





VOL.4\_nº2\_2009\_ Revista da Escola Galega de Administración Pública.



administración &  
ciudadanía.

– VERSIÓN GALEGO –

## Consello Editorial

### **\_PRESIDENTE**

PABLO FIGUEROA DORREGO.  
[Director da Escola Galega de  
Administración Pública].

### **\_DIRECTOR**

XOSÉ LUÍS BARREIRO RIVAS.  
[Universidade de Santiago de Compostela].

### **\_SECRETARIA DE REDACCIÓN**

CRISTINA ARES CASTRO-CONDE.  
[Universidade de Santiago de Compostela].

### **\_VOGAIS**

CELIA SZUSTERMAN.  
[Universidade de Westminster - Londres].

RICARDO GARCÍA MIRA.  
[Universidade da Coruña].

ROMAIN PASQUIER.  
[Centro de investigacións sobre a acción  
política en Europa, CRAPE-CNRS - Rennes].

SONIA RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ.  
[Universidade de Vigo].

SUSANA RUIZ SEISDEDOS.  
[Universidade de Xaén].

XOSÉ CARLOS ARIAS.  
[Universidade de Vigo].

MAGDALENA SNIADOCKA-KOTARSKA.  
[Universidade de Varsovia, Centro de  
Estudos Latinoamericanos].

*\_Administración & Cidadanía* publícase cunha periodicidade semestral. Ademais dos dous números anuais, *Administración & Cidadanía* ofrece un número anual de contido monográfico.

*\_Administración & Cidadanía* está dispoñible en formato impreso e electrónico, en lingua galega e castelá.

\_Para maior información sobre a publicación visite o portal web da EGAP en: <http://www.egap.xunta.es>

### **EDITA:**

#### **ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EGAP)**

Rúa de Madrid 2-4, Polígono das Fontiñas  
15707 Santiago de Compostela

### **TRADUCCIÓN E REVISIÓN LINGÜÍSTICA:**

Interlingua Traduccions, S.L.

### **DESEÑO E MAQUETACIÓN:**

Krissola Diseño, S.L.

### **IMPRIME:**

Gráficas Salnés, S.L.

### **ISSN:**

1887-0287

### **DEPÓSITO LEGAL:**

A revista *Administración & Cidadanía* non se responsabiliza das opinións vertidas nos contidos desta publicación. Estas opinións son responsabilidade exclusiva do seu autor ou os seus autores.

# Sumario



<b>_ ARTIGOS</b>	<b>[7-97]</b>
_ García Arias, C. (Univ. de Santiago), «Unha proposta para a detección de necesidades formativas na era da globalización: solucións locais a problemas globais».	[9-25]
_ Meseguer, J. (Concello de Madrid), «O sistema de incompatibilidades no <i>holding</i> universitario».	[27-43]
_ Muleiro, L. (Univ. Vigo), «A determinación obxectiva na fiscalidade ambiental galega: Imposto sobre a Contaminación Atmosférica e Canon de Saneamento».	[45-64]
_ Ortega, I. J. (UNED), «A violencia de xénero na axenda pública española: unha aproximación desde o modelo de Kingdon».	[65-79]
_ Pita, A. M. <sup>a</sup> (Univ. Vigo), «Financiamento autonómico: os impostos cedidos e o futuro dos impostos sobre sucesións e doazóns e sobre o patrimonio».	[81-97]
<b>_ SUMMARY</b>	<b>[99-100]</b>
<b>_ NORMAS DE PUBLICACIÓN</b>	<b>[101-102]</b>
<b>_ BOLETÍNS DE SUBSCRICIÓN</b>	<b>[103-104]</b>





# Artigos





# Unha proposta para a detección de necesidades formativas na era da globalización: solucións locais a problemas globais



**&** *Resumo/Abstract: Nun contexto fortemente condicionado polo impacto das tecnoloxías da información e da comunicación e polo xurdimento da chamada sociedade do coñecemento, avánzase unha proposta para a detección de necesidades formativas dos empregados públicos, deseñada e posta a proba nunha administración autonómica española. A atención ás competencias dos funcionarios que esixen as principais tendencias mundiais en xestión pública e a universalidade que caracteriza a formulación metodolóxica constitúen os eixes sobre os que se asenta a contribución.&*

**&** *Palabras clave: xestión pública; función pública; administración autonómica; recursos humanos; formación*



## 1. INTRODUCCIÓN

As tendencias teóricas en xestión pública e a expansión transnacional das ferramentas de xestión deixaron pouso nas organizacións públicas nos ámbitos nacionais, rexionais e locais. Os procesos de descentralización emprendidos por diversos países europeos ao longo das tres últimas décadas dan testemuño destes procesos, mesmo en países tradicionalmente centralizadores coma Francia, Reino Unido ou Italia.

Desde a transición á democracia, a finais dos anos setenta, España levou a cabo un programa de descentralización de enormes proporcións que tivo como principais beneficiarias as administracións autonómicas. A Administración central cedeulle protagonismo a estas non só como axente principal de aplicación de políticas públicas e de provisión de servizos, senón como laboratorio de solucións innovadoras para a xerencia.

Ao mesmo tempo, este período foi testemuña do xurdimento da sociedade do coñecemento, que tivo un impacto revolucionario na xestión da información, no deseño dos procesos de traballo, nos mecanismos de toma de decisións, na cualificación da man de obra, nas tecnoloxías da comunicación e nos métodos de avaliación do desempeño, entre outros.

Os retos aos que deron lugar o reforzo do nivel administrativo autonómico e a procura de competitividade situaron os programas formativos dos empregados públicos no centro de atención dos responsables políticos con competencias no eido da xestión e da administración de recursos humanos.

Como testemuño do intento de desenvolver prácticas de xerencia novidasas concibidas para as administracións autonómicas e auspiciadas por elas, sobre a base da combinación dunha ampla gama de técnicas de investigación, este traballo presenta unha proposta para a detección de necesidades formativas que consideramos especialmente apropiada e xeneralizable a diversos contextos.

A técnica que se expón neste traballo foi aplicada na Administración de Galicia<sup>1</sup>, unha das administracións autonómicas que, ao longo dos últimos trinta anos, experimentou diversas técnicas de xestión, na maior parte dos casos incorporadas a programas de modernización que, sen dúbida, se aliñaron coas tendencias seguidas por outras administracións da súa contorna e, por iso, revelaron unha clara propensión a aceptaren prácticas de xestión pública fomentadas a un nivel global.

A exposición comeza cun comentario sobre a evolución das administracións autonómicas e as prioridades das súas políticas de xestión pública. A seguir, descríbese a influencia da globalización na fixación dunha axenda rexional de xestión pública e, en particular, na renovación dos programas formativos. Isto permite contextualizar nos apartados seguintes do traballo a razón de ser do desenvolvemento do proxecto de detección de necesidades formativas, os seus obxectivos e metodoloxía, dentro da política de formación seguida polo Goberno de Galicia. E, finalmente, no derradeiro apartado, réndense contas sobre os resultados acadados e fanse recomendacións para futuras aplicacións desta técnica desde a experiencia acumulada.

## 2. EVOLUCIÓN DAS ADMINISTRACIÓNS AUTONÓMICAS ESPAÑOLAS

Desde mediados da década dos setenta, a Administración central española estivo sometida a un proceso de descentralización que, pola súa capacidade de redistribución do poder,

pola magnitude dos recursos comprometidos ou polo impacto socioeconómico suscitado, alcanza a categoría de reforma administrativa.

A Administración central, logo de ter sido o referente por excelencia na provisión de servizos xerais, comeza o século XXI especializándose na prestación de servizos estratéxicos (defensa, economía, relacións exteriores) para o conxunto do Estado e acentuando o cumprimento do necesario labor de coordinación que a acción de administracións situadas a diferentes niveis require na execución de determinadas políticas públicas.

A profunda modificación do papel reservado polo Estado á Administración central tivo como principal beneficiario o tecido de administracións autonómicas, que progresivamente asumiu o papel que durante séculos desempeñara a Administración central como interlocutora dos cidadáns na provisión da maior parte dos servizos. O exemplo máis claro desta transferencia de recursos ilústrase na táboa 1, na que se mostra a evolución dos efectivos dependentes dos tres niveis administrativos. Proba da incesante dotación de persoal que experimentaron as autonomías, o caso de Galicia —Administración á que este traballo lle presta unha atención especial— resulta elocuente.

Alguns estudos precedentes (Bouzas, 2002) describen a construción da organización das administracións autonómicas a través dunha secuencia, que no caso da Administración de Galicia se pode considerar arquetípica.

Ano		Administración central	Administracións autonómicas	Administracións locais (2)	Administracións autonómica de Galicia
1982	(1)	990 610	42 045	232 000	5 000
	(2)	1 357 000	107 000		23 985
1990	(1)	967 926	102 426	327 362	12 698
	(2)	1 209 908	525 517		59 664
1998	(1)	597 425	130 033	460 054	15 554
	(2)	828 896	667 160		69 179
2006	(1)	230 942	239 287	586 921	15 632
	(2)	550 136	1 227 708		76 726

**Táboa 1:** Recursos humanos nos ámbitos central, autonómico e local. [(1), recursos humanos —funcionarios e outras situacións contractuais— en ministerios, departamentos autonómicos ou entidades locais con funcións administrativas; (2), cantidade total de recursos humanos, incluídos forzas armadas, sanidade, xustiza, educación secundaria e organismos do sector público (entidades de propiedade maioritariamente pública)]. Fonte: ano 1982, Bouzas (1999); anos 1990-2006, MAP (2006), Consello Galego de Relacións Laborais (2005).

Durante a primeira fase (1980-1985), aprobáronse os Estatutos de Autonomía, construíuse unha infraestrutura básica e debatéronse e seleccionáronse os diferentes modelos de estrutura organizativa. Os recursos humanos eran extremadamente precarios a todos os niveis, desde posicións de xerencia superior a postos base (operativos).

Durante a segunda fase (1986-1990), tras a estabilización do aparato organizativo, articuláronse os órganos territoriais e os recursos humanos consolidáronse, grazas a unha intensa produción normativa que regulou, estandarizou e simplificou as múltiples situacións contractuais que presentaba orixinalmente o persoal.

Durante a terceira fase (1991-2004), o interese en consolidar a estrutura deu paso a unha ampliación do sector público e á introdución, a través de programas de modernización administrativa (especialmente en Andalucía, Cataluña, Galicia e o País Vasco), de melloras tecnolóxicas centradas na xestión. Os anos finais desta fase centráronse na procura de novas estratexias para o financiamento autonómico e na revisión dos límites de competencias.

Finalmente, durante a etapa actual, iniciada aproximadamente no 2005, á espera de novos marcos normativos que volvan impulsar o proceso de descentralización, os gobernos autonómicos preferiron renunciar ao deseño de grandes programas de xestión pública e fomentar, no seu lugar, actuacións en áreas específicas, como a das tecnoloxías da información e da comunicación ou a de recursos humanos, esta última con elevadas posibilidades de transformación tras a aprobación en abril do 2007 do novo Estatuto do Empregado Público<sup>2</sup>.

### **3. DESENVOLVEMENTO AUTONÓMICO E GLOBALIZACIÓN**

Como consecuencia do proceso de descentralización, ao longo dos últimos trinta anos as administracións autonómicas españolas, de xeito máis ou menos formal, tiveron que tomar importantes decisións relacionadas coas súas respectivas políticas de xestión pública. Estas decisións afectaron o deseño da estrutura organizativa, as estruturas de produción e os procedementos administrativos, a maneira de articular o sector público, a tecnoloxía empregada, o financiamento e, por suposto, o modelo de xestión de recursos humanos.

Como se pode constatar na táboa 2, onde se mostran os principais logros en xestión pública acadados por unha Administración autonómica (Galicia) e a Administración central desde 1980, ponse de relevo como, malia o seu intento de evitar reproducir as pautas marcadas pola Administración central, moitas administracións autonómicas se inspiraron nela para levar á práctica programas de xestión pública.

Con todo, esa Administración non foi o único referente tomado polas rexións á hora de poñeren en marcha as súas particulares políticas de xestión pública e, en particular, os seus respectivos programas de modernización. Ademais da influencia que unhas rexións exerceron sobre outras, o peso das experiencias estranxeiras non é nada desprezable na conformación do modelo de xestión seguido polas administracións autonómicas.

A través da incorporación de técnicos visiblemente influídos polas administracións da contorna (europeas, fundamentalmente) e do establecemento de acordos con escolas de Administración Pública doutros países<sup>3</sup>, as rexións rivalizaron coa súa Administración matriz na introdución de técnicas de xestión innovadoras, e amosaron un elevado grao de absorción de prácticas ata o punto de homologaren unha boa parte da súa tecnoloxía á existente na contorna.

Período	Administración central	Administración autonómica de Galicia
1980-1985	<p>Impulso das administracións autonómicas e procesos de transferencia de recursos e competencias (1982-1986)</p> <p>Lei de medidas para a reforma da función pública (1984)</p>	<p>Creación / organización das institucións de autogoberno</p> <p>Debate sobre as bases (modelos) de articulación estrutural</p> <p>Impulso do proceso de transferencia de competencias</p> <p>Regulación provisional do persoal ao servizo da Comunidade Autónoma</p>
1986-1990	<p>Creación do Instituto Nacional de Administración Pública (1986-1989)</p> <p>Plan de Modernización da Administración Xeral do Estado / Programa de Formación de Corpos Directivos (1989-1993)</p>	<p>Consolidación de fórmulas de deseño organizativo</p> <p>Establecemento da Administración periférica da Comunidade Autónoma (1987)</p> <p>Normativa de función pública (1988)</p> <p>Creación da escola autonómica de Administración Pública (Escola Galega de Administración Pública) (1988-1990)</p>
1991-2004	<p>Observatorio de Calidade do Servizo Público</p> <p>Regulación dos Servizos de Atención ao Cidadán (1993-1996)</p> <p>Programa de Portelo Único / Programa de Simplificación de Procesos de Xestión</p> <p>Lei de organización e funcionamento da Administración Xeral do Estado (LOFAGE) (1996-2000)</p> <p>Libro Branco da Modernización da Administración Central (1999)</p> <p>Programa de Administración Electrónica (2000-2004)</p>	<p>Ampliación do sector público</p> <p>Estandarización dos recursos humanos / Introducción de técnicas de xestión</p> <p>Modernización de técnicas de xestión de procedementos</p> <p>Programa de modernización da Administración Autonómica (1990-1999) (normativización da xestión dos empregados públicos; programa de atención ao cidadán; simplificación normativa; programas de formación do funcionariado; avaliación do rendemento; actualización tecnolóxica)</p>
2005-2007	<p>Programa de e-Administration (Plan Conecta) (2005-2006)</p> <p>Plan Concilia (2005-)</p> <p>Axencia de Avaliación de Políticas Públicas (2005)</p> <p>Estatuto Básico do Empregado Público (2005-2007)</p> <p>Programa de Axencias Públicas Estatais (2004-2007)</p>	<p>Creación da Dirección Xeral de Avaliación de Políticas Públicas (2005)</p> <p>Redeseño da política formativa (2005-)</p>

**Táboa 2:** Feitos clave das políticas de xestión pública na Administración central e nas administracións autonómicas (Galicia). Fonte: elaboración propia.

En certa maneira, trátase dun comportamento explicable polo feito de que a defensa da capacidade de autogoberno daquelas rexións que se beneficiaron dun proceso de transferencia de poder amparouse, entre outros elementos, na crenza nunha autosuficiencia que substitúe a subordinación ao Goberno central por unha interrelación libre e, polo tanto, unha completa capacidade de transacción con outros actores foráneos.

Neste sentido, a concepción da globalización desde a perspectiva da interdependencia e da ruptura de fronteiras, da gobernanza, da construción de identidades e de comunidades que superan os límites xurisdicionais dun Estado (Scholte, 1997: 430) é compatible co ideario que sostén as reivindicacións autonomistas actuais.

O derrubamento das barreiras impostas ás transaccións, que acompañou o proceso de adhesión de diversos Estados a entidades supranacionais e que favoreceu unha homoxeneización económica, de goberno e de valores culturais (pensar globalmente e actuar localmente), significado por algúns autores como un dos expoñentes máis claros dos procesos de globalización (Wilson, 1994; Farazmand, 1999: 511), favoreceu o desenvolvemento das rexións e abriu novas oportunidades para a internacionalización da xestión pública: do local ao supranacional e viceversa (Aucoin, 1990: 134; Dunleavy, 1994: 37).

Desde a perspectiva da ruptura da subordinación ás administracións centrais e a alternativa busca de recursos —neste caso tecnolóxicos— noutras organizacións transnacionais, que, pola mesma importación, proporciona maior lexitimidade nun determinado hábitat organizativo, é máis doado comprender a efusividade con que numerosas administracións autonómicas asumen as recomendacións de organismos como a OCDE, a Unión Europea, o Banco Mundial ou as Nacións Unidas.

O expresado pode perfectamente ilustrar desde unha perspectiva neoinstitucionalista a maneira en que operan os mecanismos de isomorfismo mimético e normativo: desde o punto de vista do primeiro, a través da asunción por parte das administracións autonómicas, con independencia da súa eficacia, de prácticas de xestión compartidas pola maior parte de actores que compoñen un determinado campo interorganizativo; e desde o punto de vista do segundo, a través do labor de normalización realizado por un persoal técnico formado en valores e técnicas exóticas.

Non obstante, aínda queda por lle engadir un plano á descrición da influencia da globalización na práctica administrativa das rexións e que tivo un impacto notable particularmente na definición das súas políticas formativas, en termos de produtividade e competitividade.

Para superar os desafíos da globalización precísase do desenvolvemento de capacidades nas áreas de organización, xestión, gobernanza e administración pública en todo o mundo, mais sen uns recursos humanos ben formados e xestionados os administradores públicos non poden vencer os retos da era da globalización (Farizmand, 2004: 3).

En particular, a converxencia dos procesos de traballo xurdidos como resultado da difusión global das tecnoloxías da información e da comunicación (TIC) esixiu o deseño de novos estándares de competencias profesionais (UNDESA, 2005: iv). Isto non só supuxo a homologación das competencias dos empregados orientadas ao uso inmediato das novas ferramentas, senón tamén a reinterpretación de cada procedemento e, por riba de todo, da maneira de concibir a xestión —por exemplo, a elaboración de políticas públicas (Margetts, 2003: 368)— á luz do potencial das novas tecnoloxías.

Esta perspectiva, recoñecida de xeito precoz por un sector anovador da economía (computación; telecomunicacións; consultoría) como un suculento segmento de mercado, non foi

atendida adecuadamente —coa visión certa da gama de posibilidades que as TIC poderían proporcionar, alén da súa concepción como simple receptáculo de recursos físicos— durante a década dos oitenta e dos noventa polas escolas autonómicas de Administración Pública; o emprego apropiado das TIC non foi interpretado como un factor clave de xestión, como un requisito para manter relacións coa contorna organizativa, o que ocasionou unha dramática perda dun tempo empregado, en cambio, na mellora das competencias necesarias para usar as novas ferramentas coma calquera outro recurso típico do posto de traballo.

Sen dúbida, desde o punto de vista das transaccións interorganizativas, as escolas de Administración Pública aínda deben afrontar un longo percorrido para promoveren as tecnoloxías ligadas á sociedade do coñecemento, o que ademais esixe pola parte do empregado público un mellor coñecemento da contorna global na que interactúan as administracións (Rosenbaum, 2001; UNDP, 2002: 68; Roehling et al., 2005: 213).

A exploración das novas posibilidades que abren as TIC, ademais de seren obxecto de atención nos programas formativos, deben ser contempladas polas escolas de formación de empregados públicos desde o punto de vista da produción de coñecemento intraorganizativo.

Por sorte, algunhas escolas autonómicas, como agora se vai mostrar, tomaron en serio esta dobre faceta da concepción da globalización: primeiro, considerando as oportunidades que proporcionan as tendencias e prácticas globais de xestión pública en termos de competitividade e de lexitimidade; e, segundo, construíndo estándares de competencias para os seus empregados de acordo cos requisitos globais do uso das novas tecnoloxías.

#### **4. A FORMACIÓN COMO PRIORIDADE DA POLÍTICA AUTONÓMICA DE RECURSOS HUMANOS: O CASO DE GALICIA**

Desde a súa fundación, as administracións autonómicas españolas seguiron unhas bases comúns para a xestión do emprego público que se fundamentan nunhas medidas aprobadas pola Administración central en 1984 (Lei 30/1984, de medidas para a reforma da función pública), renovadas parcialmente en abril do 2007 (Lei do estatuto básico do empregado público). Estes principios, que facilitaron as relacións entre as distintas administracións en termos de selección de persoal, mobilidade, compensación, formación ou dereito de representación, non impediron que cada Goberno autonómico deseñe o seu propio modelo de recursos humanos.

Desde principios dos noventa, logo de superar un período inicial caracterizado por unha función de recursos humanos centrada en resolver os problemas de relacións laborais que creaba a incorporación de persoal transferido desde a Administración central, a xestión de recursos humanos volveuse máis sensible aos problemas de xestión, impulsada polo auxe dos programas de modernización. Estes programas favoreceron o desenvolvemento das políticas rexionais de recursos humanos ao impulsaren procesos de estabilización do persoal, plans de carreira, sistemas de compensación, técnicas de avaliación do desempeño ou políticas de formación.

A formación foi unha das parcelas máis importantes do desenvolvemento dos recursos humanos a escala autonómica a través da acción levada a cabo polas escolas autonómicas de Administración Pública, creadas, na maioría dos casos, entre 1990 e 1995.

En particular, a Escola Galega de Administración Pública, fundada a finais de 1989, actuou en catro frentes: a promoción dun estilo administrativo no que se tratou de revalorizar a ética pública e a preocupación pola satisfacción do cidadán; a introdución de actividades orienta-



das a adaptar o persoal a novas técnicas de xestión; o desenvolvemento das competencias directivas e, especialmente durante os últimos anos, o estudo das administracións públicas e a innovación de novos instrumentos de xestión.

É a partir dese contexto, tras unha experiencia de quince anos formando os empregados públicos da Administración autonómica, cando esta escola decide repensar o sentido da política formativa que estaba contribuíndo a poñer en práctica e sitúa entre as súas prioridades, como un primeiro elo no redeseño desa política, o desenvolvemento dun proxecto de detección de necesidades formativas.

Para a escola, a formación é un dos eidos claves da xestión de recursos humanos, que ten como función principal, mediante o perfeccionamento das súas competencias (coñecementos, habilidades e actitudes), a de alcanzar o desempeño máis correcto dos empregados públicos, tanto no presente coma no futuro. En consonancia, é necesario descubrir onde se require formación, que contido debería ter e a que empregados se debería capacitar con novos coñecementos, habilidades e actitudes.

Diversas circunstancias suxiren realizar unha detección de necesidades formativas:

- Diseñar un modelo formativo que non só atenda a dimensión de oferta (a política formativa deseñada en resposta aos obxectivos da organización), senón que manteña un equilibrio coa demanda (a política formativa axustada ás deficiencias e lagoas manifestadas polos empregados públicos).
- Racionalizar os custos que comporta a formación, evitando malgastar recursos humanos, económicos e materiais.
- Perfeccionar a xestión pública e mellorar a imaxe das administracións (en termos de calidade percibida polos cidadáns).
- Establecer novas canles de relación coa cidadanía que acompañan os novos contornos telemáticos.
- Facilitarlle á organización unha ferramenta para a análise, diagnose e mellora permanente dos procesos de formación levados á práctica nas administracións.
- Ofrecer información para redefinir plans de formación a calquera nivel organizativo, así como en unidades de traballo e postos homoxéneos.
- Sentar as bases dun modelo de xestión baseado en competencias que contribúa a satisfacer as necesidades de desenvolvemento persoal no marco dun proxecto integral de xestión de recursos humanos.

## 5. DESEÑO DA INVESTIGACIÓN

A presentación do deseño da investigación dividiuse en cinco partes. Na primeira delas descríbense os obxectivos da investigación. Na segunda defínense os conceptos principais, centrándonos sobre todo nas ideas de *formación* e *necesidades*, para obtermos unha definición da expresión *necesidades de formación*. A terceira parte trata as unidades de análise. Na cuarta preséntase a selección dos indicadores e os seus potenciais defectos de validez e fiabilidade. A quinta e última parte describe as técnicas de recollida de datos.

### a) Obxectivos da investigación

Os obxectivos da investigación son dous: primeiro, a detección das necesidades de formación, e segundo, a avaliación das actitudes dos empregados cara a formación e das súas preferencias por clases de actividades formativas.

Está consolidada a distinción entre *detección (diagnose) de necesidades de formación e análise de necesidades de formación* (Kauffman et al., citado en Holton III et al., 2000; Habib 1970). A primeira trata de identificar as brechas entre os resultados desexados e os reais, de ordenar xerarquicamente as brechas, de darlles prioridade ás brechas que cómpre reparar, de identificar os individuos necesitados de formación e de determinar que formación se necesita; a segunda analiza as causas das brechas. O obxectivo do proxecto céntrase na detección de necesidades.

O enfoque empregado para a detección aquí adoptado é o denominado *modelo da brecha [gap model]*<sup>4</sup>. Os seus fins son dous: por unha banda, identificar as brechas entre o que debería ser (un estado de cousas ideal), en termos de obxectivos e resultados organizativos definidos, e o *que é* (o estado real das cousas); pola outra, priorizar as accións adecuadas para reparar esas brechas (Holton III et al., 2000; Durra 1991)<sup>5</sup>.

Unha revisión bibliográfica dunha mostra de traballos de contido conceptual, teórico e mesmo «didáctico» revelou unha serie de obstáculos. Non só se carece de base teórica, malia a profusión de estudos de caso, senón que ademais, tanto os investigadores académicos coma os profesionais da detección prestáronlle pouca atención á formación no ámbito público. A bibliografía nesta área consiste en guías, principios e ferramentas dispersas e inadecuadas para levarmos a cabo unha detección de necesidades de formación a grande escala nunha organización dotada de características especiais, como unha administración pública. Non obstante, na seguinte subsección, comezando coa necesaria clarificación conceptual, descríbese como se adaptou aos nosos obxectivos este conxunto de recursos heteroxéneos.

No caso de que se detecten necesidades de formación, cómpre poñer en práctica medios para satisfacelas. Para iso, cremos que é mellor prestarlle atención á demanda de formación que confeccionar un menú de accións formativas exclusivamente orientado pola oferta. Polo tanto, centrarémonos nas preferencias dos empregados por tipos de actividades formativas e en dúas actitudes dos empregados cara a formación: a motivación para participaren nela e a satisfacción coa formación recibida no pasado. O coñecemento das actitudes dos empregados vai axudar a Administración autonómica a axustar mellor o menú de accións de formación requiridas pola organización á clase de formación que máis motive e satisfaga os empregados e sexa preferida por eles. Pola súa vez, probablemente tal axuste logre o fin de mellorar o rendemento organizativo mediante o aumento da competencia dos empregados.

