc" i "gens" una freqüència baixa.

²⁷⁵ Matas obté un 66% de respostes per al mateix indicador (1995: 117).

s'identificava amb cap d'ells (5%). Davant d'un conflicte de tanta magnitud com és la guerra, no és difícil d'entendre que els pares simpatitzessin amb un o altre, perquè és un context de politització màxima, que requereix mobilitzar tots els ciutadans. Però també cal tenir present que, atès que l'interès es distribueix de manera desigual entre la població, només els sectors orientats vers la política són més fàcilment susceptibles d'implicar-s'hi o d'identificar-s'hi. D'una altra banda, el bàndol de la guerra civil pel qual els pares simpatitzen es relaciona amb les creences religioses. En les famílies amb un ambient religiós, practicant, la proporció de simpaties pels nacionals és del 57%, però en les famílies amb un ambient poc o gens religiós, la simpatia pels nacionals és de menys la meitat (24%). Per tant, les simpaties pels republicans són, de manera respectiva, 43% i 76%. La diferència entre els dos grups és notable. Cal afegir-hi, a més, que una cinquena part dels individus (18%, concretament) afirma que la seva família es trobava dividida, ja que el pare o la mare simpatitzaven amb un bàndol, i el cònjuge amb el bàndol contrari.

Les elits polítiques no només acostumen a heretar l'interès per la política, sinó que en una proporció o altra n'hereten la dedicació. Si bé ja s'ha avançat que la professió paterna poc tenia a veure amb els càrrecs estatals (vegeu l'apartat dedicat a l'origen social, pàgina 248), en un terç dels casos (36%), el pare havia militat en una organització abans del 1940. En aquest grup, com és obvi, la simpatia pels bàndols de la Guerra Civil es correspon amb fidelitat amb la ideologia del partit: els afiliats a la CNT, UGT, PCE i Izquierda Republicana formaven part del bàndol republicà (18% del total); els afiliats a la CEDA, els carlistes, a partits agraris o a la Falange formaven part del bàndol nacional (18% del total). Com es comprova, cap individu esmenta el PSOE. L'única herència lligada al partit prové de la UGT, que s'esmenta en algun cas, esporàdic. En canvi, en altres estudis més amplis, referits als militants que s'incorporen al PSOE en els anys setanta, es destaca que una proporció remarcable d'individus provenen de famílies on el pare ja hi havia militat abans de la dictadura franquista (Tezanos, 1983)²⁷⁶.

²⁷⁶ Aquest estudi analitza un univers prou reduït, en comparació amb el de Tezanos, que pren en consideració els delegats assistents als congressos federals dels anys 1979 i 1981. Les dades d'aquest estudi no es poden extrapol·lar al conjunt de militants més actius del PSPV-PSOE (delegats als congressos, càrrecs locals i comarcals, etc.).

Durant la dictadura, el percentatge de pares afiliats cau fins al 15%. Es tracta de les persones que ja pertanyien a la Falange abans del 1940. Òbviament, només els qui s'identificaven amb el règim podien mantenir un activitat política²⁷⁷. D'aquests casos, la meitat correspon a pares que van ostentar càrrecs en els ajuntaments i diputacions provincials, com a regidors o alcaldes. En casos comptats, l'activitat política s'hereta, ja que els fills han ocupat els mateixos càrrecs en la mateixa vila. Finalment, en l'etapa democràtica, hi ha uns pocs individus (8%), els pares dels quals opten per afiliar-se a algun partit o sindicat d'esquerra (PSPV-PSOE, PNPV, UGT, Unió de L'auradors). Són persones que simpatitzaven amb aquesta ideologia, però que no havien pogut fer-ho públic fins aleshores –la meitat d'ells ja havia militat abans del 1940.

Els antecedents polítics no es limiten als pares, sinó que també comprenen oncles i avis. Si un 37% esmenta que el seu pare ha militat en una o altra organització, un 59% esmenta que algun familiar seu (pare, oncle o avi) també. Amb aquesta dada, la vinculació política s'eixampla. Primer, es pot afirmar que la relació paterna amb la política és la més freqüent, en relació amb la d'altres familiars, ja que l'individu conviu amb els seus pares, que l'influeixen de manera decisiva. Segon, la vinculació d'oncles i avis és significativa, sobretot quan el pare no milita en cap partit ni sindicat. Es pot suposar que haver-se tractat amb aquests familiars dóna una orientació vers els afers col·lectius, encara que no coneixem el grau de convivència que s'hi va mantenir. La Taula 60 exposa les dades desagregades. En conjunt, quan hi ha familiars que militen, només n'hi sol haver un. Per tant, no es tracta de nissagues de polítics.

²⁷⁷ Hi ha l'excepció d'un individu, el pare del qual havia militat a la UGT, però que havia mantingut en secret la vinculació, per por a les represàlies. Fins que no arriba la democràcia, els fills no coneixen aquesta situació.

Taula 60. Antecedents familiars amb afiliació política

<i>Familiars</i>	%
Cap familiar	41
Pare	24
Pare i oncle o avi	11
Pare, oncle i avi	2
Oncle	10
Oncle i avi	2
Avi	10
Total	100
(n)	62

Pel que fa a la tendència ideològica, si en els pares es distribueix de manera equitativa, en el cas dels oncles i avis predomina l'esquerra (Izquierda Republicana, blasquistes, PCE, PSOE, CNT, FAI, republicans) per sobre de la dreta (CEDA, monàrquics, falangistes, liberals) de manera clara, amb una proporció de 3/1. D'una altra banda, cal dir que es tracta d'antecedents fermes, de persones que han ostentat càrrecs representatius en l'àmbit local. Així, dels avis que han militat, el 70% han exercit de regidors o alcaldes. Pel que fa als oncles, el 50% va ostentar també un càrrec de regidor o alcalde, i el 20% formaven part de la direcció del partit. En conclusió, els antecedents no són excessivament nombrosos, però mantenen una qualitat notable, que probablement va influir els individus. Se'n pot extreure una orientació política heretada i un arrelament social. Si es comparen els antecedents polítics en la família d'acord amb l'origen territorial dels pares, s'observa que pràcticament només entre els pares valencians n'hi ha d'afiliats (47%), però no entre els forasters (10%). Com és lògic, la vinculació amb la política acostuma a anar lligada a una implantació social.

Pel que fa als familiars coetanis, com ara cònjuges, germans, cosins i cunyats, només uns pocs militen en una formació política o ostenten càrrecs públics, però en una proporció altíssima es tracta del PSPV-PSOE. Aquesta referència concorda amb els resultats de Tezanos (1983), segons els quals la militància en el PSOE, i sobretot entre els qui ocupen càrrecs orgànics i públics, es redueix a uns cercles d'amistat, familiars i professionals. Gairebé la meitat dels individus (48%), esmenta algun parent coetani vinculat a la política, que milita en un partit i que ostenta algun càrrec públic. Més exactament, el 40% esmenta un parent, i el 8% n'esmenta dos. Pel que fa a la militància,

el 70% dels familiars pertany al PSPV-PSOE, i la resta es distribueix de manera equitativa entre diverses formacions (PP, UV, UPV, CCOO, UCD i el Movimiento). En general, es tracta de persones amb responsabilitats en els ajuntaments, com a alcaldes i regidors (47%), en els parlaments (Corts Valencianes i Corts Generals) (17%) o en l'administració (10%), encara que una part important no ocupen cap càrrec públic (26%). Per ser més precisos, cal dir que quan el grau de parentiu és més proper al governant, com ara germans i cònjuges, aleshores la militància és la mateixa: el PSPV-PSOE. En canvi, quan es tracta de graus més allunyats, com ara cunyats i cosins, l'afinitat ideològica és menor, perquè els parents formen part d'altres formacions, generalment de dreta. Aquestes dades confirmen que l'activisme polític és propi de cercles tancats, units per relacions d'amistat i també familiars²⁷⁸. La socialització primària en la família, la secundària en els partits i associacions, i una trajectòria vital semblant permeten entendre que una part remarcable de governants tinguin germans, mullers o altres familiars que militen en el mateix partit, i que ostenten càrrecs públics. Per exemple, els pocs familiars que són o han estat parlamentaris o càrrecs directius de l'administració (directors generals, per exemple), només es troben en el PSPV-PSOE.

2.1.1 La socialització secundària

El procés de socialització comprèn també l'edat adulta, en la qual l'individu reproduceix la realitat i la reinterpreta. Si la família i l'escola són els dos agents principals durant la infantesa, cal remarcar la universitat, les organitzacions polítiques i els grups d'amics (grups d'iguals). Efectivament, la universitat és la institució en la qual els individus comencen a militar en organitzacions i formen colles d'amics que perduren durant la resta de la seva vida. Exerceix una influència decisiva en articular les inquietuds col·lectives de les persones que provenien de famílies polititzades, o bé en formar-les i inculcar-les en les persones sense aquests antecedents. En l'ambient elitista i exclusiu de l'ensenyament superior durant la postguerra, es forgen grups d'individus lligats per l'amistat, que comparteixen els estudis i l'activitat política. Una i altra cosa

²⁷⁸ Coller arriba a la mateixa conclusió en estudiar els diputats socialistes de les Corts Valencianes, els quals "han sido educados en entornos en los que la actividad política no era ajena, ya que el 44% provienen de familias con elementos que han participado en la política activa en algún momento de sus vidas." (Coller, 2004: 109) (dades referides a la quarta legislatura, 1995-1999).

són paral·leles. Malgrat el context dictatorial, l'ambient universitari disposa d'una certa capacitat perquè s'hi organitzin formacions clandestines, els dirigents i militants de les quals són els mateixos professors i alumnes. L'abast real dels partits i sindicats comprèn els membres més actius: aquestes organitzacions són també grups reduïts d'iguals.

L'experiència viscuda en l'etapa universitària marca de manera decisiva la trajectòria posterior²⁷⁹. Primer, la professional, ja que els estudis superiors els capacita per exercir una feina qualificada. Segon, la política, ja que els partits d'esquerra, també els socialistes, es (re)funden entre universitaris, els quals n'esdevenen els dirigents (Sanz, 1996 i 2002). Les relacions personals entre ells són estretes. Com es desenvolupa posteriorment, el partit en el qual es milita en aquest període defineix també una orientació i uns valors. En altres paraules, la socialització secundària en l'etapa de joventut transmet i inculca unes percepcions que situen els individus en l'espectre ideològic. De manera especial, hi ha una diferència significativa, primer, entre els qui inicien la militància durant els anys d'universitat i els qui no. Segon, entre els que militen en partits valencianistes i els qui ho fan en espanyolistes. Les opinions i actituds sobre l'autogovern es poden ordenar de manera coherent d'acord amb aquesta variable.

Com s'ha dit, a la universitat s'inicia l'activitat política del gruix dels individus (78%), mentre que els altres comencen a l'institut (3%), a l'església (7%), un sindicat (5%) o a la feina (7%). Els qui comencen a l'església ho fan en grups de base, motivats per incidir en la societat i resoldre'n les desigualtats. Posteriorment, en accedir a la universitat, comparteixen la trajectòria majoritària. En canvi, els que es sindiquen o que s'inicien a la feina són persones d'una generació més gran que la majoria, que s'organitzen per defensar els drets laborals, o bé persones que treballen alhora que estudien a la universitat, i que dediquen la major part del temps a la primera activitat. En conjunt, doncs, entre els 17 i els 24 anys, quasi totes les persones pertanyen a alguna organització, o bé hi simpatitzen, i participen en assemblees, debats, manifestacions, etc. (el 85%). La resta comença a participar de manera activa entre els 25 i els 40 anys (15%). Pel que fa a les organitzacions en les quals militen, les respostes són imprecises. Els individus esmenten el Sindicat Democràtic d'Estudiants Universitaris (SDEV)

(13%), algun partit comunista²⁸⁰ (18%) o valencianista²⁸¹ (5%), associacions universitàries culturals (3%), però la majoria no n'especifica cap (42%). D'aquesta darrera, hi ha persones que no recorden el partit i d'altres que no van militar de manera expressa, sinó que assistien a les assemblees de curs i participaven en els debats (d'acord amb les seves afirmacions)²⁸².

2.1.1.1 Els motius per iniciar-se en la política

¿Quins motius fan que els individus es dediquin a la política? És a dir, ¿que militin en partits i, posteriorment, ocupin càrrecs públics en l'etapa democràtica? La socialització primària ofereix una part de l'explicació, en donar una base d'actituds i valors. Però la socialització secundària hi aporta la part més considerable. L'ambient universitari i l'ebullició dels partits i grupuscles polítics en els anys de la transició ofereixen el context en el qual els individus comencen a implicar-se en la vida pública. Cal veure, però, quines motivacions els van impulsar²⁸³. D'acord amb les respostes, les causes difereixen, però quasi totes obeeixen a qüestions d'ordre ideològic. En els anys setanta, l'ambient d'oposició al franquisme es trobava fortament ideologitzat, basat en visions i propostes radicals, rotundes. Les respostes s'han tractat de manera que fossin fidels a les expressions donades pels mateixos entrevistats (vegeu la Taula 61). Les dues respostes més esmentades són *la manca de llibertats*, juntament amb l'oposició o *la lluita contra la dictadura*. Totes dues formen part d'una mateixa motivació, que els entrevistats relacionen amb la situació viscuda en la postguerra, d'una societat tancada, opressora, en la qual no es podia exercir cap llibertat civil ni política. Justament,

²⁷⁹ Per això, Coller també observa que la gran majoria de diputats socialistes de les Corts Valencianes van formar part de moviments estudiantils universitaris (el 68%) (dades referides a la quarta legislatura, 1995-1999) (Coller, 2004: 108).

²⁸⁰ La diversitat de sigles és remarcable, i es correspon amb la fragmentació existent en els anys seixanta i setanta (Sanz, 2002): Partido Comunista Marxista Leninista (PCML), Liga Comunista Revolucionaria (LCR), Organización Revolucionaria de los Trabajadores (ORT), Frente de Liberación Nacional (FLN), Bandera Roja, Partido Comunista de España (PCE), FRAP. Aquesta dispersió confirma dos fets: d'una banda, que els partits eren grups d'amics, de ben pocs militants; de l'altra, que la ideologització predominava entre els universitaris.

²⁸¹ Es tracta del PSPV i del PSAN.

²⁸² De totes maneres, es fa estrany que en un ambient tant polititzat no responguin per quina organització o grupuscle simpatitzaven, almenys. Fa la impressió que no es vulgui fer conèixer la filiació de joventut.

²⁸³ La pregunta del qüestionari és: “¿Què el va atraure aleshores de la política? ¿Per què va decidir participar-hi?” [es refereix als inicis de l'activitat política]

l'activisme en la universitat, o en el sindicats, permetia una certa llibertat. Es tracta de respostes que remarquen, doncs, la insatisfacció amb el tipus de societat i la voluntat de canviar-lo. La tercera resposta més esmentada és el *valencianisme*, la voluntat de realitzar un projecte d'autogovern, de recuperar el prestigi de la llengua pròpia i difondre la consciència de formar part d'un poble. Alguns d'aquests individus esmenten, de manera més concreta, que eren objecte de burla i marginació per ser catalanoparlants, per part de mestres i també per part de conciutadans de la ciutat de València²⁸⁴. Una altra resposta força esmentada fa referència a *la voluntat de canvi social*, relacionada amb una motivació idealista, fins i tot utòpica, d'assolir una societat sense opressions ni desigualtats. Les propostes anarquistes i comunistes dels partits i grupuscles de l'època van cridar l'atenció dels joves estudiants, plenes de referències a les revolucions i als canvis radicals. Una altra resposta fa referència a una motivació més immediata, com és la relació d'amistat amb persones vinculades a la política, com ara antics militants dels anys de la II República o bé companys d'estudis, les quals fan prendre consciència en els individus de la importància de la política. En menor mesura, alguns individus fan referència a *la justícia social* i al *civisme*. La primera significa la consciència de les desigualtats socials i polítiques, de la repressió que el règim aplicava en les famílies dels republicans i doncs de la voluntat de tallar aquestes situacions i transformar la societat, amb l'objectiu d'assolir una igualtat. *El civisme*, en canvi, suposa una consciència general pels afers col·lectius, que els individus prenen en l'etapa de joventut i que els motiva a implicar-se en la vida política per millorar-los. En darrer terme, finalment, algunes persones, comptades, es refereixen a *la tradició familiar* i a *la formació catòlica*. És a dir, a aspectes de la socialització primària que fructifiquen en l'etapa secundària, quan el context permet afiliar-se a partits i organitzacions. *La tradició familiar* implica la militància en partits d'esquerra d'algun pare, oncle o avi, mentre que *la formació catòlica* la influència d'algun capellà que els va fer prendre consciència de les desigualtats socials i de la necessitat d'implicar-se. Per acabar, i de manera testimonial, alguns individus hi afegeixen altres motivacions, que s'avenen amb les predominants: la voluntat de fer progressar i modernitzar la societat; les ganes de participar, lligades a una actitud de rebel·lió, pròpia de la joventut; l'oportunitat de

²⁸⁴ Coller esmenta que, entre els diputats de les Corts Valencianes catalanoparlants, s'observa una relació directa i creixent entre haver estat reprimits per motius lingüístics i manifestar una actitud valencianista (2004: 131).

discutir públicament sobre els problemes socials; l'origen social humil i l'activitat política com una via per canviar les desigualtats.

Taula 61. Motivacions per iniciar-se en l'activitat política

<i>Motivacions</i>	<i>%</i>
Manca de llibertats	32
Lluita contra la dictadura	28
Valencianisme	19
Voluntat de canvi social	18
Grup d'amics	18
Justícia social	11
Civisme	11
Tradició familiar	8
Formació catòlica	8
(n)	62

Nota: les xifres no sumen 100, perquè es tracta d'una pregunta amb diverses respostes.

La implicació política clandestina va comportar, en un terç dels individus, represàlies de diverses menes. Formar part d'un partit o sindicat, participar en una assemblea, manifestar-se o repartir propaganda van ser els motius pels quals van ser detinguts. Les mesures més habituals consistien en un expedient acadèmic –que els obligava a deixar els estudis–, en una sanció, en retirar-los el passaport o, fins i tot, en un procés judicial davant del *Tribunal de Orden Público* (TOP). Si eren persones sindicades, que havien finalitzat els estudis i treballaven a l'administració o en una empresa, se'ls traslladava de manera forçosa de lloc de treball, se n'impedia cap ascens laboral o fins i tot se'ls deixava sense la feina. Per això, l'experiència viscuda els va refermar la implicació en la política, ja que havien patit la manca de llibertats i la repressió exercida per la dictadura.

2.2 La formació del PSPV-PSOE

Aquest apartat resumeix els trets centrals de la formació de la federació valenciana del PSOE, necessaris per contextualitzar la filiació dels càrrecs de designació política²⁸⁵. Aquest partit reformula el model organitzatiu en la dècada dels setanta, en la qual canvia la direcció, la militància i l'estructura interna (Méndez, 2000). Al País Valencià, les tres seccions provincials es dissolen per crear una secció nacional, el 1978, i absorbeixen dos altres partits socialistes, el PSP i el PSPV. El mateix any, adopta el nom de PSPV-PSOE. D'aquest procés en depèn l'estructura, el repartiment de càrrecs públics i la definició del programa durant l'etapa de govern de la Generalitat.

El PSOE manté una presència testimonial i clandestina al País Valencià durant el franquisme, localitzada a la ciutat de València i a l'àrea d'Alacant, mentre que a Castelló desapareix durant tota l'etapa dictatorial (Sanz, 1988: 29-38). A partir dels anys setanta, incorpora militants nous, provinents de tres àmbits: la Universitat de València²⁸⁶, empreses metal·lúrgiques i despatxos d'advocats laboralistes. El 1976 crea les primeres agrupacions locals, i comença a disposar d'infraestructura pròpia a les tres províncies. Aquell any, els militants ingressats després del 1970 ja són la majoria del partit. D'acord amb les resolucions del 27è Congrés Federal (1976), les tres seccions provincials s'uneixen en la federació del País Valencià, que celebra el primer congrés el 1978. S'hi acorda una organització basada en comarques, si bé no se'n fixa el nombre ni el nom, ja que s'espera a incorporar els altres partits socialistes. Les seccions comarcals ofereixen als dirigents de les viles mitjanes una posició de força, que altrament no tindrien. Aquestes unitats seran decisives per seleccionar els membres dels congressos nacionals i els candidats de les llistes per a les Corts Valencianes. D'una altra banda, s'hi acorda incorporar els militants dels altres partits socialistes, una decisió que alterarà la relació de forces. Efectivament, els dirigents del PSPV negociaran de formar part de la direcció del partit, mentre que els del PSP formaran l'única facció reconeguda (*Izquierda Socialista*). Uns i altres obtindran diversos càrrecs públics i orgànics, entre

²⁸⁵ Els estudis acadèmics sobre el PSPV-PSOE són escassos. Cal citar, però, les obres de Sanz (1988 i 1990), que aporten molta informació i casuística, referida als anys de formació, sobretot. També hi ha algun llibre d'impressions, com el de Millán (1991). Aquest apartat, a més, ha utilitzat com a font sobre les característiques generals del PSOE les obres de Méndez (2000), Tezanos (1983) i Share (1999).

²⁸⁶ D'acord amb Sanz, el PSOE hi fa acte de presència en el curs 1974-1975 (1988).

ells al Consell i a les unitats directives de l'administració, encara que no dirigiran el partit, en l'etapa de govern de la Generalitat.

El PSPV manté una existència curta, entre el 1973 i el 1978, si bé continua la del PSV (1962-1968), un partit format per estudiants universitaris, que promouen la cultura i la llengua catalanes i defensen l'autogovern²⁸⁷. Es funda, formalment, el 1976, en agrupar quatre col·lectius valencianistes (GARS²⁸⁸, SVI²⁸⁹, RSPV²⁹⁰ i ASV²⁹¹). El procés de federació finalitza el 3 d'abril del 1977, en què es celebra el primer Congrés²⁹². La pugna pels càrrecs directius provoca una escissió just abans de les primeres eleccions democràtiques. El gruix del partit es presenta en coalició amb el PSP (a les tres províncies), amb una candidatura anomenada Unidad Socialista (per això, aquest sector pren el nom d'USPV). Una part de dirigents, però, es presenta tot sol (a les províncies de València i de Castelló), i pot conservar la denominació de PSPV, després d'una resolució judicial. A les eleccions esmentades només obté el 1,6% del vot total emès. Malgrat tot, és aquest sector que s'incorporarà a títol col·lectiu al PSOE, on aconseguirà diversos càrrecs orgànics i, posteriorment, institucionals.

El PSP és fundat a Madrid el novembre del 1974 per professors universitaris, que recluten col·legues i deixebles, a més de professionals liberals i tècnics de l'administració. El precedeix el PSI, fundat el 1968, amb els mateixos orígens. Pretenia esdevenir *el* partit socialista espanyol, però quan la Internacional Socialista només reconeix el PSOE (renovador), canvia de nom per presentar-se a les eleccions i competir-hi. Es tracta, com el PSPV i el PSOE, d'un partit de quadres, que al País Valencià funda Manuel Sánchez Ayuso, catedràtic de política econòmica. Per això, el dirigeixen economistes, sobretot²⁹³. En les eleccions del 1977, es presenta en coalició

²⁸⁷ Dels fundadors en sortiran editors, periodistes i escriptors que encapçalaran la represa del valencià com a llengua culta.

²⁸⁸ Els fundadors en són Vicent Ventura, J. J. Pérez Benlloch i Màrius García Bonafè. Sobre la trajectòria del primer, hi ha un llibre d'entrevistes (Beltran, Adolf (entr.) (1993), *Vicent Ventura, converses amb un ciutadà*, València, Tàndem) i un recull d'escrits (Pérez Moragón, Francesc; Fresquet, Rafael (ed.) (1998), *Vicent Ventura: un home de combat*, València, Universitat de València).

²⁸⁹ Grupuscle format per 14 professors universitaris i professionals liberals.

²⁹⁰ Grupuscle format per 10 militants provinents d'organitzacions catòliques (Juventudes Obreras Catòlicas).

²⁹¹ Format per socis de l'entitat cultural El Micalet, de València.

²⁹² Sanz esmenta que era el partit socialista amb més militants i més activisme, amb una militància de 800 individus, repartits en 20 de les 32 comarques (Sanz, 1988: 128)

²⁹³ Sanz en compta 400 militants a principis del 1977 (Sanz, 1988: 163).

amb el gruix dels membres del PSPV, en una llista electoral anomenada Unidad Socialista, la qual només obté un 4,6% dels vots total emesos a les tres províncies, i 2 escons. Amb aquests resultats, la incorporació al PSOE és qüestió d'una negociació breu, realitzada entre els dirigents centrals de tots dos partits.

El PSP, el PSPV i la USPV s'incorporen al PSOE per separat, amb condicions i resultats diferents. A tots els militants se'ls reconeix l'antiguitat de la militància²⁹⁴. Tots tres aporten quadres qualificats, persones amb una formació universitària i tècnics de l'administració, que el PSOE requeria per formar un partit de govern. En el cas del PSP i de la USPV, a més, el PSOE no havia d'assumir cap dèficit financer, ja que la llista electoral conjunta havia obtingut representació (el finançament públic eixugava el dèficit). Els primers a incorporar-s'hi són els militants de la USPV²⁹⁵, a títol individual. Els següents, els del PSP, a títol col·lectiu²⁹⁶, dels quals provenen una part notable dels càrrecs de l'administració de la Generalitat. Els darrers, els del PSPV, també a títol col·lectiu²⁹⁷, dels quals també provenen una part dels consellers i càrrecs directius de la Generalitat. Tanmateix, aquesta formació presentava un dèficit financer, atès que no va obtenir cap representant en les eleccions del 1977.

Tant el PSPV com la USPV provenien de sectors valencianistes²⁹⁸, i aporten al PSOE uns valors col·lectius, com són la defensa de l'autonomia política, l'accés per la via de l'article 151 de la Constitució, l'oficialització del català i l'organització comarcal. De fet, només aquestes dues formacions usen el valencià de manera habitual en l'activitat pública. Tots aquests objectes es debaten en els congressos del PSPV-PSOE durant els anys del règim preautonòmic, sobretot l'accés a l'autonomia. D'una altra banda, només els dirigents del PSPV i del PSP obtenen càrrecs en la Comissió Executiva Nacional, ja que negocien una incorporació a títol col·lectiu. La incorporació del partits socialistes finalitza el 25 de juny del 1978, quan se celebra el Congrés de la

²⁹⁴ Al febrer del 1978, el PSP disposava de 1.750 militants al País Valencià (Sanz, 1988: 279). En els inicis del 1977, el PSPV disposava de 800 militants, el PSP de 500 i el PSOE de 1.400 (Sanz, 1988: 169). Tanmateix, no s'ha trobat dades referents al moment de la fusió de tots els partits socialistes.

²⁹⁵ Ho acorden en el primer i únic congrés, celebrat el 15 de gener del 1978.

²⁹⁶ Els acords es ratifiquen en el IV Congrés del PSP, celebrat el 9 d'abril del 1978.

²⁹⁷ També ratifiquen els acords l'abril del 1978.

²⁹⁸ Val a dir, però, que una part dels militants d'aquests partits s'oposen a unir-se al PSOE, motiu pel qual funden partits valencianistes: el PNPV (fundat el 1978) i la UPV (fundada el 1982) (Font: Santacreu; García Andreu, 2002: 93 i 103).

Unitat Socialista. En el congrés següent, el 1980, la federació valenciana del PSOE pren el nom de PSPV-PSOE. La denominació, l'abast territorial valencià i la simbologia adoptada (País Valencià, amb la senyera com a distintiu) indiquen la voluntat de consolidar el procés de regionalització. A diferència de la UCD i d'AP, el PSOE es regionalitza abans que es descentralitzin les institucions estatals i abans que es configuren les comunitats autònomes. Per als partits progressistes, el pas a la democràcia s'unia, de manera necessària, a l'autonomia política, la qual començava en l'estructura organitzativa pròpia²⁹⁹.

Els dirigents dels partits que s'incorporen al PSOE hi formaran *famílies polítiques* i pugnarán per ocupar-hi càrrecs orgànics, sobretot en el període del règim preautonòmic. Els que provenen de la USPV i del PSP constitueixen l'únic *corrent d'opinió* reconegut i acceptat pels estatuts del partit, *Izquierda Socialista*. Els que provenen del PSPV se'ls anomena *nacionalistes*, una denominació col·loquial, sense cap reconeixement orgànic. Val a dir que el PSPV-PSOE no consolida la direcció fins al 1985, any a partir del qual només es presenta una sola llista per elegir la Comissió Executiva Nacional. En canvi, entre el 1979 i el 1984, la federació celebra cinc congressos, en un període tumultuós en què els grups, faccions i corrents es disputen la direcció. Així, el sector d'Izquierda Socialista presenta una llista alternativa en dues ocasions, i el sector provinent del PSPV en una altra. A partir del quart Congrés Nacional, celebrat el 1985, cap dels antics dirigents del PSPV, PSP o USPV es manté en la direcció, però sí que aconseguixen càrrecs públics, com a compensació.

2.2.1 L'estructura organitzativa

Aquest apartat resum l'estructura organitzativa del PSPV-PSOE, i centra l'atenció en les normes i practiques més decisives per seleccionar i assegurar la posició dels dirigents. En l'etapa de govern, la direcció controla els recursos de la federació, en part gràcies al nombre tant elevat de càrrecs públics que pot distribuir entre els

²⁹⁹ De la mateixa manera, el Partit Comunista també adopta la denominació de País Valencià, la senyera com a estendard, i el català com a llengua d'ús públic. De fet, viu una disputa forta per causa de la regionalització, que divideix els militants i dirigents. Des del 1976 passa a anomenar-se PCE-PCPV i, amb els anys, és la formació que més usa el català a les Corts Valencianes, per exemple.

militants. Però també perquè aplica unes normes de govern representatiu basades en la regla de la majoria, que en disminueixen la responsabilitat i li permeten seleccionar les persones que ocupen els càrrecs orgànics.

Les regles relatives a l'estructura i composició dels òrgans directius de cada federació del PSOE reproduïxen les dels òrgans centrals, denominats *federals*. És a dir, que el partit presenta una estructura homogènia arreu d'Espanya, amb poques variacions (Gangas, 1994). Bona part de l'explicació es deu al procés de redefinició dels anys setanta, quan l'organització s'expandeix per penetració territorial: un centre controla, estimula i supervisa la creació de les seues locals i intermèdies (Panebianco, 1990: 110). La direcció *federal* es troba unida i cohesionada abans que les direccions regionals, i en controla la creació i consolidació.

El PSPV-PSOE s'articula en tres nivells orgànics i territorials: local, comarcal i nacional. Les agrupacions locals, d'àmbit municipal, són la unitat inferior, que mobilitzen els afiliats i segueixen l'activitat dels ajuntaments respectius. A continuació, les agrupacions comarcals constitueixen la unitat efectiva, des del punt de vista orgànic, ja que formen el Congrés Nacional i, per tant, ratifiquen les decisions de la federació valenciana³⁰⁰. De fet, els Estatuts afirmen que “totes les agrupacions locals i comarcals d'Alacant, Castelló i València” formen la federació del País Valencià (article 1). Aquesta frase s'ha mantingut sense alteracions des del 1978, i recorda que el PSOE s'organitzava en unitats provincials, les quals van dissoldre's. Però també manifesta una ambigüïtat, ja que les agrupacions comarcals d'una mateixa província actuen, de fet, com a unitats de representació en els òrgans *federals* del partit³⁰¹. Finalment, en l'àmbit nacional, els òrgans de govern són el Congrés (l'òrgan sobirà), el Comitè (l'òrgan màxim entre congressos) i la Comissió Executiva (l'òrgan de govern efectiu)³⁰².

³⁰⁰ Només el PSC-PSOE i el PSG-PSOE s'organitzen també per comarques, i no pas per províncies. Aquest és un dels pocs trets distintius en comparació amb les altres federacions. Com la majoria de les opcions d'organització, prové dels anys de la transició (Méndez, 2000).

³⁰¹ Per exemple, els Estatuts aprovats en el 3r Congrés (1982) esmenten les comarques agrupades per províncies. En canvi, en els estatuts posteriors, s'evita d'esmentar les províncies.

³⁰² Aquesta estructura es reproduïx en l'àmbit comarcal (Font: Estatuts del PSPV-PSOE).

2.2.1.1 El Congrés Nacional

El Congrés es compon dels representants de les agrupacions locals, elegits per majoria simple entre els afiliats³⁰³. La xifra de delegats ha estat, però, sempre menor a la d'agrupacions locals. Els Estatuts del 1982 esmenten un màxim de 300 delegats; a partir del 1985, un interval comprès entre 300 i 500. El Comitè Nacional en concreta la xifra exacta. Els delegats de les agrupacions locals acostumen a votar per comarques, que són les unitats efectives. Aquest punt, tanmateix, ha estat polèmic i s'ha regulat de manera diferent en el temps³⁰⁴.

El Congrés es reuneix de manera ordinària després de celebrar el Congrés Federal, en un termini màxim que ha variat entre 2 i 6 mesos –i els congressos comarcals es reuneixen després del nacional, al cap de 45 o 60 dies, com a molt tard. Entre el 1978 i el 1994 el PSPV-PSOE celebra 9 congressos. En l'etapa del règim preautonòmic (1978-1982), cinc, i en la de govern (1983-1995), quatre. El primer crea la federació valenciana del PSOE, que aleshores es denominava PSOE del País Valencià (PSOE-PV). En el següent es fusionen altres formacions socialistes (el PSP i el PSPV), moment a partir del qual s'adopta la denominació PSPV-PSOE (Congrés de la Unitat Socialista, 1978). Posteriorment, se celebra un congrés extraordinari per elegir una nova direcció (1r Congrés Extraordinari, 1979). A partir del 1982 i fins al 1994 tots els congressos es celebren de manera ordinària.

Pel que fa a les funcions, el Congrés defineix i fixa els programes, adapta la línia política i indica l'estratègia, d'acord amb les resolucions del Congrés Federal. L'interès d'aquest estudi, però, recau en la direcció del partit. Per això, cal fixar-se en una funció essencial: elegir les persones que formen la Comissió Executiva Nacional (CEN)³⁰⁵. Els

³⁰³ També hi són presents, amb veu i sense vot, els representants de les Joventuts Socialistes del País Valencià (JSPV), des del 1985, i els de les comissions sectorials del partit, des del 1994.

³⁰⁴ Si el vot s'expressa de manera mancomunada entre les agrupacions locals d'una comarca, la voluntat de la majoria impedeix expressar la minoria. Es tracta d'un mecanisme que reforça la posició dels líders comarcals, i que ofega el pluralisme. En aquests casos, els caps de cada agrupació deleguen en un d'ells el vot de tota la comarca. Per contra, si cada delegat vota lliurement, el resultat no es pot predir ni controlar, o almenys es permet que s'expressi més d'una opció.

³⁰⁵ A més, el Congrés també elegix els membres de la Comissió Revisora de Comptes (CRC), de la Comissió de Conflictes (CC), una part del Comitè Nacional i els representants al Congrés Federal. Així mateix, revisa i vota la gestió de la CEN, del Comitè Nacional, de la CRC i de la Comissió de Conflictes. Però no ha exercit totes aquestes funcions durant tot el període. A partir del 1985 ha elegit una

mètodes d'elecció de la CEN no han variat en el transcurs dels anys, ni tampoc dels altres òrgans executius. S'ha mantingut el procediment d'un vot per delegació comarcal, emès pel cap de la delegació, de forma secreta i ponderada, en què la llista que obté la majoria simple de vots ocupa tots els càrrecs electes.

En el 30è Congrés Federal, celebrat el 1984, es reconeixen els denominats *corrents d'opinió*. Per primera vegada, s'esmenten els grups organitzats que discrepen de la línia establerta per la direcció. Sempre que actuïn de manera oberta, coneguda per les autoritats del partit, i sense incidència fora de l'organització, se'ls concedeix l'ús dels locals i recursos propis. En altres paraules, es formalitzen les minories. Més ben dit, una: *Izquierda Socialista*. Els sistemes d'elecció es retoquen en certs casos per permetre que les opcions minoritàries obtinguin representació en els congressos (des del federal fins al comarcal o provincial) i els comitès (de tots els àmbits)³⁰⁶.

Els Estatuts aprovats al 4t Congrés (1985) incorporen les modificacions aprovades al Congrés Federal, i també n'inclou d'altres. Per exemple, prohibeix que als delegats de les agrupacions locals se'ls obligui a formar part d'una delegació comarcal. Així, la majoria de delegats d'una mateixa comarca no poden imposar que tots mancomunin el vot, sinó que cal la unanimitat³⁰⁷. Aquest article, però, manifesta que la comarca actua com la unitat pròpia del Congrés Nacional, i que en els anys anteriors la voluntat de la majoria impedia expressar el vot dels delegats d'un parer diferent. Tot i així, cal dir que els delegats de *Izquierda Socialista* no abunden, i que amb dificultats superen el mínim del 20% dels vots emesos per obtenir una quota en els comitès nacional o comarcals³⁰⁸. Arran del reconeixement de les minories, entre el 1985 (4t

part del Comitè Nacional, quan abans no hi intervenia. En canvi, només ha elegit la Comissió de conflictes entre el 1978 i el 1982, ja que posteriorment aquest òrgan deixa d'existir.

³⁰⁶ La fórmula majoritària es suavitza de la manera següent. Si només es presenta una llista, s'emporta tots els representants. Si n'hi ha dues i la minoritària obté un mínim del 20% dels vots emesos, la guanyadora s'emporta el 75% dels representants i l'altra el 25%. Si hi ha tres llistes i les dues menys votades superen el mínim del 20% dels vots emesos, la guanyadora s'emporta el 60% dels representants i les altres dues el 20% cada una. Els Estatuts raonen de la manera següent la modificació del sistema d'elecció: "Al objeto de que las corrientes puedan participar activa y eficazmente, corresponsabilizándose en las decisiones del Partido, los órganos de representación serán elegidos de acuerdo a los siguientes criterios." [es refereix als criteris explicats] (Estatuts Nacionals, 1985, article 2.17).

³⁰⁷ Estatuts Nacionals, 1985, article 16.b.

³⁰⁸ D'acord amb la informació aportada per Sanz (1990: 171-1987), aquest corrent només disposava de la majoria dels delegats a les comarques de la ciutat de València i de la Hoya de Buñol.

Congrés) i el 1994 (7è Congrés) tots els delegats que formen el Congrés elegeixen pel sistema majoritari corregit els representants al Comitè Nacional i al Comitè Federal.

2.2.1.2 El Comitè Nacional

El Comitè Nacional és l'òrgan més important en els períodes compresos entre la celebració dels congressos, d'acord amb els Estatuts. Elabora i pren decisions en nom del Congrés, del qual segueix les directrius i resolucions. Es compon dels membres de la Comissió Executiva Nacional (CEN), els secretaris generals de les agrupacions comarcals, els representants dels congressos comarcals i el secretari general de les JSPV. Cada congrés comarcal hi elegeix els seus representants en funció del nombre de militants. Aquesta és la composició entre el 1982 (3r Congrés) i el 1985 (4t Congrés). Els Estatuts del 4t Congrés modifiquen de manera sensible la composició: dels membres electes, una part prové dels congressos comarcals, i una altra del Congrés Nacional. Aquesta mesura afavoreix la direcció, que pot controlar el procés i per tant seleccionar els candidats de la llista majoritària. La proporció de membres elegits pels congressos comarcals es redueix de manera significativa. En definitiva, la composició del Comitè evidencia l'estructura jeràrquica i la distància entre les agrupacions locals i els òrgans de govern. El sistema representatiu en diversos nivells (local, comarcal, nacional), i les fórmules majoritàries de decisió i elecció, converteixen els òrgans de govern en unitats que controlen el partit. La capacitat i el marge d'actuació de les agrupacions comarcals i locals es redueix a acceptar el criteri de la direcció, amb l'excepció d'aquelles que disposen de més afiliats.

L'activitat efectiva del Comitè ha consistit a donar el consentiment a les decisions de la CEN, l'òrgan que pren la iniciativa sobre l'estratègia i l'activitat del partit. El Comitè serveix als membres de l'executiva per informar els líders comarcals dels acords presos, i per rebre'n el suport. La composició del Comitè afavoreix la cohesió interna i la disciplina, ja que les agrupacions comarcals amb més pes són les que garanteixen l'elecció de l'executiva, efectuada en el Congrés Nacional. A més, com que una part remarcable del Comitè s'elegeix també en el mateix Congrés, seleccionar-la queda a mans dels delegats, no pas a mans dels afiliats de les agrupacions locals. Com més indirecta és l'elecció dels òrgans, en relació als vots expressats inicialment pels

afiliats, millor se'n pot controlar el resultat. Tots els membres electes del Comitè reben un mandat imperatiu del congrés que els ha escollit. Aquesta mesura protegeix les agrupacions comarcals, i els garanteix una quota de participació i de pressió.

2.2.1.3 La Comissió Executiva Nacional

La Comissió Executiva Nacional (CEN) és l'òrgan de govern efectiu del PSPV-PSOE, que realitza la política definida en els òrgans centrals³⁰⁹. Es compon d'una Presidència, una Secretaria General, de diverses secretaries d'àrea i diverses secretaries executives o vocalies. A més, també cal considerar la Vicesecretaria General, que existeix durant tot el període de govern (però no en l'etapa del règim preautonòmic). Els Estatuts en regulen pocs aspectes, ja que deixen que el mateix òrgan estableixi les normes internes de funcionament. Per exemple, que cal el quòrum de la majoria simple per prendre decisions, i que els acords s'aproven per majoria simple. De manera semblant a una institució executiva, s'estipula que es tracta d'un òrgan col·legiat, que delibera de manera reservada, i que pot constituir comissions per a afers específics, en les quals delegui la facultat de decidir.

Tanmateix, fixa alguns aspectes importants que afecten el nomenament dels consellers i alts càrrecs de l'administració. A partir del 4t Congrés (1985), també regulen la compatibilitat de càrrecs dels titulars. La modificació prové d'una decisió del Congrés Federal. Efectivament, el 30è (1984) debat la compatibilitat dels càrrecs dels membres de la Comissió Executiva Federal. Després d'una certa discussió, aprova un text que impedeix als secretaris d'àrea ostentar cap càrrec públic executiu ni de designació política a l'administració. Doncs no en queden afectats ni el president, ni el secretari general, ni el vicesecretari general ni tampoc els vocals. La proposta inicial, però, feia incompatibles ostentar una secretaria d'àrea o una d'executiva i formar part del Govern i l'administració centrals. Justament, la federació valenciana hi defensa una

³⁰⁹ Malgrat que els Estatuts esmentin el Congrés Nacional com l'òrgan màxim, o bé el Comitè Nacional en el període entre congressos, només la CEN es reuneix amb la periodicitat adequada per dirigir la federació. En ser permanent, disposa de la capacitat i els recursos per encapçalar-la. El Congrés i el Comitè, en canvi, ratifiquen les decisions de la CEN, sempre que no hi hagi una disputa entre grups i individus per governar el partit.

esmena per tal que els vocals no en quedin afectats, que finalment s'aprova³¹⁰. No és fins al 1994 que s'altera la norma sobre la compatibilitat³¹¹.

Els Estatuts posteriors al 1985 no modifiquen de manera substancial la composició de la CEN. Val la pena indicar, però, que el president del Grup Parlamentari Socialista passa a formar-ne part, amb veu i sense vot, a partir del 1988 (5è Congrés). En el mateix Congrés, Estableix una representació femenina mínima del 25% en cada àmbit orgànic, així com en les llistes electorals³¹² (però no en el Consell ni l'administració)³¹³.

Cal distingir dos períodes en la composició de la CEN: el preautonòmic (1978-1982) i el de govern (1983-1995). En el primer, diverses llistes competeixen pel vot dels delegats del Congrés, atès que encara no hi ha un grup que domini el partit. En el segon, només es presenta una llista, que reuneix els líders, que s'asseguren la cohesió i la disciplina internes. En el primer període es defineixen les opcions ideològiques i el programa polític, així com l'equip directiu i el liderat. En un període de temps curt, des del febrer del 1978 fins al gener del 1982, se celebren 5 congressos i s'elegeixen 5 comissions executives. Aquesta etapa coincideix amb els anys de consolidació de la direcció central (federal). Encapçalada per Felipe González i Alfonso Guerra, s'aferma abans que ho facin les direccions regionals o nacionals. De fet, ja abans de l'any 1978, es forma l'equip directiu federal que encapçalarà el partit fins als anys d'oposició. Aquest punt és cabdal per comprendre que les federacions territorials es constitueixen sota la supervisió dels òrgans federals, que controlen el procés d'assentament i expansió

³¹⁰ És el vicesecretari general, Alfonso Guerra, qui proposa el text inicial (Méndez, 2000: 128). Ell pretenia impedir que els ministres i alts càrrecs poguessin disputar-li la direcció del partit, ja que la majoria eren designats per Felipe González. En el cas valencià, en canvi, no hi ha una situació equivalent. La posició preeminent de Joan Lerma, secretari general i també president de la Generalitat, li permet dirigir també la federació nacional. El vicesecretari i també conseller de Cultura i Educació, Ciprià Císcar, no disposava d'una capacitat corresponent a la de Guerra en l'àmbit federal. Per això, els representants del PSPV-PSOE presenten l'esmena.

³¹¹ Els Estatuts aprovats en el transcurs del 7è Congrés estableixen que només poden formar part de la CEN i ostentar un càrrec executiu el secretari i el vicesecretari generals i els secretaris d'àrea. En canvi, ni el president ni els secretaris executius o vocals poden compatibilitzar les dues dedicacions (article 24). Aquesta vegada, la norma d'incompatibilitat no prové del Congrés Federal.

³¹² Article 8 dels Estatuts Nacionals (1988).

³¹³ Una altra vegada, prové d'una decisió del Congrés Federal (el 31è, 1988), que s'aplica a tots els altres nivells de govern del partit. Com, a resultat, la CEN amplia el nombre de membres per tal que hi accedeixin més dones fins arribar a la quota establerta. Així, sense alterar les secretaries d'àrea, totes menys una ocupades per homes, s'augmenten les vocalies. D'aquestes, una es dedica a la participació de la dona en la vida social i política. A partir del 6è Congrés (1990), es crea una secretaria d'àrea específica dedicada a aquesta competència.

del partit. D'una altra banda, però, l'existència d'altres partits socialistes dóna un caire federalitzant al partit –encara que el pacte entre ells i el PSOE formalitza, de fet, una absorció. Més que el nombre d'afiliats, l'aportació de quadres i professionals es fa sentir en la composició de la direcció. De manera especial, en el PSPV-PSOE es reflecteixen aquests processos.

El primer Congrés, celebrat el febrer del 1978, constitueix la federació del País Valencià del PSOE. Per elegir la CEN, els delegats que formen el Congrés voten els candidats, que es presenten en una sola llista oberta. Les persones que reben més vots passen a ocupar els càrrecs executius. És l'única ocasió en què es fa servir aquest tipus de llista. Posteriorment, s'empraran les llistes tancades i amb vot preferencial. El següent, celebrat el juny del 1978, s'anomena el Congrés de la Unitat Socialista, que formalitza la incorporació del PSP i del PSPV (a títol col·lectiu), més la incorporació dels militants de la USPV (a títol individual). En aquest congrés extraordinari, la federació valenciana pren la denominació PSPV-PSOE. La CEN s'amplia per acollir els representants del PSP i del PSPV, però manté els que ja n'eren membres. Al cap d'un any de la fusió, es convoca un Congrés Extraordinari³¹⁴ per al juliol del 1979. La divisió interna es fa palesa en l'elecció de la CEN. S'hi presenten dues llistes. Una és formada pel sector anomenat *crític* (amb la direcció federal), els membres del qual formaran el corrent *Izquierda Socialista*. En bona mesura, s'hi troben els antics membres del PSP i de la USPV. Obté el 48% dels vots dels delegats. L'altra és formada pel sector oficialista, on hi ha els redactors de l'Estatut, amb el suport dels antics membres del PSPV. Malgrat sortir elegida, obté, només, el 52% dels vots dels delegats. La divisió es repeteix el febrer del 1980, quan es celebra el segon congrés ordinari. En aquesta ocasió, es tornen a presentar dues llistes: una del corrent crític, que aquesta vegada obté el 41% dels vots; l'altra, del sector oficialista, amb el suport dels antics membres del PSPV (rep el 59% dels vots). A més de la divisió entre grups o faccions, hi ha una discussió sobre la definició ideològica i els altres recursos col·lectius. Cal considerar que ocorre en els anys d'elaboració de l'Estatut, on cada corrent vol fer valer les seves posicions³¹⁵. Finalment, en el tercer congrés ordinari, del gener del 1982, és el darrer cop que es presenten dues llistes per formar la CEN. Una és composta per antics

³¹⁴ Formalment, és el primer congrés extraordinari (se'n celebrarà un altre el 1999).

membres del PSPV, alguns dels quals havien estat en les anteriors executives (obté el 15% dels vots). L'altra és presentada pel sector oficialista, amb el suport del corrent d'*Izquierda Socialista*, que hi disposa de 3 càrrecs (obté el 78% dels vots). Amb aquest resultat, finalitza una etapa, en la qual la fusió dels antics partits socialistes es pot donar per tancada. Els dirigents que provenen del PSOE esdevenen els dirigents del PSPV-PSOE durant l'etapa autonòmica. Des del 1982, el sector provinent del PSPV queda fora dels òrgans directius, mentre que el sector provinent del PSP i de la USPV constitueix el corrent d'*Izquierda Socialista*, que hi manté quasi sempre una quota minoritària. La taula següent agrupa els indicadors principals sobre els congressos nacionals.

