

Joan Romero

Catedrático emérito de Geografía Humana en la Universitat de València

“La relación entre responsables y expertos debería recuperar la cultura política del pacto y el acuerdo, volver a situar la visión estratégica en la agenda política y tener más en cuenta las evidencias y recomendaciones de la comunidad científica”.



Joan Romero (Albacete, 1953) es catedrático emérito de Geografía Humana en la Universitat de València y miembro del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local en la Universitat de València, del que fue su promotor y primer director. Actualmente es profesor de Geopolítica en esa universidad. Durante los últimos años ha centrado su actividad docente e investigadora en el campo de la Geopolítica, Geografía Política, Estructura del Estado y en las nuevas formas de Gobernanza territorial y ambiental en España y en Europa. En su actividad investigadora es autor o editor de 30 libros y casi un centenar de artículos y capítulos de libro.

Es codirector de la Cátedra institucional *Cambio climático, territorio y riesgos ambientales en el Mediterráneo* en la Universitat de València. Asimismo, es director de la colección Tirant lo Blanch Humanidades y de la colección Àgora.

Ha sido también director general de Universidades de la Generalitat Valenciana (1983), director de la sede de València de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (1989 y 1990), secretario general técnico del Ministerio de Educación y Ciencia entre 1985 y 1987, así como conseller de Educación y Ciencia y portavoz del Gobierno de la Generalitat Valenciana entre 1993 y 1995.

- **Auditoría Pública.** Usted ha dedicado la mayor parte de su vida a la Universidad, en su doble vertiente de educación e investigación, con una abundante producción científica. Pero no se ha limitado a la teoría, sino que dedicó varios años a la actividad política, tanto en el parlamento como en la gestión pública. ¿Cómo valora su paso por la vida pública?

Joan Romero. Considero un privilegio haber podido ver la realidad desde ambos lados de la mesa de trabajo. La mirada académica –ahora se han cumplido cincuenta años desde que impartí mi primera clase en un aula– proporciona el conocimiento de procesos y la posibilidad de disponer de información de primera mano. También de aprender de los estudiantes. La mirada de quien ha de tomar decisiones en materia de política pública obliga a ponderar esas decisiones, su impacto y las reacciones previsibles no solo en el medio plazo. Disponer de esa doble mirada ayuda mucho. Por eso creo que, en mi caso, ha sido un privilegio absolutamente enriquecedor. El mejor “máster” que haya podido realizar ha sido formar parte del gobierno central, como secretario general técnico en el Ministerio de Educación, y del gobierno de la Generalitat Valenciana, como conseller de Educación y Ciencia y portavoz del gobierno. Le diré más, me ha permitido analizar las cosas de otra forma. Me atrevería a decir que menos “académica” y más orientada a las consecuencias de las políticas públicas. Recomiendo la experiencia a aquellos colegas que tengan esa posibilidad, siempre que sea temporal y no se eternicen en el puesto de responsabilidad política. En cuanto a mi etapa como parlamentario, además de conocer la dinámica de un parlamento, aprendes a dialogar con quienes representan otras sensibilidades de la sociedad a la que perteneces. En la época en la que yo fui diputado (1982 y 1996-1999) todavía se podía llegar a acuerdos entre partidos rivales. Ahora veo que la situación se ha complicado mucho. Y creo que no precisamente para bien.

- **AP.** El haber vivido la reflexión desde la Universidad y la gestión desde puestos ejecutivos quizá le dé una visión de la que otros carecen en cuanto a la relación entre responsables y expertos. ¿Cómo piensa que debe ser esa relación?

JR. Primero le diré cómo es: en general, existe demasiada distancia entre lo que dice la comunidad científica y lo que hacen los poderes públicos. En los ámbitos en los que yo he trabajado durante décadas (organización territorial del Estado, gobernanza metropolitana y consecuencias territoriales y ambientales del cambio climático en el Mediterráneo), una cosa son las recomendaciones elabora-

das por la comunidad científica y otra muy distinta son las políticas públicas que, por lo general, impulsan los poderes públicos. La explicación está en la difícil conciliación del *tiempo político* (cuarenta y ocho meses entre elecciones), el *tiempo económico* y el *tiempo ambiental*. Y por supuesto, siempre prevalece el tiempo político. Ahora le diré cómo creo que debería ser, muy especialmente en un Estado compuesto como el nuestro: recuperar la cultura política del pacto y el acuerdo, volver a situar la visión estratégica en la agenda política y tener más en cuenta las evidencias y recomendaciones de la comunidad científica. Es decir, acortar la distancia entre “el saber y el hacer”, como reivindica mi colega Joan Subirats, y acortar la distancia entre actores políticos. Distancias, ambas, que hoy se mantienen muy alejadas. Pero todavía falta un eslabón central: ir más allá del conocimiento experto, tener en cuenta la sociedad civil y cocrear conocimiento. Esta es también una misión de las universidades.