As preguntas ás cales deron lugar estas ideas proporcionan a base do proxecto de investigación:

1. Cal é o estándar de coñecementos, habilidades e actitudes esixidos
  - a) pola Administración autonómica de Galicia?
  - b) polos postos que forman a estrutura organizativa?
  - c) polos individuos que traballan para a Administración autonómica?
2. Cal é o nivel real de coñecementos, habilidades e actitudes que se posúen en cada un deses tres niveis?
3. Ao comparar o estándar cos niveis reais de coñecementos, habilidades e actitudes, cales son as necesidades de formación da Administración autonómica?
4. Cal é o grao de motivación dos empregados públicos galegos para seren formados?
5. Que motiva os empregados públicos galegos a se formaren?
6. Que tipos de actividades de formación prefiren os empregados públicos galegos?

7. Cal é o grao de satisfacción dos empregados públicos galegos coa formación recibida no pasado?
8. Que razóns dan os empregados públicos galegos do seu grao de satisfacción?

## b) Conceptos

Renunciamos a calquera pretensión de orixinalidade, aceptando a noción de formación como *proceso planeado e continuo*. De xeito máis específico, definimos a formación como *un conxunto de actividades que ten como función principal a de aumentar o rendemento presente e futuro dos empregados, incrementando as súas competencias por medio da modificación e do reforzamento dos seus coñecementos, habilidades e actitudes*.

Esta definición inclúe como características definitorias da formación a súa función e os medios a través dos cales esta se ten que cumprir. A función débese especificar a fin de restringir contextualmente o significado da formación, excluindo de entre os seus referentes as accións que incrementan os coñecementos ou as habilidades, por exemplo, sen un fin ulterior, con fins por completo egotistas ou por calquera outro motivo puramente individual. O medio para lograr o resultado desexado é o incremento da competencia dos empregados, un concepto multidimensional composto por coñecementos, habilidades e actitudes.

Co fin de eludir as trampas que asexan nunha incursión epistemolóxica ou psicolóxica, definimos de modo estipulativo o coñecemento como coñecemento proposicional ou, noutras palabras, como un conxunto de proposicións (1) que concirnen a unha ou máis entidades, (2) suxeitas a avaliación en termos de verdade / falsidade e (3) estruturadas por relacións lóxicas. Os obxectos das proposicións nos cales reside o interese son principalmente feitos (*know what*), e relacións causais (*know why*). Por habilidades enténdese secuencias de accións que usan un conxunto de ferramentas (no sentido máis amplo da palabra) para realizaren unha tarefa dirixida ao logro dun fin predefinido (*know when* e *know how*). Pódense avaliar as habilidades desde o punto de vista de polo menos catro atributos: eficiencia, eficacia, efectividade e oportunidade. As actitudes son orientacións a certos obxectos. No noso contexto, entre elas é crucial a motivación, que é unha disposición individual a realizar ou a evitar certa acción. Neste proxecto non nos imos ocupar da motivación como orientación do empregado respecto das súas tarefas ou funcións, de modo que en diante non a imos mencionar.

A un alto nivel de abstracción, necesidade é sinónimo de falta, carencia, escaseza ou ausencia. A necesidade é un concepto relacional; implica unha relación entre dous estados de cousas: un estado de carencia ou de ausencia e un estado que se pode denominar, a un nivel de abstracción igualmente alto, como plenitude ou completitude, e que se pode considerar un estándar. Así, dependendo de se se enfatiza a actividade de formación ou ben o coñecemento, as habilidades e as actitudes, as necesidades de formación pódense definir como carencia ou ausencia de accións de formación ou como carencia ou ausencia de coñecementos, habilidades e actitudes. Dados os obxectivos deste proxecto, aquí vaise optar por entender como necesidades de formación, máis precisamente, a diferenza entre o nivel de coñecementos, habilidades e actitudes posuídos por unha persoa ou un grupo e o nivel que se fixou como obxectivo<sup>6</sup>.

Tocante á motivación<sup>7</sup> para se formar, pódense identificar dúas dimensións do concepto. A primeira pódese cualificar de xenética e cífrase na pregunta «*por que formarse?*»; a segunda pódese cualificar de teleolóxica e cífrase na pregunta «*para que formarse?*».

A satisfacción é unha orientación aos resultados de ter participado en actividades de formación, derivada da comparación por parte do suxeito que a experimenta en maior ou menor grao entre tales resultados e as expectativas que preceden á participación.

### c) Unidades de análise

Adoptouse un enfoque (estratexia, en palabras dalgúns) que recibiu denominacións varias: arriba-abaixo, multinivel (Holton III et al.), aplicación de sistemas abertos (McLelland 1993a)... Eludindo diferenzas terminolóxicas sutís entre os investigadores<sup>8</sup>, este enfoque dividiu as unidades de análise en tres niveis: organizacional, de posto e individual, tal e como propuxeron McGehee e Thayer. En cada nivel analízanse propiedades diferentes, que, pola súa vez, esixen indicadores diferentes, diferentes operativizacións e diferentes técnicas de recollida de datos. Así pois, temos tres unidades de análise: a Administración autonómica (Xunta de Galicia), o posto de traballo e o empregado.

### d) Indicadores

Propuxéronse e usáronse conxuntos heteroxéneos de indicadores para a detección das necesidades de formación<sup>9</sup>. Dadas as condicións das unidades obxecto da nosa investigación, seleccionamos un conxunto específico de indicadores, cunhas vantaxes e desvantaxes que se comentan nos seguintes parágrafos.

#### **Necesidades individuais**

Consideramos que os indicadores máis útiles á nosa disposición son a auto-diagnose e a diagnose por terceiros, isto é, polos pares, os superiores e os subordinados. Vexamos tan exhaustiva e especificamente como sexa posible cales son os seus riscos de validez aparente, de validez de contido e de fiabilidade.

Tanto a auto-diagnose como a diagnose por terceiros baséanse na comparación entre o estado ideal (o estándar) e o estado real do suxeito. A Administración autonómica de Galicia carece dun estándar de coñecementos e habilidades definidos organizativamente que sirva como punto de referencia comparativo. Xa que logo, tan só é posible identificar o estándar e medir o estado real das cousas baseándose nas percepcións dun e doutro declaradas polos propios empregados. Morano (1973), sequera con cautela, afirma que a validez aparente da auto-diagnose é maior que a da diagnose por terceiros, segundo a evidencia que achega el mesmo. Porén, cómpre ser moi prudentes. Na medida en que as necesidades de formación son *necesidades sentidas*, córrese o risco de descubrir non tanto necesidades de formación canto *desexos*, *preferencias* ou *intereses*. Ademais, a validez aparente pode ser erosionada indirectamente pola baixa fiabilidade debida a variables ben singulares do obxecto estudado, como as actitudes individuais cara á formación, ben propias en xeral da investigación social, tales coma o nesgo de desexabilidade social. Finalmente, cabe dudar de que mesmo os instrumentos mellor deseñados e postos en práctica garantan a validez de contido da auto-diagnose: os individuos probablemente fagan caso omiso ou esquezan algúns compoñentes básicos tanto dos coñecementos coma das actitudes, non só cando definen o estándar, senón tamén cando avalían as súas propias necesidades, determinadas por ese estándar.

A diagnose por terceiros, tanto en xeral como en cada unha das modalidades específicas mencionadas, presenta as súas propias limitacións. Comezando pola diagnose polos superiores, tal e como se infire das palabras de Morano, é un indicador válido das necesidades de

formación desde o punto de vista da estratexia e dos obxectivos organizativos. Como tal, probablemente garanta unha alta validez de contido. Con todo, é probable que a validez aparente da diagnose polos superiores (e, de xeito análogo, polos subordinados) sexa baixa, a menos que se basee nun control regular do desempeño dos empregados. Tamén hai razóns para dudar da validez tanto aparente como de contido da diagnose polos subordinados. A validez de contido resulta erosionada polo alto risco de que os subordinados detecten carencias de coñecementos e habilidades nos seus superiores desde o punto de vista ao que os constringen as súas propias funcións específicas. Ademais, é probable que os subordinados expresen en realidade preferencias por certos trazos da personalidade en lugar de indicaren coñecementos e habilidades autenticamente necesitados. Finalmente, tanto a validez de contido como a validez aparente probablemente sexan menores cando se xulgan o coñecemento e as habilidades dun só superior ou subordinado, debido ao funcionamento de nesgos tales coma o *efecto halo*, o *efecto horn*, o *efecto de tendencia central*, ou o *efecto de polarización positiva ou negativa*.

### **Motivación, satisfacción e preferencias dos empregados**

Difícilmente pode discutirse a adecuación do autodiagnóstico como indicador, por moi nesgado que poida ser. A natureza mesma da motivación e da satisfacción suxire cales poderían ser algúns dos nesgos operantes. As declaracións sobre as motivacións están expostas a distorsión polo nesgo de desexabilidade social, especialmente porque a participación en actividades formativas adoita explicarse atribuíndolle a condición de medio de promoción egoísta: non importa o útil ou adecuada que sexa a acción formativa en que se participa, mentres sume unha alta puntuación no currículo do empregado. Así, é moi probable que os empregados sobreestimen o seu grao de motivación e distorsionen as súas auténticas motivacións para se formaren. En canto á satisfacción, o grao en que os empregados están dispostos a manifestar as súas auténticas percepcións depende da credibilidade das garantías de confidencialidade e de anonimato, por temor ás consecuencias non desexadas que se puideren seguir do coñecemento da identidade do declarante. Os riscos implícitos para a fiabilidade minan tamén a validez de constructo.

### **Necesidades organizacionais**

Non habendo fontes organizativas, neste nivel é forzoso tanto identificar o estándar como medir as necesidades co diagnóstico por parte dos individuos. No entanto, as esixencias de selección dos individuos son estritas: os individuos deben ser elixidos de tal modo que se garanta unha alta probabilidade de que posúan a información requirida, tanto sobre os estándares como sobre os estados reais de coñecementos, habilidades e actitudes. Os empregados que se consideran susceptibles de selección atópanse entre aqueles cunhas funcións organizativas que lles proporcionan un alto nivel de coñecemento do deseño organizativo, das políticas de xerencia pública, as políticas de recursos humanos, as funcións da organización, as clases de postos requiridos para desempeñalas e as competencias adecuadas a cada clase de posto. Á parte de estar exposto á influencia dos factores que minan en xeral a validez das percepcións humanas como indicadores de fenómenos «obxectivos», o uso deste indicador neste caso particular poderíase considerar unha petición de principio. Presupoñer que algúns empregados dispoñen dun alto nivel de «coñecemento organizativo» parece un punto de partida en verdade feble, dado que en parte é iso precisamente o que tratamos de chegar a

saber. Xa que logo, mesmo a validez aparente é sumamente discutible, e só unha definición coidadosa e loxicamente xustificada dos criterios de selección pode brindar protección contra a completa distorsión dos estándares e dos estados actuais de habilidades e coñecementos organizativos.

### **Necesidades do posto**

De novo a falta de fontes organizativas obriga a buscar tanto os estándares coma os estados reais mediante o diagnóstico por parte dos individuos. Buscáronse as respostas dos empregados que traballan en calquera nivel xerárquico da organización a fin de construír unha descrición de tipos de postos, eludindo a ardua tarefa de ter en conta cada posto individualmente, así como a máis ardua aínda dunha especificación de postos. Feito isto, foi posible definir un estándar de coñecementos e habilidades, así como medidas do estado real a partir das respostas individuais.

#### **e) Recollida de datos**

Transcende os nosos obxectivos tratar sobre a plétora de técnicas de recollida de datos propostas e usadas con diversos graos de éxito polos profesionais. Co fin de reforzar tanto a fiabilidade como a validez, optouse por unha forma de triangulación, seguindo o consello usual de combinar entrevistas, grupos de discusión e unha enquisa<sup>10</sup>.

### **Nivel organizativo**

Realizáronse dez entrevistas semiestruturadas. Os entrevistados foron seleccionados de acordo cos seguintes criterios: catro deles seleccionáronse de entre aqueles que traballan na actualidade como inspectores (ou, non sendo posible isto, como subinspectores), e outros catro extraéronse de entre antigos inspectores trasladados a outros postos. En canto que estes foron seleccionados en virtude do seu coñecemento técnico e en profundidade de todas as propiedades organizativas que nos interesan<sup>11</sup>, tamén se solicitou un punto de vista político sobre os obxectivos da organización entrevistando a dous secretarios xerais, cada un dun departamento distinto.

Débense admitir as ameazas á validez. Primeiro, o profundo coñecemento das propiedades organizativas podería non ser abondo para compensar unha única experiencia de traballo común aos entrevistados; deste xeito, cabe esperar a obtención dun punto de vista moi homoxéneo. En segundo lugar, tendo en conta as funcións desempeñadas quer no pasado, quer actualmente, polos entrevistados, este punto de vista podería ser excesivamente crítico do estado actual das habilidades e os coñecementos organizativos, ou en exceso idealista respecto ao estándar.

Finalmente, someteuse a unha serie de expertos a varias sesións de traballo nas cales se lles pediu realizaren unha serie de tarefas estruturadas que esixen unha reflexión coidadosa, a fin de adquirir unha información complementaria e posiblemente diferente.

### **Nivel de posto**

Reuníronse seis grupos de discusión formados cada un deles por oito participantes, un número o bastante grande como para obter información relevante e o bastante pequeno como para evitar o perigo de saturación. O criterio de inclusión dos participantes foi o de segmentación, que supón a máxima homoxeneidade interna e a máxima heteroxeneidade exter-

na. Ademais, malia que a combinación de niveis xerárquicos podería proporcionar unha información menos unilateral e revelar expectativas diferenciadas, tamén podería comprometer a libre expresión dos auténticos puntos de vista dos empregados en presenza de potenciais superiores no futuro. Tendo isto en conta, cada grupo compúxose de individuos que ocupan os mesmos postos e que se atopan, polo tanto, no mesmo nivel xerárquico.

### Nivel individual

O autodiagnóstico e o diagnóstico por terceiros obtivéronse mediante unha enquisa persoal ou administrada polo entrevistador. A pesar das desvantaxes admitidas dos cuestionarios estandarizados<sup>12</sup>, desde o punto de vista da validez e da fiabilidade, confeccionamos un novo instrumento axeitado ás características propias dunha Administración pública autonómica (descentralizada). Baseándonos nos resultados fornecidos polas técnicas cualitativas referidas, os cuestionarios conteñen varios conxuntos de ítems con formato de preguntas pechadas. Estas miden ata que punto se necesita polo posto de traballo ocupado certa esfera de coñecemento ou habilidade (unha escala ordinal con catro graos, desde *moito a nada*); ata que punto necesita o empregado ese coñecemento ou habilidade (unha escala de razón discreta entre 0 e 10); a motivación para formarse (unha escala de razón discreta entre 0 e 10); a satisfacción coa formación recibida no pasado (unha escala de razón discreta entre 0 e 10) e tamén indagan sobre as preferencias por clases de accións formativas (escalas nominais). Incluíuse unha pregunta aberta *residual* co propósito de atopar coñecementos ou habilidades relevantes e posiblemente omitidos polos investigadores<sup>13</sup>. Tamén se incluíu un conxunto de variables de control<sup>14</sup> e un conxunto de variables sociodemográficas. Esperamos que este modo de recollida de datos incremente a probabilidade dun alto grao de validez debido á presenza do entrevistador, a pesar de que o risco de desexabilidade social poida ser notable. A colaboración da propia Administración autonómica garantiu unhas elevadas taxas de resposta total e de ítem.

O cuestionario foille administrado a unha mostra estratificada. Optouse pola afixación non proporcional, co fin de reducir os custos, de tal maneira que se sobrerrepresentou aos empregados da capital autonómica. Da aplicación de tres criterios de estratificación (dous dicotómicos —rol organizativo do individuo e nivel profesional— e outro tricotómico —localidade do centro onde se ocupa un posto de traballo—) resultaron doce estratos. O universo foi a poboación de empregados públicos galegos entre novembro e decembro do 2006. De entre eles excluíuse aos que traballan para o sector público e para os servizos de educación e sanidade, así como, para reducir custos, aos que traballaban en localidades cunha poboación que non superase os 20 000 habitantes. O marco mostral construíse con fontes oficiais e proporciona un total de 14 608 individuos. Seleccionouse unha mostra de 785 empregados, de entre os cales responderon ao cuestionario 754.

## 6. CONCLUSIÓNS

Neste artigo móstrase como, nunha Administración que aspira a ampliar o alcance dos seus poderes no seo dun proceso de descentralización, se tenta redeseñar a política de formación para axustar as competencias dos empregados ás esixencias derivadas das tendencias globais principais na xerencia pública e nas novas tecnoloxías.

A Administración autonómica de Galicia puxo en marcha un proxecto para detectar as necesidades formativas dos seus empregados. Este artigo describiu os métodos e as técnicas usadas para executar o proxecto considerando os seus potenciais defectos e vantaxes.

Executando estes métodos, tanto os coñecementos dos investigadores sobre as tendencias globais e as políticas de recursos humanos como os puntos de vista expresados polos empregados da organización, a través das técnicas empregadas, sobre as necesidades organizativas, as necesidades do posto e as necesidades individuais, converxen na construción dun estándar de coñecementos e habilidades nos cales basear unha nova política de formación.

## Notas

---

- 1 O presente traballo baséase no proxecto de investigación «Necesidades Formativas do Persoal da Administración da Xunta de Galicia» (2006-07), elaborado polo Equipo de Investigación Universidade de Santiago de Compostela-Universidade de Vigo para o estudo das Administracións Públicas (Ramón Bouzas; Oscar Briones; Alfredo Couselo; Xose Mahou), coordinado polos profesores Celestino García Arias (USC) e Enrique Varela Álvarez (UVigo), coa colaboración e supervisión da Unidade de Investigación (Carmen Voces, Pilar Luaces e Miguel Cainzos) da Escola Galega de Administración Pública.
- 2 Cómpre lembrar que en España o Goberno central ten a competencia sobre a lexislación básica dos funcionarios en aspectos tales como o desenvolvemento do estatuto dos funcionarios, o acceso á Función Pública, o exercicio do dereito á sindicación, o sistema de incompatibilidades e as garantías para a imparcialidade no exercicio das súas funcións. Estas prerrogativas que se reserva o Goberno central fixan unhas bases comúns en materia de recursos humanos a partir das cales cada administración autonómica constrúe o seu propio modelo de xestión do emprego público.
- 3 Estes acordos impulsaron o intercambio de experiencias en diferentes áreas da xestión de recursos humanos (formación; compensación; avaliación do desempeño) a través de reunións nas que participaron directivos (elites de designación política) e persoal técnico.
- 4 É o modelo ao que se adhiren implicitamente Agnania (1996), Durra (1991), Patton e Pratt (2002) e Swierczek e Carmichael (1985).
- 5 Holton III et al. (2000) comentan as supostas vantaxes e desvantaxes do modelo da brecha.
- 6 Nesta mesma liña, Venna (1977) describe as propiedades conceptuais da expresión «necesidades de formación».
- 7 Comentarios a versións anteriores deste deseño suxiren que se advirta ao lector da diferenza entre a motivación para realizar as tarefas encomendadas ou as propias funcións, que é un elemento do conxunto de competencias que se pode desexar reforzar e ao cal nos referiamos parágrafos atrás, e a motivación para se formar, é dicir, como actitude cara as actividades formativas, que é o que nos ocupa agora.
- 8 Entre outros, Agnania (1996), Brown (2002), Durra (1991), Holton III et al. (2000), Leat e Lowell (1997), McLelland (1993), O'Driscoll e Taylor (1992), Patton e Pratt (2002), e Scott e Deadrick (1982).
- 9 Véxase, entre outros, Ferdinand (1988), Ford e Noe (1987), Holton III et al. (2000), Lawrie e Boringer (1971), Moore e Dutton (1978), Moore (1979) e Morano (1973). Ás veces mestúranse baixo o mesmo termo entidades heteróclitas, como indicadores, fontes de datos ou técnicas de recollida de datos.
- 10 Véxase, tanto para as técnicas en xeral como para o consello, Brown (2002), Ferdinand (1987), Georgenson e Del Gazio (1984), Grau-Gumbau et al. (2002), Holton III et al. (2000), Kirkpatrick (1977), Lawrence e Boringer (1971), McLelland (1993a), McLelland (1993b), Moore e Dutton (1988), Patton e Pratt (2002), Scott e Deadrick (1992) e Verheyen e Olivas (s. d.)
- 11 Como se pode inferir do Decreto 255/2003, do 8 de setembro, artigo 12.
- 12 Unha afirmación xeral encóntrase en McLelland (1994a); Ford e Noe (1987) mostran evidencias concernintes ao grao en que o auto-diagnóstico exhibe validez de criterio (tanto concorrente coma predictiva) e validez converxente.
- 13 Realizouse un test previo con 58 empregados. A análise e unha reunión cos entrevistadores suxeriron unha serie de cambios (tales coma os relativos ao tipo e ao rango das escalas), a exclusión dalgúns ítems, a inclusión doutros e a oportunidade dunha pregunta aberta.
- 14 Véxase Ford e Noe (1987), Tucker (s.d.) e Burke (1996), acerca de evidencias contraditorias sobre os efectos que parecen ter algunhas variables.



## BIBLIOGRAFÍA

- AUCOIN, P. 1990. «Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes, and Pendulums», *Governance* 3(2) (15-137).
- BOUZAS, R. 1999. *Análisis Organizativo de la Administración de una Comunidad Autónoma. Xunta de Galicia: 1982-1997*, Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela. On CD-ROM.
- 2002. *Organisation and Institutionalisation of the Spanish Regional Administration*. II Galicia-Scotland-Wales Conference. ECPR Standing Group on Regionalism. Santiago de Compostela, 6-7 de setembro do 2002.
- CONSELLO GALEGO DE RELACIÓNS LABORAIS. 2005. *2004 Informe sobre a Situación Sociolaboral da Comunidade Autónoma Galega*. Santiago de Compostela: Consello Galego de Relacións Laborais.
- DUNLEAVY, P. 1994. «The globalization of public services production: can government be 'best in world'». *Public Policy and Administration*, Vol. 9 (2).
- FARAZMAND, A. 1999. «Globalization and public administration», *Public Administration Review*. Vol. 59 (6).
- 2004. «Innovation in strategic human resource management: building capacity in the age of globalization», *Public Organization Review: A Global Journal*. Vol. 4.
- MAP (Ministerio de Administraciones Públicas) 2006. *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas* (xullo 2006).
- MARGETTS, H. 2003. «Electronic government: A revolution in Public Administration?», en G. Peters e J. Pierre (Eds.). *Handbook of Public Administration*. Londres: Sage.
- ROEHLING, M. V. et. ál. 2005. «The future of HR management: research needs and directions», *Human Resource Management*, Vol. 44 (2).
- ROSENBAUM, A. 2001. «Preparing public administrators to function in a rapidly changing world», en *African Institutes of Public Administration: New Challenges, New Role, New Perspectives*. Nova York: Nacións Unidas - African Training Research Centre in Administration for Development.
- SCHOLTE, J. A. 1997. «Global capitalism and the State», *International Affairs*, 73 (3).
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP). 2002. *Capacity for Development*. S. Fukuda-Parr, K. Lopes e K. Malik (Eds.). Nova York: UN Publications.
- UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (UNDESA). 2005. *Human Resources for Effective Public Administration in a Globalized World*. Nova York: United Nations.
- WILSON, D. 1994. «Bureaucracy in international organizations: building capacity and credibility in a newly interdependent world», en A. Farazmand. *Handbook of Bureaucracy*. Nova York: Marcel Dekker.



JOAQUÍN MESEGUER YEBRA \_Xefe do Servizo de Informes\_Dirección Xeral de Organización e Réxime Xurídico  
\_Área de Goberno de Facenda e Administración Pública\_Ayuntamiento de Madrid \_[27-43]

# O sistema de incompatibilidades no *holding* universitario





## 1. INTRODUCCIÓN: A RIXIDEZ DO RÉXIME DE INCOMPATIBILIDADES E AS ESPECIALIDADES NO ÁMBITO UNIVERSITARIO

Todos coñecemos dabondo os rigores da Lei 53/1984, do 26 de decembro, de incompatibilidades do persoal ao servizo das Administracións Públicas (LI), entre outras razóns, por ser unha das normas máis lonxevas dentro do réxime xurídico do emprego público español, excepción feita dos «restos» da Lei de funcionarios civís do Estado e da Lei 30/1984, do 2 de agosto, de medidas para a reforma da función pública (LMRFP). Esta circunstancia provoca inevitablemente, entre outros efectos non menos importantes, unha extraordinaria rixidez no réxime de incompatibilidades. É difícil falar das incompatibilidades dos empregados públicos sen ser portador ou mensaxeiro, ao mesmo tempo, de malas «noticias». Da lectura da lei resulta evidente, por unha banda, a distancia abismal que se estende en ocasións entre a realidade actual da nosa Función Pública e o exercicio das actividades profesionais e mercantís no ámbito privado e, por outra banda, a regulación insuficiente, e nalgúns aspectos obsoleta, contida na lei.

Os excepcionais traballos doutrinais sobre a creación das chamadas EBT (empresas de base tecnolóxica), de inspiración —digamos— «pro-universitaria» ou académica, son moito máis amables cando se trata da participación do persoal académico nestas que as análises abordadas desde a estrita óptica das incompatibilidades. Neste traballo desenvólvense os fundamentos desta última perspectiva, deixando á parte os aspectos xurídicos relativos á constitución deste tipo de empresas —un tema sobre o que, como se afirma, escribiron abundantemente e moi ben aqueles que exercen o asesoramento xurídico nas universidades— para centrámonos no réxime de incompatibilidades do profesorado que decide participar nelas. Nesta medida, case podo anticipar o meu escepticismo sobre a solución dada pola Lei orgánica 6/2001, do 21 de decembro, de universidades (LOU) e a súa modificación do 2007 (Lei orgánica 4/2007, do 12 de abril, en diante LOMLOU), agás no que atinxe á nova excedencia recollida no artigo 83.3.

Como xa dixemos, sabida é a «angostura» extrema do noso réxime de incompatibilidades á hora de prever as actividades públicas secundarias que poderán ser realizadas á marxe do posto público principal, o que non é máis que un reflexo do principio xa clásico nesta materia nos países da nosa contorna da incompatibilidade absoluta. Criterio distinto é o que a lei toma como punto de partida cando se trata do recoñecemento de actividades privadas. Fronte ao criterio xeral de incompatibilidade para a realización de actividades privadas que rexía na maioría dos países de tradición similar no momento de se aprobar a LI, con excepcións ben tratadas e limitadas, no noso ordenamento mantense unha especie de principio xeral de compatibilidade, detallando a lei só aquelas que singularmente non o son. Desta idea parece facerse eco a STS do 12 de xuño do 2001 cando clasifica as actividades privadas en dous tipos:

- a) Dunha banda, aquelas para as que non se pode recoñecer a compatibilidade porque o seu desempeño pode entrañar, con carácter xeral, algunha colisión co posto público, con independencia de que esta se produza ou non en cada caso concreto. Son as actividades relacionadas nos artigos 11 e 12, para as que nunca se pode recoñecer a compatibilidade, sen necesidade de acudir a outra valoración por parte do órgano que resolve.

b) Doutra banda, aquelas non incluídas nestes preceptos e para as cales, en principio, si se pode recoñecer a compatibilidade, pero condicionada ao resto dos requisitos nela establecidos que serán analizados polo órgano competente.