Taula 62. Els Congressos Nacionals del PSPV-PSOE, 1978-1994

Congrés	Data	Vots gestió CEN ¹	Llistes CEN	Vots 1a llista	Vots 2a llista
1r	26/02/78	-	1		
unificació	25/06/78	-	1		
1r extra.	29/07/79	40%	2	52%	48%
2n	10/02/80	59%	2	59%	41%
3r	31/01/82	65%	2	78%	15%
4t	21/04/85	87%	1	98%	-
5è	05/06/88	96%	1	99%	-
6è	16/12/90	100%	1	98%	-
7è	10/04/94	99%	1	79%	-

Font: Elaboració pròpia dels Estatuts Nacionals, Sanz (1990: 29, 36, 38, 39, 43), *El País* i informació facilitada per la secretaria d'Organització del PSPV-PSOE.

Vots gestió CEN: vots afirmatius de la gestió de la CEN elegida al congrés anterior.

Llistes CEN: nombre de llistes presentades per elegir la CEN.

Vots 1a llista: vots afirmatius de la llista guanyadora.

Vots 2a llista: vots afirmatius de la llista perdedora.

³¹⁵ Sobre les postures de cada sector i partit en l'elaboració estatutària, vegeu Garrido Mayol (2001).

Durant l'etapa de govern, la cohesió i la unitat de la direcció es fan paleses. El liderat recau a mans de Lerma, el secretari general indiscutit. Al seu costat, García Miralles ocupa la Presidència (i també presideix les Corts Valencianes), Císcar la Vicepresidència (i és titular de la conselleria amb més personal i pressupost) i Pérez Ferré la Secretaria d'Organització³¹⁶. Aquest equip es manté fins al 1994, quan el partit es troba a punt de passar a l'oposició. La composició de la CEN ja no respon a la composició partidista d'origen de cada col·lectiu, sinó a la concentració a mans de dirigents que provenen, només, del PSOE. Per tant, la incorporació dels altres partits socialistes es pot donar per tancada: els antics dirigents del PSPV obtenen diversos càrrecs en les institucions, i els del PSP i de la USPV, també obtenen càrrecs públics, a més d'una quota d'orgànics, ja que formen un corrent reconegut en el partit. Com es pot apreciar a la Taula 62, entre el 1985 i el 1994 se celebren quatre congressos ordinaris, un cada tres anys, aproximadament. Es presenta sempre una sola llista per elegir la CEN, de manera que les disputes no es reflecteixen en la votació, sinó en la negociació entre els sectors per situar una o altra persona a les secretaries i vocalies. El resultat de les votacions, propers a la unanimitat, indiquen el grau de cohesió i de disciplina aconseguits.

Tanmateix, val a dir que el quart Congrés (1985) destaca per sobre dels següents. Per primer cop, no es manifesta cap litigi per la gestió de la CEN elegida al congrés anterior, ni per cap ponència política. Es disputen, només, els càrrecs entre els líders: d'una banda, Lerma i les agrupacions que li donen suport, de l'altra, García Miralles, Císcar i altres dirigents comarcals que els donen suport. Tot i que s'haurien pogut presentar dues llistes, finalment els dos sectors en pacten, *in extremis*, una de sola, en la qual també rep una part dels càrrecs el corrent *Izquierda Socialista*. D'altra banda, els provinents del PSPV no tan sols no presenten cap altra llista, sinó que ni tan sols tornen a formar part de cap executiva posterior. L'equilibri de forces que resulta d'aquest quart congrés reforça la posició dels dirigents esmentats, i comporta, entre d'altres canvis, la renovació més decisiva en el Consell i en els càrrecs directius de l'administració, efectuada dos mesos després de celebrar el congrés, el juny del 1985.

³¹⁶ De fet, hi ha més continuïtat, ja que García Miralles i Lerma ocupen aquests càrrecs des del Congrés extraordinari (1979). Cal afegir-hi que Lerma és membre de la Comissió Executiva Nacional des del primer congrés (1978); Císcar n'és membre des del tercer (1982); Pérez Ferré també ocupa la Secretaria d'Organització entre el primer (1980) i l'extraordinari (1979). Font: Sanz (1990: 29, 36, 38, 39 i 43).

El congressos cinquè i sisè no alteren la relació de forces entre la tríada de dirigents (Lerma, García Miralles i Císcar), de manera substancial. El setè Congrés, celebrat el desembre del 1994, però, indica un canvi. La renovació és elevada, semblant a la xifra de l'etapa preautonòmica. Si bé s'hi mantenen el president (García Miralles) i el secretari general (Lerma), l'altre líder, Císcar, no hi ocupa cap càrrec (perquè passa a exercir-ne a la Comissió Executiva Federal). El context electoral i institucional provoca aquestes modificacions. El resultat de les eleccions generals del 1993, en què el PSOE perd la majoria dels escons, situa la formació en una fase de davallada. Coincideix, a més, amb la difusió del casos de corrupció, i el cessament d'Alfonso Guerra de la vicepresidència del Govern central. A la Generalitat Valenciana, Lerma efectua la segona gran renovació del Consell, el mateix 1993, per desvincular-lo del partit. Per això, els nous consellers són persones sense càrrecs orgànics i amb poca experiència en càrrecs públics electes. El setè congrés del partit serveix per iniciar un relleu dels membres de l'executiva, amb l'entrada d'alguns militants que ja no provenen del període preautonòmic³¹⁷.

Pel que fa a la relació entre l'executiva i les institucions, la distribució de responsabilitats segueix el patró següent: García Miralles presideix les Corts Valencianes durant tots els anys de govern (1983-1995); Lerma presideix la Generalitat; Císcar és conseller de Cultura entre 1983 i 1989, quan passa a ocupar un escó al Congrés dels Diputats (1989-2008) i la secretaria federal d'organització del PSOE (1994-2000). Pel que fa als consellers amb pes en el partit, cal destacar dues persones més. Primer, Rafael Blasco, conseller de la Presidència (1983-1985) i posteriorment d'Obres Públiques (1985-1988). Rep el suport del líder de la Ribera Alta, el seu germà Francesc Blasco –que ocupa l'alcaldia d'Alzira (1979-1991), la secretaria comarcal corresponent (1982-1990) i la vicepresidència de la Diputació de València (1983-1988). Segon, Felipe Guardiola, titular de la cartera de Governació i vicepresident del Consell (1983-1985), membre de la comissió redactora de l'Estatut i encapçalar la Comissió Mixta de Transferències Estat-Generalitat. Aquests són els consellers amb una posició pròpia en el partit per formar part del Govern.

³¹⁷ A partir del 1995, però, quan el PSPV-PSOE queda a l'oposició, diversos sectors pugnen per dirigir el partit, en uns anys de convulsió que recorden l'etapa preautonòmica. Justament, alguns dels protagonistes de la transició tornen a ser-ho. Les faccions i les divisions internes es manifesten de manera oberta i pública, en part perquè el partit no té l'incentiu d'actuar unit, ja que ha perdut els càrrecs institucionals.

Tanmateix, a mesura que avanci el temps, Lerma serà l'únic membre del Consell amb càrrecs directius en el partit: Guardiola i Blasco seran cessats, mentre que Císcar optarà per passar a les institucions centrals i als òrgans federals. Per aquest motiu, la concentració del poder executiu en la figura del president de la Generalitat és possible gràcies a liderar la federació valenciana del PSOE.

Pel que fa a la composició de la CEN, hi ha una relació estreta amb la del grup parlamentari de les Corts Valencianes i dels grups parlamentaris del Congrés i del Senat. Els dirigents elaboren les llistes electorals, en les quals ocupen les primeres posicions. No és estrany, doncs, que una part considerable dels secretaris executius i dels vocals també ostentin l'acta de diputat o de senador. En l'etapa del règim preautonòmic, però, només poden disposar dels escons a les Corts Generals (els membres de la CEN que hi ocupen un escó representen el 35% del total)³¹⁸. En l'etapa de govern, en canvi, el 57% dels dirigents forma part de les Corts Valencianes, i el 43% del Congrés i del Senat³¹⁹. La direcció del PSPV-PSOE es concentra en la cambra legislativa autonòmica, des d'on pot supervisar l'activitat del Consell i de l'administració. En canvi, només els líders del partit formen part, alhora, del Consell i de la CEN (Lerma, Císcar, Blasco i Guardiola). Finalment, només dos alts càrrec formen part, alhora, de la CEN i són titulars de dues direccions generals³²⁰.

2.2.1.4 El Grup Parlamentari de les Corts Valencianes

El grup parlamentari de les Corts Valencianes sosté el Consell, en votar a favor del candidat socialista per a la Presidència de la Generalitat i en aprovar els projectes legislatius que provenen de l'executiu. Actua com un cos de suport i de ratificació. Pel que fa a la composició, forma un col·legi dels dirigents nacionals i comarcals del partit, que es manté estable, amb un grau de renovació moderat. A diferència de la CEN, però, disposa d'una xifra superior de càrrecs a distribuir, de manera que la proporció de líders comarcals augmenta força. La selecció dels candidats a ocupar un escó depèn d'una negociació entre els òrgans directius de la federació. Atès que les llistes electorals són

³¹⁸ Font: elaboració pròpia de la informació de les Corts Generals.

³¹⁹ Font: elaboració pròpia de la informació de les Corts Generals.

³²⁰ Es tracta de Eduardo Montesinos Chilet (director general de Treball) i Emilio Soler Pascual (director general de Cultura).

tancades i bloquejades, impedeixen als electors alterar les preferències que el partit presenta als ciutadans.

Els Estatuts fixen que el Grup Parlamentari s'ha de sotmetre a l'autoritat del partit, ha d'acatar les decisions dels òrgans de govern i ha d'actuar unit, amb disciplina de vot³²¹. El Grup és responsable vers el Comitè Nacional, per mitjà de la CEN. Tot i que presenta un informe anual de l'activitat realitzada, no es sotmet a votació. Pel que fa a les funcions, constitueix el suport parlamentari del Consell quan estigui presidit per un membre del PSPV-PSOE. Finalment, cal recordar de nou que, a partir del 1988 (5è Congrés), el president del Grup forma part de la CEN, amb veu i sense vot. Aquesta mesura s'aprova perquè el titular (Felipe Guardiola) deixa la vocalia que fins aleshores ocupava a la CEN. Així es permet que continuï assistint a les reunions de la direcció. Més endavant, en la tercera legislatura de les Corts (1991-1995), quan ocupi la presidència del Grup una altra persona (Segundo Bru), es permetrà una relació fluïda entre els dos òrgans.

La composició del Grup depèn dels òrgans directius del partit (l'executiva i el Comitè Nacional)³²², que seleccionen els candidats a formar part de les llistes electorals. Per ser més exactes, depèn de dos processos: la selecció i l'elecció. Primer el partit selecciona els candidats; després, els ciutadans elegeixen les persones que prendran l'acta de diputat. Cal tenir present dos aspectes. D'una banda, les eleccions a les Corts comencen en un període en què la direcció del partit es troba afermada. Per tant, el Grup Parlamentari no representa les faccions que han litigat per dominar-la. Això no vol dir que no n'hi hagi membres destacats, però com a col·lectius no poden decidir la composició de les llistes. D'una altra banda, l'estructura directiva se sosté en les

³²¹ Fins i tot, esmenten que els diputats s'han de comprometre per escrit al Comitè Nacional a dimitir si per qualsevol motiu deixen de militar al partit. Aquestes disposicions es troben en tots els Estatuts del període 1982-1997. Tot i així, els pocs casos de transfuguisme, tots després del 1995, no s'han saldat amb aquest final, sinó amb el pas al Grup Mixt dels diputats díscols (2 diputats en la IV legislatura i 1 en la V). Com a mostra suplementària que els diputats es troben lligats per un mandat imperatiu del partit, cal dir que el sou s'ingressa a la Secretaria d'Administració de la CEN, i que el Comitè Nacional fixa les assignacions que els pertoqueuen –després de restar la part que correspon a l'organització.

³²² La funció de reclutar i de seleccionar els candidats correspon, d'acord amb els Estatuts Nacionals, a la Comissió Nacional de Llistes. Aquesta és formada per persones que la CEN designa, d'una banda, i per d'altres elegides pel Comitè d'entre els seus membres, d'una altra. El segon grup ha de ser majoritari dins de la Comissió. Després de celebrar un Congrés Nacional, es procedeix a constituir la Comissió Nacional de Llistes, el mandat de la qual acaba en el Congrés següent. El Comitè ratifica les

agrupacions comarcals. Aquelles amb més militants disposen de més vots en el Congrés Nacional. Per això, a l'hora de confegir les llistes, disposen també de més influència. En aquest cas, el Grup Parlamentari sí que reproduceix l'equilibri de forces entre elles.

Efectivament, hi ha una part considerable de les direccions nacional i comarcals del partit. Primer, el 27% del Grup, de mitjana, també forma part de la CEN de manera simultània (entre el 1983 i 1995). En segon lloc, entre els diputats hi ha una part apreciable de dirigents comarcals (secretaris generals i altres membres de les comissions executives sumen entre el 20% i el 35% del Grup³²³). El grup parlamentari representa, *de facto*, les agrupacions que sostenen l'executiva: esdevé un òrgan de representació territorial del partit. Finalment, també hi són representats els secretaris generals (provincials) de la UGT. En canvi, la presència de consellers i de càrrecs directius de l'administració és esporàdica. Si els diputats indiquen l'equilibri entre les agrupacions comarcals, el Consell l'exercici dominant del president i dels consellers amb més pes.

Pel que fa a l'elecció, el sistema electoral influeix en la composició del Grup. Primer, perquè atorga entre un 5 i un 8% més d'escons en relació al pes electoral del PSPV-PSOE. També cal considerar un altre aspecte, la circumscripció és provincial. Per un costat, les agrupacions comarcals han de proposar els candidats d'acord amb la província en la qual pertanyen. Les que disposen de més militants, també poden influir més l'ordre de la llista. Per un altre costat, la distribució d'escons entre les tres províncies no segueix un criteri de proporcionalitat, en relació amb el cens electoral de cada una. Les agrupacions de Castelló es veuen sobrerrepresentades, i en menor mesura les d'Alacant. D'aquesta manera, les dues províncies que disposen de menys càrrecs en el Consell i l'Administració, en canvi, obtenen més pes en el Grup Parlamentari³²⁴.

Per tot això, el Grup és l'únic de la cambra que no pateix cap cas de transfugisme, i l'únic que reuneix diputats d'un sol partit (entre el 1983 i el 1995). Es tracta del més estable, en el sentit de continu: la taxa de reelecció dels diputats és alta,

propostes de llistes electorals, amb el dictamen previ de la Comissió de Llistes. Com es deriva dels articles dels Estatuts, la Comissió Nacional de Llistes assegura una influència decisiva de l'Executiva.

³²³ Font: Sanz (1990) (són dades referides al període 1983-1991).

³²⁴ De mitjana, Alacant ha tingut una magnitud de 30 escons (34% del total), Castelló de 22 (25%) i València de 37 (41%). Si el repartiment fos equitatiu per població, els en correspondria 28 (el 31% del cens), 11 (el 12%), i 50 (57%), de manera respectiva.

del 60%, de mitjana³²⁵. En altres paraules, la renovació és reduïda, perquè hi ha un col·lectiu compacte de diputats³²⁶.

Pel que fa a l'organització interna, el Grup disposa d'una Presidència, una Secretaria General i diverses secretaries d'àrea. El president n'és alhora el Portaveu o Síndic, i com a tal forma part de la Junta de Síndics de les Corts Valencianes³²⁷. La relació amb la direcció del partit és estreta, ja que els líders de la CEN són, alhora, diputats (concretament, el president, el secretari general, el vicesecretari general i diversos secretaris). Per això, durant la I legislatura, el Síndic alhora ocupa la Vicesecretaria General del PSPV-PSOE, primer, i la Secretaria d'Organització, després³²⁸. En la II legislatura, el Síndic és un dels antics membres de la ponència redactora de l'Estatut d'Autonomia, antic conseller de Governació i president de la Comissió Mixta de Transferències³²⁹. En la III legislatura, ho és l'antic conseller d'Indústria³³⁰. Tots els càrrecs directius del Grup són ocupats per membres de la CEN, o bé persones que n'han format part. En el darrer cas, acostumen a ser nomenats com a secretari general adjunt o secretari d'una àrea, amb un sentit més honorífic.

Pel que fa a la relació amb el Consell, hi ha una separació entre les dues institucions. És a dir, ser parlamentari no és una condició per formar part de l'executiu; les Corts no són la font de reclutament dels càrrecs executius (inclosos els de l'administració). La voluntat del president de la Generalitat consisteix a separar, tant

³²⁵ La taxa de reelecció indica la proporció d'individus d'una legislatura que forma part d'alguna posterior.

³²⁶ La situació canvia en les eleccions del 1995, quan el PSPV-PSOE passa a l'oposició. En aquell any, la renovació afecta el 43% dels individus. El 1999, encara més, el 79%. També canvien els dirigents del partit. D'una altra banda, cal recordar l'etapa de la legislatura transitòria, compresa entre l'aprovació de l'Estatut i la constitució de la primera legislatura (agost del 1982-juliol del 1983). En no haver-se celebrat encara les eleccions, formen el Grup els diputats i senadors de les Corts Generals, elegits en la convocatòria del 1979 (19 escons), i la mateixa quantitat d'individus, designats pel partit (19 persones). D'aquests 40 individus (38 escons i 2 diputats substituïts), el 48% es presenta a les primeres eleccions i obté un escó. Es tracta dels individus designats pel partit en el 1982. En canvi, els diputats i senadors elegits el 1979 es tornen a presentar a les mateixes llistes.

³²⁷ Els Estatuts del partit només esmenten que el Grup disposi d'un reglament intern d'organització i funcionament, que fixi les atribucions de cada càrrec. A partir del 1994 (7è Congrés), hi afegeixen que el president, el secretari general, el secretari general adjunt i els altres càrrecs previstos en el reglament, formin una comissió permanent de direcció. A més, també esmenten que la CEN pot proposar quines persones n'han de formar part. Es tracta de formalitzar una pràctica que, de fet, no consisteix a proposar-les, sinó a nomenar-les.

³²⁸ Els mandats parlamentaris i congressuals no coincideixen: Pérez Ferré ostenta la Vicesecretaria en el 3r Congrés (1982-1985) i la Secretaria d'Organització en el 4t (1985-1988).

³²⁹ Es tracta de Felipe Guardiola Sellés (Font: Arxiu de les Corts Valencianes).

³³⁰ Es tracta de Segundo Bru Parra (Font: Arxiu de les Corts Valencianes).

com sigui possible, la composició de les dues institucions. En altres paraules, selecciona persones de la seva confiança política i personal, i evita tant com pot que el Consell esdevingui un òrgan de representació de les comarques o de les faccions del PSPV-PSOE. La concentració de poder en aquesta figura comporta un Consell fet a la seva mida, on els consellers i alts càrrecs esdevinguin *els homes del president*. D'una altra banda, regeix també un criteri tècnic, de competència i d'eficàcia. És a dir, dels quadres del PSPV-PSOE, s'elegeixen aquells que disposin d'uns coneixements, una preparació i una qualificació tècnica per dirigir els departaments i les unitats directives de l'administració. A mesura que es descendeix en l'organigrama directiu, dels consellers als directors generals, s'hi troben persones d'un perfil més tècnic, sense càrrecs orgànics i, en altres ocasions, sense ni tan sols filiació.

2.3 La filiació política

Els partits i sindicats són les formacions a les quals els governants dediquen una part important de la seva vida, i el lloc on completen la socialització. Com s'ha destacat, el gruix dels individus inicia l'activitat política en alguna organització present a la universitat, que no acostuma a ser cap partit socialista. La situació més habitual correspon a la d'una persona que, després d'aquesta etapa, ingressa al PSPV, al PSP o al PSOE (el 60% del total). Els altres casos es reparteixen entre el qui no militen abans de formar part del PSPV-PSOE (18%), els que havien estat afiliats en una altra formació, però que no ingressen al PSPV-PSOE (11%) i, finalment, una minoria reduïda que mai no ha militat enlloc (11%).

2.3.1 La filiació anterior al PSPV-PSOE

Si prenem en consideració els que militen en un partit abans del 1978, any de fundació del PSPV-PSOE, ho fan en partits d'esquerra, presents a la universitat des de finals dels anys seixanta. Comencen, de mitjana, el 1973 (amb una desviació típica de 4 anys), que equival a una edat de 24 anys (i 7 anys de desviació típica). Com s'aprecia a la Taula 63, en destaquen els partits comunistes i el PSPV. És a dir, que els individus no

provenen pas del mateix PSOE, sinó d'altres organitzacions, les quals, un cop absorbides pel primer, quedaran com a faccions o famílies polítiques, bàsiques per entendre la carrera política i el *cursus honorum* dels càrrecs de la Generalitat. D'acord amb Nieto, els factors com l'experiència professional i la filiació política operen com a requisits, però no com a causa del nomenament, ja que, “de ordinario, lo decisivo es pertenecer a una ‘familia política’ en el sentido estricto del término, tal como la han acuñado los sociólogos” (1984: 44). Només uns pocs individus comencen a militar en el PSOE, ja que el partit no s'implanta entre els universitaris, de manera significativa, fins pocs mesos abans de les eleccions constituents del 1977. És quan l'equip dirigit per Felipe González aconsegeix situar l'organització entre les principals, que s'hi afilien activistes. Com s'aprecia a la Taula 63, només els que provenen de la UGT –i alguns altres inclosos en la categoria de diverses formacions–, comencen la militància en el PSOE. Es tracta de persones dedicades a l'activitat professional privada o a l'administració. Per això, van ingressar al sindicat, però no directament al partit (entren a la UGT al voltant del 1977, i a una edat de 36 anys, de mitjana).

Taula 63. Filiació política anterior al 1978

<i>Formació</i>	<i>Individus</i>
PSPV	26
partits comunistes ^a	18
PCE	14
UGT	14
diverses ^b	13
PSP	10
SDEV	5
Total	100
N	44

^A: es tracta de Bandera Roja, FLN, FRAP, LCR, PCML i ORT.

^b: es tracta d'individus que militen, primer, en organitzacions comunistes, i després en alguna de socialista (PSOE, PSPV o PSP).

2.3.2 La filiació al PSPV-PSOE

Un dels criteris fonamentals per nomenar els membres del Consell i els càrrecs directius dels departaments és la filiació al partit que disposa de la majoria de les Corts. Del total d'individus, quatre cinquenes part han pertangut al PSPV-PSOE (77%). En general, són persones d'una trajectòria dilatada en el partit, i també en d'altres formacions. L'antiguitat en el partit és una variable remarcable per formar part del Govern, però no és l'única. Com s'aprecia a la Taula 64, una majoria dels individus hi ingressa el 1978, l'any en què es constitueix com a federació i s'hi uneixen els altres partits socialistes. D'una altra banda, cal considerar que els individus provinents del PCE-PCPV ingressen entre el 1983 i el 1990, en general. Aquesta formació es troba en uns moments de crisi interna, i de resultats electorals modestos, que empenyen diverses persones a passar-se al partit majoritari de l'esquerra. La resta de casos no respon a una trajectòria de filiació en altres formacions, sinó que es tracta de persones d'un perfil més tècnic.

Taula 64. Any de filiació al PSPV-PSOE

<i>Període</i>	<i>Individus</i>
1972-1977 ^a	15
1978	38
1979-1982	19
1983-1986	10
1987-1990	8
1991-1994	10
Total	100
n	48

^a: es tracta d'individus que provenen del PSPV, PSP o del PSOE, abans de la unificació (als quals se'ls reconeix l'antiguitat de la militància).

Pel que fa als altres càrrecs de designació política, en el cas dels directors generals el 61% també ha militat durant l'exercici del càrrec³³¹. En el cas dels caps de

³³¹ S'hi inclouen totes les persones amb rang de director general. Si només consideréssim els directors dels organismes autònoms i de les empreses públiques, però, el percentatge d'afiliació es redueix al 38%, ja que es tracta de càrrecs més de gestió.

gabinet, però, el percentatge és del 82%³³². Aquesta segona figura presenta, doncs, una politització més elevada, ja que són persones que actuen com a enllaç amb el partit. En canvi, els directors generals presenten un perfil més tècnic, com s'ha comentat. De fet, els departaments presenten un percentatge de directors que militen molt semblant a la mitjana. Tanmateix, a la conselleria d'Economia, la situació és inversa, ja que el 83% dels directors no pertanyen al partit. Es tracta d'un departament que recluta professors d'economia, per un criteri de qualificació professional i de confiança personal. D'una altra banda, en el departament de Sanitat la proporció de directors que militen és la més alta, del 83%, seguit del de Cultura, Educació i Ciència (amb el 74%). Es tracta de dos conselleries amb una incidència social molt elevada, que expressen la prioritat del govern socialista (la prestació dels serveis universals de salut i educació).

Si s'observa la secció comarcal en la qual els individus s'afilien, es comprova la centralitat de la ciutat de València (54%), seguida de les comarques properes (Horta, la Ribera Alta, la Safor i la Costera) (23%). En canvi, les comarques alacantines (13%) i les de Castelló (10%) disposen d'una presència mòdica. Aquesta distribució reflecteix el pes de la capital, on es concentra la direcció del partit, però també de les comarques de més afiliació (l'Horta i la Ribera).

Els titulars dels departaments no formen part de la Comissió Executiva Nacional (CEN), excepte els líders principals. De totes maneres, a mesura que passa el temps, el liderat es concentra més i més en Lerma, el qual pot seleccionar els consellers i els equips directius dels departaments sense atendre les pressions de les seccions comarcals principals. Si la composició dels primers anys reflecteix el pes de cada sector del partit, la dels darrers reflecteix el domini del president. Això explica que el 1993, per exemple, es remodeli el Govern amb persones que, o bé no militen al partit, o bé no hi exerceixen cap càrrec orgànic (vegeu l'apartat dedicat a la Comissió Executiva Nacional, pàgina 282).

Els governants no només pertanyen al partit, sinó que en són membres destacats, amb una antiguitat i responsabilitats prèvies notables. El perfil correspon al d'un militant amb càrrecs en els òrgans inferiors (seccions locals i comarcals) fins arribar als

³³² No es disposa de dades de la resta de membres dels gabinets.

òrgans nacionals (en la Comissió Executiva o en el Comitè Nacional). Tanmateix, les dades presenten una certa dispersió. Així, del total de militants, dues terceres parts hi han ostentat algun càrrec (66%), però una tercera part cap (33%). Entre els que n'han exercit, el nivell màxim ha correspost als òrgans nacionals (49%), seguit dels comarcals (27%), els federals (15%) i els locals (9%). És a dir, que la tendència dominant consisteix en les responsabilitats en el Comitè Nacional, on són presents els membres de la Comissió Executiva Nacional i els secretaris generals de cada comarca. En segon lloc, destaquen els militants amb càrrecs en els òrgans comarcals. En canvi, hi ha una presència mòdica de càrrecs en l'àmbit federal, ja que també el pes de la federació valenciana dins del PSOE és reduïda. Les úniques excepcions provenen dels darrers anys de l'etapa de govern (1993-1996), en els quals hi ha 5 ministres valencians³³³, així com el secretari d'organització federal³³⁴. Finalment, les persones que només han tingut càrrecs en l'àmbit local, sense ascendir al comarcal, són ben poques. Tot plegat mostra que un dels criteris bàsics per seleccionar els consellers i secretaris consisteix a haver format part dels òrgans directius comarcals i nacionals.

Els individus que militen al PSPV-PSOE hi disposen d'una trajectòria llarga. S'hi afilien força temps abans de ser nomenats, i s'hi mantenen força temps després. Només unes poques persones, una xifra anecdòtica (5%), militen només durant el període en el qual ocupen el càrrec governamental, ja que s'hi veuen obligats. En altres paraules, el perfil general és polític: militen durant una mitjana de 19 anys (i una desviació típica de 7 anys)³³⁵. A més, dels que hi han exercit càrrecs orgànics, la meitat ha ocupat responsabilitats abans, durant i després de ser consellers o secretaris general: forma part del nucli d'individus amb una trajectòria més destacada. L'altra meitat, però, n'ha ocupat quan ha estat nomenat en el Govern, o bé fins que ha estat nomenat. En altres paraules, es tracta d'individus que inicien o finalitzen, respectivament, la carrera en el partit i en el govern en el mateix moment. Els primers són promocionats per la seva fidelitat als dirigents, mentre que els segons són cessats per la rivalitat.

³³³ Són, per ordre alfabètic: Vicente Albero Silla (Agricultura, 1993-1994), Carmen Alborch Bataller (Cultura, 1993-1996), Antoni Asunción Hernández (1993-1994), Juan Lerma Blasco (Administracions Públiques, 1995-1996), Pedro Solbes Mira (Economia, 1993-1996) (Font: BOE).

³³⁴ Efectivament, Ciprià Císcar ocupa la Secretaria d'Organització Federal entre el 1994 i el 2000 (que correspon al període entre el 34è i el 36è Congrés Federal).

³³⁵ La durada de la militància en el partit s'ha mesurat en el període comprès entre el 1978 (any en què es constitueix a federació valenciana del PSOE) i el 2002 (any de finalitzar les entrevistes). El mínim és de 2 anys, i el màxim de 24.

2.3.3 La carrera política

Els individus han exercit, a més de conseller, de sotssecretari o de secretari general, altres càrrecs públics (87%) –només una minoria reduïda no n’ha tingut cap altre (13%). De mitjana, hi han dedicat 10 anys de la seva vida (amb una desviació típica de 6, i una moda de 4). D’aquests, 3 anys com a conseller, sotssecretari o secretari general, i 7 anys en altres responsabilitats (parlamentari, regidor o un altre càrrec). Aquestes xifres presenten una variància elevada, ja que cada trajectòria individual difereix de la resta. Com s’aprecia a la Taula 65, en algunes categories la desviació típica pren un valor superior a la mitjana. D’una altra banda, la durada en el Govern i la durada en altres càrrecs no es correlacionen, ja que la casuística és diversa. Pel que fa als àmbits on s’exerceixen els càrrecs, la situació més habitual correspon a la Generalitat Valenciana (bé sigui a l’administració, a les Corts o a totes dues) (40%) i, a més, sovint també en el govern local i/o en les institucions centrals (les Corts Generals i l’administració) (23%) (vegeu la Taula 66). En altres paraules, els governants disposen d’una experiència política suplementària centrada en les institucions autonòmiques, sense les quals no haurien pogut desenvolupar una carrera política. Per això, les persones que han exercit altres responsabilitats en els ajuntaments i/o en les institucions centrals, però no en la Generalitat, només comprenen una quarta part dels casos (24%). La distribució exposada a la taula no difereix de manera significativa en funció de si els individus han estat consellers o bé sotssecretaris i secretaris generals. Les diferències de proporcions són reduïdes, excepte en dues categories: els sotssecretaris i secretaris generals tenen més tendència a haver tingut càrrecs en l’àmbit local, i els consellers en l’àmbit de les institucions centrals. Aquesta dada manifesta una jerarquia entre uns i altres: els consellers disposen d’una carrera més política, i els sotssecretaris i secretaris d’una més tècnica.

Taula 65. Anys durant els quals ocupen càrrecs polítics en les institucions

<i>Període</i>	<i>Consellers</i>		<i>Secretaris</i>		<i>Total</i>	
	<i>M</i>	<i>dt</i>	<i>m</i>	<i>dt</i>	<i>M</i>	<i>dt</i>
Anterior a conseller o secretari	3,9	3,7	2,3	3,4	3,0	3,6
Conseller o secretari	4,0	2,5	2,2	2,2	2,9	2,5
Posterior a conseller o secretari	4,6	4,2	2,4	2,6	3,2	3,4
Total	12,7	4,8	7,8	5,5	9,6	5,7
(n)	23		39		62	

m: mitjana; *dt*: desviació típica.

Taula 66. Nivells de govern en els quals s'exerceixen altres càrrecs, a més de conseller o secretari

<i>Tipus (per nivell de govern)</i>	<i>individus</i>
Cap	13
Local	5
Autonòmic	40
Central	3
Local i autonòmic	14
Autonòmic i central	2
Local i central	16
Tots tres nivells	7
Total	100
(n)	62

Si els consellers i secretaris han exercit una carrera en diverses institucions, els directors generals no han ostentat altres responsabilitats fora de l'administració, en canvi. Com s'ha comentat, només el 20% ha ocupat la titularitat d'un departament, d'una secretaria general o ha format part del personal assessor i de confiança. Fora d'aquests casos, els individus que han acumulats altres càrrecs públics són comptats: 12 han ocupat un escó a les Corts Valencianes (el 8% del total de persones amb rang de director general), dels quals dos també han format part del Consell (Escarré i Sevilla). En aquesta dotzena de casos s'hi concentren quatre persones amb una posició rellevant

en el partit, ja que han format part de la Comissió Executiva Nacional³³⁶. Finalment, val a dir que una persona ha ocupat la titularitat d'un ministeri, després d'ocupar la d'una direcció general³³⁷. D'una altra banda, la situació dels caps de gabinet s'hi assembla prou. Només el 21% ha ocupat algun alt càrrec en l'administració valenciana i només el 8% ha format part de les Corts Valencianes.

Una altra manera d'observar la trajectòria política consisteix a fixar-se en el tipus d'institució. D'acord amb aquest criteri, els càrrecs es classifiquen de la manera següent: de representació municipal (regidors i alcaldes), parlamentaris (de les Corts Valencianes i de les Corts Generals) i de designació política en una administració (de la Generalitat³³⁸ i de les institucions centrals) (vegeu la Taula 67). S'hi pot comprovar que la tendència general consisteix en càrrecs en l'administració (40%) i, a més a més d'aquests, també en càrrecs electius (37%). En paraules més concretes, els individus han exercit alguna o diverses d'aquestes responsabilitats: directors generals, caps de gabinet, càrrecs de lliure designació³³⁹ i assimilats. A més, una part notable ha ostentat l'acta de regidor, diputat o senador. La distribució exposada a la taula sí que difereix de manera significativa en funció de si els individus han estat consellers o bé sotssecretaris i secretaris generals. Les diferències de proporcions són significatives en les categories següents: els sotssecretaris i secretaris generals han exercit algun altre càrrec de designació política (49%). En canvi, els consellers han estat alts càrrecs (26%), alts càrrecs i també parlamentaris (35%), o bé han exercit responsabilitats en els tres tipus d'institucions (26%). Per tant, entre els primers predominen les persones amb experiència en l'administració; entre els segons, els que combinen diverses responsabilitats públiques.

³³⁶ Es tracta de Salvador Almenar Palau, Eduardo Montesinos Chilet, Joaquim Puig Ferrer i Emilio Soler Pascual. D'una altra banda, hi ha dos altres directors generals més que han format part de la direcció del partit, però que no han ocupat cap escó (Manuel Agramunt Ros de Ursinos i Andrés García Reche, que també ha estat conseller d'indústria, comerç i turisme). (Font: Arxiu de les Corts Valencianes i Sanz, 1990)

³³⁷ Es tracta de Carmen Alborch Bataller, ministre de Cultura (1993-1996).

³³⁸ També s'hi inclou l'etapa preautonòmica (1978-1983).

Taula 67. Altres càrrecs exercits pels governants

<i>Tipus (per institució)</i>	<i>consellers</i>	<i>Sotssecretaris i secretaris</i>	<i>Total</i>
Cap altre càrrec	0	21	13
Regidor/alcalde	0	8	5
Parlamentari	13	0	5
Alt càrrec	26	49	40
Parlamentari i alt càrrec	35	2	14
Regidor/alcalde i alt càrrec	0	15	10
Tots tres tipus	26	5	13
Total	100	100	100
(n)	23	39	62

Nota: la taula es refereix als càrrecs exercits sense comptar els de conseller, sotssecretari i secretari generals.

Per completar la carrera política dels individus s'empra un altre indicador: la possibilitat d'ocupar responsabilitats posteriors al mandat de conseller o de secretari³⁴⁰. En el cas dels consellers, només una minoria (el 23%) va rebre alguna oferta que descartés, ja que són individus amb una carrera política llarga. Els pocs que van refusar-ne es trobaven al final de la seva etapa política, o bé se sentien més atrets per altres opcions professionals. En canvi, dos terços dels secretaris van ser temptats per ocupar alguna responsabilitat que van descartar. Es tracta dels individus amb una carrera política més llarga, abans i durant el mandat de secretari, els quals van preferir ocupar després altres responsabilitats públiques. Com es reflecteix a la Taula 68, van refusar sobretot ofertes per ser director general, cap de gabinet o assessor, ja que consideraven tancada l'etapa dedicada a dirigir el departament. En cap cas, però, són individus amb una trajectòria curta, sinó al contrari. Per tant, com es desprèn d'aquest i dels altres indicadors, els governants han professionalitzat l'activitat política a les institucions, durant un període apreciable d'anys.

³³⁹ Els càrrecs de lliure designació no són plenament polítics, ja que les persones que els ocupen han de ser funcionaris de carrera. Tanmateix, s'inclouen perquè reflecteixen una vinculació de confiança política, és a dir, de militància en el partit, com remarquen Jiménez Asensio i Mesa (1993: 20).

³⁴⁰ La pregunta del qüestionari és: "¿Li van oferir algun càrrec que vostè refusés? En cas afirmatiu, ¿de quin càrrec es tractava?".

Taula 68. Càrrecs refusats, després d'exercir com a conseller o secretari

<i>Càrrec</i>	<i>consellers</i>	<i>Sotssecretaris i secretaris</i>
Alt càrrec Generalitat	40	42
Alt càrrec ministeri	0	19
Regidor	20	12
Corts Valencianes	40	12
Altres	0	15
Total	100	100
(n)	5	26

2.3.4 La influència del partit a l'hora de nomenar càrrecs públics

L'estructura del PSOE es basa en les federacions regionals i nacionals, que disposen de certa autonomia per organitzar-se. Els Estatuts federals fixen els procediments i les regles per seleccionar els òrgans de govern –des del nivell local fins al federal–, per confegir les llistes electorals i per distribuir els recursos financers. Tot i així, governar una comunitat autònoma ofereix unes possibilitats efectives d'autonomia a les federacions, ja que accedeixen als càrrecs públics, professionalitzen l'activitat dels militants, apliquen polítiques pròpies i disposen de les subvencions corresponents. Seleccionar els equips de persones que han d'ocupar les responsabilitats en les institucions d'autogovern n'és una de les conseqüències més palpables. En el cas d'aquest estudi, almenys, es pot apreciar que els dirigents de la federació seleccionen els consellers, els alts càrrecs de l'administració i els diputats de les Corts Valencianes. De manera destacada, Joan Lerma, com a secretari general i com a president de la Generalitat, disposa d'un protagonisme preeminent. En canvi, a l'hora de confegir les llistes per al Congrés del Diputats, els criteris i la voluntat dels dirigents federals es fa notar ostensiblement. Sobretot, els del secretari d'organització, Alfonso Guerra, que decideix la composició final de les llistes, d'acord amb l'opinió dels entrevistats.

La Taula 69 exposa les respostes dels individus a la pregunta de quins càrrecs i òrgans del partit seleccionen els consellers, els diputats de les Corts i els del Congrés. Cal destacar, com a tret comú, que el pes principal recau en el secretari general del PSPV-PSOE, Joan Lerma. De manera unànime, tots els entrevistats coincideixen a

assenyalar-lo com la figura més decisiva. De manera especial, selecciona els consellers sense que hi participin altres òrgans o càrrecs, amb l'excepció d'alguns membres de la Comissió Executiva Nacional (CEN) i d'algun secretari general comarcal. Els individus concretaven que només hi participaven, en els anys que van ocupar una conselleria, Ciprià Císcar (vicesecretari general del PSPV-PSOE i secretari comarcal de l'Horta Sud), Rafael Blasco (membre de la CEN i germà del secretari comarcal de la Ribera Alta) i Felipe Guardiola (secretari de la CEN). La capacitat de seleccionar els membres del Consell es reduïa, per tant, a aquests pocs noms. En el cas de les Corts Valencianes, per bé que només els membres del PSPV-PSOE confegeixen les llistes electorals, sense que hi intervinguin els òrgans federals, hi participen més persones. A banda de Joan Lerma, cal destacar-ne els membres de la CEN i els secretaris comarcals. D'aquesta manera, es corrobora que el Grup Parlamentari socialista esdevé un òrgan que representa les comarques amb més pes, les mateixes que decanten el vot en els congressos nacionals, en els quals s'elegeix la CEN. En canvi, els consellers no exerceixen cap preponderància, ni tampoc els diputats sortints de les Corts. Finalment, en el cas de les llistes del Congrés, cal l'acord entre els òrgans valencians i els federals. L'autonomia del PSPV-PSOE queda limitada per la decisió final que prenen el secretari general del PSOE, Felipe González, i la Comissió Executiva Federal, i de manera destacada el vicesecretari general, Alfonso Guerra.

Taula 69. Influència dels òrgans i càrrecs del PSOE i del PSPV-PSOE en seleccionar els consellers, els diputats de les Corts Valencianes i el diputats del Congrés³⁴¹

Òrgan o càrrec	Consell	Corts V	Congrés ²
Secretari General del PSOE	0%	2%	40%
Comissió Executiva Federal	0%	14%	84%
Secretari General del PSPV-PSOE	100%	100%	98%
Comissió Executiva Nacional	31%	89%	78%
Grup Parlamentari de les Corts V. ¹	0%	14%	-
Diputats valencians en el Congrés ¹	-	-	11%
Secretaris generals comarcals	11%	73%	22%
Consellers	-	5%	2%
(n)	(62)	(62)	(62)

Nota: les respostes indiquen la proporció d'individus que esmenten *molta* i *bastant* influència.

¹ Es refereix als diputats que han acabat el mandat, quan s'han de confeir de nou les llistes electorals.

² Es refereix als diputats elegits a les províncies d'Alacant, Castelló i València.

³⁴¹ Les preguntes del qüestionari són: “¿Quin grau d'influència van tenir els càrrecs i òrgans següents del partit en el nomenament dels consellers: molt, bastant, poc o gens?”, “¿I en confeir les llistes per a les Corts Valencianes?”, “¿I en confeir les llistes per al Congrés i Senat de les províncies valencianes?”.

3 Les actituds i orientacions polítiques

Aquest apartat analitza les actituds i orientacions dels individus vers les institucions d'autogovern. La hipòtesi principal sosté que la Generalitat estructura el comportament polític dels governants, ja que no només ofereix un procediment i unes regles per resoldre l'acció col·lectiva, sinó que sobretot determina els objectius i els acords possibles. Com qualsevol altre institució, no es limita a servir d'instrument dels actors, sinó que pren decisions concretes i les aplica. En altres paraules, la institució pot estructurar les identitats, la distribució dels recursos, les percepcions i els valors dels actors. El propòsit d'aquest capítol es limita a contrastar si hi ha congruència entre les normes i l'activitat de la Generalitat, d'una banda, i les pautes actitudinals dels membres del Govern, d'una altra. És a dir, no pretén explicar les decisions de govern amb les respostes expressades en l'enquesta, sinó mesurar els valors i les actituds dels individus, com un factor remarcable que influeix el rendiment de la Generalitat. Primer, per una raó de mètode, ja que el treball de camp s'ha realitzat al cap de sis anys de finalitzar l'etapa de govern del PSPV-PSOE³⁴². Per poder estudiar l'efecte de la institució en els individus, caldria disposar de dades anteriors, simultànies i posteriors al període referit³⁴³. Segon, per una raó de concepte, la cultura política fa referència a la tradició, a la conservació dels valors i actituds bàsics d'una societat. Per tant, la Generalitat Valenciana, que és una institució creada de nou, difícilment podria modificar les percepcions dels governants, ja que no disposava d'existència prèvia. De fet, en els inicis d'una institució, els líders en defineixen els trets principals, l'estructura i les funcions. La voluntat política que es materialitza en els textos legals i en les accions de govern. Tanmateix, una vegada que la institució pren existència, pren també autonomia i capacitat d'estructurar la política.

Per tant, la relació entre la institució i els valors dels individus és complexa. La Generalitat es va crear per la iniciativa dels polítics de disposar d'institucions

³⁴² Les entrevistes s'han realitzat els anys 2001 i 2002, mentre que els individus van exercir les responsabilitats entre el 1983 i el 1995 (vegeu la nota metodològica).

³⁴³ De fet, el gruix dels estudis sobre els membres dels governs, i en general les elits polítiques, entrevisten els individus quan ja han deixat d'ocupar el càrrec. Per exemple, en un treball basat en aquest mètode, els autors afirmen que "this choice [surveying ex-ministers] was dictated both by reasons of practical availability and of political opportunity" (Blondel; Müller-Rommel, 1993: 308)

d'autogovern. És a dir, que si els representants dels municipis i províncies valencians van demostrar la voluntat d'accedir a l'autonomia, significa que pretenien transformar la tradició predominant, centralista. En els períodes de canvi, justament, es produeix una ruptura amb la tradició, on valors i actituds secundaris o, fins i tot, marginals passen a definir les institucions noves. El projecte d'autogovern correspon als sectors contraris al règim dictatorial i, de manera especial, als corrents valencianistes, que prenen força a partir dels anys seixanta. Cal afegir que ja hi ha una tradició autonomista des dels inicis del segle XX, encara que minoritària, i que rebrota, de manera més palpable, en els projectes d'estatut de la II República (Aguiló, 1992).

Per tot això, cal esperar que les actituds dels individus que han dirigit el Consell i l'administració reflecteixin, *ceteris paribus*, els valors de la Generalitat. Tanmateix, també cal considerar que les respostes dels entrevistats reflecteixen una dualitat. D'una banda, la funció del Govern consisteix a dirigir, elegir i impulsar les actuacions del conjunt d'institucions autonòmiques. D'una altra, però, governar també significa acomplir els objectius marcats, obtenir un resultat. Els governants sospesen els objectius amb els resultats. Els individus valoren, doncs, de manera retrospectiva, l'activitat que van encapçalar. Per tant, cal considerar, abans que res, que els individus legitimen i justifiquen les decisions, en la mesura que en van ser responsables. D'una altra banda, però, les opinions i postures difereixen entre ells, ja que la capacitat d'incidir en l'acció de govern varia d'un càrrec a un altre. Malgrat que el Govern sigui un òrgan col·legiat, les postures dels seus membres difereixen i, fins i tot, s'oposen. És evident que alguns d'ells van deixar el càrrec, justament, perquè no compartien la línia política. L'acció de govern, que es presenta com a única, es compon d'una tensió entre les postures del president, dels consellers i dels alts càrrecs. Per tot això, els individus valoren l'activitat de govern d'acord amb la distància que els en separa, de les seves actituds i opinions normatives (allò que la Generalitat hauria d'haver acordat i executat). No es limiten a justificar-la o raonar-la, sinó que la valoren, en relacionar-la amb les conviccions personals i el context social i polític.

3.1 L'organització territorial de l'estat

Aquest apartat estudia la concepció que els individus mantenen de l'organització territorial de l'estat espanyol, i la posició que hi ocupa la Comunitat Valenciana. Comença per la discussió sobre l'entitat nacional per passar, després, al model d'estat. Predomina una visió d'Espanya com un estat plurinacional, que inclou diverses comunitats polítiques o bé culturals, d'acord amb una o altra concepció de nació. Pel que fa al model d'estat, el federalisme concentra els suports, però de fet les percepcions se separen en dos grups, d'acord amb la interpretació que fan d'aquesta noció. Per a uns, el federalisme significa la unió de les parts amb voluntat d'autogovern, considerades essencialment amb les mateixes capacitats de decisió i d'execució. Per a uns altres, en canvi, hauria d'acomodar la diferència de voluntats d'autogovern de les regions i nacionalitats, atès que varien entre elles. Si uns voldrien un federalisme cooperatiu, amb el referent d'Alemanya com a model, els altres un federalisme asimètric, que reconegui la diferència de voluntats.

3.1.1 La composició nacional

La consideració de l'entitat nacional d'Espanya dóna el resultat següent: tres quartes parts responen que es tracta d'un estat plurinacional, i una quarta part uninacional³⁴⁴. Entre el primer grup, a l'hora de precisar quines són les nacions i els nacionalismes, les respostes són molt diverses³⁴⁵, perquè els individus mantenen concepcions divergents del terme (en sentit cultural, polític o bé jurídic). D'una altra banda, en el segon grup, una bona part dels individus considera que Espanya inclou nacionalitats, una concepció que no difereix gaire de les respostes donades per alguns individus del primer grup.

La Taula 70 exposa la composició nacional, d'acord amb les respostes donades pels individus que la consideren un estat plurinacional. Com es pot apreciar, no hi ha

³⁴⁴ La pregunta del qüestionari és: “¿Quina d'aquestes frases considera que defineix millor Espanya? a) una nació; b) un estat format per diverses nacions; c) una altra, ¿quina?”.

³⁴⁵ La pregunta del qüestionari és oberta: “¿Quines nacions hi ha a Espanya?”.

una concepció hegemònica. El grup més nombrós manté, però, una percepció política, ja que esmenta tres nacionalismes (basc, català i espanyol, sostinguts per partits i ciutadans que reclamen la consideració de nació per a una o altra societat). S'acosta a aquesta posició una minoria (11%), que hi afegeix el cas gallec, ja que també s'hi manifesta un nacionalisme polític, encara que sense la mateixa incidència ni capacitat de mobilització ciutadana que els altres casos. Aquest grup podria sumar-se a l'anterior, que no inclou el cas gallec perquè afirma que no el coneix prou bé. Es tracta, doncs, d'individus que combinen un criteri alhora jurídic i polític, en considerar com a nacions les comunitats autònomes que ja havien demostrat la voluntat d'autogovern en la II República.

El segon grup de respostes es pot englobar en una consideració més jurídica, ja que s'esmenten les nacionalitats (32%): les societats que van accedir a l'autonomia per l'article 151 de la Constitució, més el cas del País Valencià, que també va sol·licitar-ho —encara que finalment no ho assolís, sí que ha disposat d'un nivell de competències semblant. A diferència del primer grup, hi ha el cas basc, català i gallec més les regions que han explicitat la voluntat ciutadana d'accedir a l'autogovern. Se'n pot deduir que els individus consideren que no hauria d'haver-hi diferències en el tipus d'autogovern entre aquestes comunitats autònomes, ja que han compartit, fins al 1992, un mateix nivell competencial. La tercera resposta, per ordre decreixent, correspon a un raonament cultural, en esmentar com a tals els territoris amb llengua pròpia i oficial, diferent de la castellana (22%). També es pot interpretar que expressa una voluntat, un concepte normatiu, segons el qual els factors culturals compartits entre els membres d'una societat han de servir de base per conscienciar-los de la seva condició i per reclamar l'autogovern. Finalment, en la categoria d'altres, s'agrupen respostes particulars, que esmenten les anomenades nacionalitats, i d'altres comunitats autònomes que se'n consideren (Aragó, Illes Canàries o Navarra). En definitiva, les respostes diferencien dues postures sobre l'entitat política d'Espanya: una, basada en l'assumpció de diversos nacionalismes (basc, català, espanyol i gallec); l'altra, en diverses regions amb autogovern i amb un substrat cultural propi.