- **AP.** De la lectura de sus libros y artículos se deduce su defensa de un sistema federal como la mejor forma de satisfacer, al menos en España, las necesidades de los ciudadanos. De hecho, usted habla de la *España inacabada*. ¿Puede exponer brevemente las razones de esta opción? ¿Qué cambios es necesario acometer en España para que un sistema de corte federal pueda funcionar?

JR. El pacto constitucional optó por un modelo abierto, inacabado, de organización territorial del Estado. Creo que fue un acierto. Posteriores pactos políticos nos han traído hasta aquí. Y creo que sigue siendo el mejor modelo para un Estado integrado por nacionalidades y regiones. Pero si dejamos ahora el pacto implícito del artículo 2 (se quiso que la llamada “cuestión nacional” quedara abierta) y nos situamos en el terreno estricto de la gobernabilidad, la forma de hacer política está bloqueando el impulso de esas políticas. Porque precisan de acuerdos entre las tres partes que son Estado. Hace décadas –incluso mucho antes de publicar *España inacabada* en 2005–, que vengo insistiendo en una idea central: España es un Estado funcionalmente federal sin cultura federal, que, además, ha desvirtuado y erosionado los pocos espacios de encuentro y de diálogo institucional habilitados por la Constitución, como la propia Conferencia de Presidentes y ahora incluso las pocas Conferencias sectoriales que alguna vez han funcionado en el pasado. Nuestro modelo descansa en algunos principios básicos: lealtad institucional, coordinación, cooperación y colaboración. Precisa de sentido de Estado, de voluntad de acuerdo, de búsqueda de alianzas. Sin embargo, hemos sustituido estos principios por los

“¿Cuándo comprenderán los partidos de gobierno que el problema de la vivienda, la agenda metropolitana, las políticas de movilidad o de anticipación y adaptación a los efectos del cambio climático precisan de enfoques integrados, visión estratégica y gran nivel de coordinación y cooperación? En un Estado grande y compuesto es la única forma de gobernar la complejidad.”



de deslealtad institucional, competencia, confrontación y polarización. Y así es imposible gobernar en España. La consecuencia es que hemos derivado hacia un modelo de federalismo incompleto y disfuncional. Nos estamos convirtiendo en un Estado disfuncional. Esta es la triste realidad.

- **AP.** ¿Cómo deben abordar los grandes actores políticos el problema de la polarización?

JR. La polarización paraliza el funcionamiento ordinario de un Estado compuesto como el nuestro. Paradójicamente, contribuye a «despolitizar» problemas colectivos, como el cambio climático o las políticas territoriales y bloquea una correcta y coherente formulación de políticas rigurosas, coherentes, acordadas y pensadas para el medio y largo plazo. Debería estar fuera de toda discusión que, con nuestro modelo de Estado autonómico, solo se puede gobernar de acuerdo con los principios a los que he aludido antes. Conviene recordar que federal viene de *foedus* (pacto). Siempre habrá gobiernos legítimos en los tres niveles (central, autonómico y local) que pertenecerán a formaciones políticas distintas y que compartirán competencias que afectan a la vida de las personas. Porque en muchísimos ámbitos, por ejemplo, en los que yo trabajo –políticas territoriales y ambientales–, digan lo que digan la propia Constitución y los Estatutos de Autonomía, no existen de hecho “competencias exclusivas”, sino que una gran mayoría son concurrentes. Incentivar la polarización, incentivar la polarización extrema, es una táctica irresponsable que además de destrozarse los espacios de diálogo y adelgazar el centro político, bloquea el impulso coordinado y la coherencia de las políticas. Llevar el enfrentamiento político al extremo, eliminar toda posibilidad de diálogo y acuerdo entre niveles y esferas de gobierno, es un desastre que estamos pagando muy caro. En especial los territorios y los grupos de población más vulnerables. ¿Cuándo comprenderán los partidos de gobierno que el problema de la vivienda, la agenda metropolitana, las políticas de movilidad o de anticipación y adaptación a los efectos del cambio climático, por ejemplo, precisan de enfoques integrados, visión estratégica y gran nivel de coordinación y cooperación? ¿Cuándo recuperarán un mínimo de sentido de Estado? En un Estado grande y compuesto es la única forma de gobernar la complejidad.

- **AP.** Otra de sus preocupaciones ha sido la gobernanza democrática.

JR. He dedicado casi treinta años a esta cuestión y decenas de publicaciones que no vienen al caso.