En termos xerais, no entanto, a doutrina considera a grandes trazos que o tratamento legal das incompatibilidades en canto ás actividades privadas é, máis ben, benévolo e indulxente. Ata tal punto que Cuesta de la Hoz estima que nos atopamos ante un réxime de incompatibilidades tan permisivo que as únicas prohibicións legais rozan case o ilícito penal<sup>1</sup>. Non é caprichosa a afirmación que fai a comisión para o estudo e preparación do Estatuto básico do empregado público (EBEP) no seu informe, aprobado o 25 de abril do 2005, de que a perspectiva dun sistema que contempla novas modalidades de emprego público a tempo parcial, ou a domicilio ou a distancia, e a eventualidade dunha redución paulatina da xornada laboral ordinaria, fai bastante lóxico que moitos empregados desexen asumir novas actividades remuneradas no ámbito privado nas súas horas libres, e que o poidan facer.

As actividades docentes e sanitarias tiveron tradicionalmente un tratamento especial desde o punto de vista das incompatibilidades en atención ao interese para o servizo público que encarnan, tal e como se quixo aclarar durante a tramitación parlamentaria da lei<sup>2</sup>. Ao Grupo Parlamentario Socialista parecíalle que o ensino universitario quedaría gravemente afectado, así como o sector sanitario, moi especialmente no ámbito rural, onde as funcións de asistencia pública viñan sendo desempeñadas en moitas ocasións por un único titular.

Así, por exemplo, podemos atopar as seguintes referencias aos profesores universitarios na lei de incompatibilidades:

- Compatibilidade entre a actividade de profesor universitario emérito e a percepción de pensión de xubilación ou retiro por dereitos pasivos ou por calquera réxime de Seguridade Social público e obrigatorio (artigo 3.2 LI, de conformidade coa disposición adicional novena).
- Compatibilidade para o desempeño dun posto de traballo na esfera docente como profesor universitario asociado en réxime de dedicación non superior á de tempo parcial e con duración determinada (artigo 4.1 LI).
- Compatibilidade para catedráticos e profesores titulares de universidade e escolas universitarias (tamén os de escolas universitarias de enfermería) para o desempeño dun segundo posto de traballo no sector público sanitario ou de carácter exclusivamente investigador en centros públicos de investigación, dentro da área de especialidade do seu departamento universitario, sempre que os dous postos sexan a tempo parcial (artigos 4.2 LI e 68.1 LOU).
- Compatibilidade *ex lege* do profesorado universitario para, sen prexuízo da súa dedicación, realizar os traballos aos que se refire o artigo 83.1 LOU<sup>3</sup>, aos que nos imos referir máis adiante (artigo 4.3 LI).
- Incompatibilidade para o exercicio de actividades públicas e privadas para o profesorado universitario con dedicación a tempo completo, salvo aquelas que estean exceptuadas do réxime de incompatibilidades ou sexan compatibles *ex lege* (artigo 16.2 e 3 LI).
- Excepción de compatibilidade para a produción e a creación científica, así como as publicacións derivadas delas, sempre que non se orixinen como consecuencia dunha relación de emprego ou de prestación de servizos (artigo 19 f) LI).
- Réxime de catedráticos e profesores con praza vinculada ao amparo dos concertos subscritos entre universidades e institucións sanitarias (disposición transitoria cuarta e

Real decreto 1558/1986, do 28 de xuño, polo que se establecen as bases xerais do réxime de concertos entre as universidades e as institucións sanitarias).

## 2. AS MODIFICACIÓNS DO 2007: CONSAGRACIÓN DO *HOLDING* UNIVERSITARIO

No ano 2007 apróbanse dúas normas, unha delas tan decisiva no eido universitario como é a LOMLOU, e a segunda, o EBEP<sup>4</sup>. Ambas as dúas revisan ou emendan puntualmente algúns aspectos do réxime de incompatibilidades dos empregados públicos aplicable a certas categorías dos docentes universitarios. Así, o EBEP retoca o ámbito de aplicación desta normativa co fin de alcanzar as axencias estatais como nova especie dentro da tipoloxía de órganos, organismos ou entes públicos e modifica os supostos nos que non se vai poder recoñecer o exercicio de actividades privadas por razón da percepción do complemento específico ou concepto equiparable cando inclúa o factor de incompatibilidade, estendendo esta prohibición a novos colectivos aos que antes non lles afectaba unha prohibición absoluta para o exercicio doutras actividades, como é o caso do persoal directivo.

No que se refire á modificación da LOU, realízase un pequeno retoque no ditado do artigo 53 que, ao introducir o termo «académico» no seu enunciado, lles permite agora a compatibilidade para a actividade de profesor universitario asociado aos especialistas de recoñecida competencia que acrediten exercer a súa actividade profesional fóra do eido académico universitario, isto é, por exemplo, o persoal de administración e servizos<sup>5</sup>. Máis importante, así e todo, ao fío do tema que nos ocupa, é o ditado do artigo 83.3 acerca da participación do profesorado en empresas de base tecnolóxica<sup>6</sup>, as chamadas *spin off* ou *spin out*, podéndose acoller a unha nova excedencia que permite eludir a aplicación da normativa de réxime de incompatibilidades. Ademais, a disposición adicional vixésimo cuarta da LOMLOU exclúe a aplicación do artigo 12.1 b) e d) LI para os profesores funcionarios dos corpos docentes universitarios cando participen en empresas de base tecnolóxica en determinadas condicións que imos ver máis adiante<sup>7</sup>.

Desta forma, se a Lei orgánica 11/1983, do 25 de agosto, de reforma universitaria (LRU) con apoio na LI, consagraba o labor investigador no ámbito universitario, máis alá da tradicional función docente que lles corresponde ás universidades, a modificación da LOU no 2007 confirma o salto da universidade ao mundo empresarial como canle privilexiada para lograr a transferencia do coñecemento ao ámbito económico e profesional, o salto do «produto» ao «negocio», como algúns lle deron en chamar<sup>8</sup>. Irompe así a universidade nun contorno que, malia non lle ser totalmente alleo ata ese momento, tampouco é o seu. A esta idea aludimos cando nos referimos ao *holding* universitario, de acordo coas ideas e propostas xurdidas do informe Bricall<sup>9</sup>, *holding* conformado, ademais, por fundacións, organismos de investigación propios ou mixtos, etc.

Con todas estas adaptacións que alberga a normativa sectorial universitaria créase un elenco de especialidades tal, un auténtico corpus xurídico, que resulta imposible, xa hai tempo, soste a disposición uniforme que para todas as administracións públicas pretendía a LI, e que, no entanto, xa estaba en gran medida exceptuada para o ensino universitario, como tiven ocasión de expoñer brevemente. A norma sométese así, neste caso, non só á necesidade de impulsar a actividade investigadora e á transferencia dos seus resultados ao ámbito empresarial, senón tamén ás reivindicacións da academia, xerando o que nalgúns casos se deu en chamar unha «forma de compatibilidade»<sup>10</sup> e non unha norma de compati-

bilidade, en clara alusión á situación producida durante as décadas dos 50 e dos 60, cando practicamente cada corpo contaba cunha regulamentación de incompatibilidades de seu, creando desigualdades dificilmente soportables<sup>11</sup>. As normas carecían de toda obxectividade, adaptándose ás conveniencias e aos intereses dos altos corpos ou, simplemente, de quen estaba no poder.

### 3. PARTICIPACIÓN DO PROFESORADO NAS EBT TRAS A LOMLOU

Centrámonos xa, de cheo, no que se refire ao obxecto deste relatorio, isto é, o réxime de incompatibilidades aplicable aos profesores universitarios que decidan participar nunha EBT, sen aludir, insisto, a outros aspectos tanxenciais ou relativos ao réxime de creación ou funcionamento destas entidades.

Como ben sabemos, xa na LRU, no artigo 11, recollíase a posibilidade de celebrar contratos con persoas, universidades ou entidades públicas e privadas para a realización de traballos de carácter científico, técnico ou artístico, así como para o desenvolvemento de ensinos de especialización ou actividades específicas de formación; os chamados —logo da aprobación da LOU— «artigos 83». A compatibilidade para realizar esta actividade deriva *ex lege* da LI<sup>12</sup>, coa limitación establecida desde o punto de vista retributivo polo artigo 5 do Real decreto 1930/1984, do 10 de outubro, unha dobre fórmula complexa que non sempre se observa con absoluto rigor e que require, ademais, unha concreción nos estatutos universitarios que non sempre se efectuou co detalle mínimo que permita a súa aplicación<sup>13</sup>. A LOU obriga, con todo, a que os estatutos, no marco das normas básicas ditadas polo Goberno, establezan os procedementos de autorización destes traballos, de celebración dos contratos, así como os criterios para fixar o destino dos bens e recursos que con eles se obteñan.

Por outra banda, o artigo 41.2 g) da LOU, tras a LOMLOU, pretende estimular a vinculación entre a investigación universitaria e o sistema produtivo, como vía para a transferencia dos coñecementos xerados e garantía da presenza da universidade no proceso de innovación do sistema produtivo e das empresas, a través da creación das EBT, en cuxas actividades poderá participar o persoal docente e investigador das universidades conforme ao réxime previsto no artigo 83.3<sup>14</sup>.

#### 3.1. Excedencia temporal do artigo 83.3 LOU

O apartado deste artigo dispón que, sempre que unha empresa de base tecnolóxica sexa creada ou desenvolvida a partir de patentes ou de resultados xerados por proxectos de investigación financiados total ou parcialmente con fondos públicos e realizados en universidades<sup>15</sup>, o profesorado funcionario dos corpos docentes universitarios e o contratado con vinculación permanente á universidade que fundamente a súa participación nos mencionados proxectos poderá solicitar a autorización para se incorporar á devandita empresa mediante unha excedencia temporal.

Esta «excedencia por coidado de EBT»<sup>16</sup> trata de estimular o salto dos profesores universitarios á carreira empresarial creando unha nova excedencia voluntaria, que precisa dunha norma regulamentaria de desenvolvemento<sup>17</sup>, dunha duración máxima de 5 anos e con algunhas vantaxes significativas sobre as modalidades máis comúns desta situación administrativa<sup>18</sup> (non require período mínimo de prestación de servizos previos antes de solicitar o paso á situación, hai reserva do posto de traballo durante a duración da excedencia e cómputo do tempo a efectos de antigüidade).



En concreto, a reserva de posto de traballo evita —e isto non é, en absoluto, pouco importante en calquera ámbito administrativo e, moito máis aínda, por razóns de todos coñecidas, no universitario— ter que acudir aos procedementos para o reingreso ao servizo activo dos funcionarios excedentes mediante a participación nos concursos de acceso ou a adscrición provisional, ambas as dúas reguladas no artigo 67 LOU<sup>19</sup>.

Se con anterioridade á finalización do período polo que se lle concedeu a excedencia o profesor non solicitase o reingreso ao servizo activo, será declarado de oficio en situación de excedencia voluntaria por interese particular.

Esta alternativa de incorporación ás EBT non debería suscitar conflitos en canto ao réxime de incompatibilidades pola simple razón de que a situación administrativa de excedencia permite eludilos<sup>20</sup>. No entanto, parte da doutrina considera que esta opción seguramente vai ter pouco éxito: «decidir cambiar la situación funcional o laboral fija por un proyecto incierto, con una reserva del puesto limitada en el tiempo y teniendo en cuenta la dificultad de regresar en las mismas condiciones (proyectos de investigación, dirección de equipos de investigación, etc.) va a hacer que muy pocos sean los profesores que dejen su proyecto vital junto a las aulas y laboratorios por uno nuevo de carácter marcadamente comercial»<sup>21</sup>.

### 3.2. Solicitud de compatibilidade e aplicación da disposición adicional vixésimo cuarta LOMLOU

A simultaneidade da actividade académica coa desenvolvida na EBT sen botar man desta excedencia só se pode concibir mediante o cambio de dedicación de tempo completo a tempo parcial, á vista da incompatibilidade absoluta que se desprende do disposto no artigo 16.2 LI<sup>22</sup>, exceptuando as actividades enumeradas nos artigos 4.3 e 19 da mesma lei<sup>23</sup>. Unha vez obtida, requírese, como é criterio xeral en materia de incompatibilidades, a previa solicitude de compatibilidade e a resolución de recoñecemento ou autorización, con observancia dos requisitos de horario e retributivos.

Dependendo da porcentaxe de participación pública na EBT, a actividade que se vai realizar nela poderá cualificarse como pública ou privada<sup>24</sup>. Tal cualificación marcará o réxime de incompatibilidades aplicable, xa que non é idéntico en ambos os dous casos. A cualificación carece de transcendencia para o suposto de que a opción exercida polo profesor sexa a de se acoller á excedencia que acabamos de ver. Noutro caso, será preciso, en primeiro lugar, resolver o réxime aplicable derivado da súa cualificación.

Para que se poida autorizar a compatibilidade para a segunda actividade pública é preciso que o suposto concreto estea previsto na lei. En cambio, se se trata dunha actividade privada, abonda con que a lei non o prohiba e se cumpran o resto de prescricións legais. Así, a previsión contida na disposición vixésimo cuarta LOMLOU só se aplicaría cando a actividade a realizar na EBT tivese carácter privado (o artigo 12 LI atópase no capítulo relativo ás actividades privadas).

Como suposto de actividade pública, a compatibilidade para participar nunha EBT non aparece prevista expresamente nin na LOU ou LOMLOU nin na LI. Nesta última, á parte dos supostos exceptuados do artigo 19 e da mención do artigo 4.3, á que xa nos referimos, hai dous supostos máis de actividades públicas relacionadas coa investigación:

- a) Desempeño dun segundo posto de traballo de carácter exclusivamente investigador en centros públicos de investigación, dentro da área de especialidade do departamento universitario e sempre que os dous postos veñan regulamentariamente autorizados

como de prestación a tempo parcial. Aplicable a catedráticos e profesores titulares de universidade e aos catedráticos de escolas universitarias (artigo 4.2).

b)Exercicio de actividades de investigación, de carácter non permanente, ou de asesoramento en supostos concretos, que non correspondan ás funcións do persoal adscrito ás respectivas administracións públicas, e que sexan asignadas en concurso público ou por requirir cualificacións especiais (artigo 6).

Semella que ningún dos dous supostos ten nada que ver coa actividade nunha EBT: non se trata dun centro público de investigación propiamente, non é unha actividade puntual para un proxecto concreto, etc.

Como suposto de actividade privada, a normativa en materia de incompatibilidades esixe cumprir con dous tipos de requisitos: de carácter funcional e de carácter económico ou de horario. En calquera caso, volvémoslo recordar, non será necesario analizar nin uns nin outros para o suposto de que a dedicación do profesor sexa a tempo completo, xa que o artigo 16.2 considera que nestes supostos a dedicación á universidade é especial, implicando unha incompatibilidade absoluta para actividades públicas e privadas.

Desde o meu punto de vista, os requisitos funcionais son os realmente importantes, os que permiten apreciar a existencia ou non dun posible conflito de intereses e o risco que este pode supoñer para a integridade dos valores que trata de protexer todo sistema de incompatibilidades: imparcialidade, obxectividade, independencia, eficacia e fiel desempeño das funcións públicas encomendadas. Son tamén estes aspectos —os funcionais— os que resultan máis difíciles de apreciar e valorar, xa que xogan un papel decisivo criterios de moi diferente natureza: xurídicos, éticos, sociolóxicos, económicos, etc.

De momento, a disposición adicional vixésimo cuarta LOMLOU<sup>25</sup> —xa o vimos— decidiu non aplicar dúas prohibicións de natureza funcional que recolle a LI no seu artigo 12.1 b) e d), pero unicamente para os profesores funcionarios dos corpos docentes universitarios, co cal se pode dar o paradoxo de que un profesor contratado doutor, con plena capacidade docente e investigadora, creador dunha patente, non se poida beneficiar desta disposición, senón unicamente acollerse á excedencia que xa vimos<sup>26</sup>.

Deste xeito, pódese propoñer a participación do profesor funcionario de corpo docente universitario como accionista. Ao amparo da disposición adicional vixésimo cuarta LOMLOU, deixou de ser decisivo que a participación do profesor exceda ou non do 10 % no capital social da EBT. Lembremos que o artigo 12.1 d) da LI prohíbe participar en máis dun 10 % no capital das empresas ou sociedades concesionarias, contratistas de obras, servizos ou subministracións, arrendatarias ou administradoras de monopolios, ou con participación ou aval do sector público, calquera que sexa a súa configuración xurídica.

A LOMLOU declara non aplicable a limitación establecida no artigo 12.1 d) da LI para os profesores funcionarios de corpos docentes universitarios cando participen nunha EBT promovida pola súa universidade e participada por esta ou por algún dos entes previstos no artigo 84 LOU, creadas a partir de patentes ou de resultados xerados por proxectos de investigación realizados en universidades, sempre que exista un acordo explícito do consello de goberno da universidade, previo informe do consello social, que permita a creación de devandita empresa<sup>27</sup>.

Sen esta previsión, tería sido case imposible defender a compatibilidade, xa que mesmo a excepción recollida no artigo 19 a) da LI (administración do patrimonio persoal ou familiar)<sup>28</sup>, o é sen prexuízo do disposto no artigo 12, cuxo parágrafo d) agora se exceptúa de aplicación de acordo co xa exposto<sup>29</sup>.

Esta mesma disposición adicional, con iguais requisitos, permite tamén agora que se poida pertencer a consellos de administración ou órganos reitores das EBT, aínda que a súa actividade estea directamente relacionada coas que xestione a universidade (artigo 12.1 b)).

Da disposición adicional, ademais, dedúcese a desaparición nestes dous supostos da prohibición para contratar coa universidade, tal e como contempla con carácter xeral o artigo 49 f) da Lei 30/2007, do 30 de outubro, de contratos do sector público<sup>30</sup> (antes, artigo 20 e) do Real decreto lexislativo 2/2000, do 16 de xuño).

### 3.3. Outros requisitos para o recoñecemento de compatibilidade

É importante deixar constancia que a LOMLOU só fala de exceptuar as limitacións recollidas no artigo 12.1 b) e d) LI, pero non calquera outra nin os requisitos aplicables para o recoñecemento de actividades privadas, ás que xa nos referimos, de non coincidencia horaria, límites de xornada e retributivos. Isto pode dificultar, en moitos casos, o recoñecemento de compatibilidade de atérmonos á literalidade da lei.

Desde o meu punto de vista, para eliminar todos os obstáculos da normativa de incompatibilidades que dificultan a participación do profesorado universitario nas EBT, o propio é que a LOU exceptuase a aplicación de todo o artigo 12.1 da LI —non só os parágrafos ou letras b) e d)—, e dispensase do requisito da percepción de complementos específicos de certa contía, a que alude o artigo 16.4 LI.

Como di a letra a) do artigo 12.1, non se poderán realizar actividades privadas, incluídas as de carácter profesional, ben sexa por conta propia ou baixo a dependencia ou ao servizo de entidades ou particulares, nos asuntos en que se estea a intervir, se interviñese nos dous últimos anos ou se teña que intervir por razón do posto público. Di Juan Manuel del Valle que esta prohibición lle impediría ao profesor a realización da actividade investigadora que tivese como punto de partida o *know how* xerado por el na universidade durante ese período de tempo<sup>31</sup>. Pola contra, José Ramón Chaves descarta esta interpretación, considerando aquí «asunto» como equivalente a expediente administrativo<sup>32</sup>.

A profesora Petit Lavall lembra, ademais, que segue vixente a prohibición de que os funcionarios poidan desempeñar, por si mesmos ou por persoa interposta, cargos de calquera tipo en empresas ou sociedades concesionarias, contratistas de obras, servizos ou subministracións, arrendatarias ou administradoras de monopolios, ou con participación ou aval do sector público, calquera que sexa a configuración xurídica daquelas (artigo 12.1 c) LI)<sup>33</sup>.

Xunto aos aspectos funcionais, existen outros de orde económica ou retributiva, de xornada e horario, que son relevantes á hora de poder recoñecer o desempeño dun posto ou o exercicio dunha actividade privada nunha EBT. Comezando polo último, o artigo 12.2 LI, nunha redacción arrevesada e case inintelixible, vén dicir, en principio, que non haberá limitación horaria na dedicación á actividade privada cando a actividade no sector público sexa a tempo parcial. A efectos da normativa de incompatibilidades enténdese por tal aquela que non supere 30 horas semanais —inclúense as non presenciais— (artigo 14 do Real decreto 598/1985, do 30 de abril, sobre incompatibilidades do persoal ao servizo da

Administración do Estado, da Seguridade Social e dos entes, organismos e empresas dependentes). Parece que este requisito non será un inconveniente sempre que partamos da dedicación a tempo parcial do profesor, presuposto indispensable se queremos que exista algunha posibilidade de recoñecemento.

No que atinxe ao requisito económico, a redución da dedicación que elimina o obstáculo ao que fai referencia o artigo 16.2 LI, non exclúe nin impide a aplicación do apartado cuarto do mesmo artigo, isto é: non se lle pode recoñecer compatibilidade para o exercicio de actividades ao persoal que desempeñe postos de traballo que impliquen a percepción de complementos específicos ou concepto equiparable —ou concepto retributivo que o substitúa cando entre en vigor o disposto no artigo 24. b) EBEP—, de contía superior ao 30 % da súa retribución básica, excluídos os conceptos que teñan a súa orixe na antigüidade. Esta é a interpretación que segue o Ministerio de Administracións Públicas (a través da Oficina de Conflitos de Intereses) e que se deriva da literalidade da lei, que fala da incompatibilidade absoluta cando exista dedicación a tempo completo, pero non dispensa da aplicación do apartado cuarto do artigo 16 cando a dedicación se reduza.

A consecuencia desta interpretación é que o resultado do cálculo determinará case con toda probabilidade a incompatibilidade, xa que os complementos retributivos non só se foron incrementado en importe, senón que foron xurdindo outros novos que, pola súa natureza e os factores que remuneran, se poden considerar específicos. Decatémonos de que a LI non só fala de complementos específicos, senón tamén de conceptos equiparables. Na nómina dun profesor funcionario de corpo docente universitario teñen esta natureza o compoñente xeral do complemento específico, o compoñente singular polo desempeño dalgún cargo académico<sup>34</sup>, o complemento por méritos docentes<sup>35</sup> e outros complementos autonómicos que van dirixidos a incrementar o compoñente xeral do complemento específico por méritos avaliados de carácter individual, para incentivar a actividade investigadora e a mellora da calidade do sistema universitario<sup>36</sup>.

#### 4. OUTRAS FÓRMULAS DE PARTICIPACIÓN DO PROFESORADO NAS EBT

Ademais das alternativas xa expostas para facilitar a participación do profesorado nas EBT financiadas total ou parcialmente pola universidade, poderíanse formular outras posibles vías. A primeira delas refírese á designación de profesores por parte da universidade para pertenceren, en representación súa, ao consello de administración ou órgano de goberno da empresa (artigo 8 LI). Neste caso, o profesor só podería percibir as dietas ou indemnizacións que correspondesen pola súa asistencia a estes, axustándose na súa contía ao réxime xeral previsto para as administracións públicas. As cantidades percibidas por calquera outro concepto serían ingresadas directamente pola empresa na tesourería da universidade que corresponda.

Algúns opinan que para que se poida aplicar este suposto é preciso que a totalidade do capital da EBT ou o 51 % sexa desembolsado pola universidade, ben por ela soa ou ben en conxunto con outras entidades públicas, pola razón de que esta compatibilidade está regulada na LI, no capítulo dedicado ás actividades públicas. Pero o certo é que se lle botamos unha ollada ao artigo 8 LI, o carácter público da actividade vén dado por actuar quen fose designado, en representación da Administración, con independencia da natureza, pública ou privada, da entidade ou empresa en cuxo consello de administración ou órgano de goberno se participe.

Boa parte da doutrina suxire tamén a participación na EBT facendo uso das licenzas ou dos permisos regulados no Real decreto 898/1985, do 30 de abril, sobre réxime do profesorado universitario<sup>37</sup>:

- a) Licenzas por estudos para realizar actividades docentes ou investigadoras vinculadas a unha universidade, institución ou centro, nacional ou estranxeiro, de acordo cos requisitos e coa duración establecidos nos estatutos universitarios, no marco das dispoñibilidades orzamentarias (artigo 8).
- b) Exención parcial ou total por parte dos departamentos das obrigas docentes por un tempo máximo dun ano en atención ás necesidades de investigación (artigo 9.7).

Desde a perspectiva da normativa das incompatibilidades, ambas as dúas vías —para o caso de que se poida subsumir nelas o suposto de participación nunha EBT, cuestión esta que nalgúns casos só se pode conseguir forzándoa moito<sup>38</sup>— suscitan importantes problemas. Estas licenzas, con independencia de seren ou non retribuídas, supoñen o mantemento da situación administrativa de «servizo activo» para o profesor funcionario, o que implica que a normativa de incompatibilidades se debe seguir aplicando coa mesma intensidade que en calquera outro caso, analizándose non só os aspectos funcionais senón os económicos que xa expuxemos. Nin a LOU nin a LOMLOU, que só fan unha mención xenérica a estas licenzas para o seu desenvolvemento regulamentario posterior, manifestaron en ningún caso que a súa concesión exclúa a aplicación do réxime de incompatibilidades, expresión esta que si é explícita para os supostos da disposición adicional vixésimo cuarta LOMLOU.

Digamos que, só as excedencias e a suspensión firme —aínda que, incluso, non en todos os seus aspectos— son as únicas situacións administrativas que permiten eludir os rigores da normativa de incompatibilidades.

Manifestación destas previsións é o artigo 56 da Lei 1/2003, do 19 de febreiro, de universidades de Cataluña, que regula un sistema de licenzas e excedencias para o fomento da investigación e a colaboración interuniversitaria en favor dos profesores contratados permanentes, os profesores colaboradores temporais con título de doutor e os profesores lectores (categorías propias). Este sistema artículase para que, entre outras accións, se poidan crear empresas directamente relacionadas coa actividade científica e técnica que desenvolve a universidade.

A licenza comporta reserva do posto de traballo e pódese outorgar por un período máximo de dous anos. Correspóndelle á universidade determinar as retribucións que, de ser o caso, poida percibir o profesor mentres goce da licenza. A excedencia outórgase por un período non superior a catro anos, non será retribuída e implica a suspensión automática do contrato. O reingreso prodúcese de forma automática e definitiva, a solicitude da persoa interesada, nun posto de traballo da mesma categoría e no mesmo departamento ou centro de investigación de orixe.