Taula 70. Composició nacional d'Espanya

<i>Nacions</i>	%
Catalunya i País Basc	28
Catalunya, Galícia i País Basc	11
Catalunya, Galícia, País Basc i País Valencià	15
Catalunya, Galícia, País Basc, País Valencià i Andalusia	13
Catalunya, Galícia, País Basc i Andalusia	4
Catalunya, Galícia, País Basc, País Valencià, Illes Balears i Navarra	22
Altres	7
Total	100
(n)	46

Pel que fa als individus que consideren que Espanya és un estat uninacional, esmenten aleshores que algunes societats es poden considerar nacionalitats. Les respostes són menys diverses, i es poden equiparar a algunes de les esmentades en la taula anterior. Un 38% esmenta Catalunya i el País Basc, per la voluntat d'autogovern que han mostrat. Un altre 38% esmenta el criteri cultural (i doncs les comunitats autònomes amb llengua pròpia). Finalment, el 24% considera com a nacionalitats Catalunya, Galícia, el País Basc i el País Valencià, com a mostra de la voluntat dels valencians d'assolir també la consideració constitucional de nacionalitat.

3.1.2 El model d'estat

El model d'estat preferit per articular les comunitats autònomes, sigui quina en sigui la consideració política de cada una, consisteix en el federalisme (75%), encara que una minoria opta per l'estat de les autonomies (20%), i una altra minoria, testimonial, optaria per una confederació (5%). Per tant, la gran majoria s'inclina per superar les limitacions actuals i reconèixer les comunitats autònomes com a fonament de l'estat. Per als partidaris del federalisme, aquest té la virtut de reconèixer la voluntat de les parts, parteix del principi del pluralisme polític i territorial. Tanmateix, la divisòria principal de les actituds i percepcions es situa més en el tipus de federalisme o d'estat autonòmic, que en la denominació del model. Per exemple, entre els partidaris del federalisme, poc més de la meitat (56%) prefereix una simetria entre comunitats autònomes, i la resta (44%) convé que cal reconèixer l'asimetria. Entre els partidaris de

l'estat autonòmic, la majoria opta per reconèixer diversos nivells d'autogovern (64%), i la resta un sol nivell per a totes les comunitats autònomes (36%). Els individus es divideixen doncs per la consideració de si les comunitats autònomes han de disposar d'un mateix reconeixement i facultats concretes de govern. Uns consideren que la capacitat d'autogovern no ha de comportar diferències entre les parts; uns altres, per contra, que el repartiment del poder s'ha d'estructurar d'acord amb la voluntat i la tradició de cada societat, ja que no ha estat la mateixa.

Per completar la percepció sobre el model d'estat, cal fixar-se en els arguments que es defensen per justificar l'autogovern d'una societat³⁴⁶. Es tracta d'una pregunta amb resposta múltiple, els resultats de la qual atorguen un resultat clar. La primera justificació correspon a la voluntat dels ciutadans i partits. A continuació, s'esmenten altres criteris, però reben un suport menor: l'existència d'una llengua i cultura pròpies, i en menor mesura la tradició històrica d'autogovern. Finalment, la resta d'arguments són testimonials (institucions polítiques pròpies, la capacitat de governar-se, la voluntat del Govern central, disposar d'un dret civil propi, haver tingut un Estatut en la II República) (vegeu la Taula 71). Per tant, el criteri predominant és polític, la voluntat, sovint combinat amb un criteri cultural, que uneixi els ciutadans i els faci conscients de la seva situació, o bé un criteri històric, l'existència d'una tradició. Sembla evident que les respostes s'encaminen a justificar l'autogovern del País Valencià, que els entrevistats entenen que es basa en la voluntat dels ciutadans i polítics (i així es va demostrar en la iniciativa d'accedir per la via de l'article 151 a l'autonomia³⁴⁷), en una llengua pròpia (que l'Estatut oficialitza) i en una tradició històrica (l'antecedent del Regne de València, i els projectes d'Estatut en la IIa República).

³⁴⁶ La pregunta del qüestionari, oberta, és la següent: “¿Quins arguments poden justificar que un territori disposi d'autogovern?”.

³⁴⁷ Cal recordar que “el govern preautonòmic dominat per l'esquerra va impulsar amb èxit l'adhesió dels ajuntaments valencians per promoure, mitjançant referèndum, l'accés a una autonomia àmplia i forta.” (Bodoque, 2001: 170)

Taula 71. Arguments que justifiquen l'autogovern de les comunitats autònomes

<i>Arguments</i>	<i>Individus</i>
Voluntat dels ciutadans i partits	69%
Llengua i cultura pròpies	45%
Tradició històrica d'autogovern	23%
Institucions polítiques	10%
Capacitat d'autogovernar-se	6%
Voluntat del Govern central	5%
Un altre	10%
(n)	62

Nota: els percentatges no sumen 100, ja que es tracta d'una resposta múltiple.

D'acord amb Requejo (1998) cal diferenciar la voluntat de descentralització del reconeixement de la plurinacionalitat, ja que es tracta de dos objectes diferents, que requereixen, també, respostes diferents. D'una banda, el federalisme simètric manté una concepció unitarista de la igualtat de les parts federades, i una concepció homogènia de la federació, com passa als EUA, Alemanya i Àustria. L'autonomia territorial es justifica per l'eficiència en les tasques de govern, amb una lògica regionalitzadora. En aquesta línia, Aja exposa que cal reconèixer, però, els *fets diferencials* (llengua pròpia, finançament particular, dret civil especial, per exemple), per als quals resulta insuficient el tractament general d'un estat homogeni federal. L'autor afirma que “esta característica requiere un tratamiento constitucional específico, que no existe –porque no es necesario- en los federalismos clásicos, ni es equivalente en Canadá (por la existencia única del Quebec) ni en Bélgica (porque se basa en dos comunidades).” (Aja, 2003: 172) Per tant, de l'existència d'aquestes característiques particulars d'algunes comunitats, no se'n poden justificar asimetries, és a dir, relacions heterogènies entre les comunitats autònomes i les institucions centrals, o les comunitats entre elles.

Es plantegen, doncs, dues concepcions del model constitucional: l'autonomia política com un mitjà per articular les nacions o bé per garantir millor l'eficiència en les tasques de govern. El segon entén que cal organitzar territorialment les institucions estatals per tal que la decisió, o almenys la gestió, es faci en l'àmbit més proper possible al ciutadà. El primer entén que cal separar territorialment els poders, i per tant el criteri d'eficiència és secundari. De les respostes donades pels entrevistats, se'n desprèn que la

percepció predominant consisteix en una concepció descentralitzadora de l'estat, però que reconegui els trets particulars de cada comunitat autònoma. L'autonomia s'ha de basar en la voluntat dels ciutadans i polítics de cada societat, per tal de gestionar amb eficàcia i proximitat als ciutadans les competències possibles. Només una minoria dels individus esmenta, amb claredat, que a Espanya hi ha diversos nacionalismes, en sentit polític, i que el federalisme asimètric seria una opció vàlida per articular-los.

3.1.2.1 La participació de les comunitats autònomes en el Senat i el Tribunal Constitucional

Un dels dèficits de l'estat autonòmic consisteix en la manca d'una articulació entre les comunitats autònomes i les institucions centrals. És a dir, que les primeres no participen en les decisions de les segones. La Constitució estableix que el Senat sigui la cambra de representació territorial, però només compleix aquesta funció de manera parcial. D'una banda, només una cinquena part dels senadors, aproximadament, són elegits pels parlaments autonòmics d'entre els seus membres. Però les quatre cinques parts restants s'elegeixen directament pels electors, d'acord amb un sistema electoral basat en les províncies com a circumscripcions. Per tant, la unitat política que es representa no és la comunitat autònoma. A més, com que el sistema electoral del Congrés dels Diputats també es basa en les províncies, i també és majoritari, la composició des les cambres és redundant³⁴⁸. D'una altra banda, pel que fa a les funcions, el Senat disposa de la capacitat de rebutjar o d'esmenar els projectes i proposicions que el Congrés aprovi, però l'última decisió correspon sempre a la cambra baixa. A la pràctica, el Senat pot endarrerir la tramitació legislativa, però difícilment modificar-la. A més, no participa en la formació del govern (investidura), ni tampoc en la finalització (moció de censura i de confiança). Com a resultat, doncs, el bicameralisme espanyol es pot qualificar d'asimètric, com a mínim, ateses aquestes característiques.

³⁴⁸ De moment, l'única excepció ha ocorregut en la VIIIa legislatura (2004-2008), en la qual el PSOE disposa de majoria simple al Congrés, però al Senat en disposa el PP.

Per mesurar la percepció dels governants sobre la funcionalitat del Senat, el qüestionari inclou dues preguntes. La primera interroga sobre el futur de la cambra³⁴⁹. Les respostes són indefugibles: el 86% considera que caldria reformar-lo, i fins una minoria és partidària de dissoldre'l (14%), a causa de la seva manca de poders efectius, com argumenten. Ningú és partidari de deixar-lo tal i com està actualment. Als partidaris d'una reforma, se'ls formula una altra pregunta, una escala d'afirmacions que expressen postures sobre la composició, les funcions i l'organització de la cambra³⁵⁰. Les frases són les següents:

1 A les eleccions al Senat, la circumscripció hauria de ser la comunitat autònoma i no la província (+)

2 El Senat hauria de votar, de manera vinculant, les lleis que afectin les competències de les comunitats autònomes (+)

3 Totes les llengües oficials s'haurien de poder utilitzar en el Senat (+)

És evident que es podrien formular altres frases, ja que les propostes de reforma poden variar³⁵¹. Tanmateix, cal concretar-ne unes, ja que així s'aconsegueix que els entrevistats es posicionin de manera clara. La primera frase mesura l'actitud favorable a una composició representativa de les comunitats autònomes. La segona l'actitud favorable a què participin, de manera efectiva, en l'aprovació de les lleis que tractin matèries sobre les quals tinguin competències. La darrera es refereix a una qüestió reglamentària, però amb una implicació política evident: establir les llengües cooficials també com a llengües de treball. Així, el règim de cooficialitat s'aplicaria en una institució comuna. Doncs bé, les respostes indiquen un suport amplíssim a favor de les mesures proposades: el 80% dels partidaris de reformar la cambra alta responen de manera afirmativa les tres frases, el 16% dues i el 4% una.

³⁴⁹ La pregunta del qüestionari és: "Pel que fa al Senat, ¿considera que caldria reformar-lo, deixar-lo com està o bé dissoldre'l?"

³⁵⁰ Els individus han de respondre si hi estan d'acord o en contra. Cada resposta rep una puntuació numèrica binària, i per obtenir la mesura que resumeix les actituds es sumen totes les puntuacions, i el resultat es divideix pel nombre d'anunciats. La puntuació final pren un valor comprès entre 0 i 1, un índex que resumeix el grau d'acord amb el principi que el Senat esdevingui la cambra de representació de les comunitats autònomes.

³⁵¹ Per obtenir-ne una visió àmplia, vegeu Institut d'Estudis Autònoms (1996).

D'una altra banda, cal considerar una institució estatal que pren un paper jurídic i polític de primer ordre en les relacions entre els governs autonòmics i el central: el Tribunal Constitucional. Es tracta d'un dels poders que ha conformat l'estructura territorial de l'estat. En alguns països federals, la composició d'aquest tribunal ha garantir la representació de les unitats federades (com al Canadà, on 3 membres han de provenir del Quebec) o de les comunitats lingüístiques (com a Bèlgica, on regeix el criteri de la paritat lingüística entre neerlandès i francès). Per a alguns autors, establir mesures similars a Espanya suposaria més perjudicis. Aja, per exemple, afirma que “existe una crítica genérica a la formación del Tribunal Constitucional que merece atenderse: la posible participación de las CCAA en el nombramiento de los magistrados. Los precedentes de Canadá o de Bélgica no parecen ideales, porque los magistrados nombrados por un territorio o una comunidad pueden ver cuestionada su decisión siempre que el mismo sea parte de un conflicto.” (2003: 157-158) El mateix autor aposta perquè el conjunt de les comunitats, no pas unes de concretes, nomeni alguns magistrats, per mitjà del Senat (sempre que se'n reformés la composició, és clar).

En aquest estudi, però, interessa registrar l'actitud dels individus vers el criteri normatiu segons el qual les comunitats autònomes haurien de participar en la composició del Tribunal, de manera que participarien en la institució comuna que dirimeix els conflictes de competències entre els poders estatals. Per això, es planteja als entrevistats si consideren que:

Les CCAA haurien de designar una part dels membres del Tribunal Constitucional (+)

Les respostes són favorables (70%), per bé que un percentatge destacable no hi està d'acord (19%), i encara una minoria no s'ha plantejat mai aquesta possibilitat, motiu pel qual afirma que no en té una opinió formada (11%). El grau de suport reflecteix una voluntat federalista, tal com s'ha observat els apartats referits al Senat i a l'organització territorial del poder. El gruix dels governants considera que convindria reformar alguns trets bàsics de les institucions centrals per tal que les comunitats autònomes esdevinguessin plenament autònomes.

3.2 L'autogovern

3.2.1 Els objectius

La constitucionalització del dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions espanyoles es basa en diversos arguments. En el procés de creació dels ens preautonòmics i, posteriorment, en el procés d'elaboració dels estatuts, els partits van esgrimir-ne uns o altres per justificar quina via constitucional d'accés preferien. Un cop transcorregut aquell període, les institucions autonòmiques van començar a prendre entitat i a exercir les seves funcions. En el moment de realitzar aquest estudi, la Generalitat Valenciana compta amb vint anys d'existència. Per això, el qüestionari estableix una sèrie de preguntes que serveixen per establir o fer un balanç del rendiment assolit.

La primera qüestió es refereix al grau de compliment dels objectius que justificaven l'accés dels valencians a l'autonomia política. És a dir, en quina mesura la Generalitat ha servit per aconseguir una sèrie d'aspiracions, anhels i polítiques concretes que dotaven de contingut la voluntat d'autogovernar-se³⁵². El primer objectiu consisteix en la capacitat de governar plenament la societat valenciana, de dirigir-ne els objectius i d'aconseguir-los amb els mitjans i recursos públics propis. Aquesta és la condició inicial de l'autonomia, la capacitat de fixar la direcció cap a la qual es vol encaminar la societat. El segon, recuperar la identitat col·lectiva, que els habitants de les tres províncies s'identifiquin per la condició comuna de valencians. Es tracta d'una recuperació perquè es refereix a l'existència històrica d'una entitat política, el Regne de València, però també a la tradició d'autogovern d'alguns partits de l'etapa contemporània, encara que minoritaris³⁵³. El tercer, fer créixer l'interès i la participació ciutadana en els afers valencians. És evident que les institucions autonòmiques se

³⁵² La pregunta del qüestionari és la següent: “¿En quina mesura les institucions autonòmiques han complert els objectius següents: molt, bastant, poc o gens? a) Governar plenament la societat valenciana; b) Recuperar la identitat col·lectiva; c) Fer créixer l'interès i la participació ciutadana en els afers valencians; d) Millorar l'eficàcia i l'eficiència en la prestació dels serveis públics; e) Intervenir en les decisions del Govern central referides a la Comunitat Valenciana; f) Recuperar l'ús normal del valencià.

³⁵³ Així, cal recordar que, abans del franquisme, algunes formacions proposen projectes d'estatut, especialment en la II República (Cucó, 1999).

sostenen en la voluntat popular, expressada a les urnes, però també en totes les formes d'expressió de l'opinió pública. Crear una comunitat política significa un espai propi de discussió, i una necessitat també de legitimar la mateixa existència de la Generalitat i les polítiques en la voluntat popular. En termes més operatius, passar d'un estat centralista a un estat autonòmic implica que els ciutadans reconeixin el nou espai polític, ja que pren decisions que els impliquen. D'una altra banda, aquest objectiu també es correspon amb la voluntat de democratitzar les decisions. Contra el centralisme, les institucions d'una regió o nacionalitat han de permetre apropar-les als ciutadans. Com que l'àmbit territorial es redueix, els factors socials i polítics propis prenen una rellevància que, altrament, no tindrien. Els ciutadans i col·lectius disposen d'un àmbit en el qual poden incidir de manera directa.

El quart objectiu consisteix a millorar l'eficàcia i l'eficiència en la prestació dels serveis públics. Efectivament, se suposa que les institucions d'autogovern serveixen per oferir millor els serveis. En ser més properes al ciutadà, responen més bé de la responsabilitat que els pertoca. Per tant, l'autonomia equivaldria, o es justificaria, per la capacitat efectiva de realitzar les funcions pròpies, com per exemple prestar els serveis públics. Contra la lentitud i l'esclerosi de les institucions centrals, les autonòmiques, a més, permeten millorar la gestió perquè són noves. La Generalitat és competent en l'organització de la seva administració, que pot estructurar al marge dels vicis i disfuncions de l'administració central. El cinquè consisteix a intervenir en les decisions del Govern central referides a la Comunitat Valenciana. Estructurar un estat descentralitzat, amb diversos centres de poder, suposa que la funció de govern es comparteix entre les totes les institucions, centrals i regionals. Una part considerable de les decisions afecta matèries que són de competència compartida entre els dos nivells de govern. Per tant, han d'intervenir-hi per definir les lleis i les polítiques concretes. Així doncs, la Generalitat disposa d'una influència en el Govern central. Una altra consideració, però, mereix la manca d'institucions i de procediments per tal que les comunitats autònomes participin de manera efectiva en les decisions que afecten el conjunt d'Espanya. És a dir, que les relacions entre els poders central i autonòmic s'han basat en el bilateralisme, mentre que els casos multilaterals són comptats. Per això, el Govern central disposa de més força per negociar amb els autonòmics, ja que es troba amb ells de manera separada. A tot això, cal sumar-hi que quasi tampoc no hi ha relacions horitzontals entre les comunitats autònomes.

Finalment, el sisè objectiu consisteix a recuperar l'ús normal del valencià. De manera semblant al primer (recuperar la identitat col·lectiva), un altre dels fonaments de l'autogovern consisteix a restablir una situació anterior, que el franquisme havia anul·lat. Efectivament, la llengua pròpia es substituïa pel castellà, després de diverses mesures polítiques, basades a prohibir-ne l'ús i a arraconar-lo en l'àmbit privat, familiar. De fet, des dels temps de l'històric Regne de València, el català no havia disposat més de la consideració de llengua pública. Només en l'etapa preautonòmica hi ha alguns intents d'aplicar-lo a l'ensenyament, ja que els canvis de la industrialització massiva dels anys seixanta generen un moviment favorable a dignificar-ne l'estatus. És a dir, que la modernització, i la voluntat de modernitzar-se, es relacionen amb l'aparició de moviments polítics regionalistes i nacionalistes, que reclamen una consciència col·lectiva i una voluntat de ser una comunitat política, a més d'una comunitat cultural³⁵⁴. En el País Valencià es donen les dues trajectòries: el pas a una societat industrial i de serveis, i doncs la creació d'un nacionalisme lingüístic i cultural³⁵⁵, però també la voluntat d'una part de les elits de seguir i completar el procés de modernització, com altres comunitats fan també.

La percepció dels individus sobre els objectius que justifiquen la Generalitat es pot resumir d'acord amb el grau de compliment que atribueixen a cada un. En aquest sentit, tots els objectius, excepte un, són valorats de manera positiva³⁵⁶ (vegeu la Taula 72). Els objectius que més bé s'han acomplert fan referència a la capacitat de governar plenament la societat i de millorar la prestació dels serveis. És a dir, les capacitats generals de les institucions per dirigir i establir els objectius de la societat. La capacitat d'autogovernar-se, per tant, així com la capacitat concreta de prestar els serveis públics de manera més eficaç i eficient. En aquest sentit, la comunitat autònoma rebria una legitimitat basada en l'eficàcia per aplicar els instruments propis (normes i

³⁵⁴ Com afirma Mira, els exemples de Txèquia, Polònia, Finlàndia, Quebec, Flandes, Catalunya o el País Basc mostren que “els nacionalismes són moviments de modernització de la pròpia societat en termes propis”. Així, “tampoc no és casual que al País Valencià el moviment per la “unitat i autenticitat” esclate amb força a partir del 1960, paral·lel al pas accelerat d'una societat agrícola a una societat industrial”. Per matisar-ho millor, “no es tracta d'una simple relació de causa i efecte (...). És ben cert que en molts casos la modernització ha estat no la condició sinó l'objectiu, el model assumit per elits que actuen per imitació-emulació.” (Mira, 1985: 160-161)

³⁵⁵ Sobre el moviment valencianista dels anys seixanta, vegeu Ferré (2001).

³⁵⁶ Les respostes “molt” i “bastant” es considera que expressen l'acord amb l'actuació de la Generalitat; les respostes “poc” i “gens” es considera que expressen el desacord, la insatisfacció. De fet, però, la categoria “gens” només s'esmenta de manera testimonial.

administració) i prestar els serveis universals. Efectivament, la major part del pressupost i dels recursos humans s'han dedicat, sobretot, a la sanitat i a l'educació. Els mateixos entrevistats destaquen aquests dos àmbits d'actuació d'entre les polítiques més reeixides (vegeu l'apartat següent). A continuació, hi ha tres objectius que, malgrat que es valoren de manera positiva, el grau de disconformitat o d'insatisfacció no es pot obviar, ja que expressa una divisió en les opinions. Es tracta de recuperar la identitat col·lectiva, de fer créixer l'interès i la participació dels ciutadans en els afers propis i de recuperar l'ús normal del valencià. Aquests tres objectius mesuren aspectes semblants, que podem resumir en generar i reforçar la consciència i la voluntat de ser valencià. D'una altra banda, les percepcions són crítiques en tractar un aspecte diferent. Si per comptes de considerar la incidència, interna, de la Generalitat en la societat valenciana, es pren la capacitat d'intervenir en les decisions del Govern central, aleshores la majoria de les respostes són desfavorables. A parer dels individus, la comunitat autònoma no ha servit per fer sentir i defensar els interessos dels valencians en el Govern central. Aquesta percepció es correspon amb dues mancances institucionals. D'una banda, les relacions de les comunitats autònomes amb les institucions centrals s'han basat en la posició predominant de les segones. D'una altra, els dirigents del PSPV-PSOE han quedat exclosos de la direcció del PSOE (vegeu l'apartat referit a la formació del partit, pàgina 274).

Taula 72. Grau de compliment dels objectius de la Generalitat

<i>Objectiu</i>	<i>Individus</i>
Governar plenament la societat valenciana	89%
Millorar l'eficàcia i l'eficiència dels serveis	84%
Recuperar la identitat col·lectiva	65%
Fer créixer la participació ciutadana	63%
Recuperar l'ús normal del valencià	60%
Intervenir en les decisions del Govern central	32%
(n)	62

Nota: els percentatges indiquen la xifra d'individus que consideren que els objectius s'han complert *molt* o *bastant*.

Les respostes donades al grau d'acompliment dels objectius de la comunitat autònoma es poden resumir en un sol índex, d'acord amb el nombre de percepcions o valoracions positives³⁵⁷. El valor mitjà és de 0,65 (amb un rang possible comprès entre 0 i 1), el qual equival a valorar, de manera positiva, quatre dels sis objectius esmentats. Per tant, la moda correspon a valorar negativament la capacitat d'intervenir en les decisions del govern central i una altra resposta.

3.2.2 *L'acció de govern*

Més enllà dels objectius generals de la comunitat autònoma, cal fixar-se en les realitzacions i les mancances més concretes, que permetin fer-se una idea més precisa de l'activitat del Consell. Per això, en el qüestionari s'ha introduït una pregunta, amb resposta oberta, sobre les polítiques més remarcables i les menys reeixides³⁵⁸. A l'hora de seleccionar les polítiques més encertades, o de més pes, les respostes destaquen els àmbits següents, per ordre decreixent (vegeu la Taula 73). Primer, i amb diferència, els serveis universals, propis de l'estat de benestar (educació, sanitat i serveis socials)³⁵⁹. Efectivament, el gruix del pressupost de la Generalitat, així com de les altres les comunitats autònomes amb competències equivalents, s'ha destinat a aquests tres àmbits. La Generalitat esdevé, als ulls dels ciutadans, sobretot un govern que gestiona els serveis universals. Això li dona una imatge més propera i un reforç de la legitimitat, ja que transfereix recursos a la societat. Segon, destaquen les polítiques anomenades d'*autogovern i identitat*, que fan referència a la política general de la institució per dotar-se dels organismes i institucions propis (administració, Síndic de Greuges, Síndic de Comptes, Consell Valencià de Cultura, etc.), així com l'activitat que genera una identificació entre els ciutadans i el nou àmbit territorial de poder. Aquesta categoria inclou, doncs, totes les referències a la capacitat de la Generalitat per crear una consciència col·lectiva, un sentiment de valencianitat, una identitat compartida i per

³⁵⁷ Per mesurar les actituds sobre el grau d'acompliment dels objectius de l'autonomia, a cada resposta s'assigna una puntuació numèrica binària. L'índex és el resultat de sumar totes les puntuacions, i posteriorment dividir-les pel nombre d'anunciats. La puntuació final pren un valor comprès entre 0 i 1.

³⁵⁸ Les preguntes del qüestionari són les següents: "Si féssim un balanç de l'activitat del Consell des de 1983 fins al 1995, ¿quina política diria que ha estat la més important? ¿i en segon lloc?"; "¿I quina diria que ha estat la menys reeixida? ¿i en segon lloc?" [cada pregunta admet fins a dues respostes].

³⁵⁹ La denominació d'*educació, sanitat i serveis socials* prové dels mateixos entrevistats.

canalitzar les iniciatives de les organitzacions socials i econòmiques. Tercer, una xifra semblant d'individus esmenta les polítiques d'infraestructures, lligades al Departament d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports, que relacionen amb la capacitat d'articular i de cohesionar els territoris de la comunitat autònoma. Quart, s'esmenta la política industrial, una de les primeres a desplegar-se per mitjà de l'Institut Valencià de la Petita i Mitjana Indústria (IMPIVA) (creat per la Llei 2/84). La competència en indústria, que és exclusiva de la Generalitat, modernitza el sector, poc articulat i organitzat, a parer dels individus. Cinquè, sota el nom d'ús del valencià, s'esmenta la política lingüística, regulada en la Llei d'Ús (Llei 4/1983), que es centra en l'ensenyament i l'administració pública. En darrer lloc, s'esmenta la *cultura*, nom que recull la política desplegada des de la conselleria del mateix nom, sobretot per crear i impulsar les infraestructures (biblioteques, museus, Institut Valencià d'Art Modern, Institut Valencià d'Arts Escèniques i Música, etc.), iniciada des de la primera legislatura de les Corts. Finalment, la resta de respostes s'agrupen en la categoria d'altres, ja que es redueixen a casos concrets (urbanisme, reconeixement exterior de la Generalitat, desenvolupament econòmic, indústria editorial, medi ambient i RTVV).

Taula 73. Polítiques més reeixides de la Generalitat Valenciana

<i>Àmbit</i>	<i>Individus</i>
Educació, sanitat i serveis socials	80%
Autogovern i identitat	40%
Infraestructures	34%
Indústria	23%
Ús del valencià	19%
Cultura	11%
Altres	10%
(n)	62

Nota: els percentatges no sumen 100, ja que es tracta d'una resposta múltiple.

Pel que fa a les polítiques menys reeixides, les respostes presenten una heterogeneïtat apreciable. Tot i així, s'han agrupat en unes poques categories (vegeu la Taula 74). La primera fa referència a *la cohesió i la consciència socials*, que resumeix

una sèrie de respostes que destaquen la incapacitat de la Generalitat per generar una identitat compartida entre els ciutadans, una consciència i una autoestima col·lectives. També s'hi inclouen les referències a la manca de cohesió entre els habitants de les tres províncies, a la disputa pels símbols col·lectius (denominació de la llengua pròpia, bandera, himne) i al liderat escàs de la Generalitat. En resum, totes les referències que critiquen la incapacitat de les institucions d'autogovern per generar una comunitat política cohesionada i amb consciència de ser-ne. La segona categoria tracta una característica paral·lela: la manca d'una política pròpia, diferenciada de la direcció del Govern central, que reivindicués i aconseguís les mesures adequades als interessos de la societat valenciana. Es tracta de respostes que critiquen la conducta temerosa, poruga, poc reivindicativa vers les institucions centrals de l'estat. També hi ha individus que apunten la manca d'una voluntat de superació, d'aprofundir en les polítiques d'autogovern i de prendre-les com un punt de partença, i no pas d'arribada. A continuació, hi ha un seguit de respostes més precises i concretes, que es refereixen a unes mesures més particulars. Per exemple, la política lingüística, que no ha resolt el conflicte sobre la denominació del valencià ni, sobretot, ha afermat l'ús de la llengua pròpia. Una altra remarca la política administrativa, que ha seguit el model de l'administració central, sense aprovar cap llei pròpia d'organització i estructura. Només en l'àmbit de la funció pública hi ha una norma de les Corts, però els individus la valoren de manera negativa, ja que no ha resolt els problemes de personal. A més, l'articulació territorial s'esmenta com una política poc reeixida, ja que les diputacions provincials mantenen un pes considerable, sense que la Llei que les coordina (Llei 2/1983) s'hagi aplicat plenament, ni tampoc la previsió estatutària d'establir comarques. A continuació, s'esmenten polítiques sectorials, com ara de medi ambient, de comunicació (RTVV), d'infraestructures entre la Comunitat Valenciana i les comunitats veïnes (carreteres, ferrocarrils) i d'agricultura. Finalment, la categoria d'altres reuneix les respostes que reben menys suport, generalment esmentades només per un individu³⁶⁰.

³⁶⁰ Es tracta de les polítiques d'urbanisme, de recerca o la negociació de les transferències de personal.

Taula 74. Polítiques menys reeixides de la Generalitat Valenciana

<i>Àmbit</i>	<i>Individus</i>
Cohesió i consciència social	39%
Política valenciana	24%
Ús del valencià	16%
Administració	15%
Articulació territorial	11%
Medi ambient	10%
RTVV	10%
Infraestructures de comunicacions	8%
Agricultura	6%
Altres	16%
(n)	62

Nota: els percentatges no sumen 100, ja que es tracta d'una resposta múltiple.

3.2.2.1 El pes dels actors polítics

Disposar d'unes institucions de govern confereix la possibilitat d'estructurar una política pròpia, que es basi en la voluntat dels ciutadans, organitzacions i partits. Una de les condicions necessàries consisteix en què la Generalitat protagonitzi l'activitat pública, prengui decisions de manera autònoma i executi les polítiques. Una altra condició consisteix en què les organitzacions econòmiques, sindicals i polítiques s'organitzin arreu del territori i dels sectors de la societat. Finalment, cal la decisió de les institucions i de la resta d'actors perquè la política valenciana prengui cos. Per mesurar la importància de les institucions i càrrecs de la Generalitat, així com d'altres actors, s'ha preguntat als governants quin pes els atribueixen en la política valenciana, referit a l'etapa de govern socialista. Les percepcions i opinions ofereixen un resultat amb detalls peculiars. En primer lloc, hi destaca el president de la Generalitat, així com també la premsa, el Govern central, els consellers i els sindicats. Per tant, els titulars de la Presidència i del Consell, formen part dels actors més rellevants. Pot sorprendre, en canvi, que la premsa surti tant valorada, i tant poc els partits de l'oposició (vegeu la Taula 75). Més encara si es considera que els individus es refereixen a un sol diari, implantat a l'àrea metropolitana de València: *Las Provincias*. Però és que aquesta capçalera, des dels anys de la transició fins al 1987, ha estat el més llegit. A més, “quant a la confrontació política, *Las Provincias* s'ha mantingut com un diari més

declaradament ideològic, fins al punt d'intervenir en les lluites internes de la dreta valenciana pel lideratge. Un diari doctrinari, qualificador i desqualificador en la política valenciana” (Xambó, 2001: 81). El mateix autor esmenta que ha donat un suport decidit al secessionisme lingüístic i ha criticat amb duresa els governs socialistes.

D'una altra banda, també destaquen les organitzacions econòmiques, sindicals i patronals. Atès que la Generalitat s'ha destacat per prestar els serveis universals (educació, sanitat i serveis socials), així com per aplicar mesures de regulació dels sectors econòmics (indústria, cooperatives, artesania, etc.), n'ha negociat amb sindicats i patronal l'aplicació concreta. També cal esmentar les diputacions provincials, malgrat ser ens locals, i governades per membres del PSPV-PSOE en els mateixos anys. La percepció del governants les situa com unes institucions considerables, encara que amb menys pes que la Generalitat. Si la Generalitat és percebuda com a més rellevant es deu al volum de recursos, poders i competències autonòmics, que supera amb escreix les capacitats provincials.

Finalment, els actors amb menys pes són els ciutadans, els partits de l'oposició, la CEE, els secretaris generals i l'església, respectivament. Els primers participen en les convocatòries electorals, però es caracteritzen per ser desmobilitzats i poc interessats en els afers públics. Pot sorprendre, però, que s'atorgui als partits de l'oposició tant poca influència. Una causa pot atribuir-se a què disposaven de la minoria parlamentària. Una altra, com els mateixos entrevistats apunten, que no s'havien consolidat, que no disposaven d'uns liderats forts ni d'uns projectes que mobilitzessin prou els ciutadans. Pel que fa la CEE, només rep una consideració reduïda, per recordar que el País Valencià va rebre una part del fons estructurals d'aquesta institució³⁶¹, però no se'n destaca cap altra influència. Cal destacar, d'una altra banda, la percepció que els secretaris generals dels departaments pesaven molt poc. Se'n dedueix que l'estructura institucional del Govern, basada en un òrgan decisor, el Consell, i uns altres de gestió i administració (les unitats directives dels departaments, secretaria i direcció general), es

³⁶¹ El País Valencià formava part de les regions amb una renda per càpita inferior al 75% de la renda mitjana de la CEE, i per tant tenia dret a rebre'n fons estructurals, juntament amb Extremadura, Andalusia, Castella-Lleó i Castella-La Manxa, Galícia, Múrcia, Canàries, Astúries i Cantàbria (Aja, 2003: 142).

correspon amb la pràctica desenvolupada. Per últim, l'església es pot descartar com a actor rellevant.

Taula 75. Pes de diversos actors en la política valenciana³⁶²

<i>Institució o actor</i>	<i>% respostes</i>
President de la Generalitat	100
Premsa	95
Govern central	91
Consellers	84
Sindicats	82
Patronal	62
Diputacions provincials	60
Ciudadans	32
Partits de l'oposició	30
CEE	18
Secretaris generals	16
Església	4
(n)	(56)

Nota: les respostes indiquen la proporció d'individus que esmenten *molta* i *bastant* influència.

La percepció dels governants manifesta una actitud favorable i defensora de l'autonomia de la Generalitat Valenciana, en relació a les institucions centrals de l'estat i les locals. Després de preguntar-los pel pes d'aquests actors, se'ls demana que expressin, per a cada un d'ells, si consideren que haurien d'haver ostentat una influència menor, igual o major. Les respostes presenten una orientació clara: en cap cas es prefereix que el Govern central i les diputacions provincials haguessin rebut més pes, sinó que l'haguessin mantingut o rebaixat. Amb la premsa ocorre el mateix, atès el protagonisme excessiu del diari esmentat. En canvi, ningú no expressa que els actors valencians, com el president de la Generalitat, els consellers, els secretaris generals, els partits de l'oposició i els ciutadans haurien d'exercir menys pes en la política pròpia, sinó que l'haurien de mantenir o bé augmentar. De manera més destacada, una proporció considerable creu que els ciutadans i els partits de l'oposició haurien d'haver

³⁶² La pregunta del qüestionari és: “¿Quin grau d'influència van tenir en el conjunt de la Comunitat Valenciana, durant els anys de govern de Lerma, els grups, càrrecs i institucions següents: molt, bastant, poc o gens?”

tingut més protagonisme i activisme. En resum, les respostes segueixen un fil comú, que consisteix a entendre que les institucions, partits i organitzacions valencians (excepte les diputacions) haurien d'intervenir més, quan es considera que no ho han fet prou, o bé mantenir el protagonisme, quan n'han exercit. En cap cas, però, es creu que haurien de disposar de menys presència. En canvi, el Govern central, les diputacions i la premsa s'opina que haurien de rebaixar la influència (vegeu la Taula 76).

Taula 76. Pes que hauria de correspondre a diversos actors en la política valenciana, en comparació amb el que van exercir³⁶³

<i>Institució o actor</i>	<i>Pes</i>			<i>total</i>
	<i>més</i>	<i>igual</i>	<i>menys</i>	
President de la Generalitat	11	87	2	100
Premsa	0	38	62	100
Govern central	3	45	52	100
Consellers	13	85	2	100
Sindicats	9	77	14	100
Patronal	20	62	18	100
Diputacions provincials	0	62	38	100
Ciudadans	52	48	0	100
Partits de l'oposició	32	63	5	100
CEE	21	79	0	100
Secretaris generals	18	82	0	100
Església	2	87	11	100
(n)				(56)

3.2.2.2 El mínim electoral

Hi ha un aspecte molt concret de l'acció de govern que val la pena esmentar: el manteniment del mínim electoral. Com s'ha explicat (vegeu l'apartat dedicat al sistema electoral), aquest mínim constitueix una de les barreres més altes dels sistemes electorals autonòmics. D'una banda, un sector del PSPV-PSOE manifesta simpaties per les formacions valencianistes (PNPV, UPV, BNV), cosa que podria fer pensar en una postura favorable a rebaixar el mínim. De l'altra, disminuir la barrera també afavoriria

UV, el partit que rep menys simpaties, per les seua postura sobre el secessionisme lingüístic, entre d'altres raons (vegeu la pàgina 359). També s'hi podrien afegir arguments normatius, relacionats amb la igualtat del vot i l'equitat entre les llistes electorals. En conjunt, una majoria estricta dels governants opina que caldria rebaixar el mínim electoral (54% a favor), encara que una bona part s'hi mostra contrari (38%), i una minoria no en té una opinió clara (8%)³⁶⁴. Per tant, les postures es troben prou dividides, ja que una mesura com la proposada alteraria la majoria parlamentària³⁶⁵. De fet, no hi ha diferències significatives entre la simpatia pel BNV o per UV i l'opinió sobre el mínim electoral. Es tracta, doncs, d'una opinió independent de la proximitat a aquestes formacions minoritàries.

3.2.3 *Els recursos i les competències*

L'autonomia política se sosté en les capacitats normatives, executives i financeres. Els estudis jurídics i politològics es refereixen, de manera principal, a les dues primeres. Tanmateix, sense la darrera, les regions i nacionalitats no podrien establir prioritats polítiques, ja que es veurien condicionats pels recursos que el govern central els proporcionaria. Com ha demostrat Lijphart, l'autonomia financera es relaciona, de manera directa i inversa, amb la centralització del poder polític, independentment de l'organització constitucional formal (Lijphart, 2000: 182-185). Aquest autor pren, com a indicador, la proporció dels impostos que el govern central recapta i no transfereix automàticament als governs regionals. En el cas espanyol, el valor és del 78% (per al període comprès entre el 1983 i el 1996) (Lijphart, 2000: 184). La distància amb els països anomenats federals és notable: un 20% més, de mitjana³⁶⁶.

³⁶³ La pregunta del qüestionari és: “¿Creu que haurien d’haver tingut més grau d’influència, el mateix o menys?”.

³⁶⁴ La pregunta del qüestionari es planteja com una afirmació sobre la qual han de respondre si hi estan d’acord o en contra: “en les eleccions valencianes, s’hauria de rebaixar el mínim del 5% dels vots per accedir a les Corts”.

³⁶⁵ Si, per exemple, el mínim fos del 3% provincial, *ceteris paribus*, només s’hauria aconseguit la majoria absoluta d’un partit en les eleccions del 1983.

³⁶⁶ Aquests països són: Alemanya, Austràlia, Àustria, Canadà, el Estats Units i Suïssa. Les diferències són remarcables amb tots, excepte amb Austràlia, amb el qual l’indicador pren un valor quasi idèntic.

El sistema de finançament espanyol es distingeix per l'asimetria, ja que n'hi ha un per als territoris forals, i un altre per a la resta de comunitats autònomes. Aquest darrer es basa en què les institucions centrals estableixen i gestionen la majoria dels impostos, dels quals en transfereixen una part. Però no només els ingressos es centralitzen, sinó també la despesa. Efectivament, durant l'etapa de govern socialista, la majoria dels recursos a mans de la Generalitat eren condicionats (entre ells la sanitat), i una minoria incondicionats (els ingressos propis i una part de les transferències). Cal afegir-hi, a més, que el govern central retenia les subvencions en traspasar un servei a la Generalitat. El Tribunal Constitucional va prohibir aquesta pràctica el 1992, que permetia una centralització efectiva (Aja, 2003: 136). D'una altra banda, en els primers anys del sistema (1980-1986), quan es negociava la transferència dels serveis, la Comissió Mixta n'avaluava l'anomenat cost efectiu, que s'assignava a la nacionalitat o regió. Però no es preveïen altres costos, com ara les inversions, les millores, etc. En resum, doncs, els serveis es transferien amb un finançament insuficient. Malgrat que el 1987 les transferències passen a calcular-se per criteris objectius (població, superfície, unitats administratives, insularitat, riquesa relativa i esforç fiscal), el gruix de les despeses segueixen essent condicionades.

Sense poder entrar en detalls tècnics, l'enquesta sol·licita l'opinió sobre el finançament de la Generalitat. De manera semblant a altres apartats, s'han emprat dues frases que expressen actituds relatives al finançament:

1 El finançament de la Comunitat Valenciana garanteix una autonomia econòmica suficient (-)

2 La Generalitat hauria de recaptar o tenir més participació en els impostos directes (+)

Les respostes presenten un grau d'acord molt elevat: el 71% mostra una actitud favorable a l'autonomia financera (totes dues frases), el 26% una actitud parcial (opina que el finançament és suficient, però que caldria tenir més participació en els impostos), i només alguns casos testimonials es mostren contraris a totes dues frases (3%). En el transcurs de l'entrevista, a més, els individus expliquen altres factors per justificar la seva postura. Per exemple, un argument emprat sovint per considerar insuficient el

finançament considera que la centralització dels ingressos fa dependre la Generalitat de la voluntat del Govern central. La Generalitat no pot fixar una política de recaptació. Un altre argument es basa en el criteri per finançar els serveis, que es considera poc equitatiu: no es basa en la igualtat de despesa per habitant, ni tampoc no té en compte la població temporal, sobretot turística, que fa augmentar la prestació dels serveis.

Disposar d'una administració pròpia que apliqui les decisions polítiques constitueix un altre aspecte de l'autogovern. Aquesta afirmació, tanmateix, no va ser compartida per tots els partits durant els primers anys de la democràcia. Efectivament, la UCD i AP preferien que les diputacions provincials materialitzessin la capacitat executora de les comunitats autònomes, per la via d'una delegació. En canvi, el PSOE, el PCE, CiU i el PNB optaven per crear administracions pròpies. Tanmateix, arran dels pactes del 1981 entre la UCD i el PSOE, s'opta per un model homogeni d'institucions de govern per a les comunitats autònomes, basat en l'article 152 de la Constitució. Per tant, finalment s'estén el model parlamentari, amb un govern que disposa d'administració pròpia. A la pràctica, ha suposat que les comunitats autònomes executin totes les competències, excepte les exclusives de l'estat central, independentment de quin poder legisli. El volum de funcionaris i recursos a mans de les comunitats expressa un vessant important del procés de descentralització. Fins i tot, "especialmente a partir de 1992, se ha ido abriendo paso la idea de administración única o común, entendiendo con este término que la administración principal en relación con los ciudadanos debe ser la autonómica." (Aja, 2003: 113)

Per mesurar l'opinió dels individus sobre l'administració de la Generalitat, i més exactament la possibilitat d'establir una administració única, s'han plantejat dues frases:

- 1 L'administració perifèrica de l'estat hauria de passar a mans de la Generalitat (+)
- 2 Les diputacions provincials haurien de desaparèixer (+)

Totes dues manifesten actituds favorables a una administració autonòmica forta. Com en altres frases comentades en els paràgrafs anteriors, impliquen una concepció normativa que, si s'apliqués, canviaria l'organització de l'administració pública. La

primera suposaria que la Generalitat també executés les competències pròpies de l'estat central, i esdevingués el poder administratiu principal. La segona, que la Generalitat assumís els serveis locals de les diputacions. Així, els individus es mostren partidaris d'una administració única: el 73% respon a favor de totes dues frases, el 22% a favor d'una (sobretot la segona), i només el 5% en contra de les dues. Els individus que opinen a favor de fer desaparèixer les diputacions provincials, els atribueixen una desproporció de treballadors en relació amb les tasques pròpies. És a dir, un malbaratament de recursos. També s'hi afegeix un argument més polític, contrari al pes d'aquests ens locals en la societat valenciana, en detriment de l'interès general de la Comunitat. El mateix argument va servir de base per a l'article 46 de l'Estatut, i la previsió d'establir unitats comarcals (vegeu l'apartat dedicat a l'organització de l'administració, pàgina 101). Altres persones, en canvi, creuen que cal mantenir-les, pels serveis que presten als municipis amb menys recursos. Pel que fa a la primera frase, en canvi, els individus que hi són contraris argumenten que fóra absurd executar les ordres d'una altra autoritat.

Les competències legislatives i executives han estat discutides des dels inicis del règim preautonòmic. Cal recordar que els municipis i diputacions del País Valencià van iniciar, el 1979³⁶⁷, el procés per accedir a l'autonomia d'acord amb els requisits de l'article 151 de la Constitució. Malgrat que el 95% dels municipis, que sumaven el 98% de la població i del cens electoral, van sol·licitar-la³⁶⁸, finalment es va assolir per una via particular, fruit de l'acord del 1981 entre la UCD i el PSOE. El pacte establert equipara l'Estatut valencià com si s'hagués elaborat d'acord amb l'article 143, però, gràcies a una llei de transferències, disposa del màxim de competències possible (el mateix que les comunitats que van constituir-se d'acord amb l'article 151, i que les Canàries i Navarra). En altres paraules, sense haver convocat cap referèndum ni ser reconegut com a nacionalitat, el País Valencià ha format part del grup de comunitats autònomes amb el màxim nivell de competències. Els parlamentaris que van elaborar el projecte d'Estatut van tenir com a referència els textos basc i català, ja que van ser els

³⁶⁷ El primer municipi va ser Picanya, governat per Ciprià Císcar, el 25 d'abril del 1979. Aquesta data pren un significat polític, perquè commemora la batalla d'Almansa del 1707, en què els partidaris de l'Arxiduc Carles d'Àustria van perdre contra els de Felip d'Anjou. El triomf del borbó va suposar que el País Valencià perdés les institucions públiques i el dret privat propis.

primers d'aprovar-se i els que assumien més competències. Per això, en bona mesura, l'Estatut s'hi assembla (Aguiló, 1982).

La construcció de les comunitats autònomes n'ha homogeneïtzat les atribucions competencials, de manera que, actualment, ja no es diferencien en dos grups (les de l'article 151 i les de l'article 143). Per mitjà dels acords entre el PP i el PSOE, el 1992, s'han transferit competències i, posteriorment, s'han incorporat als estatuts del grup del 143. El procés es completa el 2001, quan es transfereix la sanitat. En els pactes del 1992, però, la Comunitat Valenciana no va assumir noves competències, des del punt de vista material. L'Estatut es va reformar per incorporar-hi plenament les competències transferides per mitjà de la LOTRAVA (vegeu l'apartat dedicat a la reforma estatutària, pàgina 136). En canvi, no es va modificar la capacitat del president de la Generalitat de dissoldre el Consell –un canvi que van realitzar les comunitats de l'article 143.

En definitiva, s'ha assolit una simetria en les facultats legislatives, però també en les institucions i en el finançament. Tanmateix, hi ha dues excepcions notables. Una, que a Andalusia, Catalunya, Galícia i el País Basc el president pot dissoldre de manera anticipada el parlament i convocar eleccions, mentre que la resta de presidents no disposa d'aquesta facultat plena. Això genera dos tipus de mandats parlamentaris: les comunitats del 151 es regeixen per uns cicles electorals propis, i les altres depenen d'un mateix període comú i homogeni, que coincideix amb les eleccions locals. La segona diferència correspon al finançament: el règim foral per als territoris històrics bascos i Navarra, i el règim general per a les altres comunitats. Aquestes dues són les diferències fonamentals.

Per això, el qüestionari inclou una pregunta per conèixer si els governants n'estan satisfets, del nivell competencial i del finançament³⁶⁹. Una majoria clara es declara satisfet amb les competències (66% a favor), però no pas amb el finançament (82% en contra). D'aquest resultat, se'n pot deduir que el finançament constitueix un entrebanc per a l'autonomia plena, però que, en canvi, els àmbits materials i els tipus de

³⁶⁸ Les dades es poden consultar a Aguiló (1982: 105-116) o bé a (1992: 33-50).