Le diré que en España tenemos un gran problema de gobernanza. Es una de nuestras mayores debilidades institucionales. Cuando hablamos de gobernanza, en mi caso al menos, me refiero a buen gobierno, a buena política. A la forma de entender y ejercer la acción de gobierno. También lo relaciono con buena o mala calidad de la democracia y con calidad institucional, Y cuando trabajo estas cuestiones con mis estudiantes, incorporo dos elementos también fundamentales: la escala (gobernanza europea, estatal, regional, subregional, local) y la enorme importancia de los contextos institucionales, socioeconómicos y culturales específicos. También me pregunto si existe un ambiente institucional favorable a las alianzas, al pacto, al acuerdo y al pensamiento constructivo. Un poco siguiendo la estela de Rawls y sus “*consensos superpuestos*” y de Albert Hirschman cuando reclamaba “*posiciones maduras*”. Y es evidente que no estamos ahí. Me pregunto también por la forma de entender la democracia en contextos interdependientes y en sociedades complejas y heterárquicas y nuestra forma de concebir la estructura de las administraciones, como hacía Daniel Innerarity en *Una teoría de la democracia compleja*. Es evidente que queda mucho camino por recorrer. Las tácticas de polarización han destruido todos los espacios institucionales habilitados para hacer efectivos los principios de coordinación, cooperación y colaboración, como he señalado antes. La polarización es el mayor adversario para impulsar formas de gobernanza democrática.

- **AP.** ¿Qué papel cree usted que deben jugar las instituciones del control externo en un modelo eficiente de gobernanza? ¿Qué requisitos deberían cumplirse entre las instituciones de control externo en lo relativo a su funcionamiento y reclutamiento de sus órganos de dirección? ¿Cómo piensa que debe ser la relación entre las instituciones de control externo y los parlamentos de los que dependen desde el punto de vista orgánico? ¿Y entre las instituciones de control externo y las entidades fiscalizadas (gobiernos, universidades, entidades locales, etc.)

JR. En mi caso, respondiendo de forma agrupada a sus preguntas, cuando abordo esta cuestión siempre pienso en qué elementos debe reunir la buena gobernanza territorial, porque de ese modo puedo aproximarme a algunos de esos grandes bloques para constatar dónde estamos como Estado. Mi test incorpora los elementos fundamentales que a mi juicio muestran la calidad institucional de un país: a) independencia real de organismos reguladores y de órganos constitucionales y estatutarios

“Nadie puede negar que España ha mejorado mucho en el grupo de democracias liberales, pero también tendremos que reconocer que en aspectos fundamentales estamos muy lejos del grupo de los mejores”

de control; b) transparencia y lucha contra patologías institucionales (niveles de corrupción, captura de políticas, despilfarro de recursos públicos...); c) integridad y rendición de cuentas; regulaciones y calidad normativa; seguridad jurídica; evaluación de políticas (*ex – ante* y *ex – post*); buen sistema de acceso a la función pública y planificación estratégica. Mi evaluación es que en muchos de estos ámbitos queda muchísimo trabajo por hacer. El magistrado Joaquín Bosch y el profesor Fernando Jiménez acaban de publicar una monografía que han titulado *Corrupción en España. Un problema enquistado*; por su parte, el profesor Rafael Jiménez Asensio ha publicado también un texto con el título *Falsos cimientos. La fragilidad de las instituciones en España*. Ambos publicados en la colección *Ágora* de Tirant lo Blanch, de la que soy director. Si se hace una lectura conjunta de ambas monografías, cualquier ciudadano puede hacerse una idea cabal de la situación. Nadie puede negar que España ha mejorado mucho en el grupo de democracias liberales, pero también tendremos que reconocer que en aspectos fundamentales estamos muy lejos del grupo de los mejores. Le diré más, en aspectos concretos (procesos de captura, politización y colonización por los partidos de organismos independientes, puertas giratorias, evaluación de políticas, despilfarro de recursos públicos...) estamos mucho más cerca de México que de Noruega. Digan lo que digan los conocidos informes anuales sobre la democracia en el mundo. En algún caso hemos podido investigar directamente algún aspecto (*Aproximación a la geografía del despilfarro en España*) y los resultados fueron devastadores. Y está muy claro lo que hay que hacer. Pero pasan las décadas y los grandes partidos de gobierno no quieren abordar en serio esas cuestiones.

- **AP.** Existe consenso entre los expertos respecto

a la discriminación que algunas comunidades autónomas (en particular, la Comunitat Valenciana) padecen en el sistema de financiación autonómica, su principal fuente de ingresos. Sin embargo, esta circunstancia no se traslada a los acuerdos políticos necesarios para aprobar un nuevo modelo de financiación. En su opinión, ¿cómo debería plantearse esta negociación?