Pola súa banda, a disposición adicional sétima da Lei 3/2003, do 28 de marzo, de universidades de Castela e León, autoriza a que as universidades públicas, ao abeiro dos artigos 40.4, 41 g) e 69.3 LOU, poidan, a proposta do consello de goberno de cada unha delas, conceder licenzas para estadias de investigación en organismos ou empresas de base tecnolóxica e retribuídas polas devanditas empresas ou organismos. A autorización, que terá unha duración máxima de dous anos, será singular e individual, estará ligada a méritos que revelen unha traxectoria investigadora solvente e orientada á vinculación co sistema produtivo, nas condicións que se determinen regulamentariamente. En todo caso, para a súa concesión

será preceptivo o informe favorable da Axencia para a calidade do sistema universitario de Castela e León.

A vía utilizada polo artigo 19 (creación ou participación en sociedades mercantís) da Lei 13/1986, do 14 de abril de 1986, de fomento e coordinación xeral da investigación científica e técnica, na redacción dada pola Lei 24/2001, do 27 de decembro, de medidas fiscais, administrativas e da orde social, é un modelo alternativo moito máis claro e transparente. O rango e a procedencia estatal da norma salva algúns dos inconvenientes advertidos no Real decreto 898/1985, do 30 de abril, e nas normas autonómicas.

Este artigo prevé que o Goberno poida autorizar aos organismos públicos de investigación a crearen ou participaren no capital de sociedades mercantís que teñan como obxecto a realización dalgunha das seguintes actividades:

- a) A investigación científica, o desenvolvemento ou a innovación tecnolóxica.
- b) A explotación de patentes de invención e, en xeral, a cesión e explotación dos dereitos da propiedade industrial e intelectual.
- c) O uso e o aproveitamento, industrial ou comercial, das innovacións, dos coñecementos científicos e dos resultados obtidos e desenvolvidos polo organismo.
- d) Prestación de servizos técnicos relacionados cos fins propios do organismo.

Os funcionarios dos devanditos organismos que pasen a prestar servizos nas citadas sociedades mercantís poderán solicitar a concesión de licenzas para desenvolveren tarefas directamente relacionadas coa actividade científica ou técnica que realicen no organismo. Estas licenzas serán concedidas sen retribución ningunha, por un prazo máximo de 4 anos e con dereito a conservar o posto de traballo. A concesión destas licenzas hase subordinar ás necesidades do servizo, ao interese para o organismo dos traballos científicos e técnicos que se desenvolvan e hase axustar ao procedemento, condicións e requisitos que se establezan mediante orde do Ministerio de Ciencia e Tecnoloxía, tras informe favorable do Ministerio de Administracións Públicas<sup>39</sup>.

## 5. ALGUNHAS PROPOSTAS

Con esta breve exposición, quixemos deixar constancia non tanto do réxime aplicable na actualidade senón dos atrancos menos evidentes que aínda seguen a estar presentes para acadar esa participación efectiva e transparente do profesorado universitario nas actividades investigadoras no mundo empresarial.

No aspecto económico, o feito de que a redución da dedicación supuxese a perda dos conceptos retributivos cualificados como específicos<sup>40</sup>, coa integridade dos restantes, sería unha alternativa. Ao cabo, esta solución non repugna ao Dereito, xa que o complemento chamado ata o de agora específico retribuía e seguirá a retribuír a dedicación [23.3 b) LMRFP e 24 b) EBEP]. O borrador de Estatuto do persoal docente e investigador das universidades españolas, cando fala da redución da dedicación nun 80 %, si di que se reducirán de forma proporcional as contías da súa retribución en igual porcentaxe de todos os conceptos que lle correspondan. Non obstante, ao abordar a redución no 50 % emprega outra fórmula: «redución proporcional das cantidades que lle correspondan», sen concretar que será con cargo a todos os conceptos retributivos.

A renuncia ao complemento específico tamén se podería apreciar como unha vía excepcional para os efectos que se pretenden, e que xa se empregou para lles poder recoñecer aos facultativos sanitarios do antigo INSALUD o exercicio privado da medicina, mediante a renun-

cia ao complemento de exclusividade (e que aínda se segue a empregar nalgunhas comunidades autónomas tras a transferencia de competencias). Nalgunha comunidade autónoma (Galicia) prevese, ademais, este mesmo problemático sistema con carácter xeral aplicable a todos os empregados públicos<sup>41</sup>.

Cando a EBT sexa de participación pública en máis do 50 %, considérase unha actividade no sector público, e xa que logo podería ser declarada compatible como actividade pública secundaria sempre que se apreciase que existe un interese público que satisfacer, sen que sexa obstáculo a percepción de complementos específicos. Neste caso, os requisitos que se esixen é que a actividade se preste en réxime laboral, a tempo parcial e con duración determinada (art. 3.1 LI). Para iso, sería preciso, ademais, que o Consello de Ministros ou os órganos de goberno autonómicos así o decidisen<sup>42</sup>. De todas as maneiras, neste caso tampouco podemos esquecer os toques retributivos que fixa o art. 7 LI cando se trata do desempeño de dúas actividades públicas.

Finalmente, tamén se podería adoptar —e algún autor suxire unha alternativa semellante— un sistema similar ao disposto no Real decreto 1558/1986, do 28 de xuño, polo que se establecen as bases xerais do réxime de concertos entre as universidades e as institucións sanitarias, segundo o cal o profesor repartiría a súa actividade investigadora e docente en ambas as dúas institucións. O problema é que neste suposto falamos, nos dous casos, de actividades públicas desenvolvidas en entidades desta natureza (a EBT non ten por que selo necesariamente; para os efectos da normativa de incompatibilidades, dependerá da porcentaxe de financiamento público).

## Notas

- 1 CUESTA DE LA HOZ, A. 1984. *Incompatibilidades de los funcionarios (mayo-1984)*, Cuadernos de Documentación, INAP (55).
  - 2 O Grupo Popular afirmaba que xusto nos sectores docente e sanitario é onde se podería, teoricamente, adquirir unha maior bagaxe de postos libres como consecuencia da aplicación da normativa de incompatibilidades, criticando ao Goberno por manter a posibilidade de xornadas reducidas ou a tempo parcial para poder autorizar un segundo posto no sector público.
  - 3 A LI refírese expresamente ao artigo 11 da Lei orgánica 11/1983, do 25 de agosto, de reforma universitaria, derrogada pola actual LOU.
  - 4 Lei 7/2007, do 12 de abril.
  - 5 Sobre este particular é indispensable a lectura do magnífico artigo escrito por José Ignacio Rico Gómez: «¿Resulta posible contratar como profesor asociado a un miembro del personal de administración y servicios? Crónica de una anunciada interpretación judicial desafortunada», *Revista Jurídica de Castilla y León*, setembro do 2004, n.º 4 (147-169).
  - 6 Empresas creadas para a elaboración de produtos ou prestación de servizos valéndose de tecnoloxías ou coñecementos desenvolvidos a partir da actividade investigadora.
  - 7 Estas modificacións veñen impulsadas, entre outras causas, pola proposición non de lei relativa á supresión de incompatibilidades para o persoal docente universitario, no exercicio de actividades privadas de investigación, presentada polo Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), cuxo texto é o seguinte:
 

«El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a estudiar y promover los cambios legislativos necesarios, a los efectos de favorecer la explotación de los resultados de la investigación desarrollada en universidades y organismos públicos de investigación, para avanzar en el desarrollo de la sociedad del conocimiento, la mejora de la competitividad económica y la creación de empleos de calidad, con el objetivo de:

    1. Establecer un régimen que permita a los investigadores, personal docente y otro personal vinculado a actividades de investigación, la compatibilidad necesaria para la participación en actividades privadas de investigación que sean fruto de la actividad investigadora en la que hayan intervenido.
    2. Ampliar el límite para la participación de funcionarios y empleados públicos en el capital social de empresas que se creen a partir de los resultados generados como consecuencia de su actividad investigadora».
- BOCG Congreso dos Deputados VIII Lexislatura Serie D: Xeral, n.º 128, do 23 de decembro do 2004.
- 8 GÓMEZ OTERO, C. A. 2007. «Marco jurídico para la creación de empresas de base tecnológica desde las universidades», en VV.AA. NEBT. *Guía para emprendedores de base tecnológica. Emprender desde la investigación y el desarrollo tecnológico*. Madrid: Consejería de Educación. Comunidad de Madrid.

9 BRICALL, J. M. 2000. *Informe Universidad 2000*. Barcelona.

Juan Manuel del Valle Pascual, nun enxeñoso símil, asemella a expresión «holding universitario» á elaboración dun suculento prato: «Tómense las fundaciones de la Ley General de Educación (LGE), añadiéndole un proyecto de investigación que dio lugar a generar la Ley de Reforma Universitaria (LRU), macerándolo en las ayudas y subvenciones de los programas y planes de investigación europeos, estatales de la Ley de la Ciencia (LC) y de las comunidades autónomas, a lo que hay que añadir una cucharadita de contratos con el sector privado de alguna aplicación. Sofríase todo ello en la artesa que faciliten los Consejos Sociales, hasta que esté bien dorado. Apártense los emprendedores universitarios —profesores, becarios y personal de administración y servicios— y póngaselos en una incubadora de empresas, donde se especiará con el esmerado apoyo de la Oficina de Transferencia de los Resultados de la Investigación (OTRI), añadiendo más subvenciones y ayudas públicas, hasta que formen cuerpo.

Volcar todo ello en un parque tecnológico, al fuego cruzado de elaboración de un prototipo mezclando los emprendedores con los futuros fabricantes y comercializadores del producto, tras alguna sesión de demostración, seguida de cuantos contactos informales resulten precisos, hasta que se advierta que el guiso está a punto de compactar. Apártense entonces el preparado de la llama de la incubadora universitaria, introduciéndolo en el horno de los colaboradores financieros, que se habrá encendido unos minutos antes, para dejarlo en el grill el tiempo imprescindible para que haga una leve costra, retirándolo a continuación.

Se deja enfriar en un plato en el que previamente estará una licencia exclusiva de producción y unos estatutos de empresa mixta con consejo de administración minoritariamente universitario, hasta advertir que ha alcanzado la prestancia de una empresa universitaria de base tecnológica, de la Ley Orgánica de Universidades (LOU). Se adorna con un proceso optimizado de producción y unas dosis de mercadotecnia, al gusto de los consumidores, y estará listo para servir. Si se repite la operación —mejor hacerlas simultáneamente— con diferentes proyectos, ya estará dispuesto el *holding* universitario». «Empresas universitarias de base tecnológica». IV Encuentros de estío. Gestión universitaria: nuevos retos ante el cambio. Universidad de Valladolid (setembro do 2002).

10 *La reforma de la Administración, una materia pendiente. Balance sindical da xestión do Goberno (1982-1986)*, CC.OO. (79).

11 A esta idea facía referencia NIETO GARCÍA. 1967. «La retribución de los funcionarios en España. Historia y actualidad», *Revista de Occidente*. Madrid (348), cando manifestaba que a abundancia, verdadeiramente esaxerada, de normas en materia de incompatibilidades no século pasado non revelaba máis que unha situación patolóxica no seo da Administración española.

En termos semellantes, ÁLVAREZ-GENDÍN, S. 1962. «El problema de las incompatibilidades de los funcionarios públicos», *Revista de Administración Pública*, n.º 39 (setembro/deseembro), (110).

Esa multiplicación de estatutos era esaxerada ata tal punto que só de 1954 a 1956 se aprobou normativa específica e diversa sobre réxime de incompatibilidades para, entre outros, os axentes xudiciais, xuíces e fiscais municipais, comarcais e de paz, para o Servizo especial de vixilancia fiscal, persoal de Prisións, policía que ostentasen a condición de letrados, persoal da Escola diplomática, letrados do Ministerio de Xustiza, inspectores técnicos do Timbre, liquidadores do imposto sobre espectáculos públicos, persoal do Corpo de enxeñeiros de radiodifusión, persoal do Instituto Nacional de Previsión, da Dirección Xeral de Correos e Telecomunicación, Corpo técnico de inspección de seguros e aforo, técnicos e administrativos de Aduanas, inspectores de ensino medio e enxeñeiros e axudantes do Ministerio de Industria.

12 O borrador de Estatuto do persoal docente e investigador das universidades españolas (novembro 2008) di, no seu art. 14.1, que o réxime de dedicación non será obstáculo para a realización de traballos científicos, técnicos ou artísticos aos que se refire o artigo 83.

13 1. A remuneración que poderán percibir os profesores polas actividades desenvolvidas no exercicio das compatibilidades ás que se refire o presente real decreto axustarase aos seguintes límites:

a) Cando a cantidade contratada, unha vez deducidos os gastos materiais e persoais que a realización do proxecto curso de especialización supoñan para a universidade, sexa inferior ao quintuplo dos haberes brutos mensuais mínimos dun catedrático de universidade en réxime de dedicación a tempo completo, o profesor poderá percibir unha porcentaxe que será establecida nos estatutos da universidade, e que non poderá ser superior ao 90 % da mesma. Cando esta cantidade exceda do expresado quintuplo, o profesor poderá percibir, ademais, unha porcentaxe, que será así mesmo establecida nos estatutos da universidade, e que non poderá ser superior ao 75 % do exceso.

b) A cantidade percibida por un profesor universitario con cargo aos contratos aos que se refire o presente real decreto non poderá exceder do resultado de incrementar no 50 % a retribución anual que puidese corresponder á máxima categoría docente académica en réxime de dedicación a tempo completo por todos os conceptos retributivos previstos no Real decreto 1086/1989, do 28 de agosto, sobre retribucións do profesorado universitario.

2. Para determinar as porcentaxes ás que se refire a letra a) do apartado anterior, a universidade deberá ter en conta, entre outros criterios, o número de profesores que participen na realización do traballo, así como o tipo de dedicación destes.

14 No anexo «Principios y exigencias generales aplicables a los investigadores», da Recomendación 2005/251/CE, do 11 de marzo, da Comisión Europea, relativa á Carta Europea do Investigador e Código de Conduta para a contratación de investigadores, alude expresamente ao valor da mobilidade manifestando que «os que dan emprego e/ou financian deben recoñecer o valor da mobilidade xeográfica, intersectorial, interdisciplinaria e virtual [...] así como da mobilidade entre os sectores público e privado como un potente medio para reforzar os coñecementos científicos e o desenvolvemento profesional en calquera etapa da carreira dun investigador [...]»

15 Isto excluíría outras entidades investigadoras como o CSIC, CIEMAT, ou o INIA, entre outros. Neste punto, Amorós Ribera e Maestro Cano preguntánselle que ocorre co coñecemento xerado en institutos mixtos de investigación adscritos a unha universidade. Segundo as autoras, haberá que ter en conta o que establece o convenio e comprobar se os resultados son titularidade da universidade; nese caso parece que sería razoable entender aplicable o réxime que estamos a analizar. Véxase *Bases jurídicas para la gestión universitaria*. Capítulo titulado «Nuevo régimen de incompatibilidades para el profesorado que participe en una empresa de base tecnológica». Editorial Club Universitario. 1.ª edición, 2008. Tomo I, (335).



- 16 GÓMEZ OTERO, C. A. 2008. «Participación del personal en empresas de base tecnológica: la “excedencia por cuidado de EBT” y otros sistemas de participación». *Bases jurídicas para la gestión universitaria*. Tomo I. VIII Seminario sobre aspectos xurídicos da xestión universitaria. San Vicente (Alicante): Editorial Club Universitario (387-398).
- 17 Previsto no art. 18.5 e 23 do borrador de Estatuto do persoal docente e investigador das universidades españolas. Ademais dos aspectos legais, preténdese que esta excedencia:
- compute a efectos da concesión de retribucións ligadas a méritos individuais polo exercicio das seguintes funcións: investigación, desenvolvemento tecnolóxico, transferencia de coñecemento e xestión;
  - entre que remata unha excedencia deste tipo e comeza a seguinte, para un mesmo profesor, deberá transcorrer un período mínimo de 2 anos.
- 18 Excedencia voluntaria por interese particular, por agrupación familiar, por cuidado de familiares ou por razón de violencia de xénero (artigo 89 do EBEP). A chamada excedencia voluntaria por desempeño doutro posto de traballo no sector público, tamén denominada por incompatibilidade, á que fai referencia o artigo 29.3 a) da Lei 30/1984, do 2 de agosto e o artigo 10 da LI, non ten unha regulación expresa no EBEP, salvo polo que se puidese deducir da referencia xenérica que efectúa o artigo 85.2: «Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto podrán regular otras situaciones administrativas de los funcionarios de carrera, en los supuestos, en las condiciones y con los efectos que en las mismas se determinen, cuando los funcionarios accedan, bien por promoción interna o por otros sistemas de acceso, a otros cuerpos o escalas y no les corresponda quedar en alguna de las situaciones previstas en este Estatuto, y cuando pasen a prestar servicios en organismos o entidades del sector público en régimen distinto al de funcionario de carrera».
- Isto obrigou a que a instrución ditada pola daquela Secretaría Xeral para a Administración Pública o 25 de maio do 2007 manifestase, seguramente máis alá do ámbito material que lle está reservado, que seguían vixentes as situacións administrativas reguladas na Lei 30/1984, do 2 de agosto e, en concreto, a excedencia voluntaria por prestación de servizos no sector público tal e como está regulada no Real decreto 365/1995, do 10 de marzo, polo que se aproba o Regulamento de situacións administrativas dos funcionarios civís da Administración Xeral do Estado, modificado polo Real decreto 255/2006, do 3 de marzo, ata que se promulgue a lei de Función Pública da AXE.
- 19 O reingreso ao servizo activo dos funcionarios e funcionarias de corpos docentes universitarios en situación de excedencia voluntaria efectuarase mediante a obtención dunha praza nos concursos de acceso aos corpos docentes universitarios que calquera universidade convoque, de acordo co establecido no artigo 62.
- O reingreso poderase efectuar, así mesmo, na universidade á que pertencese o centro universitario de procedencia con anterioridade á excedencia, solicitando do reitor a adscrición provisional a unha praza da mesma, coa obriga de participar en cantos concursos de acceso convoque a devandita universidade para cubrir prazas no seu corpo e área de coñecemento, perdendo a adscrición provisional en caso de non facelo. A adscrición provisional farase na forma e para os efectos que, respectando os principios recoñecidos pola lexislación xeral de funcionarios no caso do reingreso ao servizo activo, determinen os estatutos. No entanto, o reingreso será automático e definitivo, a solicitude do interesado dirixida á universidade de orixe, sempre que transcorresen, polo menos, dous anos en situación de excedencia, e que non se superasen os cinco, e se existe praza vacante do mesmo corpo e área de coñecemento.
- 20 Aínda que se podería xerar algunha suspicacia respecto da prohibición prevista no artigo 12.1 a) LI: «El desempeño de actividades privadas, incluidas las de carácter profesional, sea por cuenta propia o bajo la dependencia o al servicio de entidades o particulares, en los asuntos en que esté interveniendo, haya intervenido en los dos últimos años o tenga que intervenir por razón del puesto público».
- 21 GÓMEZ OTERO, C. A. 2008. «Participación del personal en empresas de base tecnológica: la “excedencia por cuidado de EBT” y otros sistemas de participación», en *Bases jurídicas para la gestión universitaria*. Editorial Club Universitario. 1ª edición. Tomo I (396).
- 22 Para os efectos do disposto no presente artigo, a dedicación do profesorado universitario a tempo completo ten a consideración de dedicación especial.
- 23 A emenda n.º 317 do Grupo Parlamentario Catalán no Senado —Convergència i Unió (GPCIU)— propoñía unha modificación do apartado 1 do artigo 68 nos seguintes termos: «El profesorado de las universidades públicas ejercerá sus funciones preferentemente en régimen de dedicación a tiempo completo, o bien a tiempo parcial. La dedicación será, en todo caso, compatible con la realización de trabajos científicos, técnicos o artísticos a que se refiere el artículo 83, así como con la participación en actividades privadas de investigación que sean fruto de la actividad investigadora en la que haya intervenido y con la participación en el capital social de empresas de base tecnológica que se creen a partir de los resultados generados como consecuencia de su actividad investigadora, en los términos que se determinen reglamentariamente». BOCC Senado VIII Lexislatura Serie II: Proxectos de Lei, n.º 83 (d), 19 de febreiro do 2007.
- De terse aceptado esta emenda, sería posible que o profesorado compatibilizase *a priori* a participación profesional como investigador ou como accionista sen reducir a dedicación a tempo completo na universidade.
- 24 O artigo 1.1 LI di que, para os efectos de incompatibilidades, se considerará actividade no sector público a desenvolvida nas empresas dependentes das administracións públicas. O artigo 2.1 h) LI manifesta que a lei será de aplicación para o persoal que preste servizos en empresas nas que a participación do capital, directa ou indirectamente, das administracións públicas sexa superior ao 50 %.
- 25 Esta disposición adicional incorpórase á LOMLOU no trámite parlamentario no Senado mediante emenda presentada polo Grupo Parlamentario Catalán no Senado —Convergència i Unió (GPCIU). A senadora Aleixandre i Cerarols efectúa a defensa desta emenda nos termos que seguen: «La 328, se refiere a los desarrollos de las actividades investigadoras y su relación con las empresas de base tecnológica creadas a partir de sus investigaciones como instrumento para impulsar la transferencia de conocimiento desde la Universidad a la actividad productiva, siempre previamente pactado con la propia universidad, de forma que esta participe en sus beneficios. Señorías, es ridículo que en estas empresas de base tecnológica creadas a partir de las propias investigaciones y del propio esfuerzo de estos profesores universitarios, ellos solamente puedan participar en un 10 por ciento y sin ninguna posibilidad de pertenecer al consejo de administración, porque es así el estímulo para crear estas empresas es totalmente nulo, y lo que conseguimos es que este profesor universitario o se vaya a otra parte a investigar o sencillamente se limite a investigar cómo es la hoja verde que salta del árbol el día 7 de diciembre. Esta no es la opinión de esta humilde senadora, que tiene por suerte o por desgracia un pequeño conocimiento sobre el tema, sino que viene

rubricado por expertos universitarios responsables de políticas de investigación en nuestro país, que la tuvieron en otros, o que la siguen teniendo en la Unión Europea; estoy hablando de profesores como el doctor Mas Cullel, el doctor Nombella o el doctor Muñoz, que han explicado en esta misma sede en forma de jornadas o comparencias su opinión sobre el tema. Creemos que este puede ser el paso más importante que puede dar esta ley en el Senado. Espero que todos los grupos apoyen esta enmienda o una transaccional a partir de ella.»

DS Senado VIII Legislatura Comisiones (Educación e Ciencia) n.º 436, celebrada o 12 de marzo do 2007.

26 Véxase AMORÓS RIBERA, A. e MAESTRO CANO, A. 2008. «Nuevo régimen de incompatibilidades para el profesorado que participe en una empresa de base tecnológica», en *Bases jurídicas para la gestión universitaria*. Editorial Club Universitario. 1.ª edición. Tomo I (334).

27 Neste acordo débese certificar a natureza de base tecnolóxica da empresa, e as contraprestacións adecuadas a favor da universidade. O Goberno regulará as condicións para a determinación da natureza de base tecnolóxica das empresas ás que se refire o parágrafo anterior.

28 Véxase o criterio de aplicación 13/I.87, da inspección xeral de servizos do Ministerio de Administracións Públicas sobre a extensión desta actividade exceptuada.

29 Esta reforma inspírase na Lei francesa 99-587, do 12 de xullo de 1999, sobre innovación e investigación, que establece as condicións nas que se pode autorizar aos funcionarios civís, entre os que se inclúe o profesorado universitario, a participaren a título persoal, en calidade de socio ou directivo, na creación de empresas que teñan por obxecto asegurar, en execución dun contrato subscrito cunha persoa pública ou cunha empresa pública, a valoración dos traballos de investigación realizados no exercicio das súas funcións. Débese solicitar a autorización previamente á negociación do contrato citado e antes da inscrición da empresa no rexistro correspondente. O funcionario en cuestión non poderá actuar como representante da persoa ou empresa pública na negociación previa que se realice. A autorización, que se outorga por un período de dous anos, renovable por dúas veces, poderase denegar en determinados casos: se prexudica o funcionamento normal do servizo público ou se se atenta contra intereses materiais ou morais do servizo público de investigación. Durante o tempo que dura a autorización, o funcionario cesa nas súas actividades correspondentes ao servizo público, aínda que se lle recoñece a posibilidade de exercer actividades de docencia. Finalizada a autorización, o funcionario poderá reincorporarse ao seu corpo de orixe; neste caso, hase poñer fin á súa colaboración profesional coa empresa no período dun ano e non poderá conservar directa ou indirectamente ningunha participación na empresa, aínda que se recoñece a posibilidade de ser autorizado a conservar unha participación no seu capital social ata un límite do 15 % ou a ser membro do seu consello de administración.

Véxase SÁNCHEZ NAVARRO, Á. 2002. «El fomento de nuevas iniciativas relacionadas con la investigación universitaria». II *Seminario sobre Xestión da Innovación nas Universidades*. Fundación General de la Universidad de Salamanca.

30 Non poderán contratar co sector público as persoas en quen conorra algunha das circunstancias seguintes: Estar incurso a persoa física ou os administradores da persoa xurídica nalgún dos supostos da Lei 5/2006, do 10 de abril, de regulación dos conflitos de intereses dos membros do Goberno e dos altos cargos da Administración Xeral do Estado, da Lei 53/1984, do 26 de decembro, de incompatibilidades do persoal ao servizo das administracións públicas, ou tratarse de calquera dos cargos electivos regulados na Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, do réxime electoral xeral, nos termos establecidos na mesma.

A prohibición alcanzará ás persoas xurídicas en cuxo capital participen, nos termos e contías establecidas na lexislación citada, o persoal e os altos cargos de calquera administración pública, así como os cargos electos ao servizo destas.

A prohibición esténdese igualmente, en ambos os dous casos, aos cónxuxes, persoas vinculadas con análoga relación de convivencia afectiva e descendentes das persoas ás que se refiren os parágrafos anteriores, sempre que, respecto dos últimos, as anteditas persoas ostenten a súa representación legal.

Véxase PETIT LAVALL, M. V. 2007. «Algunas cuestiones en torno a las *spin-offs* y la participación de la universidad en su capital». Comisión sectorial de secretarías xerais da CRUE. Universidade de Murcia (novembro do 2007).

31 «Empresas universitarias de base tecnológica». IV *Encontros de estío. Xestión universitaria: novos retos ante o cambio*. Universidade de Valladolid (setembro do 2002).

32 I Congreso de creación de empresas de innovación e base tecnolóxica. Universidade de Valladolid (4 e 5 de maio do 2004).

33 Véxase PETIT LAVALL, M. V. 2007. «Algunas cuestiones en torno a las *spin-offs* y la participación de la universidad en su capital». Comisión sectorial de secretarías xerais da CRUE. Universidade de Murcia (novembro do 2007).

34 Complemento específico de cargo na denominación empregada polo borrador de Estatuto do persoal docente e investigador das universidades españolas.