³⁶⁹ Les preguntes són les següents: "Les comunitats autònomes i el govern central debaten sovint sobre les competències. ¿Creu que el nivell de competències de la Comunitat Valenciana és satisfactori? ¿I el de finançament? a) sí, b) no."

competències legislatives satisfan. Les respostes són coherents, a més, amb la voluntat del PSPV-PSOE que el País Valencià disposés d'un nivell competencial equivalent al de les nacionalitats, d'una banda, i també amb els resultats obtinguts en les opinions manifestades en l'apartat anterior sobre el finançament, de l'altra. Al terç d'individus que es declara insatisfet amb les competències, aleshores es demana quins àmbits materials o quin tipus de facultats (legislatives, executives) considera que caldria assumir. Una demanda genèrica consisteix a defensar que, en el cas de les matèries sobre les quals les Corts Generals fixen les bases i les Corts Valencianes el desenvolupament, les bases es redueixin al màxim possible, ja que el Govern central n'abusa. Fins i tot, hi ha alguns individus partidaris de modificar l'estructura de competències, de manera que només n'hi hagués d'exclusives, però no de compartides ni de concurrents. Les altres demandes concreten els àmbits materials: ports, aeroports i carreteres, importació i exportació agrícola, costes, immigració, relacions amb la UE, recerca i desenvolupament, educació, cultura, policia (ordre públic), política econòmica, política social, ocupació, justícia i, finalment, la capacitat del president de la Generalitat de dissoldre anticipadament les Corts. A més d'aquesta llista de matèries, els individus remarquen sovint que caldria modificar la voluntat dels ministres i d'alguns consellers per tal d'assolir una autonomia plena. A banda de les capacitats normatives i administratives de la Generalitat, caldria una actitud i una orientació de govern que les aprofiti i les realitzi. Finalment, cal remarcar que els individus que es mostren insatsifets amb les competències pertanyen, en general, al sector més valencianista. Per tant, els individus es poden agrupar pels valors i percepcions que mantenen de l'autogovern d'una manera coherent, ja que els indicadors donen resultats coincidents.

A continuació, el qüestionari inclou una pregunta que especifica competències i facultats de les quals la Generalitat no disposa³⁷⁰. A diferència de la pregunta anterior, curiosament quasi totes les respostes afirmen que convindria assumir-les: la facultat de recaptar els impostos (89% a favor), la capacitat que el president dissolgui anticipadament les Corts (80%) i les competències en seguretat ciutadana i trànsit (65%). En canvi, la possibilitat d'assumir les competències en presons és rebutjada per

³⁷⁰ La pregunta és: "A continuació li esmentaré algunes matèries sobre les quals la Generalitat no té competència. ¿Creu que n'hi hauria de tenir? a) Sí, b) No." Les matèries o facultats són les següents: presons, policia (seguretat ciutadana i trànsit), recaptar els impostos, calendari electoral propi (com

una majoria ajustada (45% en contra, 40% a favor i 15% d'indecisos). La pregunta evidencia que, si s'esmenten poders que no consten a l'Estatut, els individus comparen la situació de la Comunitat Valenciana amb la de Catalunya i el País Basc, les dues nacionalitats amb més capacitats d'autogovern. És a dir, que el grau d'autonomia desitjat depèn de la posició relativa, de la comparació amb les comunitats que disposen de més poders. Cal matisar, però, que s'accepten millor les competències més substancials o que afecten matèries poc problemàtiques de gestionar (finançament, dissolució parlamentària anticipada). Per això, genera menys consens una matèria com la seguretat ciutadana i el trànsit; i provoca una divisió d'opinions la competència penitenciària. De fet, només Catalunya va incorporar-la en l'Estatut, per la voluntat d'assumir el màxim nivell possible de competències. Pel que fa a la seguretat ciutadana i al trànsit, un terç dels individus s'hi mostren contraris, perquè addueixen que la millor organització correspon a un cos únic de policia³⁷¹.

Atès que una majoria remarcable dels individus respon de manera afirmativa a la possibilitat de completar els poders de la Generalitat, la darrera pregunta d'aquest apartat interroga sobre les condicions necessàries per dur-ho a terme³⁷². Les respostes deixen clar que, sobretot, es tracta de la voluntat del PP i del PSPV-PSOE (63%), encara que una minoria esmenta la voluntat del Govern central de transferir més competències (13%), i, una altra, l'existència d'una voluntat ciutadana (9%). La resta de respostes són particulars, i es refereixen als partits valencians (la voluntat del PSPV-PSOE, la voluntat del BNV o d'algun altre partit nacionalista, si governés) o bé al context general (un pacte d'estat, com el del 1981 o el 1992, o l'evolució de les altres comunitats autònomes). Cal destacar, doncs, que l'opinió majoritària esmenta la centralitat dels dos grans partits del País Valencià. És a dir, que completar l'autogovern depèn, primer de

Andalusia, p. ex.). L'última es refereix a la capacitat de dissoldre, de manera anticipada, les Corts Valencianes i convocar eleccions que iniciïn un mandat nou.

³⁷¹ Cal recordar que, des del 1993, la Generalitat disposa d'una unitat de la policia nacional, que en depèn funcionalment, gràcies a l'acord establert amb el govern central (també en van establir les comunitats de Galícia i d'Andalusia, en el mateix període). Aquesta unitat en vigila i en custodia els edificis i instal·lacions, d'acord amb l'Estatut (article 36). Com és sabut, només el País Basc i Catalunya disposen d'una policia pròpia, integral.

³⁷² La pregunta és la següent: “¿De quin dels elements següents depèn més que la Comunitat Valenciana pugui completar l'autogovern? a) La voluntat política del PP i del PSPV-PSOE de més autogovern; b) Tenir polítics valencians en els càrrecs del Govern central; c) La voluntat del BNV o d'UV de més autogovern, si formessin part del Consell; d) La decisió del Govern central de traspasar més competències; e) La concessió de més competències a d'altres les comunitats autònomes; f) una altra, ¿quina?”

tot, del context polític propi, el qual el justifica. Els mateixos individus hi afegien sovint que també caldria l'acord amb la majoria parlamentària del Congrés dels Diputats (i del Senat), però com a segon pas. Aquesta resposta és coherent, per tant, amb l'argument que l'autonomia es justifica per la voluntat dels ciutadans i dels partits de cada comunitat (vegeu l'apartat dedicat al model d'estat, pàgina 308).

3.2.4 El règim de cooficialitat lingüística

L'Estatut estableix un règim de cooficialitat lingüística per a les institucions d'autogovern, segons el qual “els dos idiomes oficials són el valencià i el castellà” (Estatut, article 7.1). Fixa els criteris generals, que es basen a no discriminar cap persona per raons lingüístiques, i a protegir i respectar, de manera especial, la recuperació del valencià (articles 7.3 i 7.4). Els criteris per aplicar la llengua pròpia —el valencià— en l'administració autonòmica i en l'ensenyament, però, s'han d'establir per llei (article 7.5), així com els territoris en els quals predomini l'ús d'una i altra llengua (article 7.6). De manera implícita, el text reconeix que el valencià es troba en una situació d'anormalitat, motiu pel qual calen mesures de discriminació positiva. Tanmateix, no n'anomena cap de concreta i efectiva, sinó que es remet a la decisió de les Corts Valencianes. D'una altra banda, es preveu que el règim de cooficialitat no sigui simètric, ja que cada llengua ha de predominar en una part del territori valencià. Fins i tot, l'article 7.6 preveu que les Corts Valencianes excloguin d'aquest règim alguns territoris, “que puguen ser exceptuats de l'ensenyament i de l'ús de la llengua pròpia de la comunitat.”

Desenvolupa el règim de cooficialitat la Llei d'Ús i Ensenyament del Valencià (Llei 4/1983, de les Corts Valencianes). Com es desprèn del nom, tracta de manera explícita els drets i criteris d'aplicació referits a la llengua pròpia, ja que en el cas del castellà se sobreentén que els drets queden garantits i que l'ús oficial és la norma. Malgrat que la Generalitat és una institució nova, de fet segueix el criteri dels poders públics d'usar el castellà com a llengua de treball i de relació amb els ciutadans³⁷³. Per

³⁷³ En una publicació que difon una enquesta realitzada entre els treballadors de la Generalitat, s'afirma que “el grau d'ús del valencià, tant a nivell de parla com en documents escrits, és actualment

fer efectiu el dret d'adreçar-se i relacionar-se amb la Generalitat en valencià, el Consell ha de garantir que els empleats que atenen el públic també el coneixin de manera suficient (article 16). Per això, ha d'indicar els llocs de treball per als quals és preceptiu (article 30.3). El criteri general per accedir a la funció pública, però, consisteix a valorar-ne el coneixement com un mèrit, no pas com un requisit (article 30.2)³⁷⁴. És a dir, que la voluntat del legislador consisteix a incentivar-ne el coneixement i l'ús entre els treballadors, d'acord amb els principis de gradualitat i de voluntarietat (article 29)³⁷⁵.

Els mateixos principis regeixen en l'ensenyament, una matèria que és competència de la Generalitat (article 35 de l'Estatut). D'una banda, les dues llengües són obligatòries en tots els nivells educatius, per tal que els alumnes siguin alfabets en totes dues (article 19.2). A més, es procurarà que els alumnes rebin els primers cursos en la llengua que els sigui habitual (article 19.1). D'una altra banda, s'estableix que els professors han de conèixer les dues llengües (article 23.1), però aquesta obligació s'ha d'acomplir amb una política basada en la voluntarietat dels afectats i els incentius de promoció professional (article 23.2). Cal afegir-hi, a més, que la Llei estableix uns territoris de predomini lingüístic valencià i uns altres de castellà, d'acord amb la implantació històrica (articles 35 i 36), no pas amb l'ús contemporani³⁷⁶. En els segons, la incorporació de l'ensenyament del valencià es farà de manera progressiva, sempre d'acord amb la voluntat dels pares dels alumnes, els quals poden sol·licitar-ne l'exempció per als seus fills (article 24.2). En canvi, en els territoris catalanoparlants, l'exempció només es contempla per als pares que hi resideixin de manera temporal (article 24.1).

Un altre àmbit on es preveu desplegar polítiques que recuperin l'ús del català és en els mitjans de comunicació públics, en els quals el Consell vetllarà perquè hi tingui una presència adequada (article 25.1). Al cap d'un any de la Llei d'Ús, les Corts aproven la Llei de creació de la Ràdio i Televisió Valenciana (Llei 7/1984), per

bastant baix." El 22% i el 24% del total de la mostra considera que l'ús oral i l'ús escrit és habitual, de manera respectiva (Conselleria de Cultura, Educació i Ciència, 1990: 77).

³⁷⁴ D'acord amb informes sindicals el requisit lingüístic només és demanat en un 1% de les places de funcionaris, tant en l'etapa de majoria socialista com conservadora (Bodoque, 2001: 183 nota).

³⁷⁵ Bodoque afirma que, de fet, "l'estructuració de les polítiques lingüístiques sobre una garantia real dels drets lingüístics gairebé no va ser plantejada en els debats polítics" (2001: 173).

³⁷⁶ La divisió segueix la frontera lingüística resultant de la divisió provincial del 1851 (Bodoque, 2001: 177).

materialitzar la voluntat que la Generalitat disposés d'uns mitjans propis. El primer principi que n'ha d'inspirar l'activitat consisteix a promoure i protegir la llengua pròpia de la Comunitat Valenciana (article 1.a de la Llei 7/1984)³⁷⁷. La televisió valenciana, Canal 9, comença a emetre, de manera regular, el 9 d'octubre del 1989. D'acord amb Xambó, emetia tota la ficció en castellà, llevat d'alguna excepció testimonial, mentre que el català predominava en els informatius i els dibuixos animats (Xambó, 2001: 121-127). És a dir, no seguia una política de discriminació positiva, sinó que l'ús del castellà predominava³⁷⁸.

En resum, la Llei actua amb molta prevenció i cautela, atès que el català es troba en una situació de deixadesa i deterioració, fins i tot de prostració –d'acord amb el preàmbul del text legal. Cal tenir present que, en els anys inicials, els treballadors de la Generalitat es transfereixen de l'administració perifèrica, de manera que el Consell s'hi troba condicionat a l'hora d'assegurar l'ús públic de la llengua pròpia. En canvi, en el sector de l'ensenyament s'incorporen persones amb el títol de professor de català, que en professionalitzar-se permeten aplicar l'assignatura de valencià en tots els nivells educatius. Fora d'aquesta d'assignatura, però, la resta de l'ensenyament també depèn dels cossos transferits pel govern central. D'una altra banda, s'ha de considerar el context polític en el qual s'elabora i s'aprova la Llei d'Ús. Efectivament, es tracta de la quarta llei aprovada per les Corts, i una de les que rep menys suport parlamentari (sense considerar els projectes dels pressupostos). De fet, cal dir que alguns lleis que desenvolupen aspectes institucionals no s'han aprovat pas per unanimitat. Han quedat fora del consens els partits minoritaris com EUPV o UV –per exemple, la llei electoral (Llei 1/1987) i la de símbols (8/1984)–, o, fins i tot, el partit principal de l'oposició, el PP –és el cas de la coordinació de les diputacions provincials (Llei 2/1983) i la Llei

³⁷⁷ De manera explícita, el preàmbul fixa la posició del legislador: “aquesta Llei tracta de superar la relació de desigualtat entre les dues llengües oficials de la Comunitat Autònoma, quan estableix les mesures necessàries per a crear uns mitjans de comunicació propis (...), que impulsen la utilització del valencià en la radiotelevisió autonòmica, la qual es configura d'aquesta manera com a vehicle de recuperació.”

³⁷⁸ Aquest autor esmenta que la programació es basava en la ficció (44%), els informatius i els espais d'entreteniment (13%), els dibuixos animats (10%) i els esports (10%). Per tant, mantenia una línia comercial, que ultrapassava les televisions privades, fins al punt d'esdevenir la televisió autonòmica amb més quota d'audiència en el seu territori, però només durant dos anys (1992 i 1993). A partir del 1994, davalla al quart lloc del rànquing, on es manté fins al 2000. Per tot això, no és d'estranyar que “mentre els diaris Levante i El País en feien un seguiment crític, des del diari Las Provincias s'hi donava un suport incondicional. La situació era ben paradoxal.” (Xambó, 2001: 125-126).

d'Ús³⁷⁹. Així, i malgrat disposar aleshores de la majoria absoluta a les Corts Valencianes i a gairebé tots els municipis majors de 10.000 habitants, el Govern actua amb molta prudència. El resultat de la votació expressa que el valencià no rebia la mateixa atenció ni valor en tots els partits³⁸⁰.

3.2.4.1 L'ús de les llengües cooficials

Aquest apartat mesura les percepcions sobre els principis i l'aplicació de la normativa lingüística, i també sobre l'ús social de les llengües cooficials, per mitjà de les escales següents³⁸¹:

–Al consellers

- 1 El valencià i el castellà es troben en una situació d'igualtat en l'ús social
- 2 L'ús del valencià a l'administració autonòmica és suficient
- 3 El valencià serveix per a la família i les festes populars, i el castellà per a la política i els negocis
- 4 La Generalitat ha de fer servir preferentment el valencià i promoure'l en l'àmbit econòmic
- 5 La recuperació del valencià depèn de cada individu, i no de les institucions

–Als sotssecretaris i secretaris generals

- 1 El castellà ha de ser la llengua de treball a l'administració valenciana
- 2 La RTVV ha d'emetre preferentment en valencià
- 3 El valencià serveix per a la família i les festes populars, i el castellà per a la política i els negocis

³⁷⁹ En el cas d'aquesta darrera, el resultat de la votació final de totalitat sobre el conjunt del text és el següent: 64% de vots afirmatius (PSPV-PSOE i PCE-PCPV) i 36% d'abstencions (AP, UV, PDP i UL)

³⁸⁰ Sobre les posicions dels partits, vegeu Bodoque (2001).

³⁸¹ Es basen en la tècnica de Likert i de Guttman. Els individus han de respondre a una sèrie d'afirmacions que requereixen un judici de valor. En cada afirmació, se'ls demana si hi estan d'acord o en contra. Cada resposta rep una puntuació numèrica binària, i per obtenir la mesura que resumeix les actituds es sumen totes les puntuacions, i el resultat es divideix pel nombre d'anunciats. La puntuació final pren un valor comprès entre 0 i 1, un índex que resumeix el grau d'acord amb els principis exposats a la Llei d'Ús.

4 El [coneixement del] valencià hauria de ser un requisit per accedir a treballar a la Generalitat

5 Actualment, l'ús del valencià és un ús normal

Per al conjunt dels governants, l'índex pren un valor alt, de 0,85. En altres termes, l'actitud és favorable als principis i l'aplicació de la Llei d'Ús. Si es desagreguen les dades, els valors individuals queden reflectits a la Taula 77. Com es pot apreciar a primer cop d'ull, la variància és reduïda (els valors efectius es troben entre 0.4 i 1, quan podrien arribar fins a 0). Les dues escales mesuren dos tipus de percepcions sobre la cooficialitat lingüística: d'una banda, sobre l'ús social de les dues llengües; de l'altra, sobre les polítiques de la Generalitat. Els dos aspectes es relacionen, ja que la política general de "atorgar protecció i respecte especials a la recuperació del valencià" (article 7.4 de l'Estatut) es basen en una valoració institucional de la situació sociolingüística³⁸².

Taula 77. Índex de suport a la cooficialitat lingüística

<i>Valor</i>	<i>individus</i>
1	50
0.8	34
0.6	13
0.4	3
0.2	0
0	0
Total	100
(n)	62

L'escala, doncs, introdueix 5 afirmacions, de les quals dues es refereixen a la situació sociolingüística (números 1 i 3, pels consellers; 3 i 5, pels secretaris), i tres a les mesures de la Generalitat (números 2, 4, 5, pels consellers; 1, 2 i 4, pels secretaris). Les

³⁸² La Llei d'Ús la fa explícita: "Aquesta Llei tracta de superar la relació de desigualtat que hi ha entre les dues llengües oficials de la nostra Comunitat Autònoma, i disposa les mesures pertinents per tal d'impulsar l'ús del valencià en tots els camps de la nostra societat, i especialment en l'Administració i l'ensenyament com a vehicles de recuperació. La finalitat última de la Llei és assolir, mitjançant la promoció del valencià, l'equiparació efectiva amb el castellà i garantir l'ús normal i oficial d'ambdós

respostes són força homogènies, reflecteixen un consens entre els governants i una congruència amb les disposicions generals dels textos legals. Tanmateix, hi ha algunes respostes que s'allunyen de la coherència entre les afirmacions. Per exemple, una part considerable dels individus obtenen un índex del 0.8 (Taula 77): valoren totes les afirmacions, menys una, en el sentit favorable a la cooficialitat. L'opinió discordant es refereix a la tercera frase ("el valencià serveix per a la família i les festes populars, i el castellà per a la política i els negocis"), que reflecteix la situació de diglòssia (així l'anomena la Llei d'Ús al preàmbul). Aquesta afirmació presenta una interpretació equívoca, perquè es pot entendre com una simple descripció, o bé com una norma (aquest darrer és el significat que es vol valorar). Atès que valoren totes les altres afirmacions en el sentit positiu (és a dir, d'acord amb l'actitud que es mesura), es pot afirmar que els individus han respost la tercera frase com si es tractés només d'una descripció.

Finalment, per esbrinar la correspondència entre els principis de la Llei d'Ús, segons la qual la finalitat última consisteix a garantir l'ús normal dels dos idiomes oficials, i la percepció dels individus, se'ls demana que defineixin en què consisteix l'ús normal del valencià³⁸³. Les respostes majoritàries fan referència a l'ús en tots els àmbits de la societat, públics i privats, de manera que les dues llengües oficials s'usin de manera indistinta, d'acord amb la voluntat de cada individu. És a dir, que la situació de normalitat equivaldria a una situació d'igualtat de condicions entre tots dues (vegeu la Taula 78). Tanmateix, hi ha una part dels individus que hi afegeixen que l'ús del valencià hauria de ser predominant, motiu pel qual caldrien mesures de discriminació positiva. Finalment, també manifesten dues condicions necessàries per assolir l'ús normal, que completen la definició. Una consisteix en què tots els ciutadans coneguin i sàpiguen expressar-se en valencià, ja que així tothom s'hi podrà adreçar en la llengua pròpia, si ho vol. L'altra, que tots els parlants acceptin la normativa lingüística, és a dir, el model estàndard, i s'abandoni la polèmica i la divisió socials.

idiomes en condicions d'igualtat i desterrar qualsevol forma de discriminació lingüística." (Preàmbul de la Llei 4/1983)

Taula 78. Definició d'ús normal del valencià

<i>Definició</i>	<i>individus</i>
Ús en tots els àmbits socials	49%
Normativa indiscutida	26%
Ús social predominant	26%
Ús igual que el castellà	21%
Coneixement universal	18%
(n)	39

Nota: com que es tracta d'una pregunta amb diverses respostes possibles, els percentatges no sumen 100.

3.2.4.2 La cooficialitat a l'ensenyament

L'aplicació de la Llei d'Ús en l'àmbit educatiu ha suposat que les dues llengües oficials siguin obligatòries en els ensenyaments no universitaris, d'acord amb la situació sociolingüística dels territoris (article 18)³⁸⁴. El resultat efectiu es pot resumir en una situació en la qual hi ha una assignatura de valencià (i en valencià) a tots els municipis de l'àrea catalanoparlant, i pràcticament també en tots els de l'àrea castellanoparlant (excepte a Elda). A més, es poden diferenciar els centres d'acord amb el nombre d'assignatures impartides en català. A grans trets, a les viles catalanoparlants, es poden distingir els col·legis i instituts que disposen de línies en valencià (en els quals la llengua vehicular és la pròpia) dels que segueixen el règim comú (en els quals la docència en català es limita a unes poques assignatures). Cal afegir-hi que els primers són quasi tots públics, de manera que les escoles privades en queden excloses. D'una altra banda, hi ha una correlació entre el tipus de centre i l'ús social de cada comarca: les zones on la llengua pròpia és més viva, també disposen de més línies en valencià, i a la inversa. En conjunt, les línies en valencià representen al voltant del 15% de tots els alumnes de primària i del 7% de tots els de secundària³⁸⁵ (Bodoque, 2001: 181).

³⁸³ Aquesta pregunta només es va formular als sotssecretaris i secretaris generals.

³⁸⁴ L'ensenyament va ser l'àmbit d'actuació prioritària dels governs socialistes, "per tal d'incrementar la competència lingüística mínima de la població i facilitar l'extensió de l'ús social del valencià" (Bodoque, 2001: 181)

³⁸⁵ Dades referides a la darrera etapa de majoria socialista.

Els governants es mostren dividits sobre el model lingüístic desitjable per a les escoles i centres de secundària³⁸⁶. La majoria opta per mantenir el sistema actual, basat en incentivar l'ús gradual i voluntari de la llengua pròpia, del qual n'han resultat dos tipus de centres, *grosso modo* (línies en castellà i en valencià) (55%). La segona opinió més nombrosa preferiria un sol sistema escolar, on la llengua pròpia predominés (31%). Una minoria s'estimaria un sol model, on la docència es repartís de manera equitativa entre les dues llengües (12%)³⁸⁷. Així doncs, els individus són partidaris de la cooficialitat, però difereixen en l'aplicació concreta, i més especialment en el grau de docència en la llengua pròpia.

Un altre indicador ho mostra amb claredat: els individus acceptarien, en principi, de dur els seus fills a escoles de línia en valencià³⁸⁸ –que justament són les minoritàries. Una majoria ho faria (64%), per bé que una quarta part s'hi mostra contrària (27%), i una petita minoria no en té una opinió prou formada (9%). En general, els primers argumenten que els hi durien per tal que aprenguessin bé el català; els segons, en canvi, argumenten que són escoles massa polititzades, que mantenen una actitud combativa sobre l'ús de la llengua pròpia, i també que són una minoria, amb poca acceptació social. A continuació, es demana als governants que tenen fills a quin tipus d'escoles els han matriculat, de manera efectiva³⁸⁹. Aleshores, les respostes varien: la majoria els ha dut a una escola en castellà (57%), i la resta a una de línia en valencià (43%). Tot i així, la relació entre l'actitud i el comportament efectiu es força estreta, ja que tots els que han dut els fills a escoles en valencià els hi tornarien a portar. A més, la majoria dels que els van matricular en escoles de règim comú també tornarien fer la mateixa selecció. Les proporcions són prou diferents entre els dos grups (vegeu la Taula 79). Gairebé la meitat dels qui van optar per escoles en castellà manifesten una actitud favorable a les escoles en valencià. Per això, el qüestionari interroga per quins motius es va decidir matricular els fills en un tipus o altre d'escola. Els que van optar per les línies

³⁸⁶ La pregunta és la següent: “A llarg termini, ¿quin model lingüístic escolar li agradaria per als territoris valencianoparlants? a) Com l'actual, amb dues línies: una en castellà i l'altra en valencià. b) Bàsicament en castellà, amb el valencià com a assignatura. c) Bàsicament en valencià, amb el castellà com a assignatura. d) Meitat en valencià i meitat en castellà. e) Una altra opció, ¿Quina?”

³⁸⁷ Només un individu es mostra favorable a educar en castellà (amb el valencià com a assignatura).

³⁸⁸ La pregunta fa així: “Si tingués fills en edat escolar, ¿els portaria a una escola de línia en valencià? a) Sí, b) No, c) Una altra. ¿Per quin motiu?”

³⁸⁹ Les preguntes són: “¿Els hi va dur [a una línia en valencià]? ¿Per quin motiu?”.

en valencià mantenen que aquesta és la seva llengua pròpia i dels fills, per als quals volen que sigui d'ús habitual. Els que van optar per les línies en castellà, en canvi, manifesten un altre argument: la voluntat d'educar els fills en bones escoles, en les millors escoles. Apareix doncs l'argument de la qualitat de l'ensenyament, lligat a la promoció social. Efectivament, les bones escoles esmentades en les respostes són totes privades, que poden discriminar els tipus d'alumnes que hi accedeixen, generalment de bona posició social. A més, són centres de règim lingüístic comú: ben pocs centres privats mantenen línies en valencià. Així, malgrat el procés de recuperació, el castellà manté la posició i la consideració superior. Finalment, cal afegir que cap governant que hagi optat per una escola en castellà per als fills, però que els duria a una línia en valencià, no ha argumentat la manca d'oferta, o bé altres condicions i incentius d'aquesta mena. Cal considerar que els governants resideixen a la ciutat de València i a l'àrea metropolitana, on precisament hi ha la proporció més reduïda d'escoles en valencià. Per tant, el compromís general amb la normalització de la llengua pròpia no es concreta en un criteri ferm per triar l'escola per als fills, sinó que es subordina a criteris d'estatus social.

Taula 79. Relació entre l'actitud vers les escoles en valencià i l'escola en la qual ha matriculat els fills

<i>Si duria els fills a línia en valencià</i>	<i>Si ha dut els fills a línia</i>		
	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Total</i>
Sí	100	48	71
No	0	52	29
Total	100	100	100
(n)	(20)	(25)	(45)

De fet, la tria de centre escolar depèn de la llengua de relació amb els fills. Aquelles persones que empren el valencià amb els fills, trien també escoles en la llengua pròpia (68%); i les que empren el castellà, trien doncs escoles en aquesta llengua (78%). Per tant, hi ha una voluntat explícita dels individus que es relacionen amb els fills en valencià (tant valencianoparlants com castellanoparlants) de dur-los a

escoles també en valencià. A la inversa, els pares (tant valencianoparlants com castellanoparlants) que transmeten el castellà als fills prefereixen dur-los a escoles també en castellà. Per això, la llengua materna dels governants no prediu amb la mateixa validesa el tipus d'escola, ja que una minoria dels valencianoparlants usa el castellà amb els fills (13%), la mateixa proporció de castellanoparlants que usa la llengua pròpia. D'una altra banda, triar un tipus o altre d'escola també presenta un component polític: tots els individus que van militar en el PSPV han triat escoles en valencià per als fills (representen la meitat dels que van fer aquesta opció). Justament, un dels principis d'aquesta formació consistia a recuperar la dignitat i l'ús de la llengua pròpia. Tanmateix, transmetre-la als fills i dur-los a escoles en valencià no és exclusiu dels militants d'aquest partit. Per una raó generacional, no tots els entrevistats podrien haver-hi militat. Per una raó més sociològica, l'ús del valencià no es redueix als individus més polititzats, d'una banda; d'una altra, també cal considerar que les escoles en valencià s'associen amb els moviments de renovació pedagògica i els sectors progressistes. Per tant, l'elecció per aquests centres no respon només a una motivació política.

3.2.4.3 La denominació estatutària de la llengua pròpia

L'Estatut anomena valencià la llengua pròpia de la Comunitat Autònoma (article 7), per expressar que és distintiva dels seus habitants. Valencià és la denominació popular per excel·lència, que dona identitat i cohesió col·lectiva, igual com el gentilici. Però ha estat problemàtica, perquè expressa un conflicte polític sobre el règim de cooficialitat. Més exactament, sobre l'oficialitat del català, ja que cap partit amb representació posa en dubte l'estatus del castellà. De manera destacada, UV considera el valencià com una llengua diferent del català, per tant rebutja tota la normativa filològica (ortografia, etc.), i pretén instaurar-ne una altra. A més, el conjunt dels partits de dreta considera que el coneixement i l'ensenyament del valencià han de ser optatius, cosa que no garanteix els drets dels catalanoparlants a usar la seva llengua en tots els àmbits³⁹⁰.

³⁹⁰ Per exemple, els avantprojectes d'Estatut presentats pel CDS i per AP no esmenten ni el principi d'assegurar el coneixement del valencià ni el de discriminar-lo de manera positiva. El d'AP afirma, de manera genèrica, per exemple, que "nadie podrá ser discriminado por razón de su lengua ni ser

La manca de consens en la Llei d'Ús i Ensenyament manifesta la divisió de postures entre els partits d'esquerra i de dreta, per bé que també hi hagut divisió dins dels partits principals. Tanmateix, l'etapa de govern socialista permet aplicar els principis i les mesures continguts a la Llei. Els més importants es poden resumir en els següents: prestigiar al català com a llengua pública; garantir l'ensenyament del català (i en català) en el sistema educatiu; garantir als ciutadans que puguin adreçar-se als serveis de la Generalitat en la llengua pròpia; emprar-la en els mitjans de comunicació autonòmics. El grau en què s'han assolit varia d'acord amb els territoris, els departaments de l'administració i el període temporal.

La polèmica sobre la denominació es relaciona amb la voluntat d'elaborar un model de llengua estàndard que serveixi per als usos públics i oficials, i que incorpori més i millor les variants valencianes. En aquest sentit, la Generalitat, en l'etapa socialista, va seguir les indicacions filològiques dels tècnics de la Conselleria de Cultura, Educació i Ciència³⁹¹. Els governants de l'etapa socialista reconeixen i accepten la unitat lingüística del català. El 70% afirma que el valencià és la mateixa llengua que el català, el 23% que n'és una variant, i només el 5% s'estimen més la definició inclosa a la Llei de creació de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua³⁹². En canvi, hi ha dos casos, testimonials, que afirmen que el valencià és un idioma diferent del català³⁹³. Per tant, la consideració sobre la unitat és pràcticament unànime. Una altra situació, en canvi, es presenta en les actituds sobre l'ús públic de les llengües cooficials. Per exemple, els individus es mostren dividits sobre la denominació de la llengua pròpia. Dos terços creuen que l'Estatut no ha de referir-se a la unitat lingüística, ja que

objeto de imposición en su aprendizaje y uso" (article 3), però no hi afegeix cap mesura que ho garanteixi (Aguiló, 1992: 285, 286, 333).

³⁹¹ En l'etapa conservadora, en què governen en coalició el PP i UV, el PP impuls a una institució que fixi la normativa sobre el valencià. D'aquesta manera, en crear una institució formada per filòlegs i estudiosos, es pretén impedir que UV segueixi fent ús de la secessió lingüística com a leiv-motiv electoral. El PP, que pretén aconseguir l'hegemonia en l'espai de la dreta, necessita desactivar els motius del seu rival. Finalment, doncs, s'aprova la Llei de creació de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua (Llei 7/98), amb el suport del PSPV-PSOE, el PP i el Grup Mixt (però no pas d'UV ni d'EUPV). Avui en dia, quan ja ha entrat en funcionament la institució, el conflicte sobre la unitat lingüística encara perdura. Tanmateix, disposar d'una institució formada, majoritàriament, per llicenciats en filologia catalana, pot servir per resoldre'l.

³⁹² La definició és la següent: "El valencià, idioma històric i propi de la Comunitat Valenciana, forma part del sistema lingüístic que els corresponents estatuts d'autonomia dels territoris hispànics de l'antiga Corona d'Aragó reconeixen com a llengua pròpia" (preàmbul de la Llei 7/1998, de creació de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua).

³⁹³ Es tracta de dos individus que no han militat mai en el partit i que han exercit les responsabilitats com a secretaris generals per poc temps.

argumenten que suposaria un cost polític i social excessiu. Atès que es tracta d'una qüestió polèmica, seria un motiu de confrontació afegit. Per contra, afegixen que la unitat lingüística és una evidència, i que s'ha d'aprofitar l'arrelament de la denominació pròpia per impulsar l'ús oficial. El nom de *valencià* serveix per identificar-se i valorar la llengua pròpia, un pas necessari per prestigiar-la i, per tant, usar-la. Debatre el nom provoca esterilitat, ja que es crea una divisió política, davant de la qual l'alternativa d'usar el castellà no rep aquesta connotació. Així doncs, la prudència aconsella de mantenir el nom, i deixar per als organismes filològics la normativa. En canvi, un terç dels individus opina que caldria incloure en l'Estatut la referència a la unitat lingüística, justament perquè és un fet que no es pot obviar. Afegixen que, amb aquest canvi, s'evitaria que els ciutadans mantinguessin equívocs i, també, que el blaverisme tindria menys arguments per atiar la polèmica. Malgrat el cost que significaria aquesta modificació, s'acabaria amb la impostura del secessionisme. Cal dir que les opinions sobre aquest aspecte són independents de la llengua materna o de la capacitat d'escriure i llegir en català³⁹⁴. Es tracta d'una percepció individual que no es correspon tampoc amb unes o altres actituds lingüístiques.

3.2.5 La comunitat política

3.2.5.1 La denominació i la bandera

Els símbols col·lectius han estat objecte de controvèrsies i polèmiques polítiques des dels inicis de la transició. Quan comença a reclamar-se una autonomia política per al País Valencià, i per tant a considerar les províncies d'Alacant, Castelló i València una unitat política, es desferma el debat. Hi ha tres aspectes o símbols que són qüestionats: el nom de la llengua pròpia i el nom i la bandera de la comunitat política. La denominació de la societat valenciana arrossega la dificultat de distingir la capital del conjunt de províncies i municipis. Efectivament, la tradició històrica identifica el cap i casal amb el conjunt de territoris que en depenen (el Regne de València). En crear-se les províncies, s'hi afegix un altre equívoc, ja que cada una pren el nom de la ciutat on hi

³⁹⁴ Les mesures d'associació (diferència de proporcions), i també l'estadístic de significació (Chi quadrat), entre les variables esmentades i la variable que es pretén explicar donen valors molt propers a 0.

ha la seu (Alacant, Castelló i València). Però, del Regne de València, en queda el gentilici *valencià* per designar la llengua oficial de l'antiga cort, i els habitants dels seus territoris. En mancar institucions pròpies, la valencianitat es redueix a una manifestació social, però no pas política.

Durant la transició, els partits democràtics prenen la referència de País Valencià, que enllaça amb la tradició il·lustrada, i que té una connotació civil, col·lectiva. En canvi, els partidaris del règim s'hi refereixen com l'Antic Regne de València, una denominació històrica, però sense sentit contemporani en la monarquia espanyola. Com a solució intermèdia, la UCD proposa el terme de Comunitat Valenciana, que evita la selecció d'un substantiu en limitar-se a afegir el gentilici al nom administratiu. Totes les comunitats autònomes espanyoles en són, de comunitats. Per tant, el problema queda irresolt. La denominació va ser objecte de controvèrsia, fins al punt que es va utilitzar per bloquejar la negociació de l'Estatut. Així, en els avantprojectes presentats pels partits (amb representació parlamentària), cada un optava per una solució diferent: el PSPV-PSOE per País Valencià, igual que el PCPV-PCE; la UCD per Comunitat Autònoma Valenciana; AP per Regne de València (Aguiló, 1992: 257, 285, 311, 333). En l'avantprojecte definitiu, elaborat i debatut pel Plenari de Parlamentaris, no es resol el conflicte. Per tant, es presenta un text amb dues opcions: una aposta per País Valencià, l'altra per Regne de València (article 1). La primera rebia el suport del PSPV-PSOE i del PCPV-PCE; la segona de la UCD i de AP³⁹⁵. Tanmateix, en el text del projecte d'Estatut que es presenta al Congrés dels Diputats, hi ha només la denominació de País Valencià, ja que els partits pacten aquesta modificació, a canvi que la bandera sigui la senyera amb franja de color blau. Tot i així, durant el llarg període parlamentari (es publica al BOCG el 13 d'octubre del 1981, i l'Estatut s'aprova l'1 de juliol del 1982), la UCD i AP presenten esmenes per establir el nom de Regne de València. Finalment, després de tots els tràmits i de les negociacions, s'adopta el de Comunitat Valenciana. Tot i així, l'Estatut recull en el preàmbul les dues denominacions, per tal de donar validesa als "dos corrents d'opinió"³⁹⁶.

³⁹⁵ De fet, AP no tenia cap representant elegit per les províncies valencianes, i per tant no va participar en els treballs del Plenari de Parlamentaris.

³⁹⁶ El preàmbul de l'Estatut diu així: "Aprovada la Constitució espanyola, és, en el seu marc, on la tradició valenciana provinent de l'històric Regne de València es troba amb la concepció moderna del País Valencià i dona origen a l'autonomia valenciana, com a integradora dels dos corrents d'opinió que emmarquen tot allò que és valencià en un concepte cultural propi en l'estricta marc geogràfic que abasta."

La simbologia heràldica també és una font de conflictes, de mobilització ciutadana i de negociació entre els partits³⁹⁷. De fet, la política valenciana s'ha centrat en excés a discutir sobre els símbols col·lectius, quan encara avui en dia continua el debat sobre la denominació de la llengua pròpia, per exemple. Pel que fa a la bandera, els avantprojectes d'Estatut també ho reflecteixen. Així, en els avantprojectes presentats pels partits (amb representació parlamentària), cada un optava per una solució diferent: el PSPV-PSOE preferia que una llei de les Corts Valencianes establís la bandera i l'escut; la UCD per la senyera amb blau (i l'escut format pels tres escuts provincials sobre barres vermelles); el PCPV-PCE per una bandera basada en la senyera, però diferenciada d'altres comunitats autònomes, i establerta per llei de les Corts Valencianes; AP per la senyera amb blau i tres corones reials que representessin les províncies (Aguiló, 1992: 260, 285, 312, 333). En l'avantprojecte definitiu, elaborat i debatut pel Plenari de Parlamentaris, no es resol la qüestió. Per tant, es presenta un text amb dues opcions, tal com passa amb la denominació de la comunitat autònoma. La primera aposta per la senyera amb blau, i els tres escuts provincials com l'escut de la comunitat; la segona aposta perquè les Corts estableixin la bandera i l'escut. Malgrat tot, en el text del projecte d'Estatut que es presenta al Congrés dels Diputats, hi ha només una solució: la senyera amb blau amb l'escut del Consell³⁹⁸. Com s'ha vist en el paràgraf anterior, els partits pacten una sola denominació (País Valencià) i una sola bandera. Altre cop, en el llarg procés de discussió parlamentària del projecte, la UCD i AP presenten esmenes per establir la bandera que ja havien proposat en els avantprojectes respectius. Finalment, després dels tràmits i de les negociacions, s'adopta la bandera amb blau, sense cap escut (article 5.1 de l'Estatut), i es deixa la possibilitat que les Corts estableixin, per llei, l'escut basat en els tres escuts provincials (article 5.2 de l'Estatut). En la Llei de símbols de la Comunitat Valenciana (Llei 8/1984), s'aprova que l'emblema de la Generalitat es constitueixi per l'heràldica històrica, representativa del Regne de València. Per tant, s'abandona qualsevol referència a les províncies³⁹⁹.

³⁹⁷ Tant és així que, per exemple, els partidaris de UV reben el nom de *blavers*, per defensar que la senyera ha de dur una franja blava vora el pal.

³⁹⁸ Es refereix al Consell del País Valencià, l'òrgan preautonòmic.

³⁹⁹ La Llei 8/1984 s'aprova amb els vots a favor dels Grups Socialista i Popular, però el Comunista s'absté.

Els governants prefereixen la denominació de País Valencià (80%)⁴⁰⁰, d'acord amb la tradició moderna, que el PSPV-PSOE segueix des dels anys setanta. Només una minoria prefereix la denominació oficial (20%). Aquest resultat difereix de l'esperat, d'acord amb la hipòtesi que els individus mantenen unes actituds que es corresponen amb els valors i normes de la institució, la Generalitat Valenciana. També difereixen les respostes donades a la pregunta sobre la bandera⁴⁰¹: la majoria s'estima més la senyera (60%), una minoria la senyera amb blau (27%) i els altres casos es distribueixen entre els indiferents (8%) i els qui no en tenen una opinió formada (5%). Aquest resultat podria ser producte de la influència del partit –el PSPV-PSOE– en els individus, però també del conflicte suscitat. Efectivament, quan es qüestionen els símbols amb virulència, es qüestionen també els objectes que representen. En altres paraules, la denominació i la bandera simbolitzen dues opcions polítiques sobre l'autogovern dels valencians, dues tradicions o concepcions, com esmenta el preàmbul de l'Estatut⁴⁰². El conflicte aguditza les posicions i les referma. Finalment, cal tenir en compte que el PSPV-PSOE va mantenir la denominació de País Valencià fins a l'avantprojecte d'Estatut aprovat pel Plenari de Parlamentaris. Així, quan es presenta el text a les Corts Generals, hi ha una sola denominació. En canvi, és durant els tràmits parlamentaris en el Congrés dels Diputats que es modifica, ja que la correlació de forces difereix en relació al Plenari. Pel que fa a la bandera, ha estat un aspecte de menys importància per al PSPV-PSOE, que havia apostat per regular-la per una llei de les Corts Valencianes, sense que l'Estatut fixés cap posició. De fet, el pacte entre el PSPV-PSOE i la UCD modifica l'avantprojecte d'Estatut aprovat pel Plenari, en mantenir la denominació de País Valencià a canvi de prendre la bandera amb blau. I així es presenta el text a les Corts Generals. Per això, segurament, a una part dels individus, encara que testimonial, li és indiferent una o altra bandera, o bé no en té una opinió formada. Aquestes respostes minoritàries manifesten una despreocupació per un objecte considerat secundari, mentre que en el cas del nom de la comunitat política no passa: tothom respon per una o altra denominació. Finalment, cal precisar que cap individu vol encetar una reforma

⁴⁰⁰ La pregunta del qüestionari és: “¿Quina de les denominacions següents li agrada més per referir-se a la seva comunitat autònoma? a)Comunitat Valenciana; b)País Valencià; c)Regne de València; d)una altra ¿quina?”.

⁴⁰¹ La pregunta fa: “¿Quina bandera s'estima més que representi la seva comunitat autònoma? a) La senyera amb franja blava vora el pal; b) La senyera de quatre franges roges sobre fons groc; c) Una altra, ¿quina?”.

⁴⁰² Vegeu la nota 396.

estatutària que compregui també el canvi dels símbols i denominacions, justament pel conflicte suscitat. Per tant, tots ells accepten la solució aprovada en l'Estatut, encara que no sigui la pròpia.

3.2.5.2 El poble valencià

La creació de la Comunitat Valenciana suposa una nova entitat política, de caràcter subnacional, sense cap precedent anterior. Apareix un nou subjecte polític, el poble valencià, dotat de personalitat pròpia per autogovernar-se, que implica tres accepcions, les quals haurien de presentar-se alhora. Primer, una població amb voluntat i consciència de posseir un poder autònom, amb un territori considerat com a propi (la comunitat política). Segon, una població amb trets o caràcters comuns objectius i observables (la comunitat cultural). Tercer, una població amb institucions de govern, que prenen i executen les decisions col·lectives (la comunitat jurídica, la Generalitat Valenciana). Els tres aspectes es relacionen entre ells, s'influencien mútuament. Així, per arribar a la condició política, un poble requereix unes institucions que li facin prendre consciència de l'existència pròpia, o bé uns moviments polítics que propaguin aquests valors, els de formar un subjecte col·lectiu. Així mateix, compartir una cultura pot fer-ne conscients els membres d'una comunitat, si hi ha uns moviments i unes institucions que la difonen, ja que s'aprofita la cohesió i la identitat existents.

Al poble valencià li han mancat institucions que cohesionessin la societat i li fessin prendre consciència de la seva condició de subjecte polític. La Generalitat Valenciana constitueix doncs tota una novetat. D'una altra banda, també li han mancat partits i moviments polítics que proclamessin aquesta consciència i la voluntat d'autogovernar-se. Més ben dit, han escassejat i, en qualsevol cas, han manifestat una presència testimonial o mòdica, amb una capacitat de mobilització electoral modesta. Finalment, dels trets o caràcters culturals comuns cal destacar-ne l'herència de l'històric Regne de València, que es distingeix en el gentilici (*valencià* designa els habitants de les tres províncies) i en el nom de la llengua pròpia (el *valencià*, la denominació que pren el català en fer-se llengua de la Cort), malgrat que no tots els territoris fossin valencianoparlants. Per tot això, la societat valenciana s'ha caracteritzat per una manca de cohesió i de consciència col·lectiva, ja que no només li han faltat institucions

polítiques comunes, sinó sobretot organitzacions econòmiques i socials amb implantació i actuació arreu del territori. De fet, els valencians s'han caracteritzat per la iniciativa individual, emprenedora i, de manera inversa, per l'absència d'una acció col·lectiva àmplia, que abasti diversos sectors i territoris⁴⁰³. La Generalitat Valenciana, amb poc més de vint anys d'existència en el moment d'elaborar aquest estudi, disposa doncs d'una base social feble i d'una trajectòria pròpia curta.

Ateses aquestes característiques, l'estudi pretén conèixer la percepció dels governants sobre quin aspecte del poble valencià el defineix millor: els trets culturals, la voluntat i consciència de ser valencià o bé les institucions⁴⁰⁴. Les respostes es reparteixen de manera força equitativa, sense que una predomini amb claredat: el 39% creu que són els trets culturals; el 32% les institucions; el 24% la voluntat de ser; i un 5% tant les institucions com els trets culturals. En altres paraules, es configura una societat marcada primer pels elements culturals, en segon lloc per les institucions, i només en darrer lloc per la consciència dels ciutadans. Cal dir que una bona part dels individus que responien la cultura o les institucions remarcaven una vegada i altra la manca de consciència ciutadana. És a dir, que malgrat les institucions autonòmiques, d'acord amb aquesta opinió, no s'ha modificat la inconsciència general. D'aquesta percepció se'n pot deduir que només la Generalitat i els partits poden exercir la facultat de produir una consciència popular sobre l'existència d'un subjecte col·lectiu.

A continuació es plantejava quin tret cultural és més definitori del poble valencià⁴⁰⁵, si és que n'hi ha cap. Les respostes precisaven un o altre element compartit i objectivable, per bé que una part reduïda (10%) no sabia esmentar una característica concreta, sinó que recorria al tòpic sobre la suavitat del clima o, senzillament, no tenia cap resposta. Així, el tret més esmentat és *la llengua* (44%), de vegades combinada amb la tradició històrica (dir-se i sentir-se valencià) (12%). Els entrevistats es refereixen al valencià com *la llengua*, sense precisar-la més. Malgrat la cooficialitat, i la presència

⁴⁰³ Si bé és cert que la xarxa associativa, sobretot lligada a les festes i la música, abasta les tres províncies (Cucó, 1991), les associacions patronals o sindicals no adopten una organització concertada d'àmbit valencià fins que no es crea la Generalitat (Beneyto, 2000: 163-172)

⁴⁰⁴ La pregunta del qüestionari és: "L'Estatut fa referència al poble valencià. ¿quin d'aquests tres elements explica millor l'existència d'aquest poble? a) Els trets culturals; b) La consciència i voluntat de ser valencià; c) Les institucions autonòmiques."

⁴⁰⁵ La pregunta del qüestionari és: "¿Quin tret cultural diria que defineix millor el poble valencià?".

hegemònica del castellà, només l'idioma propi manté aquesta connotació⁴⁰⁶. En segon lloc, s'esmenta *el caràcter* (23%)⁴⁰⁷. En demanar en què consistia, quins elements el componen, les respostes giraven al voltant del comportament individualista, la tolerància i la capacitat de conviure, l'actitud vital emprenedora⁴⁰⁸. Alguns individus també hi afegien referències geogràfiques i climàtiques (la llum i el mediterrani), que semblaven completar o justificar els components anteriors. Encara una minoria de casos responia que el tret més definitori consisteix en *la festa* (8%)⁴⁰⁹, la centralitat de les festes populars com a manifestació de la manera de ser. Finalment, una altra minoria responia que el pluralisme cultural (5%), per tal de fer evident que no hi ha una singularitat, sinó un compendi de fets objectivables. En resum, la llengua apareix encara com el tret objectivable i compartit més reconeixible, sobre el qual pot edificar-se una consciència col·lectiva.

3.2.5.3 El sentiment de pertinença

L'indicador més usat en els qüestionaris de masses per mesurar el grau d'identitat que les institucions estatals generen és el sentiment de pertinença. La identificació dels individus amb la comunitat política pren una importància cabdal per establir el sistema, ja que expressa un suport difús (Easton, 1975). En el cas d'estats plurinacionals, s'empra també com una mesura del suport que els nacionalismes reben. En aquest cas, es planteja en una escala la contraposició entre la fidelitat a una o altra comunitat política. A Espanya s'han utilitzat amb profusió aquests indicadors, tant per mesurar les identitats nacionals diferents a l'espanyola com les regionals, totes dues en contraposició amb la identitat nacional espanyola. En la majoria de territoris, doncs, on

⁴⁰⁶ En l'estudi sobre la identitat col·lectiva valenciana, Piqueras esmenta que “para el conjunto de los habitantes del País Valenciano la lengua constituye un factor esencial de diferenciación condicionador tanto de la heteroadscripción como de la auto-adscripción identitaria”. (1996: 123-124)

⁴⁰⁷ Aquesta categoria s'ha extret de les respostes directes dels entrevistats, que esmentaven de manera expressa aquest terme.