JR. No estoy seguro de que exista voluntad de consenso para acordar la reforma de un sistema de financiación del Estado autonómico que lleva caducado más de una década. Creo que ese fracaso político dice mucho sobre el momento político de este último tiempo, sobre las direcciones centrales de los grandes partidos, sobre la forma que tienen de establecer sus prioridades y sobre el escaso poder que demuestran algunas Comunidades Autónomas, como la Valenciana, para situar esta cuestión en la agenda. Mi impresión es que seguiremos instalados en esta gravísima anomalía que se traduce en la existencia de españoles de primera, de segunda y de tercera.

- **AP.** La tragedia provocada por la DANA del 29 de octubre de 2024 en varias comarcas de la Comunitat Valenciana evidencia una serie de problemas urbanísticos mal resueltos en las últimas décadas y acentuados por el cambio climático. En este sentido, ¿qué defectos destacaría en las últimas décadas y qué recomendaría hacer en las siguientes?

JR. Lamentablemente, los efectos de la DANA de octubre de 2024 me han permitido sacar algunas enseñanzas que trascienden el ámbito de los temas urbanísticos por el que me pregunta. Destacaría cuatro aspectos: en primer lugar, comprobamos las consecuencias derivadas del desorden

[Sobre la gestión de la DANA
de octubre de 2024]

“Es imposible encontrar mejor ejemplo de descoordinación y de cómo la polarización ha sacado de la ecuación política la posibilidad de alcanzar algún tipo de acuerdo. Ni siquiera acuerdos de Estado en situaciones críticas”



territorial y la ocupación desordenada de suelo durante décadas; en segundo lugar, tuvimos una gran catástrofe metropolitana sin mecanismos de gobernanza metropolitana; en tercer lugar, el Estado autonómico, que funciona razonablemente en situaciones ordinarias, demostró que no estaba preparado para afrontar, como Estado, un evento extraordinario de esa magnitud y no estuvo a la altura; y en cuarto lugar, los trabajos de recuperación se impulsaron en total descoordinación entre el Gobierno central y la Generalitat Valenciana. Dos gobiernos, dos planes. Ha tenido que transcurrir año y medio para que se pueda constituir una comisión mixta de coordinación entre administraciones. Es imposible encontrar mejor ejemplo de descoordinación y de cómo la polarización ha sacado de la ecuación política la posibilidad de alcanzar algún tipo de acuerdo. Ni siquiera acuerdos de Estado en situaciones críticas.

- **AP.** La ciudad de València y las comarcas limítrofes forman una gran área metropolitana, pero que no se gestiona como tal. En su opinión, ¿qué habría que tener en cuenta para planificar adecuadamente la movilidad y la adaptación de dicha área a los retos del cambio climático y de la escasez de combustibles fósiles?

JR. La ausencia de una visión metropolitana en España, salvo el área metropolitana de Barcelona, es una gran anomalía en el contexto de la Europa occidental. Tenemos metrópolis, tenemos ciudades reales, por ejemplo, en la región urbana integrada de Valencia, de más de millón y medio de personas, pero sin ningún instrumento de gobernanza para esa escala. Es urgente que actores públicos y privados hagan lo posible para incorporar esa escala en el proceso de diseño de políticas públicas muy amplias: efectos del cambio climático, vivienda asequible, movilidad, servicios sociales, seguridad, emergencias, residuos, promoción económica... No podemos seguir siendo la gran anomalía europea.

- **AP.** En la actualidad se están desmoronando los pilares del contrato social aceptado durante las últimas décadas. Ante esta desazón, los movimientos de extrema derecha aprovechan el descontento con sus mensajes populistas, en muchas ocasiones basados en mentiras repetidas, que calan con fuerza entre los jóvenes, especialmente entre los hombres. ¿Cómo se combaten estos mensajes y cómo se pueden replicar sin caer en el mismo fango en el que se sustentan?

JR. Con hechos concretos. Con políticas concre-

tas. Con coordinación entre las administraciones. Con prioridades claras para abordar los grandes problemas que afectan a millones de personas: vivienda asequible, movilidad metropolitana, servicios públicos... Demostrando que realmente están interesados en abordar esos problemas. Las fracturas sociales son profundas y generan mucho malestar, inseguridad y temor al futuro. Las fracturas sociales devienen en fracturas políticas. Y en este tiempo el malestar se canaliza en gran medida en toda Europa hacia partidos de extrema derecha, como demuestra la geografía electoral, aunque sea una respuesta efímera, eso no lo sabemos. Lo que sí sabemos es que millones de personas, que se sienten perdedoras de los procesos de globalización, buscan seguridades. Seguridades que se han de proporcionar desde los poderes públicos.