35 Véxase a Resolución do 2 de xaneiro do 2009, da Secretaría de Estado de Facenda e Orzamentos, pola que se ditan instrucións en relación coas nóminas dos funcionarios incluídos no ámbito de aplicación da Lei 30/1984, do 2 de agosto, nos termos da disposición final cuarta da Lei 7/2007, do 12 de abril, do Estatuto básico do empregado público, e actualízanse para o ano 2009 as contías das retribucións do persoal a que se refiren os correspondentes artigos da Lei de orzamentos xerais do Estado para o devandito exercicio (BOE n.º 3, do 3 de xaneiro).

36 Para o caso das universidades públicas da Comunidade de Madrid, véxase o acordo para a mellora retributiva do persoal docente e investigador do 9 de setembro do 2004 (BOCM n.º 219, do 14 de setembro).

Estes complementos, de acordo co borrador de Estatuto do persoal docente e investigador das universidades españolas, integrarían o complemento de produtividade, mais non o específico (art. 17).

37 O fundamento legal último desta norma está no artigo 40.4 LOU: «Las Universidades fomentarán la movilidad de su personal docente e investigador, con el fin de mejorar su formación y actividad investigadora, a través de la concesión de los oportunos permisos y licencias, en el marco de la legislación estatal y autonómica aplicable y de acuerdo con las previsiones estatutarias consignadas al efecto».

38 E iso, con independencia de que algúns acordos de consellos de goberno de universidades aproben previsións neste sentido: adóitanse citar a Universidade Complutense de Madrid, a de Huelva e a de Zaragoza. Estes acordos poden suscitar serias dúbidas da súa legalidade desde o punto de vista da normativa de incompatibilidades, que —lembremos— é competencia exclusiva do Estado.

39 Orde CTE/3630/2003, do 16 de decembro, pola que se regula a concesión de licenza para o persoal funcionario dos organismos públicos de investigación para o desenvolvemento de actividades en empresas de base tecnolóxica.

No artigo oitavo da orde establécese que «Durante el tiempo que dure la licencia, el funcionario continuará sujeto al régimen de incompatibilidades establecido en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, y en la normativa de desarrollo, en las mismas condiciones que las existentes antes de la concesión de la citada licencia».

40 Se non total, si polo menos ata o límite preciso para eliminar a prohibición legal do art. 16.4 LI.

41 Decreto 165/1989, do 27 de xullo, de aplicación da lei de incompatibilidades ao persoal da Administración da Comunidade Autónoma de Galicia que perciba complemento específico e autorizacións de compatibilidade. O seu artigo 3 dispón: «O persoal que no sucesivo solicite autorización de compatibilidade deberá acompañar á súa petición declaración de que, caso de que lle sexa concedida, renuncia á percepción do complemento específico ante o órgano competente da súa Consellería».

42 Na lexislación estatal e autonómica hai numerosas mostras relativas a actividades públicas distintas da investigadora. Nese ámbito, existe algún exemplo de dubidosa corrección, por terse utilizado *intuitu personae* e por ser cuestionable a existencia do interese público que esixe a LI (Decreto 197/1999, do 2 de xullo, polo que se declara de interese público a compatibilidade para o exercicio de actividades docentes coas propias de Xefe de Servizo de Vixilancia Radiolóxica da Consellería de Xustiza, Interior e Relacións Laborais).



# A determinación obxectiva na fiscalidade ambiental galega: Imposto sobre a Contaminación Atmosférica e Canon de Saneamento (\*)



**&** *Resumo/Abstract: A determinación obxectiva acadou unha proxección importante nestes últimos anos dentro dos tributos autonómicos ambientais. Fundamentalmente, o réxime baseado en signos, índices, módulos ou magnitudes estendeuse á maior parte dos impostos sobre emisións de gases á atmosfera e aos canons de saneamento. A Comunidade Autónoma (C. A.) de Galicia non foi unha excepción á regra xeral, e tanto no imposto galego sobre a contaminación atmosférica coma no canon de saneamento galego atopamos réximes de determinación obxectiva. Ao seu estudo pormenorizado dedicamos as liñas que seguen.&*

**&** *Palabras clave: estimación obxectiva, fiscalidade ecolóxica, tributos ambientais, imposto sobre a contaminación atmosférica, canon de saneamento*



## 1. OS IMPOSTOS «AMBIENTAIS» AUTONÓMICOS CON RÉXIMES DE DETERMINACIÓN OBXECTIVA

Cómpre protexer o medio ambiente, sobre todo no momento actual<sup>1</sup>, e o tributo preséntase como un dos instrumentos que o poder público pode empregar para a protección e a reparación deste ben<sup>2</sup>. Neste ámbito, a determinación obxectiva ten unha grande acollida dentro dos tributos ambientais ou ecolóxicos caracterizados pola súa finalidade extra-fiscal, que se ampara dentro do segundo parágrafo do artigo 2.1 da Lei xeral tributaria (LXT) e é conforme ao previsto na nosa Constitución (CE)<sup>3</sup>. Hai que partir da consideración de que o inconveniente fundamental dos tributos ambientais se atopa nas dificultades que existen para avaliar o custo do dano ambiental e levar a cabo a determinación da base imponible e, polo tanto, a correcta medición do feito imponible do tributo.

O nivel de poder tributario no que se hai que centrar ao tratar os tributos ecolóxicos ou ambientais<sup>4</sup> desde a óptica da determinación obxectiva é o autonómico, malia que a fiscalidade ambiental vai moito máis aló da tributación autonómica ecolóxica<sup>5</sup>. No que respecta á potestade tributaria das comunidades autónomas en materia de medio natural, o marco vén delimitado polos artigos 148.1.14 e 149.1.23 CE, segundo os cales lle corresponde ao Estado, como unha competencia exclusiva, a lexislación básica sobre protección do medio natural, mentres que as comunidades autónomas quedan relegadas á xestión en materia de protección do medio natural e ás facultades para estableceren normas adicionais de protección.

De feito, os tributos ambientais autonómicos fóronse incrementando nos últimos anos e centráronse no eido da protección do medio e o aproveitamento dos espazos agrarios. Neste momento constitúen, xunto coa materia do xogo e a referida ás grandes extensións de terras improdutivas<sup>6</sup>, unha das grandes materias que configuran o poder tributario efectivo das comunidades autónomas a partir das limitacións que para este se derivan desde a propia Lei orgánica de financiamento das comunidades autónomas (LOFCA)<sup>7</sup>. Lembran Villar Ezcurra e Albiñana García-Quintana que a amplitude destes tributos autonómicos, nalgún caso con falta de moderación, autoriza a expoñer que estes non serven o principio de capacidade económica, agás que se lle dea o significado acomodaticio conveniente en atención ao suposto en que nos atopemos<sup>8</sup>. Iso é debido, recordemos unha vez máis, a que nos enfrentamos a tributos de finalidade extra-fiscal.

A determinación obxectiva como réxime de determinación da base imponible, estimación obxectiva na terminoloxía legal, alcanza unha proxección importante en determinados impostos ecolóxicos autonómicos. A través desta normativa permítese a medición aproximada da contaminación ou degradación do medio natural a partir de certos signos, índices, módulos ou magnitudes. Por este motivo nos seguintes apartados trataremos de levar a cabo un breve estudo de como se proxectan os réximes de determinación obxectiva nos tributos autonómicos, con especial referencia aos galegos, tentando agrupar, na medida do posible, aqueles tributos en que se atopa a determinación obxectiva e que presentan en común, precisamente, esas fórmulas obxectivas de determinación.

Na actualidade, a determinación obxectiva esténdese esencialmente a dous grupos de tributos ecolóxicos autonómicos:

- 1.º Dunha banda, certos impostos autonómicos sobre as emisións de gases á atmosfera.
- 2.º E, doutra banda, os coñecidos como canons de saneamento.

A consideración de boa parte destes tributos como verdadeiros impostos ambientais ou ecolóxicos pódese poñer en cuestión a partir da súa configuración vixente<sup>9</sup>. En particular, as críticas vólvense máis que fundadas nos canons de saneamento. A nosa opción metodolóxica pasa por considerar a fiscalidade ecolóxica, nun sentido amplo, como aqueles tributos vencellados, dalgún xeito, á protección do medio, coas nosas reservas en relación a considerar como verdadeiros tributos ambientais parte dos impostos que abordamos neste apartado. É xustamente este aspecto o que nos levou a incluír unhas comiñas no título do presente apartado. O noso lexislador tenos conceptualizado como tales e nisto seguimos a opción lexislativa, con independencia de que lle dediquemos un mínimo esforzo, dado o obxecto da nosa investigación, a declarar a verdadeira natureza impositiva das figuras tributarias correspondentes.

## **2. A DETERMINACIÓN OBXECTIVA NOS IMPOSTOS SOBRE EMISIÓNS DE GASES Á ATMOSFERA<sup>10</sup>**

### **2.1. Cuestións xerais**

Os impostos ecolóxicos que estableceron diferentes comunidades autónomas para gravar a emisión de determinados gases á atmosfera constitúen un dos exemplos máis paradigmáticos en que, non poucas veces, atopamos referida a determinación obxectiva á beira da determinación directa como réxime para determinar a base do imposto<sup>11</sup>. Cómpre considerar que, entre os impostos sobre emisións<sup>12</sup>, os que se refiren a substancias atmosféricas contaminantes son os que demostraron unha mellor aptitude á hora de levar a cabo unha medición do dano ambiental realizado<sup>13</sup>. Neste sentido, podemos salienta catro impostos sobre emisións atmosféricas nos que se estableceron réximes de determinación obxectiva, que son os impostos sobre emisións de Galicia, Castela-A Mancha, Andalucía e Aragón<sup>14</sup>.

Existen outras comunidades autónomas con impostos sobre emisións de gases onde unicamente se contempla como réxime de determinación da base imponible a determinación directa (e a indirecta, no caso de que se entenda como tal). Así ocorre, por exemplo, no canon murciano sobre emisións atmosféricas.

No que respecta a estes impostos sobre emisións atmosféricas, é importante ter en conta que, en xeral, boa parte destes tributos tiveron unha maior eficacia recadadora do que ambiental, debido á súa discutible configuración. Se, de forma xeral, podemos afirmar que nos impostos ambientais a maior dificultade deriva da medición do custo da reparación do medio, nos impostos sobre emisións atmosféricas este escollo é especialmente relevante. De aí que sexa preciso conseguir un equilibrio entre a carga impositiva e o custo que implique para as empresas a redución de emisións.

### **2.2. O Imposto galego sobre a Contaminación Atmosférica (ICA)**

O primeiro imposto sobre emisións no que se estableceu un réxime de determinación obxectiva no noso país foi, precisamente, o Imposto galego sobre a Contaminación Atmosférica (ICA), creado pola Lei galega 12/1995, do 29 de decembro (LICA)<sup>15</sup>. O feito imponible deste imposto vén constituído pola emisión de determinadas substancias contaminantes á atmosfera, a saber:

- 1.º Dióxido de xofre ou calquera outro composto oxixenado do xofre.
- 2.º Dióxido de nitróxeno ou calquera outro composto oxixenado do nitróxeno<sup>16</sup>.



Á medida desta emisión de substancias refírese a base impositiva, constituída pola suma das cantidades emitidas por un mesmo foco emisor<sup>17</sup>. En xeral, nos impostos sobre emisións atmosféricas pódese coincidir en que «a base impositiva ten en conta magnitudes ecolóxicas e, concretamente, unidades de contaminación, de modo que a redución do dano ambiental polo suxeito pasivo redunde nunha diminución da súa carga tributaria»<sup>18</sup>. Respecto disto, Buñuel González indicou que a emisión de contaminación constitúe a elección máis eficiente da base impositiva nos tributos ecolóxicos, xa que é o que se trata de diminuír, polo que, ao gravala, sería cando se crearían uns maiores incentivos para reducir as emisións por todos os medios posibles<sup>19</sup>; aínda que é certo que a miúdo se teñen que elixir bases impositivas diferentes en atención a dificultades técnicas e, esencialmente, de xestión ou aplicación dos tributos<sup>20</sup>.

O artigo 10.1 b) da LICA habilita unha posible utilización da determinación obxectiva no imposto deducindo a cantidade de contaminantes emitida de indicadores obxectivos vinculados á actividade ou proceso de produción de que se trate<sup>21</sup>. Con todo, deixouse en mans dun decreto da Xunta o establecemento dos supostos en que é de aplicación o réxime de determinación obxectiva e os índices ou módulos que cómpre utilizar en cada caso, así como a súa valoración (Decreto 29/2000, do 20 de xaneiro, polo que se aproba o regulamento do imposto sobre a contaminación atmosférica —en diante, RICA—<sup>22</sup>).

O sistema de determinación obxectiva está previsto para o caso de que o suxeito pasivo non teña aparellos de medida ou, polo menos, o 80 % dos combustibles empregados sexan fluídos (art. 9 do RICA)<sup>23</sup>. Así, no que respecta a unha das características xerais do réxime, a determinación obxectiva mantense, de acordo coa LXT, como un réxime voluntario<sup>24</sup>. Hai que enténdelo como voluntario na medida en que o contribuínte pode optar polo réxime de determinación directa, aínda que é certo que para iso deberá asumir o custo dos aparellos de medición<sup>25</sup>. No RICA prevense dúas fórmulas diferenciadas de estimación: unha prevista para os óxidos de xofre e outra para os óxidos de nitróxeno<sup>26</sup>.

Non se chega a entender moi ben por que o réxime de determinación obxectiva ve limitado o ámbito subxectivo regulamentariamente, tal e como se establece no decreto galego. Así, van quedar excluídas do réxime as empresas emisoras que utilicen nunha cantidade relevante (a partir do 20 %) combustibles sólidos para a produción de enerxía.

Para tal efecto, convén ter presente que na nosa comunidade autónoma estas empresas son a maioría das que tributan en concepto de ICA<sup>27</sup>, motivo polo que o ámbito de aplicación do réxime queda moi limitado. É certo que a maioría destas empresas contan con aparellos que permiten a medición directa das emisións e, xa que logo, a tributación que van levar a cabo segue a determinación directa. Iso non debe ocultar os problemas de deslegalización que se presentan na regulación galega e que por vía regulamentaria se limitase o ámbito de aplicación do réxime. Como sinalou González Méndez, «[...] A Administración galega non debería elaborar unha normativa cun destinatario concreto, a pesar de que se queira regular unha realidade empresarial moi determinada, porque se resenten o fundamento e a estrutura xeral do imposto»<sup>28</sup>.

Tampouco acabamos de comprender demasiado ben algunhas argumentacións que realizou o noso TS cando considerou que, realmente, a determinación obxectiva referida coma tal na normativa galega é un réxime de determinación directa. Neste sentido, recentemente, a sentenza do TS do 13 de marzo do 2007 sinalou que: «[...] aínda que a lei fala de estimación obxectiva, á vista do contido dos artigos oitavo e noveno do decreto, máis ben pode falarse dun modo principal de estimación directa de determinación da base impositiva regu-

lado no artigo oitavo; e, en segundo termo, outro modo supletorio, tamén de estimación directa, establecido no artigo noveno, pois a diferenza entre un e outro método parece radicar, máis que no modo de medición da base impositiva, nos aparellos medidores»<sup>29</sup>. Parece deducirse que o Tribunal entende que o réxime de determinación obxectiva é de determinación directa realmente, por canto a súa diferenza só estriba na ausencia de aparellos medidores. Ao noso modo de ver, o réxime debe ser considerado como determinación obxectiva por canto se acode a uns signos, índices ou módulos para medir a contaminación, de xeito que existe unha diferenza clara á hora de medir a contaminación motivada; iso si, porque non existe un soporte técnico que permita unha determinación directa.

Unha das especialidades do imposto galego é que a determinación obxectiva ten como finalidade a medición da base impositiva do mesmo pero con carácter mensual. Iso é conforme á xestión do tributo, onde é precisa a presentación mensual dunha declaración-liquidación nun modelo aprobado para eses efectos<sup>30</sup>.

Para a determinación da base impositiva establécense fórmulas matemáticas que, malia que poidan parecer complicadas nunha primeira ollada, hai que considerar que contribúen á simplificación tributaria. En última instancia redúcese a determinación da base a unha simple operación matemática, evitándose, unha vez máis, incidir en custos fiscais indirectos como consecuencia da esixencia do tributo (véxase a necesidade de establecer sistemas de medida das cantidades de substancias emitidas que se require na determinación directa<sup>31</sup>). Estas fórmulas son coherentes co obxectivo que se persegue a través do imposto ambiental. Ademais, son moi similares, aínda que simplificadas nalgún aspecto, ás que se recomendaron no seu momento no programa europeo CORINAIR<sup>32</sup>. A simplificación tributaria nos tributos ambientais foi considerada pola doutrina científica como unha das causas que poden desvirtuar o fin ambiental<sup>33</sup>. Este argumento non é válido con relación ao imposto galego, aínda que, en liñas xerais, se debería ter en conta.

Desde a perspectiva da análise da determinación obxectiva con relación aos principios constitucionais, estimamos que a técnica que aplicou o lexislador galego é bastante criticable. Deixáronse en mans do desenvolvemento regulamentario determinados aspectos fundamentais do réxime de determinación obxectiva, como sería o seu ámbito subxectivo ou, doutro xeito, os suxeitos que poden ter acceso a el. Situámonos ante unha posible vulneración, sendo así que na remisión regulamentaria se pode incorrer nunha deslegalización de aspectos esenciais que é contraria ás esixencias do principio de reserva de lei. Seguindo as ensinanzas do profesor Ferreiro, debemos considerar que a técnica xurídica utilizarase en modo e dirección contrarios aos principios constitucionais cando ao regulamento se lle conceden determinados campos que están reservados para a lei. Desde a perspectiva da determinación obxectiva, iso ocorrería nos casos en que existe unha mera consideración do réxime como procedemento e se deixa en mans da Administración a fixación dos elementos e suxeitos que poden ou deben estar sometidos a ela<sup>34</sup>.

### **3. A DETERMINACIÓN OBXECTIVA NOS CANONS DE SANEAMENTO**

#### **3.1. Cuestións previas**

Os canons de saneamento<sup>35</sup>, de acordo coa doutrina maioritaria, son impostos que teñen por finalidade, en liñas xerais, a depuración das nosas augas<sup>36</sup>. Malia non ser unha cuestión pacífica, o seu carácter impositivo derívase da regulación da cuantificación que se establece

na normativa, dado que a existencia dunha determinada cota tributaria non se vincula á existencia dunha actividade administrativa, como podería ser que se leve a cabo a depuración da auga, senón que se atende ao consumo de auga por parte dos suxeitos pasivos<sup>37</sup>.

Nestes canons dáse a peculiaridade de que, malia ser un servizo tipicamente local, foi a Administración autonómica a que cobrou protagonismo desde o punto de vista fiscal. Así, desenvolvéronse estes canons de saneamento en detrimento do que podía ser un establecemento de taxas locais referidas a este particular<sup>38</sup>.

En xeral, na cuantificación destes tributos autonómicos tense en conta a cantidade de auga que obtén o suxeito pasivo e diferénciase entre os usos que este lle dá, de modo que se pode comprobar como a base imponible se determina conforme ao consumo de auga que leva a cabo o suxeito pasivo, que servirá para estimar as descargas realizadas, aínda que para certos supostos —pola súa natureza— se establece a posibilidade dunha cuantificación directa das verteduras efectuadas (véxase fundamentalmente en caso de usos industriais da auga)<sup>39</sup>.

Pois ben, como nota característica da xeneralidade dos canons de saneamento para aquelas comunidades autónomas que implantaron este tributo propio, podemos sinalar que se habilitou a determinación obxectiva como un dos réximes de determinación da base imponible do imposto<sup>40</sup>. Estas comunidades autónomas son as seguintes: Cataluña, Navarra, Baleares, Valencia, Galicia, Asturias, La Rioja, Aragón, Murcia, Cantabria e o País Vasco<sup>41</sup>.

A determinación obxectiva convértese nun réxime de determinación da base imponible cando para a súa determinación existen, ou poden existir, certas dificultades desde o punto de vista técnico, motivadas por circunstancias fácticas, para levar a cabo unha determinación directa. Deste xeito, ocorre algo similar ao que acaece nos impostos autonómicos que gravan as emisións de gases á atmosfera. Os diferentes canons de saneamento do noso país — e nisto o canon galego non é unha excepción— seguiron o precedente orixinario do canon establecido na comunidade catalá, de aí que teñamos que facer unha obrigada referencia a el, á súa evolución e á súa configuración actual.

### 3.2. O precedente catalán

O actual canon de saneamento catalán ten a súa orixe no Incremento de Tarifa e o Canon de Saneamento da comunidade catalá, regulados pola Lei 5/1981, do 4 de xuño, sobre desenvolvemento lexislativo en materia de evacuación e tratamento de augas residuais de Cataluña. A súa normativa reguladora sería obxecto posteriormente de refundición a través do Decreto lexislativo 1/1988, do 28 de xaneiro, que, pola súa vez, foi substituído, na parte que se refería ao «saneamento», pola Lei 19/1991, do 7 de novembro, de reforma da Xunta de Saneamento, modificada en parte pola Lei 7/1994, do 18 de maio. A día de hoxe, a súa regulación atópase no Decreto catalán 3/2003, do 4 de novembro, onde se refundiu novamente a materia de augas na comunidade catalá<sup>42</sup>.

O Decreto 3/2003 configura uns réximes de determinación de bases diferentes aos establecidos pola Lei 19/1991 e que mereceron diversas críticas doutrinarias<sup>43</sup>. A este respecto, convén lembrar que esta norma establecía dous sistemas para a determinación da base imponible:

- 1.º O primeiro baseábase no cálculo do consumo de auga que se levou a cabo e para iso habilitábanse dous réximes de determinación: a determinación directa ou a determinación obxectiva.
- 2.º O segundo tomaba como punto de partida a medición da carga contaminante que se realizou<sup>44</sup>.

Pois ben, agora a norma é máis coherente, desde a propia perspectiva da nosa LXT, de xeito que se establecen tres réximes de determinación da base imponible, que está constituída polo volume de auga consumido ou, se non se coñece, polo volume de auga estimado, expresado, en todo caso, en metros cúbicos (art. 67.1).

En primeiro lugar, establécese unha preferencia pola determinación directa mediante contadores homologados, de tal maneira que, con ese fin, os suxeitos pasivos están obrigados a instalar e manter ao seu cargo un mecanismo de medición directa do volume de auga efectivamente consumida (art. 67.5.a). Con carácter xeral, o Decreto catalán prevé que a Administración pode impoñer a instalación de dispositivos de control de caudal ou de contaminación cando faga falta para a planificación hidrolóxica e a consecución de obxectivos de aforro e de calidade da auga. Neste caso, téñense que establecer as medidas de fomento e as liñas de axuda compensatorias (art. 67.8).

A determinación obxectiva prevese para aqueles supostos en que os contribuíntes non contan con sistemas de medición directa, remitíndose ao desenvolvemento regulamentario as fórmulas de cálculo a través deste réxime de determinación de bases tributarias. Os condicionantes que se establecen legalmente son dous, a saber: que o réxime se estableza en atención ao uso de auga que realizan e que o volume de captación se determine regulamentariamente conforme ás características e ás circunstancias do aproveitamento (art. 67.5.b). O réxime establécese con carácter voluntario e os suxeitos pasivos téñense que facer cargo dos custos que se poidan derivar de optar polo devandito réxime (art. 67.6).

A estimación indirecta, aínda que é cuestionable a súa natureza como verdadeiro réxime de determinación da base, ampárase para aqueles casos nos que a Administración non poida determinar a base imponible por medio de ningún dos sistemas de estimación anteriores por mor dalgún destes feitos: a) o incumprimento da obriga de instalar aparellos de medición, sempre que non se optase previamente polo sistema de determinación obxectiva; b) a falta de presentación de declaracións esixibles, ou a insuficiencia ou falsidade das presentadas; c) a resistencia, a escusa ou a negativa á actuación inspectora; d) o incumprimento substancial das obrigas contables [art. 67.5.c]<sup>45</sup>. Neste procedemento obrígaselle á Administración tributaria a ter en conta os signos, os índices ou os módulos propios de cada actividade e, ademais, calquera dato, circunstancia ou antecedente do suxeito pasivo ou doutros contribuíntes que poida resultar indicativo do volume de auga captada, en conformidade co disposto nos apartados a) e c) do artigo 53.3 da LXT.

No que se refire á determinación obxectiva, o sistema é desenvolvido no Anexo 2 do Decreto 3/2003 baixo a rúbrica «Fórmulas de determinación da base imponible do tributo segundo o sistema de determinación obxectiva», onde poderíamos distinguir distintos apartados:

- 1.º Establécese unha fórmula matemática para a determinación do consumo mensual das captacións subterráneas que non teñan instalados dispositivos de medición directa de caudais de abastecemento.
- 2.º Establécese outra fórmula para as subministracións mediante contratos de aforamento, cando o volume de auga utilizada non poida ser medido directamente.
- 3.º Para rematar, nos supostos de recollida de augas pluviais polos usuarios co fin de empregalas en procesos produtivos, a cantidade de auga por ano que cómpre considerar é o equivalente ao dobre do volume dos depósitos de recollida.

A verdadeira medición da carga contaminante ha quedar relegada a certos supostos de usos industriais e asimilables, agrícolas e gandeiros da auga, como xa ocorría de forma simi-

lar coa normativa anterior<sup>46</sup>. Con este fin, establécese que a Axencia catalá da auga —suxeito activo da obriga tributaria—, de oficio ou a instancia do suxeito pasivo, aplicará un tipo de gravame específico a cada usuario ou usuaria industrial da auga segundo unha das modalidades seguintes:

a De acordo cun valor determinado con carácter xeral polo decreto para todos os usos industriais sobre o volume de auga considerado.

b Segundo cantidades individuais, en función da contaminación producida.

Precisamente, é este apartado b) o que se refire a unha determinación da base tributaria en función da contaminación vertida, quedando a súa aplicación en mans da Administración tributaria e do suxeito pasivo do imposto. Para a determinación da cantidade de contaminación, establécese un réxime de determinación directa da carga contaminante e segundo a declaración de uso e contaminación da auga que o suxeito pasivo do tributo está obrigado a presentar. Cando a falta de presentación desa declaración, a súa presentación incompleta ou acreditadamente fraudulenta, non permitan que a Axencia catalá da auga dispoña de todos os datos necesarios para a determinación do tipo específico establecido por normativa, este fíxase de xeito indirecto, podendo utilizar calquera dato ou antecedente relevante para determinar, ou ben datos doutros establecementos do sector ao que pertenza o establecemento.

Desta maneira, as posibilidades de determinación da base impositiva para estes supostos vense reducidas a dúas: determinación directa e indirecta. Con todo, o feito de que a facultade de medir a contaminación vertida a través dun réxime de determinación directa quede reducida ao ámbito de certos usos da auga, principalmente usos industriais, cando así o considere oportuno a Administración ou o suxeito pasivo, lévanos a pensar que esta regulación da cuantificación do imposto desvirtúa en boa parte o obxectivo ecolóxico que se predica<sup>47</sup>.