⁴⁰⁸ Aquests elements també formen part dels estereotips consensuats, objectivats, que serveixen per avalar les autodefinicions subjectives de valencianitat, d'acord amb els resultats de la recerca antropològica de Piqueras (1996: 112). L'autor precisa, però, que són trets propis de la concepció dominant, central, de valencianitat, que es deriva del sistema de repartiment i treball de les propietats agrícoles.

⁴⁰⁹ La festa (i, concretament, les Falles i les festes de Moros i Cristians) és un factor d'una rellevància especial en el teixit social, perquè forma la base d'un fenomen associatiu amb capacitat

no hi ha partits que qüestionin el nacionalisme espanyol, l'indicador serveix per mesurar el grau d'influència de les institucions autonòmiques en els sentiments dels ciutadans. En altres paraules, la capacitat de penetració i de generar fidelitats.

L'indicador usat és doncs la identificació nacional i regional subjectives⁴¹⁰. Les respostes dels individus es reflecteixen en la Taula 80. Com es pot observar, els governants expressen un sentiment de valencianitat, compartit amb el d'espanyolitat: la majoria se sent tant espanyol com valencià (63%), o fins i tot més valencià que espanyol (25%). Les altres categories, en canvi, obtenen suports residuals. Aquests resultats evidencien que hi ha un sentiment dual, de pertànyer alhora a Espanya i a la Comunitat Valenciana, que és congruent amb l'estructura política. Efectivament, formar part d'una comunitat autònoma és un producte de pertànyer a Espanya, una derivació. Les respostes expressades pels individus, però, no permeten afirmar que siguin només producte de l'existència de la Generalitat Valenciana. És difícil establir la causalitat entre les variables, ja que els governants provenen d'una trajectòria política en partits i associacions que reclamaven, justament, la creació d'una comunitat autònoma. És plausible que els individus se sentissin valencians abans de crear-se la Generalitat. D'una altra banda, tampoc no cal descartar que les respostes estiguin mediades per un sentit de la correcció política: una persona que hagi governat, per bé que hagi finalitzat la seva carrera política, ha d'expressar un sentiment de reconeixement i d'acceptació simbòlica congruent amb les institucions que ha dirigit.

El sentiment de valencianitat no només és majoritari, sinó que en comparació amb les respostes dels ciutadans, queda plenament assumit. Efectivament, les dades referides al conjunt de la població mostren que els valencians presenten una pertinença subjectiva a la comunitat autònoma dèbil (García Ferrando; Beltrán; López-Aranguren, 1994). Malgrat que el sentiment de ser igualment espanyols i valencians és el més estès (vegeu la Taula 80), quan es tracta d'identificacions on predomina l'espanyolisme o el valencianisme, el primer és força superior al segon. De fet, "la identidad regional de la

d'identificar-se amb el conjunt del País Valencià, juntament amb la música (bandes de música) (Piqueras, 1996: 77-78)

⁴¹⁰ La pregunta és: "Pel que fa al seu sentiment d'identitat, ¿amb quina frase se sent més còmode? a) Em sento només espanyol; b) Em sento més espanyol que valencià; c) Em sento tant espanyol com valencià; d) Em sento més valencià que espanyol; e) Em sento només valencià; f) Una altra, ¿quina?".

Comunidad Valenciana es la más baja de todos los nacionalismos históricos, tan baja que queda por debajo de la media española.” (García Ferrando; Ariño, 1999: 218) Aquesta xifra, que es repeteix en les diverses enquestes fetes des dels anys setanta, evidencia la manca d’una consciència ciutadana sobre la valencianitat pròpia⁴¹¹.

Taula 80. Sentiment de pertinença

<i>Sentiment</i>	<i>Governants</i>	<i>Ciutadans</i>
Només espanyol	2	14
Més espanyol que valencià	3	24
Tant espanyol com valencià	63	43
Més valencià que espanyol	25	16
Només valencià	7	3
Total	100	100
(n)	59	501

Font: (García Ferrando; Ariño, 1999: 217). Són dades referides al 1995.

3.2.5.4 La política valenciana

Hi ha una relació entre el sentiment de pertinença i les actituds sobre l’autogovern, entès com la defensa dels interessos col·lectius i de l’autonomia de la Generalitat per decidir l’orientació política pròpia. La Generalitat disposa d’instruments i capacitats per generar i projectar en la societat un sentiment regionalista, favorable a l’autogovern. Cal entendre que els individus, d’acord amb els supòsits institucionalistes, són els primers a defensar l’autonomia política. En un sentit cronològic, els polítics van negociar l’Estatut i les característiques fonamentals de la Generalitat, abans que prenguéssin existència. Per tant, mantenien unes concepcions sobre l’autonomia política, que es van reflectir jurídicament en l’Estatut, i posteriorment en les lleis i polítiques aprovades. A més, els governants dirigeixen les institucions i n’estableixen les prioritats i l’activitat.

⁴¹¹ Una dada interessant que aporten G. Ferrando i Ariño és que el sentiment de valencianitat és molt superior entre els habitants de les zones rurals, i molt poc en les zones urbanes. En les altres variables, les diferències entre categories no són mai tan fortes (1999).

Les afirmacions exposades als entrevistats per mesurar són les següents (el símbol entre parèntesis després de cada frase expressa quina resposta s'adiu amb l'actitud que es mesura)⁴¹²:

1 La política valenciana s'ha de considerar, sobretot, com una part més de la política espanyola (-).

2 Les polítiques que defensa el PSOE s'han de prendre de manera descentralitzada entre les federacions del partit (+).

3 En el marc de la UE, les regions han de ser menys dependents dels governs centrals (+).

4 El Govern central ha de controlar i limitar la descentralització (-).

Les frases combinen aspectes institucionals però també de partit. Així, la primera frase es refereix, de manera genèrica, a la capacitat de les institucions i dels partits valencians per atendre, de manera preferent, els interessos autonòmics, propis. La tercera i la quarta fan referència a la relació entre la Generalitat i el govern central. Finalment, la segona tracta la presa de decisions dins del PSOE. Aquest partit es defineix com a federal, i per tant els procediments s'han de basar en el poder de les federacions regionals.

Per al conjunt dels governants, l'índex pren un valor alt, equivalent a 0,66. Mantenen una actitud favorable a l'autonomia i la capacitat de les institucions i partits per definir una activitat pròpia. Les dades desagregades es reflecteixen a la Taula 81. Com es pot apreciar, la variància és elevada, ja que les respostes es dispersen entre els diversos valors. Això indica que els individus mantenen postures poc homogènies entre ells, en comparació amb d'altres índexs utilitzats. Segurament, en tractar-se de frases que es refereixen a àmbits diferenciats (el PSOE, la UE, les relacions amb el Govern

⁴¹² Per mesurar aquestes actituds s'usen unes escales basades en la tècnica de Likert i de Guttman. Els individus han de respondre la sèrie d'afirmacions, que requereixen un judici de valor. En cada afirmació, se'ls demana si hi estan d'acord o en contra. Cada resposta rep una puntuació numèrica binària, i per obtenir la mesura que resumeix les actituds es sumen totes les puntuacions, i el resultat es divideix pel nombre d'anunciats. Així doncs, la puntuació final pren un valor comprès entre 0 i 1, un índex que resumeix el grau d'acord amb el principi de l'autonomia política. La resposta que reflecteix millor l'actitud rep la qualificació de 1 (vegeu la nota metodològica).

central), s'aprecien més matisos. Per tant, tot i la postura general favorable al valor que es mesura, hi ha una divisió apreciable en les opinions.

Taula 81. Actitud vers l'autonomia política

<i>Valor</i>	<i>individus</i>
1	28
0.75	30
0.50	24
0.25	16
0	2
Total	100
(n)	62

Si s'observen les respostes dicotòmiques donades a cada frase de manera separada, en totes rep un suport majoritari l'actitud més favorable a l'autonomia. Tanmateix, el grau de suport varia entre elles. Per exemple, les frases 2 i 3 s'accepten àmpliament (75%). En canvi, la primera i l'última expressen una divisió remarcable entre els individus (58%): una part considerable entén que la política valenciana ha de dependre de l'espanyola i/o que el Govern central ha de ser la institució principal que limiti les prerrogatives de les comunitats autònomes.

Si les frases anteriors expressen afirmacions normatives, a continuació unes altres mesuren l'actitud retrospectiva vers el període de govern. És a dir, es refereixen a la capacitat efectiva, realitzada, de la Generalitat per defensar els interessos col·lectius valencians. Les frases són les següents:

1 Com que un mateix partit ha governat alhora a Espanya i a la Comunitat, els interessos valencians han tingut una consideració suficient (-)

2 La Comunitat Valenciana ha tingut el pes polític dins d'Espanya equivalent al seu pes econòmic i demogràfic (-)

La majoria dels entrevistats (55%) es mostra contrari a les dues frases, un terç només a una d'elles (33%), i la resta favorable a les dues (12%). La valoració més

estesa considera que l'estructura organitzativa del PSOE no ha permès que la federació valenciana obtingués el suport necessari, i que la societat valenciana ha obtingut una presència en la política espanyola inferior a la seva importància econòmica i demogràfica. Una de les causes es troba en la frase anterior, però també en la manca d'organització dels sectors econòmics i civils per fer sentir la seva veu –d'acord amb l'opinió dels individus.

3.2.5.5 El valencianisme

Les actituds regionalistes es fonamenten en el valencianisme, el corrent que considera la societat valenciana un subjecte col·lectiu, amb una identitat pròpia i una voluntat de governar-se. Els sotssecretaris i secretaris generals es consideren valencianistes (72%), encara que una part no s'hi identifica (28%)⁴¹³. Els individus d'aquesta darrera opinió l'associen amb el nacionalisme, que considera el País Valencià com la comunitat política de referència. Una de les persones va expressar amb exactitud què representava: “el valencianisme ben entès és la consciència compartida i col·lectiva de pertànyer a la cultura del poble valencià; el valencianisme mal entès és el sentiment d'exclusió política de la resta d'Espanya”. De fet, totes les opinions contràries van citar que suposava una *exclusió política*. Les persones que així s'expressaven són, o bé d'origen foraster, o bé valencians castellanoparlants. Tanmateix, no hi ha una relació directa entre actituds, origen territorial i llengua materna, sinó que caldria fixar-se en altres aspectes (filiació política, voluntat d'aprendre i usar el valencià, etc.). D'una altra banda, en el grup dels que es consideren valencianistes, el concepte pren més matisos. En general, les respostes més abundants fan referència explícita als aspectes lingüístic, cultural i polític: respectar i valorar la llengua i la cultura pròpies, identificar-s'hi, així com la voluntat i la consciència de formar part d'una col·lectivitat amb un projecte d'autogovern dins d'Espanya (vegeu la Taula 82). Els individus d'aquesta opinió són sobretot catalanoparlants, en els quals la consideració per la dignitat de la llengua i la cultura és ferma. Altres respostes expliquen el valencianisme com l'actitud favorable a l'exercici de les competències de la comunitat autònoma (que de fet en seria una de les

⁴¹³ Malauradament, les preguntes següents només es van formular als secretaris generals: “¿Es considera valencianista?”, i “¿Què significa, per a vostè, el valencianisme?”.

conseqüències o resultats); bé com el nacionalisme valencià (en sentit, per tant, positiu) o bé un petit sector el defineix com l'amor a la terra, a la bondat del clima i a la gent (es tracta de persones d'origen foraster que expressen d'aquesta manera l'acomentament amb el veïnatge administratiu). En conjunt, doncs, els sotssecretaris i secretaris generals s'identifiquen com a persones valencianistes, que valoren els trets culturals del poble valencià, amb el qual s'identifiquen també com a subjecte polític.

Taula 82. Termes associats al valencianisme

<i>Valors</i>	<i>Individus</i>
La llengua i cultura pròpies	36%
La consciència i la voluntat de ser	36%
La identitat col·lectiva	23%
El nacionalisme valencià	18%
L'exclusió política	15%
La Generalitat	13%
L'amor a la terra i a la gent	8%
(n)	39

Nota: els percentatges no sumen 100, ja que es tracta d'una resposta múltiple.

3.2.6 La posició ideològica

3.2.6.1 L'eix esquerra-dreta

La política és sinònim de conflicte entre diverses postures sobre els objectius que han de governar una societat. Cada postura manté un seguit d'elements que formen un conjunt de creences coherent, basat en una ideologia. La principal divisòria de les democràcies contemporànies encara és entre els valors progressistes i els conservadors. En altres paraules, l'eix ideològic que separa l'esquerra i la dreta resumeix les actituds sobre la distribució dels recursos entre els ciutadans. Per mesurar la posició dels individus en aquest eix s'empren dos indicadors. D'una banda, la posició subjectiva; d'una altra, la puntuació en una escala d'actituds. Es pot avançar que totes dues

ofereixen resultats paral·lels. Primer, la posició que expressen entre una sèrie de posicions possibles els situa en el progressisme⁴¹⁴ (vegeu la Taula 83), de caire moderat. Segon, la puntuació que donen a una sèrie d’afirmacions, plantejades en una escala sobre la divisòria entre conservadorisme i progressisme, ofereix un resultat igual a 0,87 (amb un rang de valors comprès entre 0 i 1). Les afirmacions són les següents⁴¹⁵:

- 1 Els treballadors es veuen desfavorits en la distribució de la renda. (+)
- 2 Els sindicats tenen massa poder a la Comunitat Valenciana. (-)
- 3 La legalització de l’avortament ha estat una signe de progrés. (+)
- 4 En els serveis públics, com per exemple l’ensenyament, el dret de vaga hauria de limitar-se. (-)
- 5 L’economia de mercat garanteix les mateixes oportunitats a tots els valencians per desenvolupar-se (-)

Taula 83. Actituds progressistes

<i>Valor</i>	<i>individus</i>
1	49
0.80	41
0.60	7
0.40	3
0.20	0
0	0
Total	100
(n)	62

El valor obtingut expressa que els individus es mostren d’acord amb els valors progressistes d’entre 4 i 5 de les frases plantejades. En altres paraules, de mitjana puntuen en el sentit més progressista en quasi totes. La frase que rep menys suport és la

⁴¹⁴ La pregunta del qüestionari és: “¿Com se situa en l’eix esquerra-dreta? a) extrema esquerra, b) esquerra, c) centre esquerra, d) centre, e) centre dreta, f) dreta, g) extrema dreta.”

⁴¹⁵ Com en altres aspectes de l’estudi, els individus han de respondre si hi estan d’acord o en contra. Cada resposta rep una puntuació numèrica binària, i per obtenir la mesura que resumeix les actituds es sumen totes les puntuacions, i el resultat es divideix pel nombre d’anunciats. La puntuació

quarta (en rep un 70%), ja que algunes persones consideren que els treballadors dels serveis públics abusen del dret de vaga. En totes les altres frases, el grau d'acord supera el 90%. Finalment, cal dir que la puntuació obtinguda pels individus que es consideren d'esquerra és igual a 0,89; i la dels que es consideren de centre esquerra és igual a 0,86. Per tant, la diferència entre els dos grups és irrisòria. Per tot plegat, es pot afirmar que els individus mantenen una posició homogènia (vegeu la Taula 84). Aquest resultat s'explica, en bona mesura, perquè es tracta d'un univers de persones finit, que ha compartit una mateixa socialització en els partits d'esquerra dels anys de la transició, i que ha continuat durant la democràcia en el PSPV-PSOE i la dedicació a un projecte de govern⁴¹⁶. Les elits d'aquest partit conformen un grup cohesionat per relacions personals, professionals i polítiques, que els identifica i els manté orientats per uns mateixos valors.

Taula 84. Posició en l'eix ideològic

<i>Posició</i>	<i>Individus</i>
Extrema esquerra	0
Esquerra	53
Centre esquerra	43
Centre	2
Centre dreta	2
Dreta	0
Extrema dreta	0
Total	100
(n)	62

3.2.6.2 La simpatia per organitzacions polítiques, econòmiques i socials

Un indicador de la proximitat i de l'afinitat dels individus vers les organitzacions polítiques, econòmiques i socials consisteix a demanar-los quin grau de simpatia hi

final pren un valor comprès entre 0 i 1, un índex que resumeix el grau d'acord amb els valors progressistes (o, de manera inversa, amb els conservadors).

⁴¹⁶ El mateix es pot afirmar dels diputats de les Corts Valencianes, que se situen al centre esquerra en un 60% del total del Grup (Coller, 2004: 114).

tenen. En els estudis referits al conjunt de la població d'un país, serveix com una mesura de la polarització i de la confrontació ideològica dels ciutadans. En aquest estudi, que només analitza els governants d'un mateix partit, indica la semblança entre les posicions individuals. La Taula 85 exposa els resultats relatius a partits, sindicats, patronals, mitjans de comunicació escrits i organitzacions socials. Com es pot observar, les respostes són relativament homogènies (les desviacions típiques prenen valors compresos entre 1,3 i 2,2), com és d'esperar en persones d'un mateix partit. Els individus responen d'acord amb l'orientació de cada organització valorada. Així, si aquesta és progressista, la simpatia és alta, amb un valor superior a 5, mentre que si és conservadora, pren valors baixos (la simpatia es mesura en una escala numèrica compresa entre 0 i 10). El PSPV-PSOE rep la puntuació més alta, com a mostra de la vinculació, òbvia, amb aquesta formació. A continuació, es valoren millor els partits, sindicats, mitjans de comunicació i organitzacions culturals progressistes: EUPV, UGT, CCOO, la Unió de Llaureadors, STEPV, *Levante*, *El Temps* i ACPV (Acció Cultural del País Valencià). De manera oposada, les organitzacions més conservadores, i especialment les favorables al secessionisme lingüístic, no són gens valorades: el PP, UV, *Las Provincias*, *Diario de Valencia* i RACV (Real Academia de Cultura Valenciana). La distància entre els dos grups és notable: de mitjana, hi ha 4 punts de diferència. Aquesta xifra fa pensar que, efectivament, la polarització entre una i altra tendència és remarcable. Si s'obtinguessin dades sobre la simpatia dels governants del PP i UV vers aquestes organitzacions, les conclusions serien semblants (encara que els valors s'invertirien, és clar). Finalment, cal afegir que unes poques organitzacions reben una puntuació intermèdia: les patronals l'Empresarial i CIERVAL⁴¹⁷, el diari *El Mediterráneo* i la Fundación Broseta. Per acabar, cal fer notar que pràcticament tots els individus responen la pregunta, és a dir, que coneixen i tenen una opinió formada de les organitzacions esmentades. Tanmateix, en uns pocs casos no és així. Per exemple, la Unió de Llaureadors, el sindicat agrícola progressista, que manté poca presència en l'àrea metropolitana de València, on resideixen els governants i on es concentren les seus de les organitzacions valencianes. D'una altra banda, ocorre el mateix amb la premsa alacantina (*Información*) i castellanenca (*Mediterráneo*), que només valoren els individus que provenen d'aquestes províncies i els que s'han interessat per llegir-los. Finalment, en el cas de la patronal l'Empresarial, es tracta d'una organització recent,

⁴¹⁷ Sobre les organitzacions patronals valencianes, vegeu Beneyto (2000).

amb poca implantació en els sectors econòmics, i doncs una part dels individus desconeixen.

Taula 85. Simpatia per partits, sindicats, patronals, capçaleres de premsa i organitzacions socials⁴¹⁸

<i>Organització</i>	<i>mitjana</i>	<i>Desviació típica</i>	<i>(n)</i>
PSPV-PSOE	8,2	1,8	61
EUPV	5,2	2,0	60
BNV	4,1	2,2	60
PP	2,0	2,2	61
UV	0,9	1,3	60
UGT	6,5	2,2	61
CCOO	6,5	1,7	61
Unió de Llauradors	6,5	1,8	46
STEPV	5,9	1,6	52
l'Empresarial	4,5	1,7	49
CIERVAL	3,9	1,7	55
Levante	6,2	1,9	61
El Temps	5,7	1,8	57
Información	5,1	1,9	45
El Mediterráneo	4,5	1,7	45
Las Provincias	3,1	1,9	61
Diario de Valencia	0,7	1,3	58
ACPV	5,9	1,9	60
Fundación Broseta	4,3	2,1	58
RACV	1,1	1,7	59

Nota: l'escala de puntuació queda compresa entre 0 i 10.

Sigles

STEPV: Sindicat de Treballadors de l'Ensenyament del País Valencià.

CIERVAL: Confederación Interprovincial de Empresarios de la Región Valenciana.

ACPV: Acció Cultural del País Valencià.

RACV: Real Academia de Cultura Valenciana.

3.2.6.3 La lectura de mitjans de comunicació

Llegir la premsa periòdica és una activitat que es relaciona, de manera estreta, amb l'interès dels ciutadans per la política. Per a les persones amb càrrecs de govern,

però, és una activitat necessària, ja que són objecte constant de l'atenció dels mitjans de comunicació, que en difonen les consignes, els discursos i les declaracions. La influència de la premsa és evident, fins al punt que els mateixos entrevistats li atorguen un pes decisiu en la política valenciana (vegeu la pàgina 323). Per això, com és d'esperar, els individus llegeixen, de manera habitual, la premsa diària, i alguns d'ells també setmanaris, tant d'àmbit estatal com valencià. Concretament, *El País* i *Levante* són les dues capçaleres més seguides, i amb diferència (vegeu la Taula 86 i la Taula 87). L'àmplia majoria dels individus no llegeix cap altra publicació. Aquests resultats són congruents amb la relació estreta d'aquests periòdics amb el PSOE i el PSPV-PSOE, respectivament. De manera destacada, *Levante* (i també *Información*) va passar a mans de sectors progressistes gràcies a les gestions dels dirigents del partit. Com estudia Xambó, "l'adquisició de *Levante* va ser més complicada i polèmica [que la de *Información*]. (...) La dèbil situació que travessava el diari i les facilitats creditícies donades per la Caixa Provincial d'Estalvis han estat objecte de múltiples especulacions que, en tots els casos, apunten a la decisió dels socialistes valencians de salvar aquest diari."⁴¹⁹ (2001: 81) Per tant, els governants del PSPV-PSOE llegeixen la premsa afí al partit.

Tot i així, cal remarcar altres aspectes. Per exemple, que una cinquena part dels individus no llegeix cap publicació valenciana, bé perquè es mostra desinteressat pel tractament que fan de la informació, bé perquè considera que s'informa millor amb les capçaleres estatals –cal dir que els mitjans editats a Madrid mantenen edicions específiques per a la Comunitat Valenciana⁴²⁰. D'una altra banda, la proporció de persones que llegeix publicacions en la llengua pròpia és reduïda, però significativa. Aquesta situació no és d'estranyar, ja que una part notable dels individus s'ha preocupat d'alfabetitzar-se en català (vegeu l'apartat dedicat al coneixement i l'ús del valencià, pàgina 252). Finalment, cal afegir que una quarta part dels individus llegeix dues publicacions valencianes i dues d'espanyoles. És a dir, que segueixen amb atenció la política i els mitjans que la difonen. Aquest sector llegeix el *Levante*, però també *Las Provincias* (o un altre títol), d'una banda, i *El País* més *El Mundo* o *La Vanguardia*,

⁴¹⁸ La pregunta del qüestionari és: "¿Quina simpatia té per les organitzacions següents? Respongui d'acord amb l'escala entre 0 (cap simpatia) i 10 (tota la simpatia)".

⁴¹⁹ Xambó es refereix a la privatització de la capçalera, el 1984, que fins aleshores pertanyia a la cadena dels Medios de Comunicación Social del Estado, hereva de la premsa del Movimiento.

d'una altra. Es tracta de persones que encara ostenten càrrecs polítics o bé que mantenen una activitat en el partit.

Taula 86. Publicacions valencianes llegides habitualment⁴²¹

<i>Publicació</i>	<i>individus</i>
<i>Levante</i>	70%
Cap publicació	18%
<i>Las Provincias</i>	12%
<i>El Temps</i>	10%
<i>Información</i>	5%
Altres (<i>Saó, La Verdad, El Punt</i>)	6%
<i>El Mediterráneo</i>	3%
(n)	62

Nota: les xifres sumen més de 100, ja que es tracta d'una pregunta amb diverses respostes possibles.

Taula 87. Publicacions espanyoles llegides habitualment⁴²²

<i>Publicació</i>	<i>individus</i>
<i>El País</i>	89
Altres ¹	12
<i>El Mundo</i>	12
<i>La Vanguardia</i>	8
(n)	60

Nota: les xifres sumen més de 100, ja que es tracta d'una pregunta amb diverses respostes possibles.

1 Aquesta categoria inclou l'ABC, *Cinco Días*, *Expansión*, el *Periódico de Cataluña* i *Tiempo*.

⁴²⁰ Concretament, *El País* i l'ABC des del 1990 (Xambó, 2001: 86).

⁴²¹ La pregunta del qüestionari és: “¿Quins mitjans de comunicació valencians escrits llegeix habitualment?”.

⁴²² La pregunta del qüestionari és: “¿Quins mitjans de comunicació espanyols escrits llegeix habitualment?”.

4 Les funcions i el perfil del càrrec

Aquest apartat tracta de les actituds vers les funcions i el perfil dels càrrecs de conseller, sotssecretari i secretari generals. Es refereix al vessant administratiu, segons el qual les tasques i capacitats de cada individu depenen de les normes jurídiques que n'estableixen la posició, l'autoritat i les potestats en l'organigrama burocràtic. Es tracta d'un raonament institucional -el disseny legal dirigeix l'activitat dels responsables dels serveis públics. És a dir, que les potestats per organitzar les unitats burocràtiques, i per determinar l'execució material de les competències de govern, defineixen l'activitat dels governants. Així, es contrasta el marc jurídic exposat al capítol segon. Més concretament, s'examinen els criteris de nomenament i de cessament, d'una banda, i les tasques i funcions ordinàries, de l'altra. El primer aspecte informa de quines són les autoritats que seleccionen i cessen els membres del Govern, i els motius que empren. La composició del Govern ajuda a entendre millor la relació entre el partit i la institució, però també entre el president, els consellers i els alts càrrecs dels departaments. El segon informa de l'encaix dels càrrecs de govern en l'estructura institucional, i de la distribució de les tasques entre ells. Més enllà de les funcions establertes a la legislació, cal fixar-se en l'organització fàctica dels rols, així com en la percepció que els individus en tenen.

4.1 El nomenament en el càrrec

El nomenament en el càrrec depèn de les previsions formals, regulades a l'Estatut i a la Llei de Govern, així com de la selecció efectuada pels dirigents del PSPV-PSOE. El qüestionari recull dues preguntes: una s'interessa pels motius generals, normatius, que haurien de prevaler en el nomenament; l'altra pels motius particulars, efectius, que s'han emprat en el nomenament de cada persona.

4.1.1 Els criteris normatius

¿Quins són els criteris per nomenar i cessar els consellers, els sotssecretaris i els secretaris generals? La Taula 88 n'exposa alguns, i la importància subjectiva que els individus els donen⁴²³. Cal distingir, però, les percepcions dels consellers, d'una banda, i les dels sotssecretaris i secretaris generals, de l'altra. El tipus de càrrec, la posició institucional i les funcions varien, motiu pel qual també difereixen les respostes. De totes maneres, uns i altres esmenten de manera unànime, en primer lloc, la sintonia personal i política amb el president (i amb el conseller, en el cas dels secretaris). Com que es tracta de càrrecs de la màxima confiança, han de merèixer el suport de la persona que estableix la línia política de tot el govern. A més, el president coneix i ha tractat pràcticament tots els consellers, i bona part dels sotssecretaris i secretaris generals. De manera especial, amb els primers manté una relació estreta, ja que han compartit els anys d'estudis universitaris, la militància, l'activitat en el partit i en les institucions. Amb els secretaris, que presenten un perfil més tècnic, la relació és més indirecta, i deriva de la confiança amb el conseller.

Els entrevistats responen a la pregunta d'acord amb els criteris que, en el seu cas particular, han comptat i d'acord amb les tasques del càrrec. Per exemple, els secretaris esmenten de manera unànime l'experiència a l'administració, i també força els consellers. Atès que els primers desenvolupen una tasca interna, de dirigir els serveis generals dels departaments, els correspon un perfil més tècnic –per exemple, cal recordar que la professió principal ha estat la de tècnic de l'administració (80% dels secretaris), generalment de la Generalitat (56%). A més, sovint han ocupat alguna responsabilitat de designació política en l'administració de la Generalitat *abans* de ser secretari (56%). Els consellers, per bé que provenen sobretot de la universitat, han exercit càrrecs de designació política *abans* d'ocupar la titularitat d'un departament (80%). Pel que fa a l'experiència en el sector privat, els consellers l'esmenten com a important, però els secretaris molt poc. En aquest cas, la resposta prové del tipus de tasca: els consellers es relacionen amb els representants dels sectors socials i econòmics que el seu departament regula i intervé. Els secretaris es relacionen amb altres càrrecs

⁴²³ La pregunta del qüestionari és: “¿Quina importància haurien de tenir els criteris següents per nomenar un conseller o un secretari general: molta, bastant, poca o cap?”

de l'administració i amb els funcionaris, però no negocien amb els sectors implicats. Cal que coneguin les normes i els procediments propis de l'administració, que difereixen del sector privat. Per això, no esmenten com a important l'opinió del sector social, però sí que ho fan els consellers.

Els altres criteris només s'esmenten de manera minoritària, amb l'excepció de dues situacions. D'una banda, els consellers remarquen l'experiència en càrrecs electius (parlamentari o regidor), perquè la majoria n'ha exercit *abans* d'arribar al Consell (56%). Ser diputat permet conèixer el procediment legislatiu i el debat, i ser regidor o alcalde és una activitat de govern, encara que en un àmbit local. D'una altra, els secretaris remarquen els coneixements tècnics sobre el sector. Significa que cal conèixer l'àmbit sobre el qual departament actua, però no que se'n sigui un expert, un perfil més propi dels directors generals.

Taula 88. Importància dels criteris per nomenar els consellers i els sotssecretaris i secretaris generals

<i>Criteri</i>	<i>Consellers</i>	<i>Secretaris</i>
Sintonia personal amb el president o conseller	96%	100%
Sintonia política amb el president o conseller	91%	90%
Experiència a l'administració	65%	97%
Experiència al sector privat	65%	37%
Opinió del sector social	56%	32%
Experiència en càrrecs d'elecció directa	52%	44%
Coneixements sobre el sector o àrea	39%	77%
Opinió dels sectors del partit	30%	23%
Experiència en el partit	13%	18%
(n)	23	39

Nota: les respostes indiquen la proporció d'individus que consideren molt o bastant important el criteri esmentat.

Val la pena destacar els criteris que els individus jutgen com a poc o gens importants: l'opinió dels sectors del PSPV-PSOE i la trajectòria individual en el partit. De fet, han militat, abans de ser nomenats com a membres del Govern, el gruix dels consellers (72%) i també dels secretaris (65%). De manera remarcable, els càrrecs dels primers anys disposaven d'una militància extensa, i havien format part dels sectors que

pugnaven per fer-se amb la direcció del partit. De totes maneres, les respostes evidencien que els individus no han estat seleccionats perquè formin part, en el moment de ser nomenats, de la direcció. La carrera dins de l'organització no serveix per arribar al Govern, sinó més aviat al contrari: els liderats de Lerma, com a secretari general, i en menor mesura de Císcar, com a vicesecretari general, els permeten ser les dues autoritats que seleccionen els consellers i secretaris. Per tant, els membres de la Comissió Executiva Nacional no passen a ocupar les carteres del Consell ni els càrrecs directius dels departaments. De fet, només alguns individus (11%) havien format part de la Comissió Executiva Nacional abans d'arribar al Govern; i encara menys individus són alhora membres del Govern i de la CEN (8%).

4.1.2 Els criteris efectius

Alguns dels criteris esmentats en l'apartat anterior es corroboren en els casos individuals. És a dir, que en preguntar per quins motius cada persona va ser seleccionada⁴²⁴, s'observa una correspondència entre la norma i la pràctica. Els individus esmenten els motius determinants: sobretot, la confiança personal, l'afinitat, amb el president (en el cas dels consellers) o amb el conseller (en el cas dels secretaris). En menor mesura, també compten altres factors: entre els membres del Consell, la competència professional, l'experiència en càrrecs de designació política i la trajectòria en el partit (vegeu la Taula 89). La *competència professional* es refereix a les capacitats i coneixements derivats de l'experiència laboral, relacionada amb les matèries que el departament gestiona. Entre els sotssecretaris i secretaris, la confiança personal i la competència reben una importància semblant i, en menor mesura, cal considerar l'experiència administrativa. La militància i els càrrecs en el partit compten poc, així com la *formació tècnica* específica. Per tant, el perfil dels consellers i secretaris no correspon al d'un expert, que es reserva més per als directors generals.

⁴²⁴ La pregunta del qüestionari és: “En el seu cas, ¿per quins motius creu que va ser nomenat conseller? (màxim de tres respostes)”.

Taula 89. Motius pels quals els governants van ser nomenats com a consellers, sotssecretaris o secretaris generals

<i>Motiu</i>	<i>Consellers</i>	<i>Secretaris</i>
Confiança personal del president o conseller	60%	57%
Competència professional	35%	51%
Experiència en càrrecs a l'administració	30%	33%
Trajectòria política	26%	15%
Formació tècnica	13%	13%
Sintonia política amb el president o conseller	4%	15%
Altres	-	5%
(n)	23	39

Nota: les respostes indiquen la proporció d'individus que esmenten cada criteri. Com que es tracta d'una pregunta amb tres respostes possibles, com a màxim, les dades no sumen 100.

4.1.3 La trajectòria anterior

Després de conèixer la importància donada a diversos criteris per nomenar els membres del Govern, i els criteris efectius que es van aplicar en cada persona, cal distingir un altre aspecte: quina experiència jutgen més decisiva per arribar al càrrec⁴²⁵. Les respostes difereixen, de manera significativa, entre consellers i secretaris generals (vegeu la Taula 90). Els primers primen l'experiència en els càrrecs electes, de parlamentari o de regidor, ja que la majoria n'ha exercit. Formar part de les Corts Valencianes o de les Generals implica debatre les propostes legislatives del govern i dels partits. El parlament és la institució que centra el debat polític i que aprova les polítiques que s'han d'aplicar. D'una altra banda, formar part d'un ple municipal és una tasca de govern, en la qual el tracte amb els ciutadans i organitzacions és constant. Tots dos càrrecs, per tant, són els que millor s'acosten a les tasques d'un conseller. En canvi, els secretaris generals primen l'experiència en l'administració, amb molta unanimitat. Altre cop, aquesta resposta confirma que es tracta d'un càrrec centrat en l'activitat interna, de fer funcionar els serveis del departament. Haver exercit responsabilitats en l'administració es considera la millor experiència per, després, dirigir-la. Contràriament,

l'experiència en càrrecs orgànics no és gens valorada. Aquesta resposta es deu, fonamentalment, a la separació entre el partit i el govern practicada pel PSPV-PSOE.

Taula 90. Experiència més important per exercir de conseller i secretari general

<i>Experiència</i>	<i>Consellers</i>	<i>Secretaris</i>
Empresa privada	19	14
Administració	14	78
Partit	0	0
Càrrecs electes	53	8
Qualsevol d'aquestes	14	0
Total	100	100
(n)	21	37

4.2 El cessament en el càrrec

De la mateixa manera que en el cas del nomenament, cal explicar els motius del cessament. Es distingeix, doncs, entre els criteris normatius i els criteris, ja que no sempre uns i altres coincideixen.

4.2.1 Els criteris normatius

Els motius per cessar els governants s'oposen als de nomenar-los⁴²⁶. La percepció dels consellers difereix dels secretaris generals. Com es pot apreciar a la Taula 91, els primers esmenten com a causa principal la manca de confiança personal del president, i un dels secundaris l'absència de sintonia política. Per tant, la relació entre president i conseller constitueix el fonament per ser membre del govern. ¿Quins són, però, els motius més concrets que poden alterar-la? La ineficàcia en la direcció del departament i la corrupció s'esmenten, així com també la rivalitat. Aquesta última

⁴²⁵ La pregunta del qüestionari és: “¿Quina experiència considera que hauria de ser més important per arribar a conseller/secretari general? a) en el món professional privat, b) en l'administració, c) en el partit, d) en els càrrecs públics electius (regidor, alcalde, diputat, senador), e) una altra, ¿quina?”.

expressa una causa poc institucional, que depèn de la correlació de forces entre els sectors del partit i entre els mateixos governants. Cal recordar, per exemple, que els canvis en el Consell del 1985 provenen, en bona mesura, dels resultats del Congrés del PSPV-PSOE del mateix any, en el qual es modifica la direcció del partit (vegeu la pàgina 279). Pel que fa als secretaris, expressen –de manera molt més destacada– la manca de confiança del conseller com el motiu central. En menor mesura, també la ineficàcia i l’absència de sintonia política, però no pas la rivalitat. En la categoria d’altres, s’agrupen diversos motius (mantenir males relacions amb els sectors socials o amb l’equip directiu del departament, separar-se del programa de govern, arribar al final de la trajectòria política personal i la manca de qualitats directives). És a dir, que el secretari ha de ser una persona propera al conseller, de la qual s’espera una capacitat per fer executar les seves decisions. En canvi, hauria de restar al marge de les circumstàncies internes del partit.

Taula 91. Motius per cessar els consellers i els sotssecretaris i secretaris generals

<i>Criteri</i>	<i>Consellers</i>	<i>Secretaris</i>
Manca de confiança personal amb el president o conseller	43%	67%
Ineficàcia	30%	33%
Manca de sintonia política amb el president o conseller	22%	15%
Rivalitat	22%	-
Corrupció	13%	-
Altres	17%	33%
(n)	23	39

Nota: les respostes indiquen la proporció d’individus que esmenten cada criteri. Com que es tracta d’una pregunta amb tres respostes possibles, com a màxim, les dades no sumen 100.

⁴²⁶ La pregunta del qüestionari és: “¿Quins motius poden justificar el cessament d’un conseller?” i “¿Quins motius poden justificar el cessament d’un secretari general?” (màxim dues respostes).

4.2.2 Els criteris efectius

Les raons per les quals els governants finalitzen el seu mandat són força més prosaiques que la pèrdua de la confiança i sintonia amb el president o el conseller. En el cas dels consellers, per exemple, se'n poden distingir diverses. Una, la finalització del mandat parlamentari de les Corts Valencianes, que es refereix a la convocatòria de les eleccions del 1995, quan s'acaba la majoria socialista. Una altra, l'estratègia del president, en perdre el PSOE la majoria absoluta a les eleccions generals del 1993: oferir una imatge de renovació i de canvi d'equips. També cal destacar la rivalitat individual i entre sectors del partit, la pressió d'altres actors (organitzacions econòmiques i socials) o la voluntat de deixar l'activitat pública i optar per una carrera professional (vegeu la Taula 92). En el cas dels secretaris, sobresurt també el final del mandat de les Corts Valencianes, el 1995, així com el final del mandat del conseller, del qual depèn –cal recordar que només un individu ha ostentat el càrrec amb dos consellers diferents. Els altres motius són els mateixos que els consellers, però cal afegir-n'hi dos més: la carrera política (quan una persona es promociona a un càrrec representatiu) i el descontentament amb la direcció (quan no es comparteix amb el conseller la manera de dirigir el departament).

Taula 92. Motiu pel qual els governants van finalitzar el seu mandat

<i>Motiu</i>	<i>Consellers</i>	<i>Secretaris</i>
Final del mandat de les Corts Valencianes (1995)	42	29
Canvi de conseller	0	24
Final del mandat de les Corts Generals (1993)	18	0
Rivalitat en el partit	14	9
Pressió d'actors polítics	9	3
Carrera professional	9	10
Altres	4	10
Manca de confiança del president o conseller	4	5
Carrera política	0	5
Descontentament amb la direcció	0	5
Total	100	100
(n)	23	39

4.3 Les funcions del càrrec

4.3.1 *Les funcions del conseller*

Corresponen als consellers dos tipus de funcions. Com a membres del Consell, l'òrgan col·legiat, determinen les directrius de l'acció de govern, planifiquen i despleguen la política valenciana –dins del marc del programa presentat pel president i aprovat per les Corts. Com a caps dels departaments, n'exerceixen la direcció, la iniciativa i la inspecció de tots els serveis. Presenten doncs un vessant més polític i un altre de més administratiu, que es concreten en potestats més particulars. A l'hora de destacar les funcions més importants⁴²⁷, els individus esmenten el paper polític, i en menor mesura l'administratiu (vegeu la Taula 93). Primer, destaquen la facultat d'impulsar les polítiques del departament. El conseller és la figura que estableix les prioritats en les matèries de la seva competència, que ha de defensar en el Consell i fer executar per la conselleria. Segon, la d'aplicar les polítiques del Consell, ja que les decisions col·legiades impliquen tots els membres i, a més, hi ha diverses mesures transversals, que afecten més d'un departament. Tercer, la de gestionar les competències de la conselleria, és a dir, la facultat més pròpiament administrativa. Després, una minoria d'individus esmenta capacitats encara més genèriques, relacionades amb una concepció democràtica normativa: servir els ciutadans, establir un projecte de país i exercir el liderat. En altres paraules, el gruix dels consellers destaca més les facultats pròpies, individuals, però no les de tipus col·lectiu: planificar, de manera col·legiada, la política de la Generalitat Valenciana.

⁴²⁷ La pregunta del qüestionari és: “¿Quines creu que són les funcions més importants d'un conseller?”

Taula 93. Funcions dels consellers

<i>Funcions</i>	<i>individus</i>
Impulsar les polítiques del departament	48%
Aplicar les polítiques del Consell	35%
Gestionar les competències del departament	22%
Servir els ciutadans	22%
Establir un projecte de país	22%
Exercir el liderat	13%
(n)	23

Nota: les respostes indiquen la proporció d'individus que esmenten cada criteri. Com que es tracta d'una pregunta amb dos respostes possibles, com a màxim, les dades no sumen 100.

A banda de les funcions esmentades en el paràgraf precedent, la Taula 94 n'exposa unes altres, entre les quals els consellers indiquen les més importants⁴²⁸. En destaca la facultat de formar l'equip de persones que ocupen els càrrecs directius del departament. En segon lloc, destaquen la capacitat de decidir les prioritats del departament i d'emprendre polítiques innovadores. En aquest sentit, el conseller estableix l'agenda del departament i és el responsable d'aplicar-hi les polítiques. En canvi, les funcions que reben menys suport són les facultats que el conseller desenvolupa fora del departament. Una, la capacitat de negociar les mesures amb els grups afectats es deixa més a mans dels directors generals, que hi tracten habitualment. Una altra, l'impuls de la discussió en el Consell és més pròpia del president i dels consellers amb un perfil més polític, que han ocupat càrrecs en la Comissió Executiva del PSPV-PSOE.

⁴²⁸ La pregunta del qüestionari és: "A banda d'aquestes [funcions], ¿quina de les següents considera més important? ¿i en segon lloc?" a)negociar les polítiques amb els grups afectats; b)formar un bon equip d'alts càrrecs; c)emprendre polítiques innovadores; d)impulsar la discussió política en el Consell; e)decidir les prioritats del departament; f)una altra, ¿quina?"

Taula 94. Funcions més importants dels consellers

<i>Funcions</i>	<i>individus</i>
Formar un equip d'alts càrrecs	52%
Decidir les prioritats del Departament	35%
Emprendre polítiques innovadores	30%
Negociar les polítiques amb els grups afectats	22%
Impulsar la discussió política en el Consell	22%
(n)	23

Nota: les respostes indiquen la proporció d'individus que esmenten cada criteri com a més important. Com que es tracta d'una pregunta amb dues respostes possibles, com a màxim, les dades no sumen 100.

4.3.2 Les funcions del secretari general

Els secretaris generals compleixen diverses funcions en els departaments⁴²⁹ (vegeu la Taula 95). D'una banda, en gestionen els afers econòmics, materials i de personal. És a dir, que en són els caps comptables i de personal, en coordinen el funcionament quotidià. Això suposa una part considerable de l'activitat diària, ja que els pertoca resoldre els conflictes entre els serveis i unitats i, en definitiva, fer funcionar la conselleria. També forma part de les funcions internes coordinar els directors generals, de manera que l'equip directiu actuï amb harmonia i unitat. De fet, els reglaments dels departaments preveuen que es reunixin, ordinàriament, el conseller, el sotssecretari (si n'hi ha), el secretari, els directors i el cap del gabinet. De totes maneres, alguns individus esmenten que, a la pràctica, el secretari no disposa de la facultat de dirigir els directors, sinó que aquests actuen amb autonomia⁴³⁰. D'una altra banda, també s'esmenta la facultat de preparar els projectes normatius (avantprojectes de llei, pressupostos) i els informes jurídics que donen suport a les decisions polítiques, més pròpies dels consellers. Finalment, com a darrera funció interna, els individus remarquen la facultat de saber aplicar la voluntat política del departament al marc legal i administratiu, de fer-la realitzable, d'acord amb els instruments propis i les condicions legals i polítiques. D'una altra banda, una de les funcions més esmentades es refereix a

⁴²⁹ La pregunta del qüestionari és: “¿Quines creu que són les funcions més importants d'un secretari general?”

⁴³⁰ Fins i tot, un individu reconeix que, a causa de voler dirigir l'activitat d'algun director, el van cessar del càrrec.

l'activitat externa, a les relacions amb els altres departaments i institucions (Corts Valencianes). Efectivament, els secretaris de totes les conselleries es reuneixen, juntament amb el conseller d'Administració Pública, per tal de preparar l'ordre del dia del Consell. En aquest òrgan, negocien les mesures i defensen la posició del departament respectiu, sobretot quan es tracta del projecte dels pressupostos. A més, serveix per dirimir els conflictes entre els departaments, sense que el Consell els resolgui, excepte si es tracta de diferències acusades. En aquest sentit, descarrega el Consell de la gestió quotidiana. Els secretaris també representen la conselleria respectiva en les comissions interdepartamentals i en diversos organismes on participen representants de les organitzacions socials i econòmiques. Aquesta és una altra faceta destacada de l'activitat externa, en la qual el secretari actua en nom del conseller. D'acord amb totes aquestes respostes, s'obté un retrat d'un càrrec lligat per una relació de confiança màxima amb el conseller, al qual descarrega de les tasques ordinàries de gestió, i al qual representa en els òrgans on intervenen altres departaments, institucions i organitzacions. Els individus separen, per tant, l'activitat dels consellers, dedicada a establir les prioritats i les oportunitats d'actuació del departament, de la dels secretaris.

Taula 95. Funcions més importants dels secretaris generals

<i>Funcions</i>	<i>individus</i>
Gestió econòmica, material i de personal	28%
Relacionar-se amb altres departaments	26%
Coordinar l'activitat dels directors generals	23%
Coordinar el funcionament del departament	21%
Assessorar jurídicament i documentalment	15%
Aplicar la voluntat política del Consell	13%
(n)	39

Nota: les respostes indiquen la proporció d'individus que esmenten cada criteri. Com que es tracta d'una pregunta amb dues respostes possibles, les dades no sumen 100.

Les funcions del paràgraf anterior es corresponen amb les respostes donades a una altra pregunta relativa al perfil dels secretaris. Aquesta demana als individus que especifiquin la importància de les qualitats següents: gestionar l'organització, gestionar el pressupost, exercir les facultats polítiques i ser un especialista de les matèries del

departament⁴³¹. Com es pot apreciar a la Taula 96, els individus perceben el càrrec com el d'un gestor de l'activitat quotidiana del departament, que n'organitza el funcionament i en controla l'execució del pressupost. També l'entenen com un polític, que ha estat nomenat per la confiança amb el projecte del govern i per la relació estreta amb el conseller. En canvi, el perfil d'especialista provoca divisió, encara que una majoria ajustada ho afirma. Això es deu a que una part considerable dels individus disposen d'una experiència prèvia en el sector que dirigeixen, perquè hi han exercit altres càrrecs públics de direcció, o bé perquè hi han treballat com a professionals.

Taula 96. Importància d'algunes funcions dels secretaris generals

<i>Funcions</i>	<i>individus</i>
Gestor de l'organització	100%
Gestor del pressupost	90%
Polític	82%
Especialista de les matèries del departament	55%
(n)	39

Nota: les respostes indiquen la proporció d'individus que consideren *molt* o *bastant* important cada funció.

4.3.2.1 Les qualitats

Per completar el perfil dels secretaris, es demana als individus que en remarquin les qualitats⁴³². Les respostes es poden agrupar en unes categories comunes (vegeu la Taula 97). Primer, cal conèixer les característiques del càrrec, les atribucions i facultats, però sobretot disposar d'una experiència en l'administració, bé com a tècnic, bé en un altre lloc de designació política. Fins i tot, es precisa que convé una formació jurídica i econòmica. Com s'ha vist, una majoria àmplia dels individus ha exercit responsabilitats administratives abans d'accedir a una secretaria general, gràcies també a la seva

⁴³¹ La pregunta del qüestionari és: “¿Quina importància atorga a les següents qualitats en un secretari general: molt, bastant, poc o gens? a) Ser un bon gestor de l'organització. b) Ser un bon gestor del pressupost. c) Ser un bon polític. d) Ser un bon especialista de les matèries del departament.”

condició de jurista o economista. Segon, s'ha de tenir la capacitat de gestionar el personal i el pressupost, tenir aptituds directives i gerencials per tal de fer funcionar tot el departament. De manera destacada, cal saber fer equip, coordinar els directors generals, però també els alts funcionaris, per mantenir la unitat d'actuació i evitar les disfuncions entre els responsables dels serveis. Tercer, calen qualitats més prosaiques, com ara la de saber escoltar, saber negociar i resoldre els conflictes entre els serveis i unitats de la conselleria, o entre els departaments. D'aquesta manera, es descarrega el conseller, el Consell, o fins i tot el mateix president, d'aquest tipus d'enfrontaments i diferències. Quart, cal sintonitzar amb el projecte de govern i disposar d'una visió general de l'acció política. És a dir, fixar les prioritats d'acord amb la voluntat del Consell, referida al conjunt de l'administració. Cinquè, cal conèixer el sector sobre el qual el departament té competències, encara que es precisa que no se n'ha de ser un especialista, un perfil més propi dels directors generals o bé dels alts funcionaris. En resum, les respostes concreten el perfil propi dels secretaris, centrat en l'activitat diària dels departaments, però també en la relació política evident amb les decisions del Consell.