De aí derivan as acertadas críticas á regulación autonómica dunha parte da nosa doutrina científica, que detectaron na normativa certos aspectos que vincularían o canon catalán a móbiles recadatorios, incorporando o factor de protección natural referido a certas unidades de contaminación e reducíndose a eficacia positiva do imposto na vertente ecolóxica<sup>48</sup>. O obxecto fin e o obxecto material do imposto, seguindo as ensinanzas do profesor Ferreiro, poderíanse distinguir perfectamente. Así, pódese coincidir coa postura de Pagès i Galtés cando distingue entre obxecto-fin do gravame (os beneficios da actuación de saneamento) e o obxecto-material (o consumo da auga)<sup>49</sup>. Desde o punto de vista fáctico, mentres que o lexislador pretendeu gravar a contaminación producida polas verteduras que se realizan no medio hídrico ou, en concreto, os beneficios que se derivan dunha necesaria actuación de saneamento por mor dunha actividade contaminante, realmente o que se gravou foi o consumo da auga, o que fai que quede en dúbida a consideración do imposto como verdadeiro imposto ambiental ou ecolóxico. Unha característica que non é exclusiva do imposto catalán, senón que, máis ben o contrario, sentou precedente na regulación normativa establecida para este particular no seo doutras comunidades autónomas, que estableceron este canon de saneamento como tributo autonómico de seu<sup>50</sup>.

A título xeral, en Cataluña podemos concluír que as normas en materia de cuantificación constitúen o principal motivo polo que non se pode defender que o canon sexa realmente un tributo de finalidade ambiental<sup>51</sup>. A configuración legal dos réximes de determinación da base impositiva, entre eles a determinación obxectiva, impide soste esta posición, pese a que o Decreto catalán 3/2003 expresa que crea o canon de saneamento da auga como ingreso

específico do réxime económico-financeiro da Axencia catalá da auga e cuxa natureza xurídica é a de imposto con finalidade ecolóxica (art. 62.1).

### 3.3. A regulación galega

O canon da Comunidade Autónoma galega constitúe un exemplo de canon de saneamento no que se previu a determinación obxectiva da base imponible. A diferenza doutras normas como a Lei valenciana, a Lei galega 8/1993 define a base imponible e os seus réximes de determinación. A semellanza de todas as regulacións autonómicas, a base imponible está integrada, en xeral, polo volume de auga utilizada ou consumida. Con todo, a normativa prevé que cando a Administración, de oficio ou a instancia do suxeito pasivo, opte pola determinación por medida directa ou por determinación obxectiva singular da carga contaminante, a base consistirá na contaminación efectivamente producida ou estimada expresada en unidades de contaminación (art. 39.1)<sup>52</sup>.

En concreto, a determinación obxectiva prevese para dous supostos:

- 1.º Captacións superficiais ou subterráneas de auga non medida por contador.
- 2.º Cando a base imponible consista na carga contaminante do vertido e esta non fose obxecto de medida directa particularizada<sup>53</sup>.

O desenvolvemento regulamentario da lei, levado a cabo a través do Decreto 8/1999, confirma estes dous réximes de determinación da base, establecendo a determinación directa como réxime de carácter xeral e restrinxindo a aplicación da determinación obxectiva nos supostos mencionados (artigo 8 do Decreto 8/1999). De xeito coherente, acódesse a unhas fórmulas matemáticas para a concreción do volume de auga en réxime de determinación obxectiva (artigo 9 do Decreto 8/1999).

Nas captacións de augas superficiais ou subterráneas que non instalen dispositivos de medida de caudais e que sexan obxecto de concesión ou resolución administrativa, a base imponible trimestral será o resultado de dividir por catro o caudal anual máximo obxecto de concesión. No caso de captacións subterráneas que non instalen dispositivos de medida directa de caudais, e que non fosen obxecto de concesión nin de resolución administrativa, o consumo mensual, para os efectos da aplicación do canon, avalíase en función da potencia nominal do grupo elevador mediante unha fórmula específica<sup>54</sup>. No caso de aproveitamento de augas pluviais ou de augas superficiais que non instalen dispositivos de medida de caudais nin fosen obxecto de concesión ou resolución administrativa, nos cales a distribución de auga se produza mediante bombeo, a base imponible mensual determinarase por aplicación doutra fórmula na que tamén se ten en conta a potencia nominal do grupo ou grupos elevadores<sup>55</sup>. Neste último caso, se a distribución de auga se produce por gravidade a través dunha ou de varias conducións, a base imponible trimestral determinarase a través dunha fórmula específica que ten en conta a capacidade hidráulica máxima da condución<sup>56</sup>.

García Novoa criticou, no seu día, o problema que supoñía a regulación da determinación obxectiva na lei galega, ao deixar unha ampla marxe de desenvolvemento regulamentario no referente á concreción do réxime. Neste sentido, poñíase de relevo que a lei unicamente apuntaba cara a un réxime de estimación obxectiva singular, polo que había que desbotar fórmulas globais de forfetización en canto serían integrantes de estimacións globais. Con todo, non se aclaraba en sede legal se o réxime debería tomar como base índices ou signos externos ou mecanismos a forfait<sup>57</sup>.

Con independencia do máis ou menos fundadas que resulten as obxeccións doutriniais respecto deste tema<sup>58</sup>, na actualidade esta opción do lexislador é acorde coa que tamén se amparou na LXT. Así, deberíamos lembrar agora que o lexislador tributario previu, con carácter xeral, a determinación obxectiva como réxime de determinación de bases tributarias a partir de signos, datos, módulos ou magnitudes, mais sen concretar a referencia a un réxime baseado en signos internos ou externos á materia imponible dos tributos. De aí que se podería admitir aquí un punto de apoio á opción do lexislador galego en particular, e do lexislador tributario en xeral, cando regulou a determinación obxectiva como réxime.

Ao noso modo de ver, estamos ante unha cuestión que resulta máis conveniente analizar dentro do marco dun axuízamento do réxime de determinación obxectiva desde a perspectiva dos principios de xustiza tributaria e, en especial, do principio de reserva de lei. As críticas, nesta liña, repetíronse e dirixíronse cara ao canon galego, insistindo na ampla discrecionalidade que a lei galega lle viña concedendo á Administración en canto á facultade de optar, así mesmo, por unha das dúas bases amparadas no imposto. Indicouse que esta discrecionalidade podería resultar contraria ao principio de proporcionalidade pero, como manifestou Herrera Molina, «o desenvolvemento regulamentario parece limitar a discrecionalidade no sentido de permitir que o contribuínte opte en todo caso por tributar de acordo coa carga contaminante e permitir tan só que a Administración imponha a tributación de acordo coa carga contaminante cando a cota resultante da devandita medición sexa superior á que se deduza da determinación do canon por volume de auga utilizado»<sup>59</sup>. En calquera caso, semella que a delimitación de aspectos básicos do réxime en favor de evitar dúbidas interpretativas, ou de que a interpretación non quede en mans da Administración, parece o idóneo en certos supostos coma este.

### 3.4. A realidade actual das normativas autonómicas

A maioría das comunidades autónomas que estableceron canons de saneamento, entre elas Galicia, seguiron o modelo establecido no seu día por Cataluña. Deste xeito, na maior parte das comunidades autónomas nas que se regulou un canon de saneamento como tributo propio, acudíuse a unha determinación da base imponible sobre o consumo de auga que levan a cabo os suxeitos pasivos<sup>60</sup>. E, igualmente, fóra daqueles supostos en que pode ter lugar unha estimación indirecta, establécense os dous verdadeiros réximes de determinación previstos na nosa LXT: a determinación directa e a determinación obxectiva<sup>61</sup>. Desde o punto de vista da cuantificación, existen disparidades na estrutura dos diferentes canons de saneamento segundo se fale de usos domésticos ou industriais<sup>62</sup>. Así, mentres que nos usos domésticos adóitase calcular a cota tributaria multiplicando o consumo de auga en metros cúbicos polo prezo do metro cúbico establecido na norma reguladora do tributo, para o caso dos usos industriais ou non domésticos o cálculo da cota ten en conta, normalmente, a carga contaminante derivada da vertedura da industria ao medio hídrico receptor e pódense diferenciar distintos criterios de cuantificación<sup>63</sup>. Os réximes de determinación obxectiva acadaron ambos os dous usos, aínda que con regulacións específicas en cada comunidade autónoma. Nuns casos serven á estimación do consumo realizado e, noutros, á estimación da carga contaminante da vertedura. A imposibilidade ou a dificultade de levar a cabo, en certas ocasións, unha medición directa da base imponible leva a que o lexislador habilite as determinacións obxectivas.

Para as poucas comunidades autónomas —non é o caso de Galicia— que non acudiron á denominación de réxime de determinación obxectiva —ou estimación obxectiva, seguindo o que di a LXT— cando realmente se establece, polo menos en sede legal, consideramos que conviría facer unha precisión na terminoloxía empregada desde o punto de vista da seguridade xurídica. A enumeración dos réximes de determinación da base impositiva parécenos desexable, igual que se fai na nosa LXT e se segue na xeneralidade das regulacións dos tributos. En ocasións, a regulación resulta un pouco caótica e con termos non totalmente precisos coma «avaliación», «estimación»..., esquecendo, non se sabe moi ben por que, a denominación do réxime no articulado legal.

Como crítica subxacente á xeneralidade dos canons atópase a súa máis que dubidosa finalidade ambiental, substituída por unha finalidade recadatoria. Ademais, tería que considerarse a necesaria modificación de boa parte das regulacións da base impositiva do tributo, posto que tal elemento de configuración debería responder á vertedura ou contaminación e unicamente se debería acudir ao consumo ante problemas de determinación da vertedura ou de forma residual<sup>64</sup>.

#### **4. A PERSPECTIVA COMUNITARIA DA FISCALIDADE ECOLÓXICA E A DETERMINACIÓN OBXECTIVA**

A fiscalidade ecolóxica constituíu unha preocupación de ámbito comunitario, sobre todo a partir dos anos noventa do século pasado. O infrutuoso desenvolvemento dunha «ecotaxa» comunitaria non obsta para que nos últimos anos persistan certos traballos no seo da Unión. A contraposición de intereses estatais e o respecto do principio de igualdade supoñen un condicionante fundamental neste eido<sup>65</sup>. Sexa cal sexa a postura que se desenvolva no futuro, é conveniente recoñecer o indubidable avance en fiscalidade ecolóxica que está a ter lugar nos países membros<sup>66</sup>.

Os países escandinavos foron pioneiros no establecemento de ecotaxas, que foi a tendencia habitual no noso contorno comunitario. Finlandia, Noruega, Suecia e Dinamarca teñen impostos sobre as emisións de CO<sub>2</sub>; en Holanda existe un imposto sobre os combustibles e outros países como Austria, Reino Unido, Italia, Alemaña e Francia seguiron esta liña de actuación. O noso país, como vemos, insírese neste marco a través de impostos autonómicos.

Os problemas de avaliación da «real-contaminación» motivan que unha estimación da contaminación producida en certos supostos simplifique a cuantificación destes tributos. En efecto, un certo labor de estimación pode facilitar a xestión dos impostos ecolóxicos. Nuns casos óptase por unha avaliación a tanto alzado que permita o cálculo das cotas tributarias do imposto a partir de cantidades fixas que hai que aplicar sobre a contaminación producida. Alén diso, en ocasións pódese habilitar unha opción de tributar conforme a unha estimación da contaminación que se considera que se pode producir. A simplicidade dunha determinación obxectiva neste ámbito comporta múltiples vantaxes. Sempre se opón a contribución conforme á «real contaminación» e, se non hai máis remedio, o respecto do principio contaminador-pagador. Con todo, a flexibilidade na interpretación de todas estas premisas coaduxa na operatividade da norma tributaria e no fácil cumprimento daqueles que teñen que aplicala.

Se a maior parte dos países comunitarios previu a determinación directa como o réxime xeral e único para a cuantificación tributaria no marco dos impostos ecolóxicos, en certos supostos a previsión de réximes de determinación obxectiva pode ser beneficiosa tanto para



a Administración como para os obrigados tributarios. Neste sentido, é no noso país onde se desenvolveu esta vía con especial énfase. Como apoio a esta alternativa, coincidimos en que a previsión de economías de opción contribúe ao avance da operatividade do sistema, e a fiscalidade ecolóxica é un ámbito onde a «estimación» pode contribuír á eficacia, simplicidade e axilidade da xestión tributaria.

A simplificación na fiscalidade ecolóxica ten que constituír un obxectivo que hai que lograr no seo da Unión Europea xa desde as mesmas regulacións estatais. Esa simplificación débese manifestar en dous ámbitos:

- Por unha banda, na non-proliferación en balde de tributos referidos á mesma realidade. Un exemplo da simplificación atopámolo no ordenamento francés, onde a actual *taxe générale sur les activités polluantes* (TGAP), creada pola Lei de orzamentos francesa para o ano 1999, pretendeu refundir diferentes impostos que recaían sobre actividades contaminantes<sup>67</sup>. Como sostiveron os profesores Beltrame e Montagnier, ese tributo serviu para ordenar a fiscalidade ambiental desenvolvida de xeito «anárquico» con anterioridade<sup>68</sup>. Tal labor de simplificación non é contrario á necesidade, cada vez maior, de introducir gravames adaptados a vías de contaminación especialmente «multiplicadas» nos últimos anos<sup>69</sup>.
- Por outra banda, a maiores, a simplificación na cuantificación tributaria pode servir para unha mellor operatividade da fiscalidade e a liberación de custos indirectos excesivos para os obrigados tributarios; aínda que o establecemento de determinacións obxectivas debe ter unha marxe reducida de actuación, supoñendo unha opción tributaria para casos concretos que non obste en nada para a previsión xeral do réxime de determinación directa.

A previsión dun reducido campo de actuación da determinación obxectiva é o camiño desexable na tributación ecolóxica. O mesmo desenvolvemento tecnolóxico, que abarate os custos fiscais indirectos que de tal imposición se poden derivar, está chamado a reducir o ámbito de aplicación do réxime. Á espera de conseguir isto, a determinación obxectiva pode ser considerada como unha opción simplificadora, ás veces necesaria, na imposición dun fenómeno real —a degradación do medio natural— que non sempre resulta fácil traer ao campo da tributación.

## 5. CONCLUSIÓNS

- Nos impostos ecolóxicos, a determinación obxectiva tivo unha acollida salientable. O nivel de poder tributario en que cómpre centrarse ao tratar estes tributos ecolóxicos ou ambientais desde a óptica da determinación obxectiva é o autonómico. O ámbito da determinación obxectiva esténdese fundamentalmente a dous grupos de tributos ecolóxicos na actualidade: por unha parte, certos impostos autonómicos sobre as emisións de gases á atmosfera e, por outra parte, os coñecidos como canons de saneamento.
- Nos impostos sobre a emisión de gases á atmosfera estableceuse un réxime de determinación obxectiva en moitas das comunidades autónomas que acolleron este imposto, como se fixo en Galicia, Andalucía, Castela-A Mancha e Aragón. En xeral, e en Galicia en particular, habilítase unha posible utilización da determinación obxectiva no imposto deducindo a cantidade de contaminantes emitida de indicadores obxectivos vencellados á actividade ou proceso de produción de que se trate. No que se refire aos canons de saneamento, a maioría das comunidades autónomas que estableceron

canons de saneamento, entre elas a nosa comunidade autónoma, seguiron o modelo establecido no seu día por Cataluña. Deste xeito, alí onde se regulou un canon de saneamento como tributo propio acudiuse a unha determinación da base impositiva sobre o consumo de auga que levan a cabo os suxeitos pasivos, habilitando, para certos supostos, unha determinación obxectiva. Como crítica subxacente á xeneralidade dos canons, desde a propia óptica da cuantificación, atópase a súa máis que dubidosa finalidade ambiental, substituída por unha finalidade recadatoria.

- A determinación obxectiva debe existir como un réxime optativo en boa parte da imposición ambiental. A razón é que a fiscalidade ecolóxica presenta limitacións que entroncan co propio obxecto gravado: o medio natural. A determinación directa da degradación do medio é un aspecto complicado e, aínda que sempre é desexable, non por iso debe excluír a admisión de determinacións obxectivas baseadas en correctos estudos preparatorios e que sosteñan a propia articulación do conxunto de normas establecido polo lexislador. Existen dificultades que derivan da natureza dos obrigados tributarios implicados e limitacións derivadas da tecnoloxía ou do seu alto custo. De todas estas motivacións extráese que non resulta idónea a esixencia xeneralizada de instalar aparellos que permitan a medición directa das emisións ou consumos que poida levar a cabo, en cada caso, o obrigado tributario, incidindo coa súa actividade no medio. A única solución é atender ao principio de proporcionalidade e establecer un equilibrio onde a Administración tributaria e o contribuínte poidan ver satisfeitos os seus intereses respectivos.
- Os réximes de determinación obxectiva no noso ordenamento constitúen a canle óptima para a conciliación de intereses. A súa defensa está xustificada, xa que contribúen á seguridade xurídica dos suxeitos implicados na relación obrigacional, diminúen as súas obrigas, permiten o cumprimento dos fins perseguidos pola Administración e eríxense en sistemas simples sobre a base de aplicación de fórmulas matemáticas; iso si, con limitacións que dificulten a aparición de réximes infundados que só atendan aos intereses dunha das partes da obriga tributaria ou a motivos puramente recadatorios. A configuración do réxime como unha opción para os obrigados tributarios e a voluntariedade do réxime —que require a nosa LXT— ten que funcionar como un dos parámetros de axuizamento deste para todos aqueles supostos en que se poida establecer na fiscalidade ecolóxica. Desde a perspectiva da xustiza tributaria, a lei debería establecer e delimitar os elementos fundamentais dos réximes.
- A simplificación na fiscalidade ecolóxica ten que constituír un obxectivo que cómpre conseguir no seo da Unión Europea. A previsión dun reducido campo de actuación da determinación obxectiva é o camiño desexable na tributación ecolóxica. O mesmo desenvolvemento tecnolóxico, que abarate os custos fiscais indirectos que de tal imposición se poden derivar, está chamado a reducir o ámbito de aplicación do réxime. Á espera de conseguir isto, a determinación obxectiva pode ser considerada como unha opción simplificadora, ás veces necesaria, na imposición dun fenómeno real como é a degradación do medio natural, que non sempre resulta fácil traer ao campo da tributación.

## Notas

- (\*) Este traballo foi elaborado no marco do proxecto de investigación da Xunta de Galicia «O proceso de integración europea: Constitución, Administracións territoriais e Dereito Financeiro» (PGIDIT05CS039901PR).
- 1 Na nosa comunidade vén de aprobarse a Lei 10/2008, do 3 de novembro, de residuos de Galicia (DOGA do 18 de novembro do 2008). A nivel estatal, lembremos que, nos últimos tempos, se aprobaron a Lei 26/2007, do 26 de outubro, de responsabilidade ambiental (RCL 2007\1925) e a Lei 34/2007, do 15 de novembro, de calidade do aire e protección da atmosfera (RCL 2007\2066).
  - 2 PITA GRANDAL, A. M. 1998. «Sistema tributario y medio ambiente», en VV. AA. *Estudios en memoria de Ramón Valdés Costa*, Tomo I. Montevideo: Fundación de cultura universitaria (583).
  - 3 Como precisa Baena Aguilar, a creación *ex novo* con finalidade primordialmente ecolóxica é unha opción do lexislador tributario plenamente constitucional, aínda que deberá respectar determinadas limitacións («Nuevos impuestos ambientales (I)», *RDFHP*, n.º 241, 1996 (567 e 568)). Polo demais, a reforma fiscal ecolóxica foi considerada como símbolo da fiscalidade do século XXI por E. Prados García, no seu traballo: «La ecotasa balear: algunas reflexiones para el debate sobre la imposición ambiental», *Impuestos*, Tomo I, 2002 (234).
  - 4 Unha das poucas normas en que estes tributos aparecen coa denominación de tributos «ambientais» é a Lei vasca 3/1998, do 27 de febreiro, na que se regula a protección do medio natural (RCL 1998\1104).
  - 5 Así, por exemplo, no ámbito estatal abórdase o estudo de dous grupos de tributos (os que se refiren ao sector hidráulico e os relativos a consumos específicos), sen esquecer as medidas ecolóxicas que se poden atopar en normativas sectoriais ou gravames recadatorios en sentido estrito. Véxase VAQUERA GARCÍA, A. 1999. *Fiscalidad y medio ambiente*. Valladolid: Lex Nova (21).
  - 6 Véxase VICENTE-ARCHE COLOMA, P. 1994. «Reflexiones sobre los impuestos propios de las CC. AA.», *Palau 14*, n.º 23 (7). Como manifestou Baena Aguilar: «o efecto expulsión do art. 6.2 da Lei Orgánica de Financiamento das Comunidades Autónomas sobre as posibilidades de imposición propia das Comunidades Autónomas cara a feitos impositivos constituíu, sen dúbida, un campo abonado para a extrafiscalidade dos impostos rexionais» («Nuevos impuestos...», op. cit. (573)).
  - 7 Como sinalan Magadán Díaz e Rivas García, «...os tributos ambientais abren novas vías de financiamento para as facendas autonómicas, apoiados nun sistema que non responde aos principios de legalidade, capacidade e seguridade, co cal aumentábase disimuladamente a presión fiscal e os contribuíntes soportan mellor os tributos. Así, atopámonos ante un sistema de tributación anestesiante...» («Los tributos medioambientales en el marco de la financiación autonómica», *Impuestos*, Tomo II, 1997 (1345)). En relación aos tributos autonómicos sobre as emisións contaminantes, Adame Martínez recorda que a imposición sobre vehículos non esgota a esfera de actuación das comunidades autónomas en materia de protección da atmosfera, e os entes territoriais poden crear outros tributos con esta finalidade (*Los tributos propios de las Comunidades Autónomas*. Granada: Comares, 1996 (645)).
  - 8 «Los impuestos ecológicos ante el ordenamiento constitucional español», *CEF-RCT*, n.º 197-198, 1999 (56).
  - 9 Alén disto, sobre os diferentes problemas que presenta a opción polos tributos ambientais, véxase GARCÍA NOVOA, C. 2007. «Reflexiones sobre los impuestos propios de carácter medioambiental en el ámbito de la tributación autonómica», *NUE*, n.º 274 (61-69).
  - 10 Como unha opción que cómpre ter en conta na imposición sobre a emisión de substancias contaminantes, Adame Martínez mencionou a posibilidade de que os tributos autonómicos que se poidan crear para gravar tales emisións poderían adoptar a forma de impostos ou taxas proporcionais ás emisións contaminantes á atmosfera, ao xeito dunha taxa francesa derogada (*Taxe sur les rejets de substances polluantes dans l'atmosphère*) que se introduciu no ano 1985 polo Decreto 85-582, do 7 de xuño, e que se modificaría con posterioridade a través do Decreto 90-389, do 11 de maio. Véxase *Los tributos propios...*, op. cit. (646-649).
  - 11 Nesta materia hai que ter en conta certas iniciativas comunitarias, como a proposta de directiva do Consello, do 30 de xuño de 1992, relativa ao imposto sobre o dióxido de carbono e a enerxía e a reforma do 10 de maio de 1995, que aínda non lograron o seu obxectivo no seo da Unión. Así mesmo, coincídese ao afirmar un estado de opinión en favor de establecer un imposto sobre as emisións de carbono e a enerxía procedente do carbón e do petróleo no ámbito da OCDE. Véxase Baena Aguilar, Á. «Nuevos impuestos...», op. cit. (570-572).
  - 12 Cómpre considerar que a protección da atmosfera se pode instrumentar, fundamentalmente, a través de tributos ou ben sobre as emisións ou ben sobre os produtos susceptibles de provocalas (HERRERA MOLINA, P. M. 2000. *Derecho Tributario Ambiental*. Madrid: Marcial Pons (284)).
  - 13 GONZÁLEZ MÉNDEZ, A. 2000. «La configuración y determinación de la base imponible de los impuestos sobre las emisiones atmosféricas contaminantes y la medida del daño ambiental», *Impuestos*, Tomo II (327 e 328).
  - 14 Neste ámbito hai que coincidir en que, de acordo coa concepción tradicional do dominio lóxico, semella correcta a opción que descartou o establecemento dunha taxa por aproveitamento especial do dominio público atmosférico en favor do imposto como categoría tributaria (Herrera Molina, P. M. *Derecho...*, op. cit. (88)).
  - 15 LG 1995\350.
  - 16 Art. 6 LICA e art. 5.1 RICA. No futuro, tal e como aconteceu noutras comunidades, deberíase considerar a posibilidade de ampliar as substancias gravadas. Neste sentido, véxase LAFONT SENDINO, S. 2007. «Perspectivas futuras de la fiscalidad ambiental en Galicia. Propuesta de nuevas figuras tributarias», *NUE*, n.º 274 (90, 91 e 102).
  - 17 Art. 8 LICA e 7 RICA.
  - 18 Véxase González Méndez, A. «La configuración...», op. cit. (319 e 320).
  - 19 BUÑUEL GONZÁLEZ, M. 2004. «Marco general económico de la tributación medioambiental: concepto, justificación y base imponible», en Buñuel González, M. (dir.). *Tributación ambiental: Teoría, práctica y propuestas*. Madrid: Civitas (57).
  - 20 *Ibidem* (57 e 58).

- 21 A nosa doutrina cuestionou a constitucionalidade do imposto galego a partir do gravame indiscriminado das emisións lícitas ou ilícitas e a lesión do principio de capacidade económica con relación ás emisións ilícitas, respecto das cales o imposto resultaría unha medida innecesaria. Véxase Herrera Molina, P. M. *Derecho...*, op. cit. (286). Con carácter xeral, o Tribunal Superior de Xustiza de Galicia reiterou en diversos pronunciamentos a facultade da Comunidade Autónoma galega para establecer este tributo e a súa non conculación dos principios de xeneralidade, igualdade e capacidade económica. En xeral, sobre a constitucionalidade do imposto a partir do contido dos principios de xustiza tributaria, véxase ADAME MARTÍNEZ, F. D. 2007. «El Impuesto sobre la Contaminación Atmosférica en Galicia», *NUE*, n.º 274 (10-23). Comentando a posición do TS nesa liña, véxase NOVO CABRERA, M. e J. Portero Fontanilla. 2007. «Sobre la oposición al Impuesto sobre la Contaminación Atmosférica en Galicia (Ley 12/1995, de 29 de diciembre) basada en la posible inconstitucionalidad de la misma», *NUE*, n.º 274, 2007 (105-111).
- 22 LG 2000\67.
- 23 Cómpre ter presente que son suxeitos pasivos do imposto, como contribuíntes, as persoas ou entidades que sexan titulares das instalacións ou actividades que emitan as substancias contaminantes obxecto de imposición (art. 7 LICA e art. 6 RICA).
- 24 Rozas Valdés, Vázquez Cobos, Aparicio Pérez e Álvarez García apuntaron que en liña de principio e de forma implícita a regulación galega supón que o contribuínte pode optar pola determinación directa ou obxectiva, instalando ou non sistemas de medición «Impuestos ecológicos y pretendidamente ecológicos», en Herrera Molina, P. M. (dir.). 2006. *Tributos locales y autonómicos*. Cizur Menor, Navarra: Thomson-Aranzadi (550)).
- 25 Herrera Molina, P. M. *Derecho...*, op. cit. (285).
- 26 Baena Aguilar considera que, respecto da determinación obxectiva, resulta censurable a deslegalización contraria ao principio de reserva de lei que realiza o art. 10.2 en favor do decreto para a fixación dos índices ou os módulos, en liña co previsto na LIRPF e na LIVA («Nuevos impuestos...», op. cit. (581)).
- 27 Por outra banda, hai que ter en conta que o establecemento dun mínimo exento nunha cantidade elevada —de mil toneladas de contaminación— leva a que o ICA só afecte a suxeitos moi sinalados, malia que, *a priori*, podería ser contribuínte calquera suxeito contaminante. En concreto, cómpre citar como entidades afectadas na actualidade a: Endesa, Unión Fenosa, Repsol Petróleo, Aluminio español, Aluminio España e Encesa (Chico de la Cámara, P. e P. M. Herrera Molina. «La fiscalidad de las emisiones atmosféricas en España», en *Tributación ambiental...*, op. cit. (192)). Vaquera García sostivo que é necesario que os tributos sobre a contaminación atmosférica teñan un mínimo exento que non sexa demasiado reducido —o que levaría a un exceso de declaracións e a un custo administrativo excesivo ante a escasa recadación a que darían lugar— nin demasiado elevado, porque se reducirían os suxeitos pasivos a uns poucos, como sucede actualmente en Galicia («La fiscalidad ambiental: algunas reflexiones actuales», *NF*, n.º 3, 2006 (34)).
- 28 «La configuración...», op. cit. (327).
- 29 Véxase o SX 7.º da STS do 13 de marzo do 2007 (RX 2007\1844).
- 30 En particular, a declaración-liquidación tense que presentar na Consellería de Economía e Facenda correspondente á situación xeográfica do foco emisor (art. 13 RICA), con independencia da declaración-resumo anual, que se ten que presentar no mes de marzo de cada ano, así mesmo, a través dun modelo aprobado con ese fin (art. 14 RICA).
- 31 Véxanse o art. 10.1.a LICA e o art. 8 RICA.
- 32 Nesta liña de argumentación, González Méndez considera que se trata dunha formulación lóxica e que a configuración e determinación da base imponible do ICA, na medida en que cumpre coas esixencias dos principios de xustiza tributaria, a finalidade de mellora ambiental e a técnica xurídica, pode constituir un modelo a seguir por outras administracións que persigan un obxectivo de calidade atmosférica en atención ás súas circunstancias particulares («La configuración...», op. cit. (327)).
- 33 Neste sentido, Carbajo Vasco e Herrera Molina indican que, en especial nos impostos sobre produtos, a simplificación propia dos tributos ambientais pode chegar a desvirtuar o seu fin ambiental («Marco general jurídico de la tributación ambiental: concepto, marco constitucional y marco comunitario», en *Tributación ambiental...*, op. cit. (90-92 e 135)).
- 34 «Derecho Tributario y orden democrático», en *Ensayos sobre metodología y técnica jurídica en el Derecho Financiero y Tributario*. Madrid: Marcial Pons, 1998, p. 304.
- 35 Desde unha perspectiva práctica, pódese indicar que o canon de saneamento é un tributo autonómico que ten como contribuínte o usuario final e como substituto a entidade subministradora, que o repercute na correspondente factura da auga. Cómpre ter presente que na factura-tipo da auga (recibo da auga) se incorporan diferentes conceptos retributivos, un dos cales é o canon de saneamento, xunto ao que se atoparían a cota de consumo de auga e a cota de servizo, o canon de regulación, o canon de rede de sumidoiros e o IVE. Vázquez Cobos, C. «La fiscalidad de las aguas en España», en M. Buñuel González (dir.). *Tributación ambiental...*, op. cit. (153 e 154).
- 36 Advirte Baena Aguilar que, na imposición propia autonómica, o campo onde se acadou un maior desenvolvemento é o da auga («Nuevos impuestos...», op. cit. (575)).
- 37 Con independencia de que, como apunta Vaquera García, o obxectivo final do tributo sexa financiar o gasto que corresponde ao tratamento das augas residuais, o que non supón ou representa unha actuación da Administración (*Fiscalidad...*, op. cit. (359)).
- 38 Por iso é polo que se mantivo que, no futuro, sería desexable a adaptación do marco xurídico á situación de feito, ou viceversa, de modo que ou ben as comunidades autónomas, unha vez establecidos os sistemas de saneamento, lle entreguen a explotación ao titular, ou ben tome carta de natureza xurídica a titularidade autonómica sobre saneamento en alta e non simplemente a título de derogación ou subrogación. Este razoamento levou a concluír que por iso non ten moito sentido que a tarifa dun servizo de saneamento, unha vez que se estableceu de forma completa, teña o carácter de imposto autonómico (Fernández Pérez, D. V. «La equidad, requisito de calidad en un servicio de agua urbana», relatorio presentado no I Congreso sobre Xestión e Planificación de Augas «El agua a debate desde la Universidad. Por una nueva cultura del agua», celebrado en Zaragoza entre os días 14 e 18 de setembro de 1998, extraído do enderezo web [http://www.us.es/ciberico/archivos\\_acrobat/zaraponenfermand.pdf](http://www.us.es/ciberico/archivos_acrobat/zaraponenfermand.pdf), pp. 3 e 4). Sobre a fundamentación dos canons de saneamento, Castillo López recorda que son numerosas as razóns, de natureza diversa, que lles serven como xustificación, entre as que se poderían destacar, entre outras, razóns de eficiencia económica, vantaxes desde o punto de vista espacial e argumentos de tipo institucional («Los tributos ecológicos y el agua», *Impuestos*, Tomo II, 1998 (422)).

39 *Ibíd.*, pp. 359 e 360.

40 Na actualidade, o canon de saneamento está establecido en trece comunidades autónomas. Véxase Rozas Valdés, J. A., C. Vázquez Cobos, A. Aparicio Pérez e S. Álvarez García. «Impuestos ecológicos...», op. cit. (577)

41 Como normas básicas en Galicia cómpre ter en conta as seguintes: A Lei 8/1993, do 23 de xuño, reguladora da administración hidráulica e o Decreto 8/1999, do 21 de xaneiro, polo que se aproba o regulamento de desenvolvemento do título IV da Lei 8/1993, reguladora da administración hidráulica, relativo ao canon de saneamento (LG 1993\183 e LG 1999\32).

42 LCAT 2003\787.

43 Herrera Molina, P. M. *Derecho...*, op. cit. (364).

44 Artigo 22 da Lei 19/1991, do 7 de novembro, de reforma da Xunta de Saneamento (LCAT 1991\459).

45 Este artigo é conforme ao previsto con carácter xeral para a estimación indirecta no artigo 53.1 da LXT. Como motivo específico que habilita a estimación indirecta no canon catalán establécese o incumprimento da obriga de instalar aparellos de medición para aqueles supostos en que non se optou pola determinación obxectiva. Desde o punto de vista sancionador, o artigo 77.6.f) do Decreto 3/2003 considera infracción simple: A falta de instalación de aparellos de medición para o cálculo da base impositiva segundo o sistema de estimación directa con incumprimento da obriga á que fan referencia os apartados 5.a) e 7 do artigo 67, que ten que ser sancionada cunha multa de 150 a 900 euros. Iso para os supostos en que os suxeitos pasivos non opten pola determinación da súa base impositiva a través da determinación obxectiva, caso no que a conduta non será constitutiva de infracción tributaria ningunha.

46 Vaquera García, A. *Fiscalidad...*, op. cit. (364).

47 Nesta liña xa se pronunciou Vaquera García coa anterior normativa autonómica (*ibíd.*, p. 364).

48 *Ibíd.* (365).

49 Pagès i Galtés, J. 1995. *Fiscalidad de las aguas*. Madrid: Marcial Pons (366).

50 Iso levou a García Novoa a soste, xa con relación ao canon de saneamento galego, que a pretendida prestación ecolóxica que se integra detrás do canon vese frustrada na súa finalidade a partir da integración no feito impositivo do consumo ou utilización potencial ou real de auga de calquera procedencia («El canon de saneamiento de la Comunidad Autónoma gallega», *RDFHP*, n.º 241, 1996 (594)).

51 En palabras de Vaquera García, a grandes trazos, a cuantificación impediu a finalidade de protección ambiental do tributo (*Fiscalidad...*, op. cit. (364)).

52 Como indicou Villaverde Gómez, atopámonos cunha redacción extraordinariamente confusa e, polo tanto, moi desafortunada, onde é importante se o procedemento se inicia de oficio ou a instancia de parte en canto aos gastos derivados da medición. Véxase o seu traballo «El Canon de Saneamiento y la fiscalidad hidrológica en Galicia», *NUE*, n.º 274, 2007 (137 e 138).

53 Artigo 39.3 da Lei 8/1993.

54 O grupo de elevación da auga é un sistema tecnolóxico, de tipoloxía e complexidade variable, que permite a súa captación. A fórmula establecida é a seguinte:  $Q = 25.000 \times P / h \cdot 20$  («Q» é o consumo mensual facturabile expresado en metros cúbicos; «P» é a potencia nominal do grupo ou grupos elevadores expresada en quilovatios, e «h» é a profundidade dinámica media do acuífero na zona considerada, expresada en metros).

55 A fórmula para estes supostos será:  $Q = 25.000 \times P / 20$  («Q» é o consumo mensual facturabile expresado en metros cúbicos; «P» é a potencia nominal do grupo ou grupos elevadores expresada en quilovatios).

56 Neste caso debe realizarse a operación:  $Q = 454 \times Q_m$  (onde «Q» é o consumo trimestral facturabile expresado en metros cúbicos e «Q<sub>m</sub>» a capacidade hidráulica máxima da condución expresada en metros cúbicos por hora).

57 García Novoa, C. «El canon de saneamiento...», op. cit. (625).

58 Outras dúbidas sobre a constitucionalidade do imposto galego apuntan á problemática de que este se poida referir a verteduras tanto lícitas coma ilícitas (Herrera Molina, P. M. *Derecho...*, op. cit. (268)).

59 *Ibíd.* (268).

60 As voces que se alzaron solicitando canons similares para outras comunidades autónomas non foron poucas. Sobre este particular, pódese observar o traballo de CASTILLO LÓPEZ, J. M. 1999. «Un canon de saneamiento y depuración de aguas residuales para Andalucía», *Medio Ambiente y Derecho*, n.º 2, extraído do enderezo web <http://www.cica.es/aliens/gimadus/JOR-CA-3.html>. Neste artigo trátase de xustificar a idoneidade de establecer un canon de saneamento para a comunidade andaluza propoñendo unha regulación básica deste. Como extensión deste artigo, pódese ver CASTILLO LÓPEZ, J. M. 1998. *La reforma fiscal ecológica*. Granada: Comares (287-311).

61 De forma xeral, pódese soste o gravame real do consumo de auga, malia que a finalidade impositiva se dirixa ás verteduras no medio hídrico.

62 Lembremos que nas regulacións autonómicas, por norma xeral, se consideran usos domésticos os consumos de auga realizados en vivendas que dean lugar a augas residuais xeradas principalmente polo metabolismo humano e as actividades domésticas, mentres que son usos non domésticos ou industriais os consumos de auga non efectuados desde vivendas ou realizados desde locais e establecementos utilizados para efectuar calquera actividade pecuaria, comercial ou industrial ou de servizos.

63 Rozas Valdés, J. A., C. Vázquez Cobos, A. Aparicio Pérez e S. Álvarez García. «Impuestos ecológicos...», op. cit. (577 e 578).

64 Esta crítica foi individualizada fronte ao canon de saneamento asturiano por J. Pedreira Menéndez en: «El canon de saneamiento del Principado de Asturias», *IF*, n.º 49, 2002 (124).

65 Aínda que esta non foi a única dificultade que atoparon certas propostas como a presentada en 1992 para a implantación de impostos indirectos sobre o consumo de enerxías relacionadas coa emisión de dióxido de carbono; e podemos mencionar outras, como a oposición das organizacións industriais máis relevantes ou as reservas manifestadas pola ciencia económica en canto á súa dubidosa poten-

cialidade para reducir as emisións e a súa capacidade de xerar outras distorsións. Véxase «La implantación de un impuesto ecológico en la Unión Europea», *NUE*, n.º 122, 1995 (121). Sobre este particular, véxase tamén LÓPEZ GORDO, J. F. 2006. *Medio ambiente comunitario y Protocolo de Kyoto: la armonización de la imposición energética o un mercado sobre emisiones de gases de efecto invernadero*. Tese de doutoramento. Granada (480).

66 Sobre os límites á fiscalidade ambiental a partir da xurisprudencia do TXCE, véxase CHICO DE LA CÁMARA, P. 2004. «Límites a la fiscalidad ambiental a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea», *NUE*, n.º 237 (31-45).

67 Actualmente engloba ata un total de 8 actividades, a saber:

- 1) o almacenamento e a eliminación dos residuos;
- 2) a emisión á atmosfera de substancias contaminantes;
- 3) a engalaxe de aeronaves sobre os aeródromos que reciben tráfico público;
- 4) a produción de aceite usado;
- 5) os preparados para deterxentes e produtos suavizantes para a roupa;
- 6) os materiais de extracción;
- 7) os produtos antiparasitarios de uso agrícola e asimilados;
- 8) a autorización de explotación e a explotación de establecementos industriais e comerciais que presentan riscos particulares para o medio.

68 «L'influence de l'Union européenne sur la fiscalité française», *Revue Française de Finances Publiques*, n.º 68, 1999 (135-137).

69 MARX, N. F. 2002. «De l'environnement aux eco-taxes planétaires», *Revue Fiscalité européenne et Droit International des affaires*, n.º 2 (6).

## BIBLIOGRAFÍA

- ADAME MARTÍNEZ, F. 1993. «Los tributos ecológicos de las Comunidades Autónomas», *Revista de Estudios Regionales*, n.º 37.
- 1996. *Los tributos propios de las Comunidades Autónomas*. Granada: Comares, 1996.
- 2003. «Los tributos ambientales de las Comunidades Autónomas desde la perspectiva constitucional», en A. M. Pita Grandal (dir.). *Hacienda Autonómica y Local*. Santiago de Compostela: Tórculo Edicións.
- 2007. «El Impuesto sobre la Contaminación Atmosférica en Galicia», *NUE*, n.º 274.
- ALONSO GONZÁLEZ, L. M. 1995. *Los impuestos autonómicos de carácter extrafiscal*. Madrid: Marcial Pons.
- 1996. «El impuesto sobre la contaminación atmosférica de Galicia», *REGAP*, n.º 12.
- 1999. «El canon sobre el agua de la Ley 6/1999, de 12 de julio, de ordenación, gestión y tributación del agua», *QF*, n.º 18.
- 2000. «La conformación de los tributos medioambientales acorde con el principio de capacidad económica: análisis de dos supuestos de Derecho positivo», *CEF-RCT*, n.º 202.
- ÁLVAREZ VILLAMARÍN, X. C., A. Gago Rodríguez e X. Labandeira Villot. 1997. «Características de una nueva propuesta de reforma fiscal: la reforma fiscal verde», *Palau 14*, n.º 30.
- ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J. 1991. *Régimen fiscal de las aguas*. Madrid: Civitas.
- 2001. «El impuesto de Castilla-La Mancha sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente en el marco de la financiación autonómica», *Justicia administrativa-Revista de Derecho Administrativo*, n.º 13.
- BAENA AGUILAR, Á. 1996. «Nuevos impuestos ambientales (I)», *RDFHP*, n.º 241.
- BELTRAME, P. e G. Montagner. 1999. «L'influence de l'Union européenne sur la fiscalité française», *Revue Française de Finances Publiques*, n.º 68.
- BORRERO MORO, C. J. 1998. «El impuesto gallego sobre la contaminación atmosférica», *RDFHP*, n.º 248.
- 1999. *La tributación ambiental en España*. Madrid: Tecnos.
- 1999. «La proyección del principio de capacidad económica en el marco de los tributos ambientales», *Civitas-REDF*, n.º 102.
- 2001. «Límites del Derecho Comunitario a los tributos ambientales», *NUE*, n.º 193.
- 2004. *La materia imponible en los tributos extrafiscales: ¿Presupuesto de la realización de la autonomía financiera?*. Navarra: Thomson-Aranzadi.
- 2007. «Un sueño frustrado. (La tributación estatal pretendidamente ambiental sobre la energía)», *QF*, n.º 3-4.
- BUÑUEL GONZÁLEZ, M. (dir.). *Tributación medioambiental: Teoría, práctica y propuestas*. Madrid: Civitas.
- CARBAJO VASCO, D. 1990. «Los impuestos ecológicos en la Comunidad Económica Europea», *Noticias de la CEE*, n.º 71.
- CAREAGA MATA, A. M. 1999. «Compatibilidad de los impuestos medioambientales en el Mercado único [Comentarios a la Comunicación de la Comisión "Impuestos y gravámenes medioambientales en el Mercado único" COM (97)9]», *Impuestos*, Tomo I.
- CASTILLO LÓPEZ, J. M. 1998. *La reforma fiscal ecológica*. Granada: Comares.
- 1998. «Los tributos ecológicos y el agua», *Impuestos*, Tomo II.
- 1999. «Un canon de saneamiento y depuración de aguas residuales para Andalucía», *Medio Ambiente y Derecho*, n.º 2. Disponible no endereço <http://www.cica.es/aliens/gimadus/JOR-CA-3.html>.
- CHICO DE LA CÁMARA, P. 2004. «Límites a la fiscalidad ambiental a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea», *NUE*, n.º 237.
- FERNÁNDEZ LÓPEZ, R. I. 1996. «La fiscalidad autonómica en materia medioambiental: su aplicación en Galicia», *CT*, n.º 80.
- FERNÁNDEZ LÓPEZ, R. I. e A. Nogueira López. 1996. «Unha forma de intervención administrativa na protección do medio ambiente», *REGAP*, n.º 12.
- FERNÁNDEZ PÉREZ, D. V. «La equidad, requisito de calidad en un servicio de agua urbana», relatorio presentado no I Congreso sobre Xestión e Planificación de Augas: *El agua a debate desde la Universidad. Por una nueva cultura del agua*, celebrado en Zaragoza entre os días 14 e 18 de setembro de 1998. Disponible no endereço [http://www.us.es/ciberico/archivos\\_acrobat/zaraponenfernand.pdf](http://www.us.es/ciberico/archivos_acrobat/zaraponenfernand.pdf).
- FERREIRO LAPATZA, J. J. 1998. *Ensayos sobre metodología y técnica jurídica en el Derecho Financiero y Tributario*. Madrid: Marcial Pons.

- 2006. *Curso de Derecho Financiero Español. Instituciones* (25.ª ed.). Madrid-Barcelona: Marcial Pons.
- FERREIRO LAPATZA, J. J., J. Martín Fernández, J. Rodríguez Márquez e J. M. Tovillas Morán. 2008. *Curso de Derecho Tributario* (3.ª ed.). Madrid-Barcelona-Bos Aires: Marcial Pons.
- GARCÍA NOVOA, C. 1996. «El canon de saneamiento de la Comunidad Autónoma gallega», *RDFHP*, n.º 241.
- 2002. «El Reglamento del Impuesto Gallego sobre la contaminación atmosférica. Puntualizaciones a la Sentencia del TSJ de Galicia de 3 de julio de 2001», *JT*, Tomo II.
- 2007. «Reflexiones sobre los impuestos propios de carácter medioambiental en el ámbito de la tributación autonómica», *NUE*, n.º 274.
- GARCÍA-MONCÓ, A. M. 1996. *Autonomía financiera de las Comunidades Autónomas*. Valladolid: Lex Nova.
- GONZÁLEZ MÉNDEZ, A. 2002. «La configuración y estimación de la base imponible de los impuestos sobre las emisiones atmosféricas contaminantes y la medida del daño ambiental», *Impuestos*, Tomo II.
- HERRERA MOLINA, P. M. 2000. *Derecho Tributario Ambiental*. Madrid: Marcial Pons.
- (dir.) 2006. *Tributos locales y autonómicos*. Cizur Menor, Navarra: Thomson-Aranzadi.
- JIMÉNEZ COMPAIRED, I. 1998. *El tributo como instrumento de protección ambiental*. Granada: Comares.
- 1994. *La imposición propia de las Comunidades Autónomas*. Madrid: BOE.
- LAFONT SENDINO, S. 2007. «Perspectivas futuras de la fiscalidad ambiental en Galicia. Propuesta de nuevas figuras tributarias», *NUE*, n.º 274.
- LONDON, C. 2001. *Environnement et instruments économiques et fiscaux*. París: L.G.D.J.
- 2005. «Protection de l'environnement: les instruments économiques et fiscaux», *Revue Française de Finances Publiques*, n.º 90.
- LÓPEZ GORDO, J. F. 2006. «Medio ambiente comunitario y Protocolo de Kyoto: la armonización de la imposición energética o un mercado sobre emisiones de gases de efecto invernadero», tese de doutoramento. Granada.
- MAGADÁN DÍAZ, M. e J. Rivas García. 1997. «Los tributos medioambientales en el marco de la financiación autonómica», *Impuestos*, Tomo II.
- MARX, N. F. 2002. «De l'environnement aux eco-taxes planétaires», *Revue Fiscalité européenne et Droit International des affaires*, n.º 2.
- NOVO CABRERA, M. e J. Portero Fontanilla. 2007. «Sobre la oposición al Impuesto sobre la Contaminación Atmosférica en Galicia (Ley 12/1995, de 29 de diciembre) basada en la posible inconstitucionalidad de la misma», *NUE*, n.º 274.
- PAGÈS I GALTÉS, J. 1995. *Fiscalidad de las aguas*. Madrid: Marcial Pons.
- PEDREIRA MENÉNDEZ, J. 2002. «El canon de saneamiento del Principado de Asturias», *IF*, n.º 49.
- PÉREZ ROYO, F. (dir.) 2008. *Curso de Derecho Tributario. Parte especial* (2.ª ed.). Madrid: Tecnos.
- PITA GRANDAL, A. M. 1998. «Sistema tributario y medio ambiente», en VV. AA. *Estudios en memoria de Ramón Valdés Costa*, Tomo I. Montevideo: Fundación de cultura universitaria.
- (dir.) 2003. *Hacienda Autónoma y Local*. Santiago de Compostela: Tórculo Edicións.
- PRADOS GARCÍA, E. 2002. «La ecotasa balear: algunas reflexiones para el debate sobre la imposición ambiental», *Impuestos*, Tomo I.
- VAQUERA GARCÍA, A. 1999. *Fiscalidad y medio ambiente*. Valladolid: Lex Nova.
- VICENTE-ARCHE COLOMA, P. 1994. «Reflexiones sobre los impuestos propios de las CC. AA.», *Palau* 14, n.º 23.
- VILLAR EZCURRA, M. e C. Albiñana García-Quintana. 1999. «Los impuestos ecológicos ante el ordenamiento constitucional español», *CEF-RCT*, n.º 197-198.
- VILLAVARDE GÓMEZ, M. B. 2007. «El Canon de Saneamiento y la fiscalidad hidrológica en Galicia», *NUE*, n.º 274.



# A violencia de xénero na axenda pública española: unha aproximación desde o modelo de Kingdon



**&** *Resumo/Abstract: O obxectivo do presente traballo é analizar a inclusión da loita contra a violencia de xénero na axenda política española baixo a perspectiva do modelo de correntes múltiples de Kingdon, poñéndose de manifesto que a elaboración da axenda pública é susceptible de factores diversos que non sempre responden ás necesidades demandadas polos cidadáns. Móstranse, así mesmo, os lazos que vinculan este proceso cos programas electorais e, polo tanto, cos ideoloxías e prioridades dos responsables políticos.&*

**&** *Palabras clave: políticas públicas, axenda pública, violencia de xénero, toma de decisións, Kingdon*



«Vamos a estudiar la elaboración de las políticas públicas como un proceso muy complejo sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos. De alguna manera una red compleja de fuerzas produce conjuntamente un efecto llamado políticas públicas»

C. E. Lindblom, *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*, 1991.



## 1. INTRODUCCIÓN

Son frecuentes as informacións sobre agresións —e mesmo mortes— provocadas pola chamada «violencia de xénero» no noso país, así como as informacións sobre as medidas que as nosas administracións públicas puxeron en marcha para tratar de conter o problema a través da articulación dunha serie de políticas e de programas que abordan o fenómeno desde distintos puntos de vista. É dicir, a violencia de xénero entrou na nosa *axenda pública* e converteuse nun asunto importante que cómpre tratar hoxe en día pola alarma social que suscita e polo elevado custo en vidas humanas que se está a cobrar. As medidas tomadas dan lugar a controvertidas discusións metodolóxicas, unhas veces por pecar de resultados insuficientes, outras veces polo custo económico que implican ou polo oportunismo político destas disposicións, sempre moi condicionadas polas ideoloxías de quen as formula. Pero, que é a violencia de xénero? Como e por que entrou na nosa axenda pública? Como se loita contra esta secuela social?

Desde o punto de vista teórico, vanse propoñer respostas ás cuestións indicadas e vaise analizar o comportamento do sector público ante estas prácticas, os seus fundamentos *de facto* e, en certa forma, os *de dereito*; imos estudar a toma de decisións da Administración desde o punto de vista da loita contra este tipo de violencia a partir das políticas públicas, cun enfoque máis teórico ca práctico, baseado no modelo de formación da axenda pública de Kingdon.

## 2. CONTEXTUALIZACIÓN

Nun primeiro momento, é necesario puntualizar qué se entende por violencia de xénero. Así, o artigo 1 da Lei orgánica 1/2004, do 28 de decembro, de medidas de protección integral contra a violencia de xénero, define que se trata da «violencia que, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia», e que —como figura no primeiro parágrafo da exposición de motivos do mesmo texto legal—, «se manifiesta como el símbolo más brutal de la desigualdad existente en nuestra sociedad. Se trata de una violencia que se dirige sobre las mujeres por el hecho mismo de serlo, por ser consideradas, por sus agresores, carentes de los derechos mínimos de libertad, respeto y capacidad de decisión».

Tamén consideramos importante apuntar a magnitude que acadou este fenómeno, tendo en conta as cifras que proporciona o Ministerio de Igualdade (2007) referidas á evolución que experimentou o número de denuncias presentadas ante o Ministerio do Interior desde que existen datos respecto disto: 11 516 denuncias en 1983, ata as 47 165 no 2002, e o seu acusado aumento a partir da reforma lexislativa do 2003<sup>1</sup>, que nos levou ás 80 751 denuncias no 2006, aínda que isto pode ser debido a que cada vez é maior o número de vítimas destes malos tratos que se atreven a poñelo en coñecemento das autoridades. Serve tamén como mostra da importancia do fenómeno a evolución que seguiron as mortes debidas á violencia de xénero, que no período de 1999 ao 2007 se cobrou entre 50 e 72 vidas ao ano (Instituto da Muller, 2008).