Taula 97. Qualitats dels secretaris generals

<i>Qualitats</i>	<i>individus</i>
Experiència en l'administració	41%
Aptituds directives	28%
Saber escoltar, negociar i resoldre conflictes	26%
Visió general de l'acció de govern	21%
Conèixer el sector	18%
(n)	39

Nota: les respostes indiquen la proporció d'individus que esmenten cada qualitat. Com que es tracta d'una pregunta amb diverses respostes possibles, les dades no sumen 100.

⁴³² La pregunta del qüestionari és: “¿Quines [qualitats] creu que ha de tenir un secretari general?”.

4.3.3 Els càrrecs de designació política

La Llei de Govern (Llei 5/83) estableix tres càrrecs de designació política en els departaments de l'administració, com s'ha vist: sotssecretari, secretari i director generals, el primer dels quals és facultatiu. A la pràctica, els departaments s'han organitzat només amb les dues últimes figures, amb excepcions comptades (vegeu la pàgina 221). En preguntar als secretaris generals quants càrrecs de designació política consideren que hi hauria d'haver⁴³³, responen que només dos (secretari i director) (72%), que coincideix amb la situació practicada –encara que una part creu convenient disposar-ne de tres (sotssecretari, secretari i director) (28%). Aquests càrrecs mantenen una condició doble, política i tècnica. D'una banda, són nomenats de manera discrecional pel Consell, perquè han de participar del projecte de govern aprovat per les Corts Valencianes. A la pràctica, significa que pertanyen al partit que ostenta la majoria parlamentària, encara que no sigui un requisit imprescindible. D'una altra, dirigeixen els departaments, o bé alguns serveis, motiu pel qual han de conèixer els procediments, les normes i les activitats pròpies de l'administració, així com les matèries sobre les quals són competents. D'acord amb l'opinió dels secretaris generals, a mesura que es baixa en la jerarquia (de sotssecretari a director), els criteris tècnics haurien de prevaler, i a mesura que s'hi puja, els polítics. Com exposa la Taula 98, els sotssecretaris s'haurien de nomenar per criteris més o tant polítics com tècnics, ja que serien la segona figura del departament, després del conseller, al qual descarregarien de tasques de direcció. El secretaris, en canvi, s'haurien de seleccionar per criteris més o tant tècnics com polítics, ja que l'autoritat superior (el conseller o el sotssecretari) compliria una tasca més política. Finalment, els directors s'haurien de triar per criteris més tècnics que polítics, ja que els correspon dirigir uns serveis, dels quals cal conèixer la matèria que regulen. En definitiva, els individus responen d'acord amb l'experiència viscuda en l'administració de la Generalitat.

⁴³³ Malauradament, aquesta pregunta no es va formular als consellers: “La Llei de Govern esmenta tres tipus de càrrecs de designació política a l'administració, ¿quants considera que n'hi hauria d'haver? a)més que a la Llei, b)els mateixos que a la Llei, c)menys a que la Llei”; “[si respon a o c)] ¿Quins afegiria o reduiria?”

Taula 98. Criteris per seleccionar els càrrecs de designació política⁴³⁴

<i>Criteris</i>	<i>Sotssecre taris generals</i>	<i>Secretari s generals</i>	<i>Directors generals</i>
Només tècnics	0	3	3
Més tècnics que polítics	0	29	50
Tant tècnics com polítics	36	45	33
Més polítics que tècnics	55	13	11
Només Polítics	9	10	3
Total	100	100	100
(n)	11 ¹	38	36

¹ Només responen els individus que consideren que hauria d'existir aquest càrrec.

4.4 La satisfacció amb l'exercici del càrrec

Els individus s'orienten per diversos objectius quan exerceixen un càrrec. La pregunta sobre quin aspecte del càrrec els va satisfer més, i quin altre els va satisfer menys, pretén extreure'n un indicador. Pel que fa a la primera qüestió⁴³⁵, en destaca una visió pragmàtica sobre l'acció de govern, orientada a la capacitat de les institucions per incidir en la societat i aplicar-hi polítiques que millorin les condicions socials i econòmiques. També en destaca una visió global, orientada vers l'objectiu de construir i materialitzar les institucions d'autogovern. La primera rep la denominació de *fer polítiques*, i la segona de *construir l'autogovern* (vegeu la Taula 99). La primera recull les intervencions dels individus que destacaven la possibilitat de transformar la societat, d'establir les prioritats d'actuació del Govern i, per mitjà de polítiques concretes, resoldre problemes socials i veure'n els resultats, així com desenvolupar o modernitzar un sector. És a dir, la capacitat de la Generalitat, com a institució, per intervenir en la societat i el mercat i millorar-ne el funcionament. La segona denominació recull les intervencions dels individus que destaquen la participació en un projecte col·lectiu

⁴³⁴ La pregunta del qüestionari és: "¿Per quin dels criteris següents s'haurien de nomenar els sotssecretaris generals? ¿i els secretaris? ¿i els directors? a) només tècnics, b) més tècnics que polítics, c) tant tècnics com polítics, d) més polítics que tècnics, e) només polítics".

fonamental, de crear les institucions d'autogovern. Destaquen la voluntat política i la il·lusió de participar en aquest procés, així com aspectes més concrets (negociar les transferències, el finançament, etc.). D'una altra banda, sota el nom d'*organitzar l'administració*, hi ha les intervencions de caire administratiu, que corresponen només a secretaris generals. Es tracta d'intervencions que destaquen la capacitat de crear o dissenyar l'estructura d'uns serveis o unitats concrets, així com les tasques de coordinació generals, d'establir una visió de conjunt de l'activitat de la conselleria i de direcció del personal. Finalment, sota la categoria d'altres, s'hi recullen aspectes particulars, cada un dels quals esmenten un o dos individus. Per exemple, el mateix fet d'haver exercit el càrrec malgrat no ser afiliat al PSPV-PSOE, haver conegut el sector social sobre el qual el departament exercia les competències, les amistats personals, fer valer el pes del departament en les polítiques del Consell o conèixer les relacions de poder.

Taula 99. Aspecte del càrrec que reporta més satisfacció

<i>Aspecte</i>	<i>Con</i>	<i>sg</i>	<i>Total</i>
Construir l'autogovern	38%	36%	35%
Fer polítiques	58%	31%	42%
Organitzar l'administració	-	33%	19%
Altres	4%	28%	18%
(n)	23	36	71

Nota: en tractar-se d'una pregunta amb diverses respostes possibles, la suma dels percentatges és superior a 100.

Pel que fa a la segona qüestió, l'aspecte que menys satisfà de l'exercici del càrrec, difereix, de manera ostensible, entre consellers i secretaris (vegeu la Taula 100). Els primers mantenen una orientació més política, i esmenten doncs aspectes que depenen de les relacions de poder entre els actors. Els segons, amb una orientació més administrativa, esmenten de manera repartida qüestions polítiques, però també força aspectes del funcionament intern dels departaments. Els consellers responen, primer, la

⁴³⁵ La pregunta del qüestionari és : “¿Quin aspecte del càrrec de conseller/secretari general el va satisfer més?”

manca de voluntat i de suport, referida al Govern central, les diputacions, els departaments de la Generalitat i als sectors del PSPV-PSOE, per aplicar les mesures de govern. En segon lloc, els impediments mostrats pels *interessos privats* dels diversos actors (sectors socials i econòmics, mitjans de comunicació, partits de l'oposició). En tercer lloc, qüestions referides a l'*organització de l'administració*, que es poden resumir en la rigidesa de les normes i del procediment, el protocol o la desproporció entre les retribucions dels alts càrrecs i dels funcionaris. Els secretaris generals destaquen els aspectes polítics però també els administratius. Per exemple, dels primers en sobresurten les *ingerències del partit*, que comprenen la manca de suport a les polítiques i el clientelisme –considerar l'administració com un recurs privat per als militants, que impedeix seleccionar els alts càrrecs i treballadors per les capacitats. També cal considerar els *interessos privats* d'altres actors. De les qüestions administratives en destaquen la *manca de recursos* (personal, pressupost i temps), així com els *conflictes de personal*. Efectivament, els secretaris consideren aquesta atribució com la tasca més conflictiva i problemàtica. L'*organització de l'administració* comprèn les activitats que no s'han esmentat en les categories anteriors: la manca d'unitat i de coordinació de l'equip directiu, la rivalitat entre càrrecs i entre conselleries, l'excés de burocràcia (el procediment administratiu). Finalment, alguns individus esmenten el sacrifici personal, atesa la manca de temps per dedicar-lo a la *vida privada*.

Taula 100. Aspecte del càrrec que reporta menys satisfacció⁴³⁶

Aspecte	Con	sg	Total
Ingerències del partit	-	31%	18%
Conflictes de personal	-	19%	11%
Organització de l'adm	29%	14%	18%
Vida privada	-	11%	6%
Manca de recursos i temps	-	22%	13%
Interessos privats	33%	11%	18%
Manca de voluntat o suport polític i institucional	38%	6%	16%
(n)	23	41	62

Nota: en tractar-se d'una pregunta amb diverses respostes possibles, la suma dels percentatges és superior a 100.

⁴³⁶ La pregunta del qüestionari és : “¿Quin aspecte del càrrec de conseller/secretari general el va satis fer menys?”

5 La composició dels governs de Catalunya i del País Basc

Els estudis sobre les elits dels governs i administracions autonòmics encara són escassos. Tanmateix, en el cas de Catalunya i del País Basc n'hi ha de complets, que permeten confrontar-ne els resultats obtinguts. En general, hi ha més referències sobre la posició en l'estructura social i sobre la filiació política que no pas sobre les actituds. Només els estudis de Matas (1995 i 2003) es basen en enquestes referides al conjunt de la població d'estudi, i per això dediquen una part important a les percepcions dels individus⁴³⁷, mentre que el de Mesa (2000) es basa en fonts periodístiques i oficials, que es refereixen a dades sociodemogràfiques i de filiació⁴³⁸. Primer de tot, s'observen unes similitats destacables entre els governants de les tres comunitats autònomes, que podrien generalitzar-se a d'altres. D'una altra banda, els sistemes de partits i les tradicions culturals difereixen entre elles, motiu pel qual les actituds i les trajectòries professionals dels governants presenten trets propis de cada subsistema. A continuació es contrasten els resultats més remarcables dels estudis esmentats. Els lectors interessats poden consultar-los per conèixer de primera mà les dades i les interpretacions exactes dels autors. Aquest apartat les sintetitza i les contrasta amb els resultats d'aquest estudi.

5.1 La posició en l'estructura social

Es confirma que l'activitat política és pròpia de persones que provenen dels sectors amb més recursos i qualificació de cada societat. En altres paraules, que hi ha una correspondència entre l'estructura social i l'estructura política, encara que no és exacte. Si es prenen en consideració la professió i el nivell d'estudis com a indicadors principals, s'observa que els consellers bascos i catalans són llicenciats, sobretot en dret i economia, els primers⁴³⁹; i en dret, economia i enginyeria, els segons⁴⁴⁰. Pel que fa a la professió, hi predominen els professors d'universitat, els directius de l'administració

⁴³⁷ Aquests estudis es refereixen a tots consellers dels governs de CiU (1980-2003) (Matas, 2003) i als càrrecs directius de l'administració (secretaris i directors generals) que van exercir entre el 1989 i el 1990 (Matas, 1995).

⁴³⁸ L'estudi comprèn els consellers dels governs bascos entre el 1980 i el 1998 (Mesa, 2000).

⁴³⁹ Representen el 72% del total (Mesa, 2000: 250).

⁴⁴⁰ Representen el 78% del total (Matas, 2003: 114-115).

pública i també de l'empresa privada (Mesa, 2000: 258) (Matas, 1995: 225). A diferència dels consellers valencians, però, els bascos i els catalans provenen, en bona mesura, de càrrecs directius d'empreses privades i de professions liberals. Aquest contrast es deu al reclutament que els partits efectuen. Tant CiU com el PNB són formacions conservadores, que seleccionen persones del món empresarial, mentre que el PSPV-PSOE es forma, bàsicament, entre individus que treballen en el sector públic. Per tant, la posició social de catalans i bascos és superior a la de valencians. Segurament, si prenguéssim en consideració els consellers del PP, el perfil professional s'assemblaria més al de catalans i bascos⁴⁴¹. També, si disposéssim de les dades dels consellers del PSE, desagregades, segurament hi predominarien els professors universitaris⁴⁴².

Pel que fa al perfil sociodemogràfic, es reproduïx el mateix en les tres comunitats autònomes: els governants són homes, de la generació nascuda entre el 1945-1955, casats i amb 2 fills. La presència de les dones es redueix a un 9% dels càrrecs de designació política bascos i al 8% dels catalans⁴⁴³. La joventut relativa dels governants, en comparació amb l'edat dels ministres dels països democràtics, reflecteix que la transició a la democràcia va implicar una ruptura generacional. Efectivament, van accedir als governs respectius persones que provenien de la militància clandestina durant el franquisme, sense continuïtat amb els darrers dirigents provincials i municipals de la dictadura. Una altra consideració, en canvi, caldria fer en el cas dels partits conservadors valencians, dominats per persones afins al règim franquista, en el seus inicis⁴⁴⁴. En altres paraules, el procés d'institucionalització de l'autogovern ha estat possible gràcies al recanvi generacional, ideològic i d'actitud dels governants considerats.

⁴⁴¹ En referència als diputats del Grup Popular, Coller observa que hi predominen els professionals liberals, empresaris i directius (70% del total) (dades referides al període 1983-1999). Com el mateix autor conclou, "en los partidos conservadores las organizaciones patronales han sido la cuna de buena parte del liderazgo político." (1999: 201) Per tant, és molt probable que els consellers i alts càrrecs de l'administració dels governs populars provinguin dels mateixos orígens.

⁴⁴² Tanmateix, Mesa no ofereix les dades desagregades per partits (2000: 258).

⁴⁴³ Al País Basc, per exemple, les dones representen el 8% dels consellers, el 8% dels viceconsellers i el 12% dels directors generals (Mesa, 2000: 196-197). A Catalunya, en els governs de CiU, només el 7% dels consellers ha estat dones (Matas, 2003: 114), i el 9% de secretaris i directors generals (període 1989-1992) (Matas, 1995: 82). D'una altra banda, també a Galícia la presència femenina és testimonial: representa el 6% dels alts càrrecs (Bouzas, 2001: 125).

⁴⁴⁴ Per això, Coller registra que "los políticos que provienen de familias relacionadas con el régimen autoritario suelen desarrollar su carrera política en el Partido Popular." (1999: 110) I que "entre los políticos populares, la reproducción no tiene lugar sólo en términos de redes familiares, sino en

En el cas català, a més, es coneixen altres aspectes que completen la posició social. Es tracta d'una elit social i econòmica, que reflecteix una estructura exclusivista. Per exemple, els consellers, i també els alts càrrecs, resideixen desproporcionadament a Sarrià-Sant Gervasi, el districte amb la renda més alta de Barcelona, i han estudiat en escoles privades. Els seus pares també es dedicaven a professions qualificades, i havien estudiat a la universitat. Per tant, l'origen social explica la posició d'aquests individus.

Pel que fa a l'origen geogràfic, els governants són originaris de la comunitat autònoma respectiva, formen part de famílies arrelades: al País Basc, el 87% dels consellers⁴⁴⁵ (Mesa, 2000: 248) i, a Catalunya, el 91% dels consellers i dels alts càrrecs (Matas, 2003: 98 i 114). En aquest darrer cas, se sap que es tracta de persones amb els dos pares també nascuts a Catalunya, la llengua materna dels quals és el català. Si una part de les famílies de la burgesia catalana transmeten la llengua pròpia als fills, al País Valencià només ocorre en les comarques centrals, motiu pel qual els consellers valencianoparlants o bé provenen d'un origen humil o bé d'aquesta àrea.

En resum, la posició dels individus reflecteix que són persones arrelades a les societats que governen, ja que provenen dels grups amb més i millors recursos. Val la pena remarcar, però, que el context social i polític de cada comunitat s'aprecia en un tret fonamental. Mentre que al País Basc i Catalunya hi ha una tradició i una cultura d'autogovern que les elits socials i econòmiques comparteixen⁴⁴⁶, al País Valencià els sectors més bens situats en queden exclosos. Per això, almenys en el cas del PSPV-PSOE, la posició social dels governants és inferior a la de bascos i catalans. D'una banda, aquest tret mostra una incapacitat d'aquest partit per reclutar persones provinents de la burgesia, i per implicar-les en la construcció de la comunitat autònoma. Com a institució, mostra una feblesa per incidir en aquest sector. D'una altra, però, evidencia els canvis en l'estructura social provinents dels anys seixanta. En altres paraules, la

términos ideológicos también.” (1999: 111) (es refereix als diputats de les Corts Valencianes de la quarta legislatura, 1995-1999)

⁴⁴⁵ D'acord amb l'autora, “la explicación podría buscarse en el predominio de los partidos nacionalistas en el gobierno. (...) Pero esta posible explicación no es del todo válida.” (2000: 248) Els consellers del PSOE també han nascut, encara que amb menys proporció, en el País Basc. Tanmateix, l'autora no explica perquè ocorre, ni tampoc ofereix dades desglossades per partits.

⁴⁴⁶ Per exemple, dels alts càrrecs de la Generalitat de Catalunya, el 27% ha tingut algun familiar directe com a militant d'algun partit catalanista durant la II República (sobretot, ERC i La Lliga) (Matas, 1995: 114-115).

modernització econòmica ha permès a persones provinents de diversos orígens accedir al govern autonòmic, persones amb una actitud favorable a l'autogovern.

5.2 La filiació política

Els governants de Catalunya i del País Basc són persones d'una trajectòria política dilatada, que inicien la militància en els anys setanta i que la mantenen des d'aleshores. Han exercit càrrecs directius en algun dels partits de govern, però la trajectòria política també comprèn altres càrrecs públics de la comunitat autònoma. En aquest sentit, es tracta d'individus que esdevenen professionals, que es dediquen a temps complert a les responsabilitats públiques i de partit⁴⁴⁷. Al País Basc, els consellers han ocupat responsabilitats en el Parlament basc, els ajuntaments, les diputacions i l'administració autonòmica (Mesa, 2000: 256). A Catalunya, les dades permeten aprofundir-hi més. El percentatge d'afiliació, entre els consellers (i també alts càrrecs), és del 87%, i la majoria d'ells van iniciar-la abans del 1980 (el 53%). D'aquests afiliats, quasi la meitat han format part de l'executiva abans de ser conseller. “Hi ha doncs, una forta vinculació entre les elits del partit i les elits governamentals: s'arriba a conseller després d'haver arribat a la cúpula dirigent del partit (...). Un cop s'arriba a conseller, però, se segueix tenint un càrrec de direcció en el partit, la qual cosa genera una estreta i positiva relació entre partit i Govern.” (2003: 116). En canvi, “No hi ha cap partit que es pugui considerar com el bressol polític dels alts càrrecs.” (1995: 153), ja que no han militat en més formacions que CDC o UDC. Aquesta característica difereix en el cas valencià, en què la formació del PSPV-PSOE és fruit d'absorbir partits, grups i grupuscles durant els anys setanta, ja que era una formació feble entre els sectors universitaris i professionals de més activitat política. D'aquí que la militància dels consellers i secretaris generals valencians s'iniciï en altres formacions socialistes i comunistes.

Pel que fa a la carrera política, el gruix dels consellers catalans ha estat, a més, regidor o diputat (Matas, 2003: 115-116), però els que provenen d'exercir un alt càrrec a l'administració són una minoria (el 43%). En certa mesura, per tant, les unitats

directives de l'administració constitueixen una font de reclutament directe, però en cap cas la funció pública. Les dades dels alts càrrecs són gairebé les mateixes, ja que la manca de tradició funcionarial fa que es cobreixin per criteris de pertinença al partit i de trajectòria en altres responsabilitats públiques. Dit en altres paraules, els cossos de funcionaris no influeixen el reclutament. Per tant, malgrat que hi ha un percentatge apreciable d'alts càrrecs que són funcionaris (el 40%) (1995: 232), és degut al fet que l'administració catalana es crea de nou, i diversos llocs de treball tècnic són ocupats per militants de CDC o de UDC. Tot i així, la trajectòria política d'aquests càrrecs es limita a l'administració, ja que només una cinquena part ha exercit càrrecs públics electius, sobretot de regidor (1995: 240). Per tant, s'observa una correspondència entre el càrrec ocupat, conseller o alt càrrec, i la carrera política. Els consellers han dirigit el partit i han ocupat càrrecs parlamentaris; els alts càrrecs han exercit menys responsabilitats orgàniques i només han ocupat altres càrrecs en l'administració (lliure designació, assessor, etc.).

5.3 Les actituds i orientacions

Els estudis de Matas es refereixen a les actituds principals dels alts càrrecs. Cal destacar-ne el catalanisme, que prové de la socialització familiar, i que es relaciona amb la catalanitat dels individus. Pel que fa a l'eix ideològic, els entrevistats es situen al centre-esquerra i centre-dreta. Especialment, les persones més conservadores manifesten unes creences i una pràctica catòliques, sobretot els militants d'UDC, òbviament. Aquesta mena d'actituds es corresponen força bé entre elles. Així, les posicions d'esquerra es relacionen amb les simpaties familiars pel bàndol republicà, una posició social més modesta i l'assistència a l'escola pública; les posicions de dreta, amb les simpatia pel bàndol nacional, una posició social benestant i l'assistència a una escola privada religiosa (1995: 147)

En els governants valencians els indicadors en mostren unes actituds favorables a l'autonomia política i a l'organització territorial d'Espanya com un estat federal homogeni –o bé asimètric, com defensa una minoria valencianista. La tradició del

⁴⁴⁷ Aquesta afirmació és extensible als diputats socialistes de les Corts Valencianes, ja que només el 12% combina una activitat professional privada amb la dedicació política (dades referides a la

nacionalisme català, en canvi, predomina en els governants catalans, que afirmen sentir-se només catalans, i que consideren que Catalunya ha d'assolir més autogovern (com a objectiu prioritari), per exemple. Atès que la tradició política d'autogovern és feble al País Valencià, les actituds es diferencien més per raó de llengua. Com s'ha vist, els individus valencianoparlants empren la llengua pròpia en l'àmbit familiar i públic, i voldrien que fos vehicular en l'ensenyament, o almenys tant usada com el castellà. En canvi, els individus castellanoparlants accepten la cooficialitat, però no són partidaris d'aplicar mesures de discriminació positiva, especialment en el sistema escolar. En resum, les actituds de l'elit de govern de CiU són homogènies, expressen una orientació catalanista; les actituds de l'elit del PSPV-PSOE també són homogènies, i manifesten una orientació regionalista.

quarta legislatura, 1995-1999) (Coller, 2004: 103).

Conclusions

Aquesta tesi estudia una institució política durant el període inicial, en el qual pren existència i conforma l'estructura i les normes que l'han de regir. L'elecció de l'objecte no és fortuïta, sinó que respon a la centralitat de les institucions per regular i ordenar l'activitat política, en fixar unes normes i valors que guien el comportament dels individus i col·lectius. En la mesura que una institució sigui capaç d'acomplir les seves funcions, també significa que serà capaç d'influir el context polític, social i econòmic en el qual opera. En altres paraules, una institució forta és autònoma, es regula d'acord amb les regles que ella mateixa estableix, i és capaç d'influir les altres institucions i actors polítics. En el procés d'institucionalització estableix els límits entre els quals ha d'actuar, el tipus de decisions que ha de prendre i el tipus de relacions que ha d'establir amb el context.

El Govern de la Generalitat Valenciana configura el model, els principis pels quals s'ordenen i es mantenen les relacions de poder, en els anys inicials. L'elecció inicial vincula i condiciona l'evolució posterior, ja que es descarten altres opcions possibles. En aquest procés hi pren una importància cabdal la configuració d'una elit política pròpia, la qual defineix els valors, les normes i l'estructura. Si en el període preautonòmic els representants valencians, reunits en l'assemblea de parlamentaris i diputats provincials, elaboren i aproven el projecte d'Estatut, és en el període autonòmic que els governants despleguen l'Estatut, gràcies al suport i la confiança de les Corts Valencianes. La majoria ininterrompuda del PSPV-PSOE des del 1983 fins al 1995 permet un equip dedicat plenament a la direcció política, unit i cohesionat, que comparteix un acord bàsic sobre l'orientació de la política valenciana: conformar una comunitat que superi la fragmentació provincial i disposar d'institucions amb recursos i capacitats propis.

El programa i l'acció de govern reben el suport de la majoria de les Corts Valencianes, formada pels diputats del PSPV-PSOE. El Grup Socialista no només predomina numèricament, sinó que també presenta la renovació més baixa, no pateix cap cas de transfuguisme i és format per afiliats d'un mateix partit. En canvi, els altres

grups, especialment els conservadors, travessen un procés d'inestabilitat, a causa de la manca d'institucionalització dels partits que els formen. Presenten una fragmentació elevada, diversos casos de transfuguisme i intents de fusió que no es resoldran fins a l'etapa de govern popular, quan el PP esdevindrà l'únic partit de dreta. Per tot això, el Grup Socialista disposa d'una cohesió i continuïtat superior a la de qualsevol altre. Amb aquestes condicions, el Consell pot dirigir la política valenciana amb força, davant d'uns rivals afeblits.

La direcció política significa exercir una capacitat d'iniciativa que manifesta la centralitat del Consell en l'àmbit autonòmic, per a la qual disposa de diverses facultats. En destaquen la participació en la potestat legislativa de les Corts Valencianes, la direcció de l'administració i la dels ens locals (sobretot, les diputacions). Pel que fa a la primera, el Consell participa i domina la legislació, ja que aconsegueix fer aprovar els projectes de llei, els quals equivalen al 94% de totes les lleis aprovades. En canvi, les iniciatives dels grups parlamentaris representen un 6% testimonial i, o bé tracten un objecte sense polèmica política, o són presentades, de manera concertada, entre el Grup Socialista i d'altres.

Les Corts Valencianes aproven un nombre elevat de normes, que les situa com un dels parlaments regionals de més rendiment. El nivell de competències, equivalent al de les comunitats autònomes de l'article 151 de la Constitució, condiona aquest resultat. Però l'element decisiu és la voluntat del Consell. La producció legislativa es pot resumir, d'acord amb els àmbits materials i la pauta temporal, de la manera següent. En els inicis, les lleis incideixen en la creació de les institucions, l'ordenació de l'economia i la hisenda públiques, la modernització (infraestructures culturals i ordenació educativa), i el desenvolupament dels sectors econòmics i industrials. A mitjans de l'etapa de govern, les prioritats recauen en la vertebració territorial i la protecció ambiental, d'una banda, i en el benestar social, de l'altra. Finalment, en els darrers anys, destaquen les normes que tracten les relacions amb la societat.

Les lleis són aprovades per un consens elevat, del 81% del total de diputats. Aquest resultat reflecteix la voluntat del Consell per assolir l'acord més alt possible, però també que les Corts serveixen, com a institució, perquè tots els grups participin en l'elaboració normativa. Tanmateix, les xifres del consens varien d'acord amb l'objecte

de la llei. Així, la regla de la majoria opera, de manera sistemàtica, en els pressupostos. Altres textos, referits a algunes institucions i alguns sectors econòmics, s'aproven per una majoria inferior als 2/3 de la cambra, de la qual en queda exclòs el Grup Popular. Concretament, les normes referides a la coordinació de les diputacions provincials, a la funció pública i al règim lingüístic, d'una banda; de l'altra, a la indústria, a les caixes d'estalvi, l'urbanisme, les cooperatives i els espais naturals, com a més destacades. El Consell i el Grup Socialista cerquen, en aquests casos de divisió, un acord tàcit amb el Grup Popular, que s'abstingui en les votacions. Val la pena remarcar, de manera específica, el cas de la Llei 4/1983, d'Ensenyament i Ús del Valencià. El règim de cooficialitat situa el català com a llengua pública, una novetat que els partits conservadors accepten a desgrat, després que el projecte es modifiqui fins a suprimir les mesures que garantirien els drets dels ciutadans a usar el valencià. D'aquesta manera, la Llei es basa en mesures voluntàries i graduals per tal que la Generalitat introdueixi la llengua pròpia. La polèmica sobre l'estatus del català, però, no es resol en aquesta etapa, sinó que caldrà esperar al període de govern conservador, quan es creï l'Acadèmia Valenciana de la Llengua.

Pel que fa a la direcció de l'administració, cal dir que es troba a faltar una llei d'organització de l'administració, que fixi un model propi. El nivell administratiu dels departaments es configura per una acumulació d'actuacions sectorials i, sobretot, pels traspassos de mitjans i recursos de l'administració central de l'estat. Els serveis territorials de les conselleries es basen en la província com a unitat bàsica de funcionament, malgrat que l'Estatut estableixi que la comarca esdevingui la circumscripció per prestar els serveis, a més d'una entitat local supramunicipal. No es desenvolupa aquesta previsió, per manca d'un acord sobre l'ordenació del territori, ja que la tradició provincial gaudeix d'una hegemonia remarcable. Efectivament, la província es manté com a unitat de l'administració central de l'estat, de l'administració local i del sistema electoral de les Corts Generals i de les Corts Valencianes. Davant d'aquesta realitat, la Generalitat s'hi ha adaptat i ha continuat l'organització pròpia de l'administració central.

Pel que fa a la direcció de les diputacions provincials, l'Estatut preveu que la Generalitat els pugui delegar l'execució de competències, d'una banda, i coordinar-ne l'actuació en les matèries declarades d'interès general de la Comunitat Valenciana,

d'una altra. De les dues possibilitats, només se'n desenvolupa la segona, ja que el Consell opta per enfortir la Generalitat, per mitjà de la Llei 2/1983, de coordinació de les funcions de les diputacions d'interès general de la Comunitat Autònoma. Així, els pressupostos d'aquests ens locals s'uneixen als de la Generalitat, per exemple, una mesura bàsica en els anys inicials, quan encara no s'havien traspassat els serveis educatius i sanitaris. Tanmateix, el Consell deixa de decretar directrius de coordinació a partir del 1992. A mesura que l'administració autonòmica ha anat prenent cos, recursos i mitjans, la funció de dirigir les diputacions s'ha anat deixant de banda. Per això, la Llei esmentada no ha alterat la posició de la província en el conjunt les administracions.

Val la pena remarcar que la Llei 2/1983 és una de les poques que rep el vot contrari dels partits conservadors, ja que també manifesta la confrontació sobre l'autogovern, quan hauria d'obtenir més consens. El Grup Popular hauria preferit que les diputacions executessin competències de la Generalitat, per reforçar-les. En canvi, la coordinació havia de permetre articular el sector públic valencià, en una comunitat autònoma sense una tradició política pròpia ferma, que superés la fragmentació provincial.

Finalment, la participació del Consell en la potestat legislativa de les Corts també es manifesta en les proposicions de llei a les Corts Generals i en les de reforma estatutària, que ha promogut. Les primeres tracten aspectes sense controvèrsia política; les segones resolen o normalitzen les transferències de competències efectuades per la Lotrava, les quals s'incorporen a l'Estatut de manera plena. Només la iniciativa de rebaixar el mínim electoral del 5% és rebutjada, gràcies a l'abstenció del CDS, acordada amb el PSPV-PSOE, que impedeix assolir la majoria requerida. Aquest cas mostra la transcendència del mínim per afavorir els partits majoritaris i impedir la representació als minoritaris.

La Generalitat Valenciana s'estructura en una forma de govern parlamentària, deutora de les institucions centrals, que reforcen al màxim la posició de l'executiu, fins i tot si rep el suport de la minoria parlamentària. D'una banda, els requisits de la investidura afavoreixen que les Corts Valencianes atorguin de manera expressa la confiança a un candidat, ja que no hi ha la possibilitat de convocar noves eleccions. D'una altra banda, la moció de censura constructiva, permet al president i als consellers

que, en cas de no disposar de la confiança de la majoria de la cambra, continuïn en el càrrec. Finalment, la qüestió de confiança ratifica la posició de domini del Consell sobre les Corts, ja que només s'exigeix la majoria relativa per ser aprovada. Per tant, el president de la Generalitat, sobre el qual recau la investidura, la moció de censura i la iniciativa de proposar la qüestió de confiança, manté una preeminència, dissenyada per permetre la durada més llarga possible del Consell. Tanmateix, l'executiu no disposa d'una facultat prou estesa en el parlamentarisme, com és la dissolució anticipada de les Corts. Aquest és l'únic tret que contraresta la relació entre executiu i legislatiu a favor del segon, de manera parcial.

De totes maneres, el parlamentarisme valencià presenta dues singularitats que val la pena esmentar, en comparació amb les institucions centrals. Primer, la qüestió de confiança pot tenir com a objecte un projecte de llei, a més a més del programa de govern o una declaració política. Segon, a la investidura del president hi poden concórrer diversos candidats. Si cap d'ells obtingués el suport necessari, les Corts haurien de resoldre la situació, sense que es poguessin dissoldre i convocar noves eleccions. En darrer extrem, en cas d'un empat reiterat entre dos candidats, el de la llista més votada en les eleccions seria investit de manera automàtica. Per tant, la investidura sempre finalitzaria amb l'elecció d'un candidat. De totes maneres, aquestes dues singularitats no s'han manifestat, ja que el president ha disposat del suport fidel i cohesionat dels diputats del seu partit.

En canvi, les Corts Valencianes han estat actives en la funció de controlar i d'impulsar l'acció de govern. La tasca de fiscalitzar el Consell, de limitar-ne els excessos i de mostrar als ciutadans les alternatives, ha correspost als partits de l'oposició. Les xifres aportades demostren que l'ús augmenta progressivament d'una legislatura a la següent, des de les 2.482 iniciatives tramitades en la primera fins a les 9.903 de la tercera. En destaquen, sobretot, les preguntes amb resposta escrita (12.874). En nombres relatius, la proporció de cada tipus de mecanisme en comparació amb el total d'iniciatives es manté durant el temps, amb l'excepció de les sol·licituds de documentació, que augmenten de manera considerable. També cal destacar, d'una altra banda, les sol·licituds de compareixença dels membres del Consell. La proporció de compareixences a petició pròpia disminueix, i en canvi augmenten les efectuades pels grups de l'oposició, els quals van prenent més força a mesura que els partits que els

componen s'assenten. Pel que fa al compliment, el Consell respon el 92% de les iniciatives de control que es presenten. De totes maneres, la taxa disminueix en les mesures que impliquen més publicitat i debat, com les preguntes al president de la Generalitat (62%), les compareixences de membres del Govern i alts càrrecs a petició de les Corts (72%) i les interpel·lacions (74%).

Si s'observen els autors de les iniciatives, les diferències entre els partits es fan evidents. El Grup Socialista en presenta una xifra irrisòria, que no arriba ni al 1% del total, en el millor dels casos. En el pol oposat, els grups Popular i d'Unió Valenciana són els més actius: l'activitat de control es deu a ells dos. En canvi, el Grup d'EUPV té un paper més irregular, ja que no efectua una activitat d'oposició frontal al Consell. També cal destacar el Grup del CDS, que en la segona legislatura dóna suport a un Govern en minoria, però que empra les mesures per controlar-lo. Finalment, cal destacar que gairebé no hi ha accions concertades dels partits d'oposició. És a dir, que no s'empren els mecanismes per presentar les mesures de control de manera conjunta, sinó que cada grup actua pel seu compte.

En canvi, la funció d'impuls requereix el suport de la majoria de la cambra, i doncs l'acord amb el Grup Socialista. Per això, les proposicions no de llei i les mocions són força menys quantioses que les iniciatives de control (se'n tramiten 189 a la primera legislatura, 671 a la segona i 532 a la tercera). L'ús depèn de l'activisme de les minories i del tipus de majoria del Grup Socialista, absoluta o relativa. Les mocions representen el 40% de les interpel·lacions tramitades, del qual se n'aprova el 35%. Per tant, de totes les tramitades, finalment en resulten mocions aprovades el 13%, una xifra prou baixa. La taxa d'aprovació de les proposicions no de llei és del 41%. Unes i altres s'aproven fruit d'una transacció entre els partits de l'oposició que en presenten i el partit que governa.

L'estructura del Consell s'assembla prou a la dels altres governs de les comunitats autònomes. El president n'és la figura preeminent, en dirigir les institucions autonòmiques, ser cap del Govern i en representar, de manera ordinària, l'Estat en la Comunitat Valenciana. El president ha configurat un Consell de mida limitada, que no ha arribat als 10 consellers amb funcions executives, i no ha disposat de cap conseller sense cartera. Només han existit durant un període de dos anys (1983-1985) un

vicepresident i un conseller de la Presidència, càrrecs ocupats per persones amb una posició rellevant en el PSPV-PSOE. Tanmateix, el vicepresident només podia substituir el president en casos d'absència o malaltia, però no tenia cap altra funció directiva. Per tant, l'estructura del Govern es pot resumir en la concentració de poders en el president.

L'estructura es completa amb les unitats directives dels departaments, més els òrgans de suport i assessorament, que són ocupats per persones de confiança del president i dels consellers. Aquestes unitats expressen la continuïtat entre el Consell i l'Administració: l'equip de persones que desenvolupa el programa de govern i el fa executar. L'Administració s'ha estructurat en un nombre de departaments i d'unitats directives menor que les possibilitats legals. Durant la major part del període, s'han nomenat 9 consellers amb funcions executives. Cada conselleria s'ha organitzat en una secretaria general i cinc direccions generals, mentre que la sotssecretaria general només s'ha emprat en un departament, i de manera ocasional. A més, ha existit un gabinet del conseller, un òrgan de suport i assessorament, format per personal eventual. Aquesta estructura s'inspira en l'administració central, encara que el nombre de departaments i d'unitats directives és força més reduït.

El secretari general és la segona autoritat del departament, que s'encarrega de la comunicació amb els altres i amb les diferents administracions públiques, així com de coordinar els serveis. Malgrat això, la llei n'estableix poques funcions polítiques, ja que manté una separació orgànica entre el Consell i l'Administració. Tanmateix, el col·legi dels secretaris generals, més un conseller, formen l'òrgan que prepara els acords que el Consell ha de tractar i aprovar. Evidentment, es tracta d'un òrgan polític, que avança i resol les qüestions que competeixen al Consell, gràcies a la confiança personal i política entre els consellers i els secretaris generals. El director general és la tercera autoritat del departament, i dirigeix els serveis que intervenen en un àmbit material. La llei el configura com un gestor de les unitats administratives, amb facultats de tipus tècnic. Però, atès que manté una projecció sobretot externa, en tractar amb els sectors socials afectats per les actuacions del departament, es defineix com un càrrec de perfil polític, de negociador. També cal esmentar les unitats directives dels organismes autònoms i les empreses públiques, que es troben sota l'autoritat del conseller del departament al qual s'adscriuen. Els titulars de l'administració institucional i del sector públic econòmic tenen el rang de director general, i són nomenats per criteris polítics.

Finalment, els càrrecs d'assessorament i de suport formen la darrera categoria de designació política. La legislació valenciana també pren la referència de la legislació central, però concreta una xifra més reduïda de personal eventual, cinc persones per departament, que formen el gabinet del conseller o del president. Les normes permeten a cada membre del Consell de designar-lo i separar-lo de manera lliure, i sobretot definir-ne lliurement les funcions. Per això, no hi ha cap article que en descrigui de manera més específica les tasques pròpies ni la responsabilitat. En resum, es tracta d'unes figures opaques, de les quals no se'n coneix amb precisió les funcions i l'activitat. Reflecteixen, en qualsevol cas, la politització dels nivells directius. En aquest sentit, cal destacar la figura del cap del gabinet, que forma part del Consell de Direcció, juntament amb els alts càrrecs de cada departament i el conseller respectiu. Aquest òrgan, previst als reglaments d'estructura i d'organització, coordina l'equip polític del departament.

L'equip que ha dirigit la política valenciana i ha executat el programa de govern del president suma 367 individus. És una xifra reduïda, en relació amb la d'unitats directives i d'assessorament. Malgrat que la Generalitat Valenciana formi part de les comunitats autònomes amb un nivell superior de competències, conté la politització de l'administració, en comparació amb els casos del País Basc o de Catalunya, i també en comparació amb les possibilitats que l'Estatut i la Llei de Govern permeten. D'una altra banda, aquest equip de govern ha estat dirigit, de manera efectiva, pel president i els consellers, tal com indica la durada en el càrrec. S'observa que la durada del president (12 anys) gairebé triplica la dels consellers (4,25 anys), la qual és superior a la dels secretaris generals (2,4 anys), directors generals (3,1 anys) i caps de gabinet (2,25 anys). En altres paraules, són el president i els consellers que predominen per sobre dels càrrecs de designació política. L'estabilitat superior dels membres del Consell confirma la jerarquia institucional. A més, també s'observa que els individus amb càrrecs de designació política només n'han ocupat un tipus (el 75% dels consellers; el 80% dels directors generals i dels caps del gabinet; el 89% del personal eventual), excepte el cas dels secretaris generals, amb una proporció apreciable que ha desenvolupat altres responsabilitats en l'administració (el 40%), que els dona una experiència suplementària per dirigir els serveis centrals dels departaments. Així doncs, atès que el conseller impulsa i pren les decisions relatives a les competències pròpies del departament, un

nomenament perllongat li ha de permetre aplicar el programa de govern amb més força. En altres paraules, els membres del Consell no només disposen d'una posició superior en l'organigrama directiu, sinó que, també a la pràctica, han ocupat durant més temps el càrrec. Quan ocorre aquesta situació, significa que el president i els consellers controlen, de manera efectiva, la composició del seu equip.

La configuració d'una elit de govern professional, formada en els partits polítics, és un factor indispensable per institucionalitzar el Govern. En els anys inicials, alguns dels trets més destacables de l'elit poden marcar la configuració de la institució, ja que és responsable de materialitzar-la. Hi ha tres grups de característiques que cal remarcar: la posició en l'estructura social, la filiació política i les actituds i orientacions.

La posició en l'estructura social condiona l'accés a l'elit política. Efectivament, els consellers i secretaris generals provenen dels grups socials amb més recursos, encara que no pertanyin als més privilegiats de tots. Han estudiat a la universitat una carrera superior, gràcies a la qual s'han dedicat a una professió qualificada, com la de tècnic superior a l'administració, professor d'universitat o una professió liberal. En canvi, no s'observa pas que es dediquin a la professions directives en el sector privat, motiu pel qual la correspondència entre la posició social i política és imperfecta. Per acabar de perfilar la relació, cal esmentar l'origen. D'acord amb el lloc de naixement propi i dels pares, així com la llengua materna, els individus presenten un grau de valencianitat elevat; a més, provenen de la capital o de les comarques limítrofes, cosa que n'evidencia la centralitat. Pel que fa a la posició dels pares, expressat pel nivell educatiu i la professió paterna, hi ha una certa heterogeneïtat, encara que predominen les famílies de bona posició, en les quals el pare exercia una professió qualificada i disposava d'estudis. També hi ha una part que prové de grups menestrals, que viu un procés d'ascens. Per tant, hi ha una continuïtat bàsica entre la posició de la família dels pares i la pròpia, encara que cal destacar que es tracta d'una elit permeable, a la qual accedeixen persones d'origen humil.

Si l'origen presenta una certa heterogeneïtat, significa que la modernització de la societat es reflecteix en un accés més obert a la política, en un canvi que redueix l'exclusivitat. Hi ha un altre indicador que s'hi relaciona, el coneixement i l'ús privat de

les llengües cooficials. Efectivament, les persones catalanoparlants provenen de famílies més humils, en comparació amb les d'origen valencià i castellanoparlants, que provenen de famílies amb bona posició. La diferència entre els dos grups es reflecteix en el coneixement del valencià, ja que els catalanoparlants saben llegir-lo i escriure'l, i l'usen en les relacions familiars i professionals. És a dir, malgrat la posició social assolida, valoren i fan servir la llengua pròpia, per convicció personal i política, encara que només el castellà sigui valorat com la llengua social de prestigi i d'ús en els grups amb més recursos. Per tant, aquesta elit trenca la norma de relegar la llengua pròpia a l'ús informal, i en cap cas considerar-la com a llengua pública.

Pel que fa a la filiació política, cal cercar els antecedents en la família, l'actor més decisiu durant la socialització primària. Els governants no provenen de famílies amb tradició política, no hereten la filiació ni l'activitat pública; ni tampoc gaire l'interès i la vocació pels afers col·lectius. Tanmateix, hi ha algunes dades que indiquen una transmissió de valors que orienten una part important dels individus vers la política. Per exemple, que les converses familiars es referien a la política en el 46% dels casos (una situació que no es relaciona amb la posició social de la família, però). També, que un terç dels pares havia militat abans del 1940. Si s'inclouen altres antecedents, com oncles i avis, el percentatge s'eixampla fins al 59% del total, on hi abunden familiars que havien exercit càrrecs en l'àmbit local. En conjunt, els antecedents són poc nombrosos, però evidencien una certa continuïtat. Tanmateix, per tractar-se de l'elit política, el pes de la socialització familiar és reduït.

De fet, l'accés a la política activa forma part d'un fenomen generacional, dels sectors que protagonitzen l'acció en els partits i sindicats universitaris durant la transició. Així, per exemple, la meitat dels individus té un familiar coetani que milita en una organització, generalment en el mateix PSPV-PSOE. La implicació política és pròpia de cercles tancats, units per relacions d'amistat i també de parentiu. La universitat és la institució en la qual els individus completen la socialització política, que n'articula les inquietuds col·lectives i en forma els valors. En l'ambient elitista i exclusiu de l'ensenyament superior es forgen grups lligats per l'amistat, que comparteixen els estudis i les inquietuds pels afers públics. Durant els anys de joventut es transmeten i s'inculquen unes percepcions que situen els individus en l'espectre ideològic. Sobretot, valors progressistes i democràtics que es relacionen amb la

regionalització i, en menor mesura, valors valencianistes, que defensen la unitat del País Valencià, la dignificació de la llengua pròpia i la voluntat d'un autogovern fort. Els individus participen en les activitats del Sindicat Democràtic d'Estudiants i posteriorment ingressen en un partit socialista o comunista.

Els individus inicien l'activitat política per raons ideològiques, lligades a l'oposició a la dictadura franquista: la manca de llibertats, la voluntat d'assolir la democràcia i, també, l'autogovern per als valencians. Aquests objectius es relacionaven amb el desig d'un canvi social més ampli, que afavorís la igualtat de condicions de vida. Es tracta d'una generació que experimenta les mateixes vivències, i que es reconeix per la voluntat de modernitzar la societat valenciana. L'activisme va comportar, en un terç dels casos, represàlies de diverses menes. Formar part d'un partit o sindicat, participar en una assemblea, manifestar-se o repartir propaganda van ser els motius pels quals van ser detinguts. Les mesures més habituals consistien en un expedient acadèmic, en una sanció o en retirar-los el passaport o, fins i tot, en un procés judicial davant del *Tribunal de Orden Público* (TOP). Per tant, la implicació, clandestina, és directa i compromesa.

Aquesta etapa *amateur* conclou amb la refundació del PSPV-PSOE i l'inici de la democràcia. El 1978, les federacions provincials d'Alacant, Castelló i València es dissolen per crear-ne una d'àmbit valencià, que poc després pren el nom de PSPV-PSOE. La decisió de regionalitzar-se prové de la direcció federal, però també es deu a la voluntat d'incorporar els militants del PSPV, partidaris de consolidar una formació valenciana. Atès que els resultats electorals del 1977 van manifestar la debilitat de les forces valencianistes i que el PSOE necessitava persones qualificades per esdevenir un partit de govern, constituir la federació valenciana donava resposta a les demandes dels nous quadres. Durant els anys del règim preautonòmic, però, la direcció del partit és disputada entre les faccions, les quals s'identifiquen pel partit d'origen (PSPV, PSP i USPV, PSOE). L'estructura i la direcció del PSPV-PSOE no es consoliden fins al 1985, quan es presenta una sola llista per formar la Comissió Executiva Nacional (CEN), la qual ocupen els sectors provinents del PSOE, recolzats per la direcció federal del partit.

Cal remarcar que la regionalització del PSOE ocorre de manera paral·lela a la construcció de la Generalitat Valenciana. Els dos processos es reforcen de manera mútua, i permeten al PSPV-PSOE esdevenir el partit de referència de la Comunitat

Valenciana. Així, lidera el procés per accedir a l'autonomia per la via de l'article 151, ja que aporta la majoria d'escons en les eleccions legislatives del 1977 i del 1979. Els partits d'esquerra identifiquen la democratització amb la regionalització. Establir comunitats autònomes equival a una mesura progressista, que apropa les decisions al poble tant com sigui possible: l'argument principal per descentralitzar l'estat consisteix a garantir que les decisions de govern, o almenys la gestió i l'aplicació de les polítiques, es faci des d'un àmbit tant proper com es pugui als ciutadans.

La filiació en el PSPV-PSOE esdevé el criteri principal per reclutar els governants, juntament amb la qualificació tècnica i professional. Gràcies al primer es configura una orientació col·lectiva vers els objectius, les prioritats i els instruments de la política valenciana. Cal precisar, però, que la proporció d'afiliats disminueix en descendir en l'organigrama (el 83% dels consellers, el 72% dels secretaris generals, el 61% dels directors generals i el 82% dels caps de gabinet), ja que els criteris de qualificació tècnica prenen més pes. Per això, entre els consellers, i en menor mesura els secretaris generals, s'hi troben persones que van refundar el partit, que havien pugat per dirigir-lo i que el van organitzar en una estructura regional. Per exemple, antics dirigents del PSP, del PSPV i de la federació provincial de València del PSOE; persones qualificades, amb el perfil professional i educatiu necessari per a un partit de govern. Tanmateix, la composició del Govern se separa del Grup Parlamentari de les Corts Valencianes i de la Comissió Executiva Nacional (CEN). Per tant, ni l'acta de diputat ni els càrrecs orgànics no serveixen per formar part de l'executiu. La concentració de poder en el president de la Generalitat comporta un Govern fet a la seva mida, on els consellers i alts càrrecs esdevenen *els homes del president*. Només en els primers anys d'autogovern els individus es seleccionen pel criteri de respectar la relació de forces entre les faccions del partit, però, a partir del 1985, la preeminència del president es fa palesa. Els consellers que disposen d'una posició orgànica forta, i que podrien reemplaçar a Joan Lerma, o bé són cessats (Guardiola, Blasco), o bé dimiteixen per voluntat pròpia (Císcar). L'equip de govern és designat per la confiança amb el president, que depèn de la trajectòria en el partit, de la qualificació professional i, sobretot, de la relació personal. Els incentius i les recompenses derivats dels càrrecs acaben d'explicar que el PSPV-PSOE es mantingui cohesionat i disciplinat, de manera ininterrompuda, fins al 1994, just un any abans de perdre la majoria absoluta de les Corts Valencianes.

D'una altra banda, regeix també un criteri tècnic, de competència i d'eficàcia. És a dir, dels quadres del partit afins al secretari general, s'elegeixen aquells que disposin d'uns coneixements, una preparació i una qualificació tècnica per dirigir els departaments i les unitats directives. Si bé no cal que siguin experts en les matèries pròpies dels departaments, un bon coneixement dels sectors afavoreix la capacitat directiva i l'aplicació de les polítiques. Els consellers provenen de les facultats de ciències socials i pertanyen a àrees de coneixement que es vinculen, de manera directa, amb la conselleria respectiva. Els secretaris generals provenen dels càrrecs tècnics de la mateixa administració (el 65% del total), en coneixen el funcionament i les capacitats, doncs disposen d'una formació adequada per dirigir els serveis departamentals. En el cas dels directors generals, el 25% també en prové, i un altre 25% de la universitat. En aquest darrer cas, hi ha una correspondència entre l'àrea acadèmica i la de responsabilitats. Per tant, els càrrecs directius es recluten pels coneixements administratius i, en menor mesura, de les matèries que gestionen.

Per tot això, els consellers i secretaris generals formen una elit professionalitzada, que es dedica a temps complet a la política, i que disposa d'una trajectòria en altres responsabilitats. De mitjana, han dedicat 10 anys als càrrecs públics, de manera exclusiva. La majoria n'ha exercit en la Generalitat Valenciana, i una part important en l'àmbit local. En altres paraules, els governants disposen d'una experiència política suplementària centrada en les institucions autonòmiques, sense les quals no haurien pogut desenvolupar una carrera política. Encara que l'experiència no varia gaire, els sotssecretaris i secretaris generals han exercit més càrrecs en l'àmbit local, i els consellers en l'àmbit de les institucions centrals. Aquesta dada manifesta una jerarquia entre uns i altres: els segons disposen d'una carrera més política, i els primers d'una més tècnica.

Pel que fa a les actituds i valors vers l'organització territorial de l'estat i l'autogovern, els individus mostren una homogeneïtat considerable, la qual explica, en part, el procés d'institucionalització. És clar que les decisions d'un govern són fruit de tensions i diferències entre les posicions de cada governant i de cada conselleria, però

l'acció realitzada també es deu a una voluntat compartida al voltant de la fidelitat amb el programa del president de la Generalitat.

Els individus són partidaris d'organitzar Espanya amb un sistema federal, que reconegui les nacionalitats i regions com les unitats constitutives, però es divideixen entre l'opció per un model homogeni, unitarista, o bé un d'asimètric. Per als primers, les comunitats autònomes haurien de disposar del mateix nivell de competències; per als segons, caldria reconèixer la diversitat de voluntats d'autogovern i per tant de poders efectius. Tots, però, justifiquen l'autonomia pel criteri de la democratització, d'acostar les decisions al poble, i sempre d'acord amb la voluntat dels ciutadans i dels polítics de disposar d'institucions pròpies. Per tant, també s'hi ha de basar l'autogovern valencià, que disposa del precedent de la iniciativa dels municipis i diputacions d'accedir a l'autonomia per la via de l'article 151, que el Govern central, a mans de la UCD, va aturar. Es fa evident la manca de reconeixement com a nacionalitat, com a comunitat política equiparable al País Basc, Catalunya, Galícia i, sobretot, Andalusia. D'una altra banda, també es valora l'oficialitat de la llengua pròpia com un element diferenciador de la Comunitat Valenciana, que cal reconèixer i promocionar des del poder públic.

L'acció de govern ha complert els objectius generals de dirigir la societat valenciana i de millorar l'eficàcia dels serveis públics, segons la percepció dels governants (86% d'acord). En menor mesura, ha recuperat o recreat una comunitat regional, en fornir una identitat col·lectiva, en provocar l'interès i la participació dels ciutadans en els afers públics, i en recuperar l'ús normal de la llengua pròpia (63% d'acord). En canvi, no ha servit per incidir en les decisions del Govern central (32% d'acord), ja que les comunitats autònomes no han participat, de manera efectiva, en les institucions centrals. A més, cal afegir-hi que el PSOE s'ha estructurat en un model centralista i fortament jerarquitzat, on la direcció ha controlat les anomenades federacions regionals. D'una altra banda, els serveis d'educació i sanitat s'esmenten com les polítiques més reeixides, i en menor mesura les accions que generen identitat i consciència col·lectives. Tanmateix, aquest darrer és un aspecte controvertit, ja que les polítiques de cohesió i consciència social es perceben com les menys reeixides, d'una banda, així com les mesures adaptades a les condicions socials i econòmiques valencianes, que no reproduïxen de manera automàtica les directrius del Govern central. Així mateix, l'ús del valencià o la manca d'articulació social i territorial també són deficitaris. D'acord amb aquesta perspectiva, la Generalitat Valenciana s'ha

configurat amb un poder autònom feble, al qual falta més voluntat i capacitat per consolidar una comunitat política, encara que l'Administració presta serveis de manera eficaç.

En conjunt, predomina una actitud regionalista moderada, però crítica amb la capacitat de la Generalitat i del PSPV-PSOE per definir una política pròpia, dins del marc de la descentralització de l'estat i del PSOE, de manera respectiva. Per exemple, s'afirma que la Generalitat no disposa d'una autonomia econòmica suficient, sinó que hauria de poder participar en la recaptació dels impostos, per tal d'assegurar-se de destinar els recursos a les polítiques que consideri. En canvi, el nivell competencial és considerat suficient, encara que s'acceptarien altres poders quan se n'especifiquen alguns de concrets -com, per exemple, la potestat de dissoldre anticipadament les Corts o les competències en seguretat ciutadana i trànsit. Un altre aspecte que suscita acord és la consideració que l'Administració de la Generalitat hauria de ser la principal, és a dir, que hauria d'incorporar els serveis propis de les diputacions provincials, les quals haurien de desaparèixer, i gestionar els serveis perifèrics de l'administració central.

Malgrat les mancances i els punts discordants esmentats, es constata que el Govern s'ha situat en una posició de preponderància en la política valenciana, en relació a altres institucions i actors. El president i els consellers formen part dels actors principals, al costat del Govern central i dels mitjans de comunicació, amb un protagonisme força superior a les diputacions provincials, als partits de l'oposició o als ciutadans, per exemple. De manera més clara, es considera que el Govern central, els mitjans de comunicació i les diputacions provincials haurien de rebaixar el pes, i n'haurien de guanyar els ciutadans i els partits de l'oposició. En altres paraules, es troba a faltar que els actors d'àmbit valencià protagonitzin les relacions de poder, que s'impliquin en els afers propis i completin la vida política de la col·lectivitat.

En un altre vessant, val la pena tractar els símbols institucionals, que reflecteixen i generen identitat col·lectiva i sentiment de pertinença. Pel que fa a la denominació de la comunitat autònoma, els individus accepten l'oficial, fruit del pacte estatutari, encara que remeti a una consideració administrativa. Tot i així, es prefereix la de País Valencià, que té connotacions civils modernes, i que ha estat pròpia dels partits de tradició democràtica. D'una altra banda, s'accepta la denominació de valencià per a la llengua

pròpia, que segueix la tradició i l'ús popular, i evita la referència a la unitat lingüística del català, perquè, altrament, suposaria més perjudicis que beneficis per consolidar-ne l'ús i el prestigi. Tanmateix, la controvèrsia entre els governants socialistes gira al voltant del règim de cooficialitat lingüística. De manera retòrica, s'accepten els principis de defensa i promoció del català, però les mesures efectives per garantir-los són defensats per una minoria, només. Hi ha una diferència substancial entre el reconeixement de la norma del bilingüisme i l'aplicació de les polítiques. Es nota, de manera especial, en el cas de l'ensenyament, en què la majoria prefereix mantenir les dues línies escolars i ha optat per a la línia en castellà per als fills; la minoria, però, preferiria que el català fos la llengua vehicular, o almenys tant usada com el castellà, i ha dut els fills a escoles en valencià. En canvi, pot sobtar que el tret cultural més definitori del poble valencià sigui la llengua, i en segon lloc el caràcter. Tot fa pensar que els individus s'identifiquen amb els elements que formen l'adscripció central de la valencianitat, però no es tradueix en una acció política que usi aquests elements per incorporar-los a les institucions i recrear una comunitat lingüística i cultural de manera plena.

Pel que fa a les posicions ideològiques, hi ha un sentiment d'identificació subjectiu valencià i espanyol alhora i fins i tot, per a una minoria predomina més el primer que el segon. Cal destacar, doncs, el sentiment de valencianitat, que és molt diluït entre els habitants de la comunitat autònoma. Malgrat la voluntat de les elits d'accedir a l'autonomia per l'article 151 i equiparar-se a les nacionalitats, encara no es disposa d'un suport ciutadà suficient, ni un sentiment regional predominant, com es reconeix. Per això, el poble valencià se sosté més pels trets culturals que comparteix o per disposar d'un govern autonòmic, que no pas per la voluntat i la consciència dels ciutadans de formar-ne part. Si els governants es consideren persones valencianistes, que assumeixen que la societat valenciana és un subjecte col·lectiu, amb una identitat pròpia i una voluntat de governar-se per mitjà de les institucions autonòmiques, entre els ciutadans hi manca aquesta consciència civil.

D'una altra banda, els governants se situen en posicions d'esquerra, i simpatitzen amb els partits, sindicats, mitjans de comunicació i organitzacions que també se situen en l'espai progressista. En aquest aspecte, doncs, també hi ha una homogeneïtat molt alta, fruit d'estudiar una elit que comparteix la militància, la trajectòria pública i una

mateixa formació política. Així, per exemple, les capçaleres de *El País* i *Levante* són les dues que serveixen per informar-se de l'actualitat espanyola i valenciana, perquè reflecteixen les postures amb les quals els individus s'identifiquen. No es poden deixar de banda, és clar, les relacions estretes entre els dirigents d'aquests diaris i del PSOE.

Finalment, pel que fa a les actituds sobre l'exercici del càrrec, val la pena comentar que l'experiència que els individus jutgen més rellevant varia de la manera següent: per als consellers, la trajectòria en els càrrecs electes (parlamentari i regidor); per als secretaris generals, els càrrecs en l'administració. Aquestes respostes confirmen la diferència entre les dues figures: els consellers són d'un perfil més polític, que prové de la representació ciutadana, disposa d'una activitat més externa. Els secretaris, en canvi, són figures internes, dirigeixen els serveis comuns del departaments. Finalment, els aspectes del càrrec que satisfan més i menys els governants serveixen per completar el retrat obtingut. Els consellers es divideixen entre els qui s'orienten per l'aplicació de les polítiques, pels resultats, i els qui s'orienten per la capacitat de construir l'autogovern, de determinar els objectius de la Generalitat. Dels secretaris generals se'n poden distingir tres grups. Els dos primers coincideixen amb els esmentats pels consellers, als quals cal afegir-n'hi un orientat per organitzar i fer funcionar l'administració.

Bibliografia

ABERBACH, Joel D.; PUTNAM, Robert D.; ROCKMAN, Bert A. (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press

AGUIAR, L. (1980), “La estructura del proceso de formación del Gobierno. El caso español en el marco del derecho comparado”, *Revista del Departamento de Derecho Público*, 6, 61-81

AGUILÓ, Lluís (1982), *L'autonomia*, València, Diputació Provincial de València (Col·lecció Descubrim el País Valencià, 13).

AGUILÓ, Lluís (1985), “El Gobierno”, a MARTÍN MATEO, Ramón (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, Madrid: Ministerio de Administración Territorial, Instituto de Estudios de Administración Local.

AGUILÓ, Lluís (ed.) (1992), *Els avantprojectes d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana*, València, Corts Valencianes.

AGUILÓ, Lluís (1994), *Les Corts Valencianes. Introducció al Dret Parlamentari Valencià*, València, Tirant lo Blanch

AGUILÓ, Lluís. “Cròniques Parlamentàries de les Corts Valencianes”, *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*. Generalitat Valenciana

AGUILÓ, Lluís. “La Comunidad Valenciana”, *Informe de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Instituto de Derecho Público

AJA, Eliseo (2003), *El estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza.

ALBERTÍ, Enoch et al. (2002), *Manual de dret públic de Catalunya*, Barcelona, Marcial Pons i Generalitat de Catalunya.

ALMOND, Gabriel A (1988) “The Return to the State”, *American Political Science Review*, 82, 853-874.

ALMOND, Gabriel A.; VERBA, Sidney (1989) *The Civic Culture. Political Attitudes and democracy in Five Nations*, Londres, Sage.

ALONSO GARCÍA, Enrique et al. (1985), *El Govern a la Constitució Espanyola i als estatuts d'autonomia*, Barcelona, Diputació de Barcelona

ÁLVAREZ CONDE, Enrique (coord.) (1996), *Las competencias de la Generalitat y sus recursos*, València, Generalitat Valenciana, Consell Valencià de Cultura (Estudio sobre el Estatuto Valenciano, 3)

- ANDUIZA, Eva et al. (1999), *Metodología de la ciencia política*, Madrid, CIS
- ARIÑO, Antonio; CASTELLÓ, Rafael (1999), “Bases socials i actitudinals dels electors valencians”, *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, 29, 121-143.
- ASENSI SABATER (1996), “Las Cortes Valencianas”, *Las instituciones autonómicas de la Comunidad Valenciana*, València, Consell Valencià de Cultura (Estudio sobre el Estatuto valenciano, II), 17-134.
- ASENSI SABATER, José (coord.) (1996), *Las instituciones autonómicas de la Comunidad Valenciana*, València, Consell Valencià de Cultura (Estudio sobre el Estatuto valenciano, II)
- AZAGRA, Joaquín (2000), “De país a comunitat, via estat: una lectura parcial”, *L'Avenç*, 251, 38-58
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano (1999), *Elites y conjuntos de poder en España (1939-1992)*, Madrid, Tecnos
- BAR, Antonio (1983), *El Presidente de Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*, Madrid, Civitas
- BAR, Antonio (1985a), “Artículo 99: nombramiento del Presidente del Gobierno”, ALZAGA, Óscar (ed.), *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, Madrid, Edersa, vol. 3, 89-135
- BAR, Antonio (1985b), “Artículo 100: nombramiento y separación de los miembros del Gobierno”, ALZAGA, Óscar (ed.), *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, Madrid, Edersa, vol. 3, 191-211
- BELTRAN, Adolf (2000), “Diaris i ciutadans al País Valencià”, *L'Avenç*, 251, 66-71
- BENEYTO, Pere J. (2000), *El asociacionismo empresarial como factor de modernización. El caso valenciano (1977-1997)*, València, Universitat de València, Confederación Empresarial Valenciana.
- BERGER; LUCKMANN (1989), *La construcció social de la realitat*, Barcelona, Herder.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L. (1998), “Altos cargos y control parlamentario”, *Claves de Razón Práctica*, 82, 14-21.
- BLONDEL, Jean; MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand (1993), *Governing Together*, London, St. Martin's Press.
- BODOQUE, Anselm (2000a), “Las elites políticas autonómicas: el Gobierno valenciano (1983-2000)”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 32, 63-106

BODOQUE, Anselm (2000b), *Partits i conformació d'elits polítiques autonòmiques. Transició política i partits polítics al País Valencià*, Barcelona, ICPS (Working Papers, 183)

BODOQUE, Anselm (2001), “Polítiques lingüístiques i fractures sociopolítiques al voltant de la identitat lingüística. Aproximació a la dimensió contemporània del conflicte lingüístic valencià”, *Revista de Llengua i Dret*, 36, 157-205.

BONCHEK, Mark S.; SHEPSLE, Kenneth A (1997), *Analyzing politics: rationality, behavior and institutions*, Nova York, Norton

BOTELLA, Joan (1997), “L'Élite Gouvernementale espagnole”, SULEIMAN, Ezra; MENDRAS, Henri (dir.), *Le Recrutement des élites en Europe*, París, La Découverte

BOUZAS, Ramón (2001), “El personal político en el marco del desarrollo de la Administración autonómica de Galicia”, Matas, Jordi (ed.), *El control político de la administración*, Barcelona, ICPS, 99-128.

BRENNAN, Geoffrey; BUCHANAN, James M. (1985), *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*, Nova York, Cambridge University Press. [traducció castellana: (1987), *La razón de las normas: economía política constitucional*, Madrid, Unión Editorial]

BUCHANAN, James. M.; TULLOCK, G. (1962), *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

BUDGE, Ian; KEMAN, Hans; WOLDENDORP, Jaap (2000), *Party Government in 48 Democracies (1945-1998). Composition, Duration, Personnel*, Dordrecht, Kluwer.

CAPO, Jordi (1983), *La institucionalización de las Cortes Generales*, Barcelona, Edicions Universitat de Barcelona.

CAPO, Jordi (1990), *La legislación estatal en la España democrática. Una aproximación politológica*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales (Cuadernos y Debates, 26).

CAPO, Jordi (1999), “Sistema electoral y gobernabilidad española”, *Revista Española de Ciencia Política*, 1, 1, 55-80.

CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press

CHOFRE SIRVENT, José F. (1996) “El Consell o Gobierno Valenciano”, ASENSI SABATER, José (coord.), *Las instituciones autonómicas de la Comunidad Valenciana*, València, Consell Valencià de Cultura (Estudio sobre el Estatuto valenciano, II), 137-181.

CHOFRE SIRVENT, José F. (1996) “El Presidente de la Generalitat Valenciana”, ASENSI SABATER, José (coord.), *Las instituciones autonómicas de la Comunidad*

Valenciana, València, Consell Valencià de Cultura (Estudio sobre el Estatuto valenciano, II), 1-16.

CLIMENT BARBERÀ, Juan (1996), “Las diputaciones en la Comunidad Valenciana. Una década de Ley de Bases de Régimen Local”, Diputació de Barcelona, *La provincia en el estado de les autonomías*, Barcelona, Marcial Pons, 187-222.

COLLER, Xavier; CASTELLÓ, Rafael (1999), “Las bases sociales de la identidad dual: el caso valenciano”, *REIS*, 88, 155-184

COLLER, Xavier (1999), “Circulación y conflicto en la elite política. El caso valenciano”, *Revista Valenciana d’Estudis Autonòmics*, 29, 193-221.

COLLER, Xavier (2004), “Los políticos valencianos en el contexto español”, *Revista Valenciana d’Estudis Autonòmics*, 41-42, 96-145.

COLOMER, Josep Maria (1994), “La elección de los presidentes autonómicos”, *Informe Pi i Sunyer sobre comunidades autónomas*, Barcelona, Diputació de Barcelona, 863-875.

Conselleria de Cultura, Educació i Ciència (1990), *L’ús del valencià en l’administració autonòmica*, València, Generalitat Valenciana.

COTTA, Maurizio (1986), “Los gobiernos”, PASQUINO, Gianfranco; BARTOLINI, Stefano; MORLINO, Leonardo; PANEBIANCO, Angelo (1986), *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial, 311-362

COTTA, Maurizio (2000), “Defining Party and Government”, BLONDEL, Jean; COTTA, Maurizio (ed.), *The Nature of Party Government*, Houndmills, Palgrave.

CRESPO HELLÍN, Félix, “Relaciones de la Comunidad Valenciana con otras comunidades autónomas”, SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio (coord.) (1993), *Los derechos constitucionales de los valencianos y el sistema de relaciones de la Comunidad Valenciana*, València, Generalitat Valenciana, Consell Valencià de Cultura, 191-206 (Estudio sobre el Estatuto Valenciano, 4).

CUCÓ, Alfons (1999), *El valencianisme polític (1874-1939)*, Catarroja i Barcelona, Afers.

CUCÓ, Josepa (1991), *El quotidià ignorat. La trama associativa valenciana*, València, Institució Valenciana d’Estudis i Investigació.

DAHL, Robert (1963), *Modern Political Analysis*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall

DAHL, Robert (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press.

DÍEZ PICAZO, L. M. (1988), “La estructura del Gobierno en el derecho español”, *Documentación Administrativa*, 215, 41-65

DREWRY, Gavin (2001), “Las instituciones políticas: enfoques jurídicos”, GOODIN, Robert; KLINGEMANN, Hans-Dieter (ed.), *Nuevo manual de ciencia política*, Madrid, Istmo, pàg. 284-303. [edició original en anglès del 1996].

EASTON, David (1965), *A Systems Analysis of Political Life*, Nova York, John Wiley

EASTON, David (1975), “A Re-Assesment of the Concept of Political Support”, *British Journal of Political Science*, 5.

FERNÁNDEZ MIRALLES, Sebastián (1998), “El control del Gobierno en el derecho parlamentario valenciano: las comparecencias del president del Consell”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 5, 91-126.

FERRANDO BADIA, Juan (coord.) (1993), *El proceso autonómico valenciano*, València, Generalitat Valenciana, Consell Valencià de Cultura (Estudio sobre el Estatuto Valenciano, 1)

FERRANDO BADIA, Juan (1996), “El Consell Valencià de Cultura”, *Las instituciones autonómicas de la Comunidad Valenciana*, València, Consell Valencià de Cultura (Estudio sobre el Estatuto valenciano, II), 220-262.

FERRÉ, Xavier (2001), *Abans i després de ‘Nosaltres els valencians’. Moviment polític de construcció nacional als anys seixanta*, Barcelona, Curial.

FRANCH, Vicent (1998), “Las elecciones autonómicas en la Comunitat Valenciana”, ALCÁNTARA, Manuel; MARTÍNEZ, Antonia (ed.), *Las elecciones autonómicas en España (1980-1997)*, Madrid, CIS, 445-501

GABRIEL, O. (1990), *Cambio social social y cultura política*, Madrid, Gedisa.

GANGAS, Pilar (1994), *El desarrollo organizativo de los partidos políticos españoles de implantación nacional*, tesi doctoral, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier (2000), “Las leyes autonómicas de mayoría reforzada. Notas para su configuración como categoría normativa”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 9, 143-166.

GARCÍA FERRANDO, Manuel *et al.* (1986), *El análisis de la realidad social: métodos y técnicas de investigación*, Madrid, Alianza

GARCÍA FERRANDO, Manuel; ARIÑO, Antonio (1999), *Los nuevos valores de los valencianos. La Comunidad Valenciana en la Encuesta Mundial de Valores (Una perspectiva comparada en el ámbito español)*, València, Fundació Bancaixa i Tirant lo Blanch.

GARCÍA FERRANDO, Manuel; BELTRÁN, M.; López-Aranguren, E. (1994), *La conciencia nacional y regional en la España de las autonomías*, Madrid, CIS.

- GARCÍA MORILLO, J.; MONTERO, José Ramón (1984), *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos (Colección Temas Clave de la Constitución Española)
- GARRIDO MAYOL, Vicente *et al.* (coord.) (2001), *El nacimiento del Estatuto Valenciano*, València, Fundación Broseta.
- GIDDENS, A. (1979), *Central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*, Londres, Macmillan.
- GOODIN, Robert E. (1996), “Institutions and their design”, *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press, pàg. 1-53.
- GOODIN, Robert E.; KLINGEMANN, Hans-Dieter (ed.) (2001), *Nuevo manual de ciencia política*, Madrid, Istmo. [edició original en anglès del 1996].
- GUAITA, A. (1978), “Secretarías de Estado y subsecretarios”, *Revista española de Derecho Administrativo*, 18, 333-357
- GUTIÉRREZ MIGUÉLEZ, Francisco Javier (1996), “El Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana”, *Las instituciones autonómicas de la Comunidad Valenciana*, València, Consell Valencià de Cultura (Estudio sobre el Estatuto valenciano, II), 315-341
- HAGUE, R. *et al* (1993), *Comparative Government and Politics. An Introduction*, Basingstoke: MacMillan.
- HALL, P. (1986), *Governing the Economy. The Politics of State: Intervention in Britain and France*, Cambridge/Oxford: Polity Press
- HALL, P.; TAYLOR, R. C. R. (1996), “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, 44: 5, 936-957.
- HAY, Colin (1995), “Estructura y actuación (agency)”, MARSH, David; STOKER, Gerry (ed.) *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial, 197-213.
- HAYEK, Friedrich A. (1978), *Derecho, legislación y libertad : una nueva formulación de los principios liberales de la justicia y de la economía política*, Madrid, Unión Editorial
- Institut d'Estudis Autònoms (1996), *Ante el futuro del Senado*, Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- IRURE, Tirso-Luis (1994), “Estratègies de modernització: l'experiència de l'administració de la Generalitat Valenciana”, *Autonomies*, 18, 115-139.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1998), *Altos cargos y directivos públicos*, Oñati, IVAP.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.; MESA, A. (1993), *La libre designación en la función pública vasca. Un estudio de la provisión de puestos de trabajo en las administraciones públicas*, Bilbao, Manu Robles Arangiz Institua, 20.

- KELLER, Suzanne (1963), *Beyond the Ruling Class*, Nova York, Random House.
- KING, Anthony (1975), "Executives", GREENSTEIN, Fred I.; POLSBY, Nelson W., *Handbook of Political Science*, Reading (Massachusetts), Addison-Wesley, volum 5, 173-256.
- KOEBLE, Th. (1995), "The New Institutionalism in Political Science and Sociology", *Comparative Politics*, 27: 2, 231-242
- LAVER, Michael; SHEPSLE, Kenneth (1990), "Coalitions and Cabinet Government", *American Political Science Review*, 84, 3, 873-890.
- LEVI, M. (1988), *Of Rule and Revenue*, Berkeley, University of California Press.
- LEVI, M. (1990), "A Logic of Institutional Change", COOK, K. S.; LEVI, M. (ed.), *The Limits of Rationality*, Chicago, Chicago University Press.
- LIJPHART, Arend (2000), *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel. [edició original en anglès del 1999]
- LIJPHART, Arendt (1995), *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Madrid, CEC
- LIPSET, Seymour Martin; ROKKAN, Stein (1992), "Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales", BATLLE, Albert (ed.), *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 231-273.
- LÓPEZ CALVO, José (1996), *Organización y funcionamiento del Gobierno*, Madrid, Tecnos
- LÓPEZ GUERRA, Luis (1988), "La posición constitucional del Gobierno", *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I, Madrid, IEF, 17-33
- LÓPEZ NIETO, Lourdes, et al. (2002), "Las relaciones entre parlamentos y gobiernos autonómicos: análisis preliminar de las funciones parlamentarias", SUBIRATS, Joan; GALLEGO, Raquel (ed.), *Veinte años de autonomía en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid, CIS, 31-68.
- LÓPEZ NIETO, Lourdes (2004), "Sistema representativo de la Comunidad Valenciana", LÓPEZ NIETO, Lourdes (coord.), *Relaciones entre gobiernos y parlamentos autonómicos*, Madrid, Senado, 463-488, (Colección Temas del Senado,12)
- LUKES, Steven (1985), *El poder: un enfoque radical*, Madrid, Siglo XXI. [edició original en anglès del 1974]
- MANHEIM, Jarol B.; RICH, Richard C. (1988), *Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política*, Madrid, Alianza. [edició original del 1986]

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, 78: 3, 734-749. [traducció castellana al número extraordinari de la revista Zona Abierta, 62/63, 1993]

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. (1989), *Rediscovering Institutions: the Organizational basis of Politics*, Nova York, The Free Press.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. (1995), *Democratic Governance*, Nova York, Free Press

MARCH, J. G.; SIMON, H. A. (1958), *Organizations*, Nova York, John Wiley [traducció castellana: (1994), *Teoría de la organización*, Barcelona, Ariel.]

MARCO MARCO, Joaquín J. (1997) "La investidura del presidente de la Generalidad. Su problemática", *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 3, 173-192.

MARSH, David; STOKER, Gerry (ed.) (1995), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial.

MARTÍN MATEO, Ramón (dir.) (1985), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, Madrid: Ministerio de Administración Territorial, Instituto de Estudios de Administración Local

MARTÍN, L. (1980), "Ante la reforma administrativa: los ministros y otros miembros del gobierno", *Documentación Administrativa*, 188, 233-346

MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, (1985), "El artículo 13 del Estatuto de Autonomía", a MARTÍN MATEO, Ramón (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, Madrid: Ministerio de Administración Territorial, Instituto de Estudios de Administración Local.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, (1996) "Participación política, autonomía y ley electoral. La ley electoral valenciana", *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 2 extra, 15-50.

MASCARELL, David (1999), "La comarcalización del sistema electoral valenciano", *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, 29.

MATAS, Jordi (1993), "La figura del secretari general en l'administració de la Generalitat de Catalunya", *Autonomies*, 17, 141-158.

MATAS, Jordi (1995), *Els alts càrrecs: política i administració a la Generalitat de Catalunya*, Barcelona, Generalitat de Catalunya.

MEMBRADO, Joan Carles; PIQUERAS, Juan (1995), "La política territorial de la Generalitat Valenciana: la comarcalització pendent", *Cuadernos de Geografía*, 58, 337-364.

MÉNDEZ, Mónica (2000), *La estrategia organizativa del PSOE (1975-1996)*, Madrid, CIS.

MESA, Adela (2000), *Administración y altos cargos de la Comunidad Autónoma Vasca*, Madrid, CIS.

MESA, Adela (2000), “La politización de las estructuras administrativas de las comunidades autónomas”, *Revista Española de Ciencia Política*, 1, 2, 211-235

MILLÁN, (1991), *Del PSOE al PSPV: anatomía de una escisión*, València, Víctor Orenge Editor.

MIRA, Joan (1985), *Crítica de la nació pura*, València, Tres i Quatre.

MOE, Terry M. (1984), “The New Economics of Organization”, *American Journal of Political Science*, 78, 739-777.

MOE, Terry M. (1990), “Political Institutions: the Neglected Side of the Story”, *Journal of Law, Economics and Organization*, 6, 213-253

MOLINA, C. F. (1979), “Ampliación del nivel político de la administración española en la actual etapa democrática: los secretarios de estado”, *Revista de Administración Pública*, 90, 97-166

MONTABES, Juan (ed.) (1998), *El Sistema electoral a debate: veinte años de rendimientos del sistema electoral español: 1977-1997*, Madrid, CIS.

MORATA, Francesc (1992), “Institucionalización y rendimiento político del estado autonómico. Un estudio comparado: Andalucía, Cataluña, Galicia y Comunidad Valenciana”, *Revista de Estudios Políticos*, 76, 255-297

MORELL, L. (1980), “El estatuto de los miembros del Gobierno”, *Documentación Administrativa*, 188, 73-104

NAVARRO RUIZ, José Carlos (1996), “El Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana”, *Las instituciones autonómicas de la Comunidad Valenciana*, València, Consell Valencià de Cultura, 264-289 (Estudio sobre el Estatuto valenciano, II)

NAVARRO RUIZ, José Carlos, “Las relaciones de la Comunidad Valenciana”, SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio (coord.) (1993), *Los derechos constitucionales de los valencianos y el sistema de relaciones de la Comunidad Valenciana*, València, Generalitat Valenciana, Consell Valencià de Cultura, 133-150 (Estudio sobre el Estatuto Valenciano, 4).

NICOLÁS MUÑIZ, J. (1980), “Programa político y legislativo del Gobierno”, *Documentación Administrativa*, 188, 385-413

NIETO, Alejandro (1984), *La organización del desgobierno*, Barcelona, Ariel.

NORTH, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Nova York, Cambridge University Press.

NOVO, Ainhoa (2000), “Altos cargos y directivos públicos en las diputaciones forales vascas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 58, 299-329.

OLIVER, Dawn (1991), *Government in the United Kingdom: the search for accountability, effectiveness and citizenship*, Milton Keynes, Open University Press

OLSON, M. C. (1982), *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, New Haven, Yale University Press.

ORTEGA, L. (1991), “El gabinete del presidente del Gobierno”, *Documentación Administrativa*

OSTROM, Elinor (1986), “An Agenda for the Study of Institutions”, *Public Choice*, 48, 3-25

OSTROM, Elinor (1990), *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*, Nova York, Cambridge University Press.

OTT, J. S. (1989), *The Organizational Culture Perspective*, Pacific Grove, Brooks & Cole.

OTTO, Ignacio de (1980), “La posición constitucional del Gobierno”, *Documentación Administrativa*, 188, 139-182.

PALLARÈS, Francesc (1992), “Las elecciones autonómicas de 1991 en la Comunidad Valenciana”, *Informe de las comunidades autónomas 1991*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 246-249

PANEBIANCO, Angelo (1990), *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Editorial. [edició original del 1982]

PANIAGUA, Juan Luis (ed.) (2000), *Gobierno y administración en las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos

PARSONS, Talcott (1969), *Politics and Social Structure*, Nova York, The Free Press

PEDERSEN, O. K. (1991) “Nine questions to a neo-institutional theory in political science”, *Scandinavian Political Studies*, 14, 125-148.

PERCHERON, A. (1985), “La socialisation politique”, GRAWITZ, M.; LECA, J., *Traité de Science Politique*, vol. 3, París, Presses Universitaires de France.

PÉREZ FRANCESCH, Juan Luis (1993), *El Gobierno*, Madrid, Tecnos. (Colección Temas Clave de la Constitución Española).

PETERS, B. Guy (2001), “Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo”, GOODIN, Robert; KLINGEMANN, Hans-Dieter (ed.), *Nuevo manual de ciencia política*, Madrid, Istmo, pàg. 304-324 [edició original en anglès del 1996].

- PIQUERAS, Andrés (1996), *La identidad valenciana. La difícil construcción de una identidad colectiva*, València, Generalitat Valenciana, Escuela Libre.
- POLSBY, Nelson W. (1968), “The Institutionalization of the US House of Representatives”, *American Political Science Review*, 62, 1, 144-168.
- PORRAS, Antonio; GUTIÉRREZ, Francisco; MORILLO, Ma. Luisa (2002), “La actividad legislativa de los parlamentos autonómicos, 1980-2000: agenda legislativa i mapa normativo”, SUBIRATS, Joan; GALLEGU, Raquel (ed.), *Veinte años de autonomía en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid, CIS, 167-201.
- POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press
- PUTNAM, Robert D. (1973), *The Beliefs of Politicians. Ideology, Conflict and Democracy in Britain and Italy*, New Haven, Yale University Press.
- PUTNAM, Robert D. (1976). *The Comparative Study of Political Elites*. New Jersey: Prentice-Hall.
- PUTNAM, Robert D. *et al.* (1981), “Sul rendimento delle istituzioni: il caso dei governi regionali italiani”, *Rivista Trimestrale del Diritto Pubblico*, 2, 438-479
- PUTNAM, Robert D.; LEONARDI, Robert; NANETTI, Raffaella (1982), “L’istituzionalizzazione delle regioni in Italia”, *Le Regioni*, 10, 1078-1107
- PUTNAM, Robert D. *et al.* (1983), “Explaining Institutional Success: the Case of Italian Regional Government”, *American Political Science Review*, 77, 55-74
- PUTNAM, Robert D. (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Presidencia del Gobierno (1981), *Acuerdos autonómicos*, Madrid (Colección Informe, 36).
- RAMIÓ, Carles; SUBIRATS, Joan (1996), “Los aparatos administrativos de las comunidades autónomas (1980-1995): entre el mimetismo y la diferenciación”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 45, II, 151-181.
- RAWLS, John (1995), *Teoría de la justicia*, Madrid, Fondo de Cultura Económica [edició original del 1971]
- RENIU, Josep Ma (2002), *La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*, Madrid, CIS.
- REQUEJO, Ferran (1998), *Zoom polític: democràcia, federalisme i nacionalisme des d’una Catalunya europea*, Barcelona, Proa.

- REVENGA SÁNCHEZ, M. (1988), *La formación del Gobierno en la Constitución española*, Madrid, CEC
- RHODES, R. (1995), “El institucionalismo”, MARSH, David; STOKER, Gerry (ed.) *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial.
- RHODES, R. A. W. (1994), “State-Building without a Bureaucracy: the Case of the United Kingdom”, BUDGE, I.; MCKAY, D. (ed.), *Developing democracy*, Londres, Sage
- RHODES, R. A. W. (1995), “From Prime Minister Power to Core Executive”, RHODES, R. A. W.; DUNLEAVY, P. (ed.), *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*, Londres, Sage
- RICHARDS, David (1996), “Elite Interviewing: Approaches and Pitfalls”, *Politics*, 16:3, 199-204.
- RIDAURA MARTÍNEZ, María Josefa, “Relaciones de la Comunidad Autónoma con los órganos del Estado”, SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio (coord.) (1993), *Los derechos constitucionales de los valencianos y el sistema de relaciones de la Comunidad Valenciana*, València, Generalitat Valenciana, Consell Valencià de Cultura, 151-190 (Estudio sobre el Estatuto Valenciano, 4)
- ROCKMAN, B. A.; WEAVER, R. K. (ed.) (1993) *Do Institutions Matter?*, Washington DC, Brooking Institution.
- ROTHSTEIN, Bo (2001), “La instituciones políticas: una visión general”, GOODIN, Robert; KLINGEMANN, Hans-Dieter (ed.), *Nuevo manual de ciencia política*, Madrid, Istmo, pàg. 199-246 [edició original en anglès del 1996].
- SÁNCHEZ CARRIÓN, Juan Javier (1992), *Análisis de tablas de contingencia*, Madrid, CIS.
- SÁNCHEZ CARRIÓN, Juan Javier (1995), *Manual de análisis de datos*, Madrid, Alianza
- SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio (1985) “La reforma del Estatuto” a MARTÍN MATEO, Ramón (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, Madrid: Ministerio de Administración Territorial, Instituto de Estudios de Administración Local
- SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio (coord.) (1993), *Los derechos constitucionales de los valencianos y el sistema de relaciones de la Comunidad Valenciana*, València, Generalitat Valenciana, Consell Valencià de Cultura (Estudio sobre el Estatuto Valenciano, 4)
- SANTACREU, José Miguel; GARCÍA ANDREU, Mariano (2002), *La transició democràtica al País Valencià*, Simat de la Vall digna, La Xara Edicions.

SANZ DÍAZ, Benito (1988), *Los socialistas en el País Valenciano: 1939-1978*, València, Edicions Alfons el Magnànim, Generalitat Valenciana.

SANZ DÍAZ, Benito (1990), *Sociología y política del socialismo valenciano 1939-1989*, València, Edicions Alfons el Magnànim, Generalitat Valenciana.

SANZ DÍAZ, Benito (1996), *L'oposició universitària al franquisme. València, 1939-1975*, València, Universitat de València.

SANZ DÍAZ, Benito (2002), *Rojos y demócratas. La oposición al franquismo en la Universidad de Valencia, 1939-1975*, València, CCOO.

SERRA, Inmaculada (2000), “Las élites políticas en la Comunidad Valenciana: una perspectiva de género”, *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, 31, 3-31.

SEVILLA MERINO, Julia (1996), “El Síndic de Greuges”, *Las instituciones autonómicas de la Comunidad Valenciana*, València, Consell Valencià de Cultura (Estudio sobre el Estatuto valenciano, II), 183-217

SHARE, Donald (1999), “From Policy-Seeking to Office-Seeking: the Metamorphosis of the Spanish Socialist Workers Party”, STROM, Kaare; MÜLLER, Wolfgang (ed.), *Policy, Office or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press.

SHEPSLE, Kenneth A. (1986), “Institutional Equilibria and Equilibrium Institutions”, WEISBERG, Herbert F. (ed.), *Political Science: the Science of Politics*, Nova York, Agathon Press, 51-81.

SHEPSLE, Kenneth A. (1989), “Studying Institutions, Some Lessons from the Rational Choice Approach”, *Journal of Theoretical Politics*, 1, 131-137.

SOLÉ TURA, Jordi (1985) “Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales”, Alonso García, Enrique *et al*, *El gobierno en la Constitución Española y en los estatutos de autonomía*, Barcelona, Diputació de Barcelona. (#repassar-ne les pàgines)+

SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique (1992), “El derecho a la información de los diputados: el artículo 7 del Reglamento de las Cortes Valencianas”, *Revista de las Cortes Generales*, 26, setembre, 43-68.

SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique; NAVARRO RUIZ, José Carlos (1996), “La Sindicatura de Cuentas”, *Las instituciones autonómicas de la Comunidad Valenciana*, València, Consell Valencià de Cultura, 291-314 (Estudio sobre el Estatuto valenciano, II)

STROM, Kaare; SWINDLE, Stephen M. (2002), “Strategic Parliamentary Dissolution”, *American Political Science Review*, 96, 3, 575-591.

TEZANOS, José Félix (1983), *Sociología del socialismo español*, Madrid, Tecnos.

VICIANO PASTOR, Roberto, “Los procesos de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana”, SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio (coord.) (1993), *Los derechos constitucionales de los valencianos y el sistema de relaciones de la Comunidad Valenciana*, València, Generalitat Valenciana, Consell Valencià de Cultura, 207-218 (Estudio sobre el Estatuto Valenciano, 4).

VISIEDO MAZÓN, Francisco J. (1997), “La cuestión de confianza: singularidad de su regulación en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 4, 443-468.

XAMBÓ, Rafael (2001), *Comunicació, política i societat. El cas valencià*, València, Edicions 3 i 4.

WEBER, Max (1991), *¿Qué es la burocracia?*, Buenos Aires, Leviatan.

WEINGAST, Barry R. (2001), “Las instituciones políticas: perspectivas de elección racional”, GOODIN, Robert; KLINGEMANN, Hans-Dieter (ed.), *Nuevo manual de ciencia política*, Madrid, Istmo, pàg. 247-283 [edició original en anglès del 1996].

WILLIAMSON, O. E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, Nova York, Free Press.

Annex I. Nota metodològica

L'univers d'estudi

El Govern és format pel conjunt d'individus que han estat designats pel criteri polític, és a dir, gràcies a la confiança de la majoria de les Corts Valencianes. Això inclou, doncs, els membres del Consell (el president i els consellers), els alts càrrecs (els sotssecretaris generals, els secretaris generals i els directors generals) i els membres dels gabinets dels consellers. En el període estudiat (1983-1995), la xifra total de persones ascendeix a 367. Tanmateix, el capítol es basa, només, en una part d'aquest grup. Més exactament, en els consellers, els sotssecretaris i els secretaris generals. Això respon a dos motius: primer, es vol limitar l'estudi a les persones que són titulars d'un òrgan, que són responsables de comandar una unitat de l'administració. Això exclou els membres dels gabinets dels consellers. És a dir, se seleccionen els individus d'acord amb el mètode institucional (la posició de l'individu en l'estructura en defineix les capacitats i responsabilitats). Aleshores, la composició és de 210 individus. Segon, es vol limitar l'estudi a les persones que dirigeixen el Govern, les que orienten l'activitat de tota la Generalitat. El president i els consellers en són els responsables, ja que només ells formen el Consell. En canvi, seleccionar els sotssecretaris i secretaris generals requereix una justificació suplementària. A diferència dels directors generals i dels caps de gabinet, aquests alts càrrecs formen la reunió de secretaris. Es tracta d'un òrgan, sense cap altra denominació específica, que prepara les reunions del Consell. Per això, obtenen una visió de conjunt de l'activitat del Govern, ja que reuneix responsables de tots els departaments. De fet, les qüestions menys polèmiques queden preacordades en aquest òrgan, que el Consell ratifica. La part menys controvertida de les decisions de govern s'hi allibera. D'una altra banda, els sotssecretaris i secretaris generals despleguen l'autoritat a tot el departament o conselleria. Les facultats de direcció els capaciten per relacionar-se amb els altres departaments (reunió de secretaris generals, comissions interdepartamentals, consells i organismes diversos), amb altres institucions (Corts Valencianes) i per coordinar l'activitat de tota la conselleria. Després del conseller, és el segon càrrec amb capacitats i facultats sobre tot el departament. En canvi, els directors generals són responsables de comandar uns serveis i unitats, només. Els caps dels gabinets, finalment, assessoren el consellers, però no són responsables de

cap servei. Per tant, només els consellers i secretaris disposen d'atribucions sobre l'activitat de tot el Govern.

Relació de persones entrevistades

Consellers

- 1 Azagra Ros, Joaquín
- 2 Berenguer Fuster, Luis
- 3 Birlanga Casanova, Antonio
- 4 Blasco Castany, Rafael
- 5 Bono Martínez, Emèrit
- 6 Bru Parra, Segundo
- 7 Burriel de Orueta, Eugenio
- 8 Císcar Casaban, Ciprià
- 9 Colomer Sala, Joaquín
- 10 Domènech Pastor, Miguel
- 11 Escarré Esteve, Antonio
- 12 Font de Mora Montesinos, Luis
- 13 García Reche, Andrés
- 14 Guardiola Sellés, Felipe
- 15 López Blasco, Andreu
- 16 Llombart Rosa, Vicent
- 17 Martínez Estévez, Aurelio
- 18 Millana Sansaturio, Miguel Ángel
- 19 Pedraza Martínez, Pilar
- 20 Romero González, Joan
- 21 Sanahuja Sanchis, Francisco Javier
- 22 Sevilla Jiménez, Martín
- 23 Soler Marco, Vicent

Sotssecretaris i secretaris generals

- 24 Aguilar Belda, Ramón
- 25 Boquera Matarredona, Vicente
- 26 Beltran Fos, Enric
- 27 Blasco Castany, Jordi
- 28 Camps Ruiz, Luis Miguel

- 29 Castelló Roselló, Vicent
- 30 Climent Barberà, Juan
- 31 Climent Espí, Joan Vicent
- 32 Domènech Martínez, José Fermín
- 33 Ferrer Fombue na, Rafael
- 34 Franco Vila, José Antonio
- 35 Garcia Maties, Rafael
- 36 Godoy García, José Antonio
- 37 Gregori Marí, Francisco Luis
- 38 Guillén Hurtado, Juan Carlos
- 39 Hernández Royo, Antonio
- 40 Ibars Montero, José Antonio
- 41 Jaime Pastor, Vicente
- 42 Juan Fenollar, Rafael de
- 43 Lagarto Fernández, José
- 44 Leyda Gilabert, Antoni
- 45 López Estornell, Manuel
- 46 Lloret Llorens, Juan Antonio
- 47 Martínez Martínez, Luis Felipe
- 48 Mazón Hernández, Miguel
- 49 Ortells Ramos, Manuel
- 50 Palafox Gámir, Isabel
- 51 Pastor Javaloyes, Daniel
- 52 Prieto Barrero, Manuel
- 53 Puente Roig, José Fernando
- 54 Puig Ferrer, Joaquim
- 55 Ríos Aragüés, Fernando
- 56 Sarrià Morell, Antoni
- 57 Signes Núñez, Francesc
- 58 Todolí Femenia, Vicent
- 59 Valls Tomàs, Maria Teresa
- 60 Vera Llorens, José Luis
- 61 Vercher Garrigós, Vicent
- 62 Villamarín Vázquez, José Luis

Relació de persones sense entrevistar

Consellers

- 1 Coll Comín, José María (†)

Sotssecretaris i secretaris generals

- 2 Fluvià Rodríguez, Maria Teresa
- 3 Frontera Martínez, Vicent (†)
- 4 Giner Duran, Dolores
- 5 Laullón Redón, José María
- 6 Oltra Climent, Rafael Francisco
- 7 Puerto Burzuri, Francisco Javier

La fitxa tècnica

Univers d'estudi: consellers, sotssecretaris i secretaris generals del període 1983-1995.
Entrevistes planificades: 24 consellers i 44 sotssecretaris i secretaris generals (68 individus).

Entrevistes realitzades: 23 consellers i 39 sotssecretaris i secretaris generals (62 individus) (91% de l'univers). De l'univers d'estudi, 2 persones eren mortes i 5 van rebutjar de manera explícita de ser entrevistades.

Marge d'error: $\pm 3,8\%$ (amb $p=q=0.5$).

Nivell de confiança: 95,44%.

Les entrevistes van ser realitzades personalment per l'autor de l'estudi, excepte una, tramesa per correu i emplenada pel mateix entrevistat.

Dates de realització de les entrevistes: entre el 20 de març i el 20 de novembre del 2001 (consellers), i entre el 3 de juny i el 26 de setembre del 2002 (sotssecretaris i secretaris generals).

Durada mitjana de les entrevistes: 2 hores (desviació típica de 50 minuts).

L'anàlisi estadística

Les variables de les entrevistes es treballen amb tècniques estadístiques descriptives i d'anàlisi bivariada. Cal fer una primera consideració sobre el tipus de dades obtingudes: en general, es tracta de dades nominals, i en alguns casos ordinals. En canvi, les dades d'escala, numèriques, són comptades (nombre de fills, edat, durada dels càrrecs i de la filiació al partit). Per tant, les tècniques d'anàlisi hi queden condicionades (Richards, 1996). Així, una bona part del capítol descriu els valors de cada variable, estandarditzats, que es presenten en percentatges de resposta. En el cas de les variables que mesuren les actituds, s'han elaborat unes escales i índexs per oferir, en un sol indicador, el sentit i la intensitat de l'actitud.

Un dels problemes metodològics més comuns de les enquestes que mesuren actituds i opinions consisteix a assignar un sol valor a una actitud complexa. Cada actitud es compon de diversos elements, que poden variar en l'orientació, el grau i la intensitat. Per tant, calen instruments que compreguin tots els components, que els detectin i els mesurin, però que siguin prou concisos per resumir, de manera significativa, l'abast de l'actitud. Les escales conformen una de les tècniques més emprades. Consisteixen a combinar un nombre limitat d'indicadors en una sola mesura que representi el concepte més ampli del qual formen part. Reunir diversos indicadors permet extreure conclusions sobre l'objecte al qual es refereixen, així com per

contrastar les diferències d'intensitat entre els individus sobre una actitud complexa. Les escales serveixen per emetre un judici sobre el tipus d'actitud de l'univers d'estudi. Mesuren, de manera unificada, un concepte. La puntuació expressa el grau en el qual els individus manifesten el concepte.

Elaborar una escala presenta dos riscos principals: la validesa i la fiabilitat. La validesa fa referència, en aquest cas, a la relació entre les afirmacions de l'escala i el concepte que es vol mesurar. És a dir, cal que cada component, cada pregunta o sentència, estableixi una relació directa amb el concepte. També fa referència a la complitud de l'escala, que ha de recollir tots els components essencials de l'actitud. És a dir, el conjunt d'affirmacions o preguntes els han de reunir tots. D'una altra banda, la fiabilitat fa referència a la coherència entre les afirmacions de l'escala. Si es compleix, significa que el conjunt completa la informació més que qualsevol afirmació individual. Significa que els components de l'escala es relacionen entre ells d'una manera coherent i significativa.

Les escales que s'han plantejat en l'enquesta combinen la tècnica de Likert i de Guttman. La primera consisteix a presentar a l'entrevistat una sèrie d'enunciats que requereixen un judici de valor. Cada enunciat manifesta la conformitat o la disconformitat amb un component. En combinar-se enunciats conformes amb d'altres disconformes, es pretén minimitzar el risc que els individus tendixin a respondre igual totes les afirmacions, és a dir, que exposin respostes mediatitzades. Tanmateix, no es pregunta als entrevistats quin grau d'acord mantenen amb les afirmacions, sinó si s'hi mostren favorables o desfavorables. En altres paraules, les respostes es dicotomitzen i, doncs, es simplifiquen. D'aquesta manera s'evita el risc de considerar diverses categories d'acord o de desacord, i doncs diverses categories de resposta. Si l'acord es mesurés de manera ordinal (molt d'acord, bastant, etc.), les categories de resposta no establirien intervals coneguts i iguals, ja que la diferència en el grau d'acord o de desacord pot variar entre individus i entre afirmacions. Per tant, sumar les puntuacions de cada resposta perdria significat i fóra erroni.

Per evitar aquest risc, les respostes es dicotomitzen, d'una banda. D'una altra, s'empra la tècnica de Guttman, que es basa en el supòsit que algunes actituds es relacionen entre elles, de manera que és més probable adoptar-ne unes si prèviament se

n'han adoptat unes altres. Les actituds reflecteixen una intensitat, i se suposa que per adoptar una actitud més extrema, cal adoptar o acceptar actituds més laxes. Així, les afirmacions que es plantegen als entrevistats es relacionen perquè les més intenses pressuposen les menys intenses. La resposta que reflecteix el tret o característica mesurat rep el valor 1, i la resposta que menys la reflecteix rep el valor 0. Així, se suposa que hi ha una relació lògica, ordinal, entre les opcions de l'escala. Aquesta tècnica, a més de proporcionar un procediment per resumir el grau en el que cada individu comparteix una actitud, serveix també per avaluar el grau en el qual un conjunt de components respon al supòsit d'ordinalitat.

Pel que fa a l'anàlisi estricta, l'estudi es basa en les relacions bivariades, i emprà la tècnica de les taules de contingència, perquè permeten estudiar la relació entre diverses variables nominals o ordinals. Com a mesura d'associació, s'empra la diferència de proporcions (d), que compara parelles de categories (formades per una categoria de la variable dependent i una categoria de la variable independent). Com se sap, pren valors absoluts compresos entre 0 i 1. D'acord amb Sánchez Carrión, no es pot resumir en un estadístic la informació d'una taula que relacioni variables nominals amb més de dues categories cada una. Per exemple, "de un estadístico que resumiera la relación entre el estado civil y el voto nunca se podría sacar información sobre el voto de cada uno de los grupos o categorías de estado civil y sus diferencias con relación a los demás." (1992: 29) La informació que ens interessa, justament, ha de permetre comparar si, per exemple, els individus que van militar en el PSPV provenen de sectors més populars que els que van militar en el PCE, però menys que els que van militar en el PSP. Per això, en aquest tipus de variables no s'utilitza cap estadístic del tipus de la Phi, la V de Cramer o la Lambda. D'una altra banda, totes les associacions entre les variables s'han contrastat amb la prova del Gi quadrat, de manera que són significatives, des del punt de vista estadístic. És a dir, els resultats de les taules de contingència es poden generalitzar al conjunt de la població d'estudi. Les associacions entre les categories de les variables, a més, s'han contrastat amb l'anàlisi dels residus, de manera que l'estudi només pren en compte les d significatives. Per això, només s'han inclòs les taules de contingència en què la majoria de les associacions entre les categories (d) són significatives. Així, si entre dues variables no hi ha relació, o només n'hi ha entre algunes categories, s'esmenta en el text, perquè pot ser tant o més explicatiu que si n'hi hagués, però no s'inclou la taula de contingència completa.

El qüestionari

I. FORMACIÓ PROFESSIONAL I FUNCIONS DEL CÀRREC

1. ¿Quin aspecte del càrrec de conseller/secretari general el va satisfer més?

2. ¿Quin aspecte del càrrec el va satisfer menys?

3. ¿Quin havia estat el seu itinerari professional abans de ser conseller/secretari general?

4. ¿Ha estat regidor o alcalde d'algun municipi?

- a) Sí
- b) No

a. *En cas afirmatiu, ¿de quina localitat? ¿entre quins anys? ¿per quin partit?*

5. ¿Quina importància haurien de tenir els criteris següents per nomenar un conseller/secretari general: molta, bastant, poca o cap?

- a) Molta
- b) Bastant
- c) Poca
- d) Cap

- 1 La sintonia personal entre el President de la Generalitat/conseller i el candidat.
- 2 L'experiència del candidat en càrrecs de l'administració.
- 3 L'opinió del sector social que el candidat ha de governar.
- 4 La trajectòria del candidat en el partit.
- 5 L'experiència en el món professional privat.
- 6 La sintonia política entre el President de la Generalitat/conseller i el candidat.
- 7 Els coneixements tècnics del candidat sobre el sector que ha de governar.
- 8 L'opinió dels sectors del partit.
- 9 La trajectòria del candidat en càrrecs públics de regidor, diputat o senador.

6. En el seu cas, ¿per quins motius creu que va ser nomenat conseller/secretari general? (màxim de 3 respostes)

7. Després de ser conseller/secretari general, ¿quina ha estat la seva trajectòria professional?

8. ¿Li van oferir algun càrrec que vostè refusés?

- a) Sí
- b) No

a. *En cas afirmatiu, ¿de quin càrrec es tractava?*

9. ¿Quines creu que són les funcions més importants d'un conseller? [dues opcions]

10. A banda d'aquestes, ¿quines de les següents considera més importants? [dues opcions]

- 1 Negociar les polítiques amb els grups afectats.
- 2 Formar un bon equip d'alts càrrecs.
- 3 Emprendre polítiques innovadores.
- 4 Impulsar la discussió política en el Consell.
- 5 Decidir les prioritats del departament.
- 6 Una altra, ¿quina?

Als sotssecretaris i secretaris generals

11. ¿Quines creu que són les funcions més importants d'un secretari general? [dues opcions]

12. ¿Quina importància atorga a les següents qualitats en un secretari general: molta, bastant, poca o cap?

- a) Molta
- b) Bastant
- c) Poca
- d) Cap

- 1 Ser un bon gestor de l'organització.
- 2 Ser un bon gestor dels pressupostos.
- 3 Ser un bon polític.
- 4 Ser un bon especialista de les matèries del departament.

13. A banda d'aquestes, ¿quines creu que ha de tenir un secretari general?

14. ¿Quina experiència considera que hauria de ser més important per arribar a conseller/secretari general: en el món professional privat, en l'administració, en el partit o en els càrrecs públics electius (regidor, alcalde, diputat, senador)?

- a) En el món professional privat
- b) En l'administració

- c) En el partit
- d) En els càrrecs públics electius (regidor, alcalde, diputat, senador)
- e) Una altra, ¿quina?

II. LA POLÍTICA VALENCIANA

21. ¿Quin grau d'influència van tenir en el conjunt de la Comunitat Valenciana, durant els anys de govern de Lerma, els grups, càrrecs i institucions següents: molt, bastant, poc o gens?

- a) Molt
- b) Bastant
- c) Poc
- d) Gens

- 1 El president de la Generalitat
- 2 Els consellers
- 3 Els secretaris generals
- 4 El Govern central
- 5 Les diputacions provincials
- 6 L'oposició
- 7 Les organitzacions patronals
- 8 Els sindicats
- 9 L'església
- 10 Els mitjans de comunicació
- 11 Els ciutadans
- 12 Les institucions de la Unió Europea

22. ¿Creu que n'haurien d'haver tingut més, menys o el mateix?

23. ¿En quina mesura les institucions autonòmiques han complert els objectius següents: molt, bastant, poc o gens?

- a) Molt
- b) Bastant
- c) Poc
- d) Gens

- 1 Governar plenament la societat valenciana.
- 2 Recuperar la identitat col·lectiva.
- 3 Fer créixer l'interès i la participació ciutadana en els afers valencians.
- 4 Millorar l'eficàcia i l'eficiència en la prestació dels serveis públics.
- 5 Intervenir en les decisions del Govern central referides a la Comunitat Valenciana.
- 6 Recuperar l'ús normal del valencià.

24. Si féssim un balanç de l'activitat del Consell des de 1983 fins al 1995, ¿quina política diria que ha estat la més important? ¿i en segon lloc?

25. ¿I quina diria que ha estat la menys reeixida? ¿i en segon lloc?

Als sotssecretaris i secretaris generals

15. La Llei de Govern esmenta tres tipus de càrrecs de designació política a l'administració, ¿quants considera que n'hi hauria d'haver?

- a) Més que a la Llei
- b) Els mateixos que a la Llei
- c) Menys que a la Llei

a. [Si respon a o c] ¿Quins afegiria o reduiria?

16. [Si respon a o b a la pregunta 12] ¿Per quin dels criteris següents s'haurien de nomenar els sotssecretaris generals?

- a) Només tècnics
- b) Més tècnics que polítics
- c) Tant tècnics com polítics
- d) Més polítics que tècnics
- e) Només polítics

17. ¿I els secretaris generals?

- a) Només tècnics
- b) Més tècnics que polítics
- c) Tant tècnics com polítics
- d) Més polítics que tècnics
- e) Només polítics

18. ¿I els directors generals?

- a) Només tècnics
- b) Més tècnics que polítics
- c) Tant tècnics com polítics
- d) Més polítics que tècnics
- e) Només polítics

19. ¿Quins motius poden justificar el cessament d'un conseller/secretari general?

20. En el seu cas, ¿per quin motiu va deixar el càrrec?

26.A continuació li llegiré una sèrie de frases. Digui'm si us plau si hi està més aviat a favor o més aviat en contra:

- a) Més aviat a favor
- b) Més aviat en contra

1 La política valenciana s'ha de considerar, sobretot, com una part més de la política espanyola.

2 Les polítiques que defensa el PSOE s'han de prendre de manera descentralitzada entre les federacions del partit.

3 Com que un mateix partit ha governat alhora a Espanya i a la Generalitat, els interessos valencians han tingut una consideració suficient.

4 Han rebut més atenció del Govern central les comunitats autònomes dirigides per partits autonòmics.

5 La Comunitat Valenciana ha tingut el pes polític dins d'Espanya equivalent al seu pes econòmic i demogràfic.

6 En el marc de la UE, les regions han de ser menys dependents dels governs centrals.

7 L'administració perifèrica de l'Estat hauria de passar a mans de la Generalitat.

8 El finançament de la Comunitat Valenciana garanteix una autonomia econòmica suficient.

9 El Govern central ha de controlar i limitar la descentralització.

10 Les diputacions provincials haurien de desaparèixer.

11 La Generalitat hauria de recaptar o tenir més participació en els impostos directes.

12 En les eleccions valencianes, s'hauria de rebaixar el mínim del 5% dels vots per accedir a les Corts.

27.¿Quina de les denominacions següents li agrada més per referir-se a la seva comunitat autònoma?

- a) Comunitat Valenciana
- b) País Valencià
- c) Regne de València
- d) Una altra ¿quina?

28.¿I quina bandera s'estima més que la representi?

- a) La senyera amb franja blava vora el pal

b) La senyera de quatre franges roges sobre fons groc

c) Una altra ¿quina?

29.A continuació li llegiré una sèrie frases. Digui'm si us plau si hi està més aviat a favor o més aviat en contra:

- a) Més aviat a favor
- b) Més aviat en contra

1 El valencià i el castellà es troben en una situació d'igualtat en l'ús social.

2 L'ús del valencià a l'administració autonòmica és suficient.

3 El valencià serveix per a la família i les festes populars, i el castellà per a la política i els negocis.

4 La Generalitat ha de fer servir preferentment el valencià i promoure'l en l'àmbit econòmic.

5 La recuperació del valencià depèn de cada individu, i no de les institucions.

Als sotssecretaris i secretaris generals

1 El castellà ha de ser la llengua de treball a l'administració valenciana.

2 La RTVV ha d'emetre preferentment en valencià.

3 El valencià serveix per a la família i les festes populars, i el castellà per a la política i els negocis.

4 El valencià hauria de ser un requisit per accedir a treballar a la Generalitat.

5 Actualment, l'ús del valencià és un ús normal.

a. ¿Què significa, per a vostè, l'ús normal del valencià?

30.¿Amb quina de les definicions següents sobre el valencià se sent més identificat?

a) El valencià, idioma històric i propi de la Comunitat Valenciana, forma part del sistema lingüístic que els corresponents estatuts d'autonomia dels territoris hispànics de l'antiga Corona d'Aragó reconeixen com a llengua pròpia (Llei 7/1998 de Creació de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua).

b) El valencià és una variant del català.

c) El valencià és la mateixa llengua que el català.

d) El valencià és un idioma diferent al català.

e) Una altra ¿quina?

Si ha respost a, b, c ¿l'Estatut hauria de fer referència a la vinculació de la llengua pròpia de la Comunitat Valenciana, Illes Balears i Catalunya?

- a) Sí
- b) No

¿Quin motiu donaria per justificar aquesta resposta? [resposta oberta]

31. ¿Quin grau d'influència van tenir els càrrecs i òrgans següents del partit en el nomenament dels consellers: molt, bastant, poc o gens?

- a) Molt
- b) Bastant
- c) Poc
- d) Gens

- 1 El secretari general del PSOE
- 2 La Comissió Executiva Federal del PSOE
- 3 El secretari general del PSPV-PSOE
- 4 La Comissió Executiva Nacional del PSPV-PSOE
- 5 El grup parlamentari socialista de les Corts Valencianes
- 6 Els secretaris generals comarcals

32. ¿I en confeir les llistes per a les Corts Valencianes?

- 1 El secretari general del PSOE
- 2 La Comissió Executiva Federal del PSOE
- 3 El secretari general del PSPV-PSOE
- 4 La Comissió Executiva Nacional del PSPV-PSOE
- 5 El grup parlamentari socialista de les Corts Valencianes
- 6 Els secretaris generals comarcals
- 7 Els consellers

33. ¿I en confeir les llistes per al Congrés i Senat de les províncies valencianes?

- 1 El secretari general del PSOE
- 2 La Comissió Executiva Federal del PSOE
- 3 El secretari general del PSPV-PSOE
- 4 La Comissió Executiva Nacional del PSPV-PSOE
- 5 Els diputats i senadors sortints per Alacant, Castelló i València
- 6 Els secretaris generals comarcals
- 7 Els consellers

34. L'Estatut fa referència al poble valencià. ¿Quin d'aquests tres elements explica millor l'existència d'aquest poble?

- a) Els trets culturals
- b) La consciència i voluntat de ser valencià
- c) Les institucions autonòmiques

35. ¿Quin tret cultural diria que defineix millor el poble valencià? [resposta oberta]

36. Pel que fa al seu sentiment d'identitat, ¿amb quina frase se sent més còmode?

- a) Em sento només espanyol
- b) Em sento més espanyol que valencià
- c) Em sento tan espanyol com valencià
- d) Em sento més valencià que espanyol
- e) Em sento només valencià
- f) Una altra, ¿quina?

Només als secretaris i sotssecretaris generals

37. ¿Es considera valencianista?

38. ¿Què significa, per a vostè, el valencianisme?

39. ¿Quina d'aquestes frases considera que defineix millor Espanya?

- a) una nació
- b) un estat format per diverses nacions
- c) una altra, ¿quina?

a. [Si respon a] ¿Considera que la Comunitat Valenciana és una nacionalitat històrica?

- a) sí
- b) no

b. [Si respon b] ¿Quines nacions hi ha a Espanya? [resposta oberta]

40. ¿Quin model d'estat prefereix per a Espanya?

- a) Un estat unitari
- b) Un estat autonòmic [anar a la P33b]
- c) Un estat federal [anar a la P33c]

- d) Una confederació [anar a la P33c]
e) Un altre ¿quin?
- b. [si respon b] ¿Quin tipus d'estat autonòmic voldria?
- a) Un estat on tots els territoris tinguessin el mateix nivell d'autonomia.
b) Un estat amb diversos nivell d'autonomia.
- c. [si respon c, d] ¿Quin tipus d'estat federal/confederal voldria?
- a) Un estat federal simètric.
b) Un estat federal asimètric.
- 41.¿Quins arguments poden justificar que un territori disposi d'autogovern? [resposta oberta]
- 42.Les comunitats autònomes i el govern central debaten sovint sobre les competències. ¿Creu que el nivell de competències de la Comunitat Valenciana és satisfactori?
- a) sí
b) no
- 43.¿I el de finançament?
- a) sí
b) no
- b. [si respon que sí a la 35] ¿Quines facultats o competències és partidari que la Generalitat assumeixi?
- 44.A continuació li esmentaré algunes matèries sobre les quals la Generalitat no té competència. ¿Creu que n'hi hauria de tenir?
- a) Sí
b) No
- 1 Presons
2 Policia (Seguretat ciutadana i trànsit)
3 Recaptar o tenir més participació en els impostos directes
- 4 Calendari electoral propi (com Andalusia, p. ex.)
- 45.¿De quin dels elements següents depèn més que la Comunitat Valenciana pugui completar l'autogovern?
- a) La voluntat política del PP i del PSPV-PSOE de més autogovern
b) Tenir polítics valencians en els càrrecs del Govern central
c) La voluntat del BNV o d'UV de més autogovern, si formessin part del Consell
d) La decisió del Govern central de traspasar més competències
e) La concessió de més competències a d'altres les comunitats autònomes
f) Una altra, ¿quina?
- 46.Pel que fa al Senat, ¿considera que caldria reformar-lo, deixar-lo com està o bé dissoldre'l?
- a) Reformar-lo
b) deixar-lo com està
c) Dissoldre'l
- a. [si respon que caldria reformar-lo] A continuació li llegiré una sèrie frases. Digui'm si us plau si hi està més aviat a favor o més aviat en contra:
- a) Més aviat a favor
b) Més aviat en contra
1. A les eleccions al Senat, la circumscripció hauria de ser la comunitat autònoma i no la província.
2. El Senat hauria de votar, de manera vinculant, les lleis que afectin les competències de les comunitats autònomes (+)
- 3.Totes les llengües cooficials s'haurien de poder utilitzar en el Senat.
- 47.A continuació li llegiré un frase sobre el Tribunal Constitucional, com a institució que dirimeix els conflictes de competències entre el Govern central i els autonòmics. Digui'm si us plau si hi està més aviat a favor o més aviat en contra:
- a) Més aviat a favor
b) Més aviat en contra

1 Les comunitats autònomes haurien de designar una part dels membres del Tribunal Constitucional.

III. LA FILIACIÓ POLÍTICA

48. Actualment, ¿a quin partit està afiliat?

49. [Si ho està] ¿Quin any s'hi va afiliar?

50. ¿De quina agrupació local és membre actualment?

51. ¿Ha estat abans d'una altra agrupació?

- a) Sí
- b) No

a. *En cas afirmatiu*, ¿de quines?

52. ¿Quins càrrecs ha tingut en el partit? ¿Entre quins anys?

53. ¿Havia estat afiliat a algun partit, anteriorment?

- a) Sí
- b) No

a. *En cas afirmatiu*, ¿a quins?

b. ¿Quan s'hi va afiliar?

c. ¿Quan s'hi va donar de baixa?

d. ¿Quins càrrecs va tenir-hi?

e. ¿Entre quins anys?

54. ¿Quina simpatia té per les organitzacions següents? Respongui segons l'escala entre 0 (cap simpatia) i 10 (tota la simpatia).

partits

1 PSPV-PSOE

2 PP

3 EUPV

4 BNV

5 UV

sindicats

6 UGT

7 CCOO

8 Unió de Llaureadors

9 STEPV

patronals

10 CIERVAL

11 L'Empresarial

mitjans de comunicació escrits

12 Levante

13 Las Provincias

14 Diario de Valencia

15 El Temps

16 El Mediterráneo

17 Informació

associacions

18 Acció Cultural del País Valencià

19 Club de Encuentro Manuel Broseta

20 Real Academia de Cultura Valenciana

55. ¿Quins mitjans de comunicació valencians escrits llegeix habitualment?

56. ¿Quins mitjans de comunicació espanyols escrits llegeix habitualment?

IV. LA SOCIALITZACIÓ POLÍTICA

57. Quan vostè era menut, ¿amb quina freqüència es parlava de política a casa seva?

- a) Molt
- b) Bastant
- c) Poc
- d) Gens

58. l'ambient familiar, ¿en quina mesura diria que era religiós?

- a) Molt
- b) Bastant
- c) Poc
- d) Gens

59. ¿Recorda amb quin bàndol de la Guerra Civil simpatitzaven els seus pares?

- a) Nacional
- b) Republicà
- c) Un amb un bàndol i l'altre amb el contrari
- d) Amb cap dels dos

60. ¿El seu pare havia estat afiliat a alguna formació política, partit o sindicat?

- a) Sí
- b) No

a. *En cas afirmatiu, ¿a quina?*

61. ¿Havia tingut cap càrrec públic?

- a) Sí
- b) No

a. *En cas afirmatiu, ¿quin?*

62. ¿La seva mare havia estat afiliada a alguna formació política, partit o sindicat?

- a) Sí
- b) No

a. *En cas afirmatiu, ¿a quina?*

63. ¿Havia tingut cap càrrec públic?

- a) Sí
- b) No

En cas afirmatiu, ¿quin?

64. ¿Ha tingut o té cap altre familiar vinculat a la política (afiliat, càrrec electe, càrrec de l'administració, etc.)?

- a) Sí
- b) No

a. *En cas afirmatiu, ¿quin parentiu els relaciona?*

b. *¿De quines formacions ha estat membre?*

c. *¿Quins càrrecs polítics ha tingut?*

65. Pel que fa a vostè, ¿a quina edat va començar a participar en política?

66. ¿On va començar a participar en política?

67. ¿Què el va atraure aleshores de la política? ¿Per què va decidir participar-hi?

68. ¿Vostè va ser represaliat abans de 1977?

- a) Sí
- b) No

a. *En cas afirmatiu, ¿recorda quan va ser?*

b. *¿Per quins motius?*

V. LA CULTURA POLÍTICA

69. A continuació li llegiré una sèrie de frases. Digu'm si us plau si hi està més aviat a favor o més aviat en contra:

- a) Més aviat a favor
- b) Més aviat en contra

1 Els treballadors es veuen desafavorits en la distribució de la renda.

2 Els sindicats tenen massa poder a la Comunitat Valenciana.

3 La legalització de l'avortament ha estat una signe de progrés.

4 En els serveis públics, com per exemple l'ensenyament, el dret de vaga hauria de limitar-se.

5 L'economia de mercat garanteix les mateixes oportunitats a tots els valencians per desenvolupar-se.

70. ¿Com se situa en l'eix esquerra-dreta?

- a) Extrema esquerra
- b) Esquerra
- c) Centre esquerra
- d) Centre
- e) Centre dreta
- f) Dreta
- g) Extrema dreta

71. Pel que fa a matèria religiosa, vostè es considera:

- a) catòlic
- b) agnòstic
- c) ateu
- d) creient d'una altra confessió
- e) una altra, ¿quina?

- b. [Si ha declarat que és catòlic o d'una altra confessió] ¿Amb quina freqüència assisteix als oficis religiosos?
- a) Habitualment
b) Ocasionalment
c) Mai (excepte els casaments, enterraments, etc.)
d) Una altra, ¿quina?
72. Actualment es debat l'ensenyament de la religió a l'escola pública. ¿Quina de les opcions següents s'adiu millor amb la seva postura?
- a) No hi hauria d'haver cap assignatura de religió.
b) Hauria de mantenir-se la situació actual (una assignatura optativa).
c) Caldria substituir la situació actual per l'ensenyament obligatori de la cultura religiosa.
d) Una altra, ¿quina?
73. ¿Quina és la seva llengua materna (en quina els pares li parlaven)?
- a) valencià
b) castellà
c) totes dues
d) altres casos ¿quin?
- a. [si respon b] ¿Entén i sap parlar el valencià?
- a) Sí
b) No
- b. [si respon que sí] ¿On el va aprendre?
74. [A tots] ¿Sap llegir i escriure'l?
- a) Sí
b) No
- a. [si respon que sí] ¿On en va aprendre?
- a) Per compte propi
b) Classes particulars
c) En un curs reglat
- b. [Si respon c] ¿A quina entitat?
- a) Universitat
b) Centre Carles Salvador
c) Lo Rat Penat
- d) Generalitat
e) una altra, ¿quina?
75. ¿En quines d'aquestes situacions utilitza el valencià, habitualment?
- a) Sí
b) No
- 1 Per parlar amb els pares
2 Per parlar amb la parella
3 Per parlar amb els fills
4 [si és/ha estat professor] Per donar classes
76. M'agradaria conèixer quina llengua utilitzava habitualment com a conseller en aquestes situacions:
- a) Valencià
b) Castellà
- 1 Per intervenir a les Corts Valencianes.
2 Per fer les declaracions a la RTVV.
3 Per fer les declaracions als mitjans de comunicació privats valencians

VI. LES DADES SOCIODEMOGRÀFIQUES

77. ¿Quin dia va néixer?
78. ¿A quina població?
79. ¿A quina comarca/província?
- a. Si va néixer fora de la Comunitat Valenciana, ¿quin any va arribar-hi?
80. ¿A quina població va néixer el seu pare?
81. ¿A quina comarca/província?
- a. Si va néixer fora de la Comunitat Valenciana, ¿quin any va arribar-hi?
82. ¿A quina població va néixer la seva mare?
83. ¿A quina comarca/província?
- a. Si va néixer fora de la Comunitat Valenciana, ¿quin any va arribar-hi?
84. ¿Quin és el seu estat civil?

- a) Solter/a
b) Casat/da
c) Separat/da
d) Divorciat/da
e) Vidu/a
85. ¿Quants fills té?
86. Si tingués fills en edat escolar, ¿els portaria a una escola de línia en valencià?
- a) Sí
b) No
87. ¿Per quin motiu?
88. [Si ha tingut fills] ¿Els hi va dur?
- a) Sí
b) No
89. ¿Per quin motiu?
90. A llarg termini, ¿quin model lingüístic escolar li agradaria per als territoris valencianoparlants?
- 1) Com l'actual, amb dues línies: una en castellà i l'altra en valencià.
2) Bàsicament en castellà, amb el valencià com a assignatura.
3) Bàsicament en valencià, amb el castellà com a assignatura.
4) Meitat en valencià i meitat en castellà.
5) Una altra opció. ¿Quina?
91. ¿Quin és el seu municipi de residència habitual?
- a. Si és a València, ¿a quin districte?
92. ¿On va estudiar el batxillerat?
- a. ¿El va estudiar en un centre públic o privat?
- a) Públic
b) Privat
- b. Si era privat ¿era un centre religiós?
- a) Sí
b) No
- c. Si ho era, ¿De quin orde?)
93. En cas d'estudis universitaris, ¿quins van ser?
94. ¿A quina universitat?
95. ¿El seu pare treballava per compte propi o compte d'altri?
- a) Compte propi
b) Compte d'altri al sector privat
c) compte d'altri a l'administració
- a. Si treballava per compte propi, ¿quants treballadors tenia al seu càrrec?
96. ¿Quina professió principal tenia?
97. ¿Quin era el nivell d'estudis del seu pare?
- a) Sense estudis
b) Estudis primaris
c) Batxillerat elemental
d) Batxillerat superior
e) Estudis universitaris, ¿quins?
98. ¿La seva mare treballava per compte propi o compte d'altri?
- b) Compte d'altri al sector privat
c) compte d'altri a l'administració
d) Una altra, ¿quina?
- a. Si treballava per compte propi, ¿quants treballadors tenia al seu càrrec?
99. ¿Quina professió principal tenia?
100. ¿Quin era el nivell d'estudis de la seva mare?
- a) Sense estudis
b) Estudis primaris
c) Batxillerat elemental
d) Batxillerat superior
e) Estudis universitaris, ¿quins?

Annex II. Estructura i composició de les unitats superiors i directives dels departaments

A continuació, s'afegeixen uns quadres amb l'estructura i la composició de les unitats directives dels departaments. Els quadres combinen informació, d'una banda, del nombre i denominació de les unitats (conselleria, sotssecretaria general, secretaria general i direccions generals); d'una altra, del nom dels responsables de cada unitat. Atès que les denominacions de les direccions generals han variat força en alguns departaments (Cultura, Educació i Ciència; Agricultura, Ramaderia i Pesca; Economia i Hisenda), s'ha procurat donar la informació simplificada. És a dir, quan els canvis en les competències i denominacions no va lligat amb un canvi dels responsables, aleshores no es reflecteixen. Els quadres serveixen per conèixer millor la continuïtat dels equips directius que no pas la continuïtat de l'estructura interna. Per aquest motiu, els departaments que s'han desdoblats (Sanitat, Treball i Seguretat Social, d'una banda, i Cultura, Educació i Ciència, de l'altra), s'han presentat en el mateix quadre que els departaments que n'han resultat. Finalment, després dels quadres, s'inclou una llista amb les direccions generals, però sense el nom dels titulars, per tal de destacar l'estructura.

CONSELLERIA DE LA PRESIDÈNCIA (1985-1995)

1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
BLASCO											
PRIETO			FERRER FOMBUENA								
PUENTE			PUIG								
CLIMENT											
MOREY											
SANZ		3									
VALLS											
GARCÍA LLIBERÓS					SENDRA			4		ÁLVAREZ DOMÍNGUEZ	
OTEGUI			AVELLÀ				ALBIOL				
FERRER FOMBUENA			GÓMEZ SIMÓN								
GÓMEZ SIMÓN											
3		PUIG									
BERNABÉ MAESTRO											
VALLÈS											
FABREGAT											
RAYA											

3 ÀLVAREZ VALÈNCIA

4 LÓPEZ BLASCO

Presidència (anomenat també Sotssecretaria General Tècnica de la Presidència durant l'etapa de Prieto)

Gabinet (adscribit al Cap del Gabinet del president a partir de Puig)

Administració Pública	DG2	Acció Cívica	DG3	Interior
Relacions de Comunicació Social	DG5	Relacions Institucionals (i Informatives)	DG6	Inspecció General de Serveis
Gabinet de la Inspecció General de Serveis	DG8	Relacions Informatives i Ciutadanes	DG9	Planificació i Estudis
Institut Valencià d'Administració Pública (IVAP)	DG11	Ràdio Televisió Valenciana (RTVV)	DG12	Cap del Gabinet Jurídic

CONSELLERIA DE GOVERNACIÓ (1983-1985)

1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
GUARDIOLA											
PUENTE											
AGUILAR	BOQUERA										
TONDA											
M. ANSUÁTEGUI											
	AGUILAR										

uret i Protecció Civil

DG2 Administració Local

DG3 Interior

CONSELLERIA D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA (1985-1995)

1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
		SOLER		AZAGRA		BONO				BERENGUER	
											LLC
		DE JUAN		CAMPS	1	SIGNES				LLORET	
		LEYDA		SEBASTIÀ		GARCIA MATIES		M. MARTÍNEZ		MORIONES	
		AVELLÀ		FERRER MATEO							
		SEVILLA		DE JUAN		VERGER					
										GARCIA-PERT	
				BINIMELIS				CHIRINÓS		BAEZA	
								BINIMELIS			
		MOREY				DE JUAN				SERNA	
		SERRANO		GONZÁLEZ							

1 MARTÍNEZ MARTÍNEZ

2 MOLINER

ció Pública
 ministració Territorial i Organització
 ecció Ciutadana
 retariat del Govern (i Relacions amb les Corts)

DG2 Organització
 DG5 Interior (Justícia i Interior)
 DG7 Justícia

DG3 Administració Local
 DG8 Institut Valencià d'Administració P

CONSELLERIA D'ECONOMIA I HISENDA

1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	
BIRLANGA										M. ESTÉVEZ		
BLASCO			MAZÓN									
PÉREZ GARCÍA		GISBERT				M. ESTÉVEZ		REIG				
CARCELÉN												
MARTÍN		CROS							G. MENÉNDEZ		POVEDA	
				PÉREZ GARCÍA								
				OLTRA CLIMENT								
				GARCÍA GÓMEZ								
						CASCO		ESTEBAN				
										G. MENÉNDEZ		
LUCAS				MURRIÀ				ESTEVEAN		BRULL		

2 GARCÍA MENÉNDEZ

nomia	DG2	Política Financera	DG3	Tributs
supostos	DG5	Règim Econòmic de la Seguretat Social	DG6	Tresor i Patrimoni
itut Valencià d'Estadística	DG8	Institut Valencià de Finances	DG9	Interventor General

ls canvis de denominació, les direccions següents han rebut aquests noms:

sor i Patrimoni /Tributs i Patrimoni/Patrimoni i Nòmines
 im Econòmic de la Seguretat Social/Serveis i Gestió Informàtica/Tresor i Gestió Informàtica
 ubs/Tresor i Política Financera/ Tributs i Tresoreria

CONSELLERIA DE SANITAT, SEGURETAT SOCIAL I TREBALL (1983-1985)

CONSELLERIA DE SANITAT I CONSUM (1985-1995)

1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	
MILLANA		COLOMER										
PRIETO		BOQUERA			5		VERA			HERNÁNDEZ		
BALLESTER		M. GRAU			LÁZARO		CUÑAT DE LA HOZ					
MARTÍNEZ NAVARRO				NOGUERA				MOYA				
				VERA		GÓMEZ-MARCO			LÓPEZ RÓDENAS			
Servei Valencià de la Salut												
						PERIS				BOIX		
		LUNA		RAMÍREZ		M. MARTÍNEZ			LUCEA		PERIS	
						IGLESIAS			OLTRA VIDAL			

3 VALLS

4 BALLESTER

5 VILLAMARÍN

Assistència Hospitalària/Sanitària	DG2	Salut i Assistència Primària	DG3	Planificació de l'Assistència
Promoció	DG5	Consum	DG6	Règim Econòmic
Servei Valencià de la Salut	DG5	Gestió Econòmica i Financera del Servei Valencià de la Salut		

Als canvis de denominació, les direccions següents han rebut aquests noms:

Salut i Assistència Primària /Promoció de la Salut

Assistència Hospitalària/Planificació de l'Assistència

Gestió Econòmica i Financera del Servei Valencià de la Salut /Règim Econòmic del Servei Valencià de la Salut

CONSELLERIA DE CULTURA, EDUCACIÓ I CIÈNCIA (1983-1993)
 CONSELLERIA DE CULTURA (1993-1995)
 CONSELLERIA D'EDUCACIÓ I CIÈNCIA (1993-1995)

1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
CÍSCAR							ESCARRÉ		LÓPEZ		PEDRAZA ROMERO
FRONTERA				IBARS			GODOY		SARRIÀ		TODOLÍ ORTIZ
2	LLORENS				CUÑAT SESÈ		RODRÍGUEZ			MORERA	
SOLER				ALBORCH					MORERA		ALDANA
IBARS				ORTIZ			CHAPA				
					SORIANO		CALABUIG				
						MARTÍ		ALONSO			
	3	FERNÁNDEZ								RODRÍGUEZ-PIÑERO	
	VIVES				VÍLCHEZ			6	MACIÁN		
PANIAGUA			GOZALBO	F. SÁNCHEZ	VIVES			7	8	MASIÀ	1
	ROMERO		ALMENAR		ESCARRÉ		CLEMENTE		SASTRE		VILLARREAL
									9	MART. MARTÍN	
								HUGUET			

1 ESCRIG 2 SIMÓ 3 FERRER FOMBUENA 4 FERNÁNDEZ 5 FERRER SÁNCHEZ 6 CASTELLÓ
 7 MACIÁN 8 GÓMEZ MOLINA 9 DELGADO 10 BADENES

Activitats Artístiques/Patrimoni Artístic	DG2	Cultura	DG3	Joventut i Esports
Centres d'Ensenyament/IVJ	DG5	Institut Valencià de la Dona	DG6	Coordinació i Gestió de Serveis Educatius
Centres d'Ensenyaments Especials	DG8	Ensenyament Mitjà	DG9	Universitats i Investigació
Personal	DG11	Política Lingüística		

Als canvis de denominació, les direccions següents han rebut aquests noms:
 Activitats Artístiques/Patrimoni Artístic/Patrimoni Cultural/Promoció Cultural
 Cultura/Instituts Culturals/Patrimoni Artístic
 Joventut i Esports
 Joventut/Institut Valencià de la Joventut
 Coordinació i Gestió de Serveis Educatius/Programació i Inversions/Règim Econòmic i de Personal/Règim Econòmic
 Centres d'Ensenyaments Especials/Centres i Promoció Educativa
 Ensenyament Mitjà/Ordenació i Innovació Educativa

CONSELLERIA DE SANITAT, SEGURETAT SOCIAL I TREBALL (1983-1985)
 CONSELLERIA DE TREBALL I SEGURETAT SOCIAL (1985-1995)

1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
MILLANA	DOMÈNECH					SEVILLA			SANAHUJA		
PRIETO	OLTRA	LAGARTO			DOMÈNECH			PASTOR		CASTELLÓ	
MONTESINOS											
PÉREZ GARCÍA				TORRES						BARRANCO	
TORRES	ALEGRE	JAIME	DURAN					GUILLÉN	AVELLÀ		
								PONS		MORANT	
								MASIP		DEVESA	
<i>Institut Valencià de Serveis Socials</i>											
								GUILLÉN	PARÍS		

1 RAMOS 2 ALEPUZ

ball
 ocupació i Inserció Professional

DG2 Serveis Socials
 DG5 Drogodependències

DG3 Relacions Col·lectives del Treball

Als canvis de denominació, les direccions següents han rebut aquests noms:
 Relacions Col·lectives del Treball/Ocupació i Cooperació
 Serveis Socials (entre 1991 i 1994 forma part del IVSS)

CONSELLERIA D'OBRES PÚBLIQUES, URBANISME I TRANSPORTS

1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
LLOMBART		BLASCO					BURRIEL				
FLUVIÀ	LEYDA	GREGORI		LAULLÓN			VERCHER	PUERTO			
OLMOS LLORENS						1	MARTÍNEZ CÍSCAR				
BLANQUER							ROGER				
ÚBEDA							CASADO				
ROCA											

1 OLMOS SOTO

es Públiques
nsports

DG2 Urbanisme

DG3 Arquitectura i Habitatge

CONSELLERIA D'INDÚSTRIA COMERÇ I TURISME

1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
BRU				GARCÍA RECHE							SEVILLA
GINER				JAIME		PALAFIX		TODOLÍ			GUILLÉN
GARCÍA RECHE				DOMÈNECH BERNABEU							JUAN MILLET
AGRAMUNT				LÓPEZ ESTORNELL				PALAFIX			BOYER
PEREA				AGRAMUNT		MAIRENA					
									BOTELLA		BERNABEU
AZARA											
<i>Institut Valencià de la Petita i Mitjana Empresa (IMPIVA)</i>											
		RICO									PONS

ustria i Energia
tut Turístic Valencià

DG2 Comerç
DG5 Institut Valencià d'Energia

DG3 Turisme

CONSELLERIA D'AGRICULTURA, PESCA i ALIMENTACIÓ

1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
FONT DE MORA										COLL	
BELTRAN		LÓPEZ ESTORNELL			FRANCO						
CARBONELL USÓ										ARNALTE	
CASANOVA											
BELTRAN		RIVERA							PASTOR		
SÁNCHEZ			LLORCA							FUSTÉ	

2 SANZ BELLVER

Desenvolupament Agrari
Innovació i Tecnologia Agrària

DG2 Producció Agrària

DG3 Política Agroalimentària

Als canvis de denominació, les direccions següents han rebut aquests noms:
 Desenvolupament Agrari/Estructures Agràries i Desenvolupament Rural
 Producció Agrària/Comercialització, Indústria i Relacions Agràries
 Política Agroalimentària/Política Forestal i Pesquera/Pesca i Relacions Agràries/ Producció Agrària i Pesca
 Innovació i Tecnologia Agrària/Institut Valencià d'Investigacions Agràries

CONSELLERIA DE MEDI AMBIENT (1991-1995)

1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
									ESCARRÉ		BONO
									CLIMENT	1	SIGNES
									ORTIZ	GINER	YUSA
									2	GALANTE	ULL
									3		
									MARUGÁN		DE JUA

1 GARCÍA MATIES

2 NOMDEDÉU

3 AUERNHEIMER

ursos Forestals
 litat de les AigüesQualitat Ambiental

DG2 Conservació del Medi Natural

DG3 Serveis Ambientals

ESTRUCTURA DE LES UNITATS DIRECTIVES DELS DEPARTAMENTS (1983-1995): LES DIRECCIONS GENERALS

I LEGISLATURA (1983-1987)

Conselleria de la Presidència (1983-85)
DG de Mitjans de Comunicació Social
DG de la Funció Pública
DG d'Acció Cívica

Conselleria de Governació (1983-85)
DG d'Interior (1984-1985)
DG de Seguretat i Protecció Civil
DG d'Administració Local

Presidència del Consell (1985-87)
DG d'Interior
DG de Relacions Institucionals
DG de Mitjans de Comunicació Social
DG de la Inspecció General de Serveis
DG del Gabinet Tècnic de la Inspecció General de Serveis
DG de Relacions Informatives i Ciutadanes (1985-1986)

Conselleria d'Administració Pública (1985-87)
DG de la Funció Pública
DG d'Organització i Sistemes d'Informació
DG d'Administració Local

Conselleria d'Economia i Hisenda
DG d'Economia
DG de Política Financera
DG de Tributs

Conselleria de Cultura, Educació i Ciència
DG d'Activitats Artístiques
DG de Cultura
DG de Joventut i Esports
DG de Coordinació i Gestió de Serveis Educatius (1983-1984)
DG de Programació i Inversions (1984-1987)
DG d'EGB i Ensenyaments Especials
DG d'Ensenyament Mitjà
DG d'Universitats i Investigació (1984-1987)

Conselleria de Sanitat, Seguretat Social i Treball (1983-85)
DG de Treball
DG de Serveis Socials
DG de Relacions Col·lectives de Treball
DG d'Assistència Sanitària (1984-1985)
DG de Salut i Assistència Primària

Conselleria de Treball i SS (1985-87)
DG de Treball (1985-1987)
DG de Serveis Socials (1985-1987)
DG de Relacions Col·lectives de Treball (1985-1986)
DG d'Ocupació i Cooperació (1986-1987)

Conselleria de Sanitat i Consum (1985-87)
DG d'Assistència Hospitalària i Especialitats Mèdiques
DG de Salut i Assistència Primària

Conselleria d'OPUT (1983-1987)
DG d'Obres Públiques
DG d'Urbanisme
DG d'Arquitectura i Habitatge (1984-1987)
DG de Transports

Conselleria d'Agricultura
DG de Desenvolupament Agrari (1983-1987)
DG de Producció Agrària (1983-1987)
DG de Política Agroalimentària (1984-1987)
DG d'Innovació i Tecnologia Agràries (1985-1987)

Conselleria d'Indústria, Comerç i Turisme
DG d'Indústria i Energia
DG de Comerç
DG de Turisme

II LEGISLATURA (1987-91)

Presidència de la Generalitat
DG de Relacions Institucionals i Informatives
DG de Mitjans de Comunicació Social
DG d'Avaluació de Programes i Inspecció General de Serveis
DG de Planificació i Estudis

Conselleria d'Administració Pública
DG de la Funció Pública
DG d'Organització i Sistemes d'Informació
DG d'Administració Local
DG d'Interior

Conselleria d'Economia i Hisenda
DG d'Economia i Política Financera
DG de Tributs (1987-1990)
DG de Pressupostos
DG de Règim Econòmic de la Seguretat Social
DG del Tresor i de Patrimoni

Conselleria de Cultura, Educació i Ciència

DG del Patrimoni Artístic (1987-1988)

DG de Cultura (1987-1988)

DG del Patrimoni Cultural (1988-1991)

DG d'Instituts Culturals (1988-1991)

DG de Joventut (1987-1989)

DG d'Esports (1987-1991)

DG de Centres i Promoció Educativa (1987-1991)

DG d'Ordenació i Innovació Educativa (1987-1991)

DG de Règim Econòmic i de Personal (1987-1991)

DG d'Universitats i Investigació (1987-1991)

DG de Política Lingüística (1991-1991)

Conselleria de Treball i Seguretat Social

DG de Treball

DG de Serveis Socials

DG d'Ocupació i Cooperació

Conselleria de Sanitat i Consum

DG de Planificació de l'Assistència

DG de Promoció de la Salut (1987-1989)

DG de Consum

Conselleria d'OPUT

DG d'Obres Públiques

DG d'Urbanisme

DG d'Arquitectura i Habitatge

DG de Transports

Conselleria d'Agricultura

DG de Desenvolupament Agrari (1987-1991)

DG de Producció Agrària i Indústries Agràries (1987-1991)

DG de Política Agroalimentària (1987-1989)

DG d'Innovació i Tecnologia Agràries (1987-1989)

DG d'Innovació i Promoció Agràries (1989-1991)

DG de Política Forestal i Pesquera (1989-1991)

Conselleria d'Indústria, Comerç i Turisme

DG d'Indústria i Energia

DG de Comerç

DG de Turisme

III LEGISLATURA (1991-95)

Presidència de la Generalitat

DG de Relacions Institucionals

DG de Mitjans de Comunicació Social i Relacions Informatives

DG d'Avaluació de Programes i Inspecció General de Serveis (1991-1992)

DG de Planificació i Estudis

Conselleria d'Administració Pública
DG de la Funció Pública (1991-1995)
DG d'Organització i Sistemes d'Informació (1991-1992)
DG d'Administració Local (1991-1992)
DG d'Administració Territorial i Organització (1993-1995)
DG de Justícia i Interior (1991-1993)
DG de Justícia (1993-1995)
DG d'Interior (1993-1995)

Conselleria d'Economia i Hisenda
DG d'Economia (1991-1995)
DG de Pressupostos (1991-1995)
DG de Tributs i Patrimoni (1991-1994)
DG de Patrimoni i Nòmines (1994-1995)
DG de Tributs i Tresoreria (1994-1995)
DG del Tresor i Política Financera (1991-1992)
DG de Serveis i Gestió Informàtica (1991-1992)
DG del Tresor i Gestió Informàtica (1992-1993)

Conselleria de Cultura, Educació i Ciència (1991-1993)
DG d'Instituts Culturals (1991-1992)
DG de Patrimoni Cultural (1991-1992)
DG de Promoció Cultural (1992-1993)
DG del Patrimoni Artístic (1992-1993)
DG d'Esports
DG de Centres i Promoció Educativa
DG d'Ordenació i Innovació
DG de Règim Econòmic i de Personal (1991-1993)
DG de Règim Econòmic (1992-1993)
DG de Personal (1992-1993)
DG d'Universitats i Investigació
DG de Política Lingüística

Conselleria de Cultura (1993-1995)
DG del Patrimoni Artístic
DG de Promoció Cultural
DG de l'Esport

Conselleria d'Educació i Ciència (1993-1995)
DG de Centres Docents
DG d'Ordenació i Innovació Educativa
DG de Règim Econòmic
DG de Personal
DG d'Universitats i Investigació
DG de Política Lingüística

Conselleria de Treball i Afers Socials
DG de Treball (1991-1995)
DG d'Ocupació i Cooperació (1991-1995)
DG de Formació i Inserció Professional (1992-1995)

DG d'Atenció i Prevenció de Drogodependències (1992-1995)
DG de Serveis Socials (1994-1995)

Conselleria de Sanitat i Consum
DG de Planificació Sanitària (1991-1992)
DG de Promoció de la Salut
DG de Consum
DG de Règim Econòmic

Conselleria d'OPUT
DG d'Obres Públiques
DG d'Urbanisme
DG d'Arquitectura i Habitatge
DG de Transports

Conselleria d'Agricultura (1991-1993)
DG de Desenvolupament Agrari (1991-1993)
DG de Producció Agrària i Indústries Agràries (1991-1993)
DG d'Innovació i Promoció Agràries (1991-1993)
DG de Pesca i Relacions Agràries (1991-1993)

Conselleria d'Agricultura (1993-1995)
DG d'Estructures Agràries i Desenvolupament Rural (1993-1995)
DG de Producció Agrària i Pesca (1993-1995)
DG de Comercialització, Indústria i Relacions Agràries (1993-1995)

Conselleria d'Indústria, Comerç i Turisme
DG d'Indústria i Energia (1991-1995)
DG de Comerç (1991-1995)
DG de Turisme (1991-1993)

Conselleria de Medi Ambient
DG de Recursos Forestals (1991-1995)
DG de Conservació del Medi Natural (1991-1995)
DG de Serveis Ambientals (1991-1992)
DG de Qualitat de les Aigües (1991-1992)
DG de Qualitat Ambiental (1992-1995)