Con este pequeno apuntamento podémonos facer unha idea, de primeira man, do que supón para a sociedade española este problema maiúsculo, e tamén explicar por que se adoptaron medidas para loitar contra el, aínda que nos queda por revelar como entrou este

asunto no debate político e como ocupou un posto prominente dentro da axenda gobernamental española.

### 3. A LOITA CONTRA A VIOLENCIA DE XÉNERO NA AXENDA PÚBLICA ESPAÑOLA

A violencia de xénero afecta a un 9,6 % da poboación feminina española, segundo as cifras que ofrece o Instituto da Muller (2008). Estas cifras deixan entrever que existen «dificultades» no normal funcionamento da sociedade, posto que estas dificultades pasarán a ser consideradas *problemas* unha vez que a opinión pública os perciba como susceptibles da acción humana. É, en palabras de Stone (1989: 281), condición *sine qua non* para unha rebelión política que esixe unha resposta contundente por parte das autoridades normativas para acabar co devandito problema, e faise necesario formular medidas que incidan sobre o fenómeno, de maneira que o poidan erradicar. Aínda que estas medidas, que son políticas públicas, segundo Dye (1975: 1) —de maneira simplificada—, son «todo aquilo que os gobernos deciden facer ou non facer»; o que implica que, o feito de non facer nada —ou non adoptar medidas respecto disto— tamén é, en certa maneira, unha forma de facer política, do mesmo xeito que adiar a súa actuación por motivos diversos: descoñecemento, inacción, enfrontamento de intereses diverxentes, entre outras causas (Santamaría, 2004). Así, antes de continuar, temos que dilucidar se a actuación dos poderes públicos en España tendeu á intervención ou a permanecer expectante namentres a sociedade se «autorregula».

No noso caso, hai anos que a violencia de xénero está a ser un obxectivo recorrente do Goberno e fronte ao que está a mostrar unha actitude activa, polo que podemos dicir que se trata dun asunto que está inserto na axenda política de España, en especial desde o 2004, coincidindo coas eleccións xerais celebradas o 14 de marzo do 2004 e a vitoria de José Luis Rodríguez Zapatero, que levaba no seu programa de goberno iniciativas ao seu respecto, como a de promulgar unha lei *integral* sobre violencia de xénero<sup>2</sup>, xa que ata aquel momento só se adoptaran medidas de rango inferior<sup>3</sup> e de carácter conxuntural, *ad hoc*.

Pero, que condiciona que este tema entrase na axenda política? Peres Neto (2007), citando a Kingdon, enuncia que para a fixación da axenda política cómpre atender a múltiples procesos «independentes» —*streams*— constituídos por problemas, políticas e políticos, e ás xanelas de oportunidade —*policies windows*—. Deste xeito, cando conflúan as *mareas* de problemas, de políticas (ou de solucións) e de políticos, hase acadar —e hase poder desenvolver— un asunto na axenda política, abríndose así unha xanela de oportunidade política —*policy window*—, que é unha ocasión propicia para que os partidarios de certas propostas as defendan ou consigan que se lles preste atención aos problemas que se consideran prioritarios. Con todo, neste apartado temos que puntualizar que os procesos, fluxos ou mareas non son totalmente independentes os uns dos outros, aínda que se pode considerar que cada un deles ten «vida de seu» e que só interactúan se se dan as condicións proclives a esa *policy windows* (Zahariadis, 1999: 81).

No entanto, Kingdon diferencia entre a axenda de goberno e a axenda de decisións (Ruiloba, 2007): a primeira é unha lista dos temas —*agenda issues*— aos que o Goberno lles presta atención, namentres que a segunda se refire a aquelas cuestións da axenda gobernamental máis prioritarias —máis próximas á decisión— ou de decisión *activa*. Para o noso caso, a loita contra a violencia de xénero tratábase dun asunto incluído na axenda de decisións, posto que a Lei orgánica de medidas de protección integral contra a violencia de xénero

entrou en vigor apenas uns meses despois do comezo da IX Lexislatura (no 2004), dando conta da importancia que tiña o asunto para o Goberno. Así e todo, é probable, en vista da repercusión social que estaba a adquirir o asunto (Alcázar, 2003)<sup>4</sup>, que estivera a rodar na axenda política do anterior presidente algún tempo, aínda que encadrado na axenda gobernamental, como cuestión pendente de tratar pero máis a longo prazo; algo que se materializa cando, o 13 de decembro do 2001, o Grupo Parlamentario Socialista presenta unha proposta de Lei orgánica integral contra a violencia de xénero<sup>5</sup>, que foi tomada en consideración inicialmente, pero finalmente rexeitada polo Goberno existente daquela en setembro do 2002 por non ser un asunto perentorio. Aínda que cun carácter máis modesto que o da proposta socialista, o ano seguinte abordouse —parcialmente— este problema, xunto con outros de natureza semellante, coa Lei orgánica 11/2003, do 29 de setembro, de medidas concretas en materia de seguridade cidadá, violencia doméstica e integración social dos estranxeiros<sup>6</sup>. Denotaba un certo interese do goberno *popular*, pero a violencia de xénero seguía sen se considerar un problema prioritario, nin substantivo, nin coa entidade abonda como para ser tratado de forma individual polo partido do daquela presidente Aznar.

Aínda que a inclusión ou non dun asunto na axenda política non é automática e nin sequer responde a un proceso sinxelo, posto que o asunto en discordia ten que cumprir unha serie de requisitos, como captar a atención pública —ben por indicadores que recoñecen ou cuantifican o feito, ben por se mostrar en estudos específicos de universidades, administracións, etcétera, ben por describir acontecementos tráxicos ou sorprendentes...—, ademais de que se dea unha percepción ampla de que é necesario ocuparse del (Ruiloba, 2007), condicións que cumpría, e cumpre, a violencia de xénero, primeiro por xerar un clima de alarma entre a poboación apoiado por estudos como os xa indicados<sup>7</sup> —ou outros editados por entidades públicas e de carácter privado, coma o do Observatorio da Violencia de Amnistía Internacional<sup>8</sup>, o Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género do CGPJ<sup>9</sup>, teses doutorais<sup>10</sup>, etcétera— que reforzan a apreciación da existencia deste estigma; polo interese mediático que suscitan os crimes de xénero, o seu impacto social (véxanse datos do CIS)<sup>11</sup>, e a sensación xeneralizada de que cómpre emprender accións para erradicar toda forma de violencia e, en especial, aquela que se dirixe contra as mulleres polo simple feito de selo. É dicir, danse uns requisitos obxectivos, pero con todo, como apunta Martín (2007), no curso dunha acción política «el actor no solo está determinado por la acción objetiva a la que se enfrenta, sino por su visión subjetiva de la misma»<sup>12</sup>, entrando a colación esta subxectividade no proceso político da man das ideas e dos valores que condicionan a actuación dos *policy-makers*. Isto é, ademais dos feitos fidedignos da existencia dun problema, os actores políticos teñen que percibilos, podendo entón —se conflúen o resto de *mareas*— incluílos na listaxe de asuntos que cómpre tratar, porque, doutro xeito, dificilmente se pode considerar un problema que se descoñece ou do que se nega a existencia. Como Kingdon afirma, os problemas conteñen un importante compoñente de percepción e del depende que se teñan en conta uns máis ca outros (Zahariadis, 1999: 76), porque serán advertidos ou non.

Este feito dá lugar a que, en última instancia, sexa o mesmo Goberno o que decide que políticas deben ser introducidas na axenda, cambiadas ou revisadas, iso si, quer por iniciativa propia, quer a instancia de actores ou de grupos de presión, ou por ambas as dúas, sen menoscabo de que Kingdon conclúa que «nadie monopoliza o tiene el control del proceso de fijación de la agenda política: los temas de atención son altamente contingentes y los procesos de *agenda setting* son fluidos»<sup>13</sup>, coa participación de diversos axentes. Deste xeito, son

os colectivos sociais os que adoitan propoñer a definición dunha situación en termos de problema, e como afirma Lorenc (2005) citando a Blumer, «un problema social es siempre el punto focal para la operación de intereses, intenciones y fines divergentes que están en conflicto». Ou, como apunta Kingdon, «simplemente con el deseo o la creencia de que es necesario hacer algo» (Ruiloba, 2007), tómase conciencia da existencia dun problema, aínda que estes grupos de interese, segundo Peres Neto (2007: 50), son «relativamente flojos para la promoción de temas de agenda pero tienen una considerable influencia en la promoción de soluciones políticas específicas» —*policy alternatives*—, e son o Goberno e os partidos políticos os que teñen unha maior influencia na promoción de temas na axenda, mentres que os medios de comunicación actúan de catalizadores dos asuntos. Iso conforma a tese de que a axenda recolle aqueles asuntos nos que conflúan as *múltiples mareas*, nas que cada axente xoga un papel diferente no proceso e que, unicamente se todos coinciden na apreciación do problema e xogan as súas respectivas bazas, poderán dar lugar a que o asunto estea dentro das tarefas políticas pendentes.

Agora ben, para o caso que nos incumbe, a iniciativa de incluír o asunto na axenda política procede do lado da demanda, que significa que o paso de recoñecer e aceptar un problema a incidir sobre el é complexo —como xa se indicou—, mais pódese acelerar por unha serie de factores como os intereses, os valores ou a concepción de estado «ideal» dos axentes implicados; ou polo feito de comparar unha situación fronte á de outros... En calquera caso, para a loita contra a violencia de xénero en España, o desencadeamento para a súa inclusión na axenda, tras recoñecerse como un problema importante, é a necesidade plasmada polos colectivos sociais afectados —feministas nesta ocasión— de que a muller non podía vivir sumida nunha situación tan manifesta de degradación no seo dunha democracia e privada de dereitos tan elementais coma os recollidos no artigo 15 da Constitución española<sup>14</sup>. Son colectivos que paga a pena salientar, posto que deles parte —desde finais da década dos 80— a necesidade de internalizar na axenda o *problema* e de chegar á elaboración de políticas que loitasen contra a condicións degradantes que padecía un grupo importante de mulleres —podemos dicir que son os seus instigadores— como instrumento para consolidar a igualdade efectiva e a non discriminación nin violencia sexista. Foron a Asociación de Mujeres Juristas Themis<sup>15</sup>, a Federación de Mujeres Separadas y Divorciadas<sup>16</sup>, a Comisión para la Investigación de Malos Tratos a la Mujer<sup>17</sup>, entre outros grupos de presión feministas, os que mostraron as consecuencias e o alcance deste fenómeno, que, a pesar de todo, ata finais de 1997<sup>18</sup> fora sistematicamente ignorado polo conxunto da sociedade.

Volvendo ao plano teórico, a existencia —ou recoñecemento— dun problema é condición necesaria, mais non suficiente, para a súa inclusión na axenda política. Así, tamén se tornan necesarias unhas ideas; ideas que serán, xunto cos valores, o coñecemento, a argumentación, etcétera, as variables explicativas dos procesos de políticas públicas en xeral e do cambio en particular (Martín, 2007: 156). Para iso, e como indica o mesmo Kingdon<sup>19</sup>, como todas non son posibles ou factibles, unhas comisións de expertos e membros dos grupos de presión implicados activamente no asunto, téñenas que cribar, de xeito que algunhas sobrevivan, outras se combinen e moitas delas perezan, a fin de que se preparen as ideas ou solucións para que se discutan na area política, rematando aquí a *marea política*. E é neste punto onde entran os *políticos* que debaterán as ideas e as medidas ou solucións xurídicas que se propoñen para acabar co problema detectado, aínda que nesta



*corrente política* xogarán papeis importantes, ademais, aspectos como o clima político, os grupos parlamentarios, a receptividade do Goberno...

E se se dá a conxugación das tres mareas —*policy streams*— (problemas, políticas e políticos) e estamos ante unha xanela de oportunidade —*policy window*—, atopámonos nun momento clave e temporalmente limitado para acadar o éxito, o que implica que un asunto pase a formar parte da axenda —*agenda issues*— (Ruiloba, 2007) e se abra así a posibilidade de que se elaboren políticas que vaian máis alá da simple consideración do problema (que, basicamente, é o que supón estar *inserto* na axenda pública).

Na loita contra a violencia de xénero, as ideas que, durante anos, os colectivos feministas antes mencionados, partidos de esquerda e asociacións progresistas lles foron expoñendo aos diferentes Gobernos para a posible solución da devandita violencia foron multidisciplinares e abrangúan ámbitos diversos, considerando medidas de sensibilización, educativas, sanitarias, xurídicas, económicas, penais e xudiciais, e foron recollidas polo PSOE para a súa proposta de lei no 2001. Con todo, ao ser rexeitada, quedou postergada —aínda que non esquecida— ata que os *socialistas* volveron ocupar o Goberno da nación no 2004, de modo que o 25 de xuño do 2004 presentaron no Rexistro do Congreso o Proxecto de Lei orgánica de medidas de protección integral contra a violencia de xénero<sup>20</sup>; e tras o período de vacacións, en setembro (o 26/09/2004) empezouse a debater na Cámara Alta. O que implica neste caso é que a *marea* —ou fluxo— de políticas (ou solucións) do modelo de Kingdon ía asociado a unha parte importante do fluxo político, posto que era o mesmo Goberno da nación o que propoñía o texto lexislativo, polo que o problema existía, era recoñecido e as solucións suxíreas o propio Goberno, polo que o asunto está inserido na axenda. E, ademais, as eleccións xerais do 2004 actúan de xanela de oportunidade, o que dá lugar á confluencia das tres correntes, mareas ou fluxos, posibilitando que o problema entrase na axenda, formase parte do grupo de tarefas importantes e que, ao pouco tempo, se aprobase a política desexada. Non sen antes superar as trabas que xurdiron ao longo da tramitación parlamentaria<sup>21</sup>, posto que houbo emendas parciais ao documento inicialmente exposto que tiveron que ser tidas en conta, pero que, en outubro do 2004, se saldaron cun apoio unánime á lei por parte dos 325 deputados presentes.

Co exposto,ponse de manifesto que, á hora de incluír un asunto na axenda pública ou de adoptar medidas para poñelo en práctica, xogan un papel importantes as preferencias que mostran os *policy-makers* fronte a algúns asuntos en detrimento doutros (Zahariadis, 1999: 88), ou o feito de que estes lle presten moita atención ao «estado de ánimo nacional» no proceso de inclusión / exclusión de materias na axenda pública, malia non se poder cuantificar esas preferencias sociais (Soroka, 1999: 769) nin con exactitude nin de xeito inmediato (Howlett, 1999: 776), podéndose dar similitudes *sospeitosas* entre a axenda política e o programa de goberno presentado polo partido que ostenta o poder (Peres Neto, 2007: 51). É dicir, seguindo o modelo de Kingdon, aténdese máis á confluencia das tres correntes anteriormente indicadas que á racionalidade das decisións políticas.

Así, no caso que estamos a estudar, parece darse case literalmente o indicado, posto que a loita contra este tipo de violencia —malia as demandas sociais de grupos que se antollaban minoritarios e da exigua alarma social existente<sup>22</sup>— ía incluída no programa electoral do partido<sup>23</sup> que gañou as eleccións en marzo do 2004, polo que ao ocupar o Goberno comezou a traballar sobre o seu programa, e en decembro dese mesmo ano publicou no BOE a xa aprobada lei<sup>24</sup>, coincidindo a tramitación parlamentaria co aumento dos asasinatos de

mulleres polos seus cónxuxes ou ex<sup>25</sup> cónxuxes no período 2003-2004. Pódese interpretar que os grupos de presión — neste caso, grupos feministas e progresistas— actuaron como impulsores de medidas que podían *solucionar* o problema, e xunto coa acción política —o novo goberno— e co sentir da cidadanía<sup>26</sup>, marcada polas noticias destes sucesos, permitiron que as diferentes mareas (*políticas, políticos e problemas*) confluísen, aproveitando a oportunidade que se abriu (*policy window*) co cambio electoral —vitoria nas urnas dunha esquerda «feminista»— para introducir o asunto na axenda de decisións e aprobar as políticas de loita contra a violencia de xénero.

En certa maneira, en marzo do 2004, tras oito anos de goberno do PP de José María Aznar, atopabámonos ante unha situación como a descrita por True, Jones e Baumgartner<sup>27</sup> na *teoría do equilibrio puntuado*, posto que as políticas públicas se mantiñan ao longo do tempo cunha certa estabilidade ou afectadas por cambios menores —incrementais—, nun *estado de estase*, dado que as variables sociais non mudaban substancialmente por se tratar dunha época de bonanza económica, coas contas públicas saneadas... Só existía unha certa preocupación pola marcha das macromagnitudes económicas e pola política exterior, en canto que as políticas referidas ao xénero se mantiñan á marxe da axenda pública. Non obstante, por mor do cambio de goberno producido no 2004 —por causas que non veñen a conto— xunto a situacións que podían ser melloradas, como a intervención *integral* sobre a violencia de xénero nun momento de acusado aumento das denuncias e das mortes, chegou-se a un punto de inflexión na situación política. É dicir, as alteracións nas condicións sociais —cambio de goberno, aumento crecente dos casos de violencia de xénero— dan lugar a estados de mobilización nos que os *lobby* tratan de favorecer os seus propios intereses e que afectan ás políticas xerando cambios de certa envergadura, que chegan a desencadear reformas na estrutura da propia política, das que xorde a Lei orgánica 1/2004, entre outras.

Esta lei orgánica nace cun carácter rompedor —*máis racionalista*—, entendida como un método destinado ao *fondo* da cuestión que pretende abordar —a loita contra a violencia de xénero— e chegando moito máis alá que a anterior Lei 35/1995, de axuda a vítimas de delitos violentos e contra a liberdade sexual. E xorde desde un enfoque global e progresivo que adopta como seu o modelo defendido por Lindblom (1992: 205), onde «se construye a partir da situación actual, [...] gradualmente», estudando en *profundidade* os obxectivos que se pretenden alcanzar para despois analizar —e poñer en funcionamento— as vías para o seu logro. Non obstante, este deseño da política xerou problemas na práctica, como indican Hogwood et al. (1984: 47-48), pola súa excesiva carga teórica, a súa rixidez e a súa pouca operatividade, o que tenta corrixir co desenvolvemento da política con outras medidas de apoio ou programas<sup>28</sup> que sexan capaces de proporcionarlle dinamismo. Aínda que pon en evidencia a súa racionalidade, que será incompleta, «puesto que resulta de elegir una vía de acción que optimice la obtención de [los] fines o aspiraciones a partir de los medios disponibles»<sup>29</sup>; e os medios con que se conta, como recolle un dos proverbios de William Blake: «nunca saberás o qué é abondo a menos que saibas o que é máis ca abondo»<sup>30</sup>. Para o noso caso, a LO 1/2004 actúa de marco normativo e fai modificacións noutras leis existentes, por iso se desenvolveu xunto a outros textos que dotan de contido o perfil trazado, con programas de protección e rexistro das vítimas<sup>31</sup>, aspectos singulares dentro dos plans de vivenda<sup>32</sup>, dos de fomento de emprego<sup>33</sup> e mesmo, xa na X Lexislatura —segunda do presidente Rodríguez Zapatero— creando un ministerio, o de Igualdade, para integrar as políticas de xénero e afianzar a loita contra a discriminación e a violencia

polo feito diferencial do xénero, cunha Delegación do Goberno dedicada especificamente á violencia por motivos de sexo<sup>34</sup>.

Foi esta, pois, unha medida que, á luz das oportunidades que se abriron tras as eleccións de marzo do 2004, chegou a ser un asunto prioritario da axenda governamental, véndose transformada en política pública con suma rapidez, en tan só un período de seis meses —máxime cando se presenta como proxecto de lei a finais de xuño do 2004 (agosto é inhábil no Congreso) e se aproba en decembro (tras incluír emendas no seu debate no Congreso e no Senado)— todo iso malia ser unha medida que non foi cualificada como urxente. Como apunta Zahariadis (1999)<sup>35</sup>, a medida vai encamiñada a un obxectivo claro, que consiste na obtención dun beneficio que, nesta ocasión, non parece ser outro que reafirmar as súas propias ideas fronte ao seu electorado, ratificando asemade o seu compromiso rompedor coa etapa conservadora e continuísta do goberno anterior e mostrando, ao mesmo tempo, o seu talante progresista e unha especial sensibilidade polos problemas da muller<sup>36</sup>. Mais esta celeridade provocou, dadas as limitacións de tempo existentes desde o nomeamento do novo executivo e a adopción da medida, a toma dunha decisión política sen que se formulase de xeito preciso, «más como un conxunto de ideas confusas que como una estructura coherente» (Zahariadis, 1999: 75). De feito, os resultados da política desde a súa posta en marcha —a tres anos e medio vista— seguen a ser desalentadores: non se lograron os seus propósitos. A apreciación da existencia do problema da violencia de xénero en novembro do 2007 volveuse situar na cota do 5,4 % (CIS, 2007), do mesmo xeito que o número de mulleres asasinadas, que non se reduce. Isto pódesele achacar a unha toma de decisión demasiado apresurada, en condicións de ambigüidade que impediron coñecer de maneira precisa a definición e a natureza do problema (Zahariadis, 1999: 75-76) antes de incluílo na axenda e na posterior fase do debate político.

A procura —implícita— dun rédito político na inclusión da violencia de xénero na axenda pública e a formulación dunha política en tan breve lapso de tempo permítennos asociar este proceso ao feito, posto de manifesto por Stone (1989: 297), de que, en ocasións, coas políticas públicas non se pretende buscar as causas últimas que provocan un problema senón que se trata de buscar o responsable moral deste e dos custos económicos que orixina, aparentando deste xeito que se remedia o problema e se desvía a culpa, xa que esta non recae na conciencia social senón en persoas concretas con nome e apelido. Así, neste tipo de violencia, a responsabilidade recae sobre o maltratador —e só o maltratador—, porque discrimina, agrede ou insulta a muller, e desprégase ante el un completo abano de consecuencias penais e xudiciais<sup>37</sup> encamiñadas a dar conta do seu comportamento. No entanto, non atopamos no texto legal ningún aspecto *concreto* encamiñado a loitar contra as causas últimas que levan a que un home —o agresor— actúe desa forma, nin mecanismos *efectivos* que se anticipen á violencia. É dicir, coa Lei 1/2004 pretendeuse crear un instrumento que reforzase a xustiza punitiva sobre actos de violencia (física, verbal ou psíquica) xa consumados, pero deixando en tímidas medidas as orientadas á prevención<sup>38</sup>, que aparecen máis como simples intencións que como ferramentas para erradicar estas prácticas da sociedade para sempre.

#### 4. CONCLUSIÓNS

Á luz do encadramento na axenda pública da loita contra a violencia de xénero en España, podemos extraer unha serie de ideas teóricas finais que dean conta de determinados aspectos significativos. En primeiro lugar, partindo do modelo de Kingdon, compartindo as

ideas de Stone (1989), podemos dicir que non se lles presta atención abonda aos problemas —entendidos como *dificultades* colectivas susceptibles dun tratamento específico por parte dos poderes públicos (Lorenc, 2005)—, tanto na súa definición coma nas causas que os orixinan, o que implica que, tendo en conta que o punto de partida é ambiguo, incluír asuntos na axenda pública será bastante complicado.

No entanto, salvando o atranco da definición dos problemas, que queda un tanto no aire, as relacións causais e a conexión entre os compoñentes —*streams*— deste proceso de construción da axenda —*agenda setting*— presentan unha innegable solidez (Ruiloba, 2007), tendo en conta que se permite unha certa discrecionalidade á hora de que os *policy-makers* tomen as decisións debido á ambigüidade na formulación das políticas e nos procesos (Zahariadis, 1999), o que representa —de xeito paralelo— vantaxes e inconvenientes no proceso político: por unha banda, déixalles unha marxe de manobra aos burócratas pero, ao mesmo tempo, ínstalos a tomaren decisións correctas e rápidas cunha información incompleta.

Malia o funcionamento correcto no plano teórico do modelo de Kingdon, e de acordo con Soroka (1999), este está máis orientado á explicación completa do ciclo político que á da axenda pública; aínda que ambos os dous procesos están bastante próximos, non son iguais, o que implica que con el non temos unha elucidación exhaustiva de como se inclúen os asuntos na axenda.

Como conclusións prácticas, podemos salientar que a inclusión da loita contra a violencia de xénero na axenda política española seguiu un esquema próximo ao de Kingdon, mais con certas peculiaridades. Así, o asunto —unido a unha definición máis ou menos vaga do problema, que non entra nas causas que o orixinan— e inserto no programa político do PSOE, fai a súa entrada *directa* na axenda política —de *decisións*— coa vitoria de Rodríguez Zapatero, alentado por certos colectivos —grupúsculos de presión— e cunha opinión pública estigmatizada pola repercusión nos medios de comunicación das mulleres asasinadas a mans dos seus cónxuxes. Isto rompe o modelo teórico que se estuda, simplificando as súas *mareas* nunha definición ambigua do problema e nunhas políticas e políticos —que neste caso van xuntos, porque son os políticos os que, influídos polos grupos de presión, presentan a necesidade de legislar sobre o asunto, dándose unha relación directa entre os políticos e os *demandantes* das medidas— máis preocupados por unha política de golpe de efecto, instantánea e de propaganda da nova ideoloxía imperante —aproveitando a *xanela de oportunidades* aberta nas eleccións do 14 de marzo do 2004— que por desenvolveren unha medida estrutural que requiriría, posiblemente, anos de estudos multidisciplinares para acabar coas raíces do problema en sentido amplo.

Por todo isto, no proceso tratado danse varios dos problemas que describiron teoricamente autores como Zahariadis ou o propio Kingdon, e que detectaron na práctica outros coma Stone, e que xunto a unha falta de *definición* do problema, fan que a política adoptada non sexa máis que unha medida *ad hoc* para castigar o agresor, pero incapaz de afondar no problema en sentido amplo para atacalo desde todos os planos posibles. No entanto, malia as limitacións da medida, a introdución do asunto da violencia de xénero na axenda política —se se mantén no tempo, que semella que vai ser así— permitirá que, de forma *incremental*, unha vez realizados os cambios estruturais pola Lei orgánica 1/2004, se poida seguir a analizar o problema, definíndoo mellor, buscando os seus porqués e as súas causas, de tal xeito que o dado ata agora sexa un primeiro paso por un camiño que, gradualmente, nos leve a desfacernos desta forma de discriminación.

## Notas

- 1 Cambio legislativo que supuxo que simples faltas pasasen a ser delitos e que se comezase a considerar violencia de xénero as agresións por ex cónxuxes, ex noivos, etc., así como os malos tratos psicolóxicos, como apunta o Instituto da Muller (<http://www.migualdad.es/mujer/mujeres/cifras/tablas/W300-2.XLS>).
- 2 P. 75 do programa electoral do 2004, en: [www.psoe.es/download.do?id=37214](http://www.psoe.es/download.do?id=37214).
- 3 Ata ese momento non se considerara desde un punto de vista integral a magnitude e as repercusións do problema, e só se actuara sobre aspectos concretos, como as axudas ás vítimas de violencia sexual (Lei 35/1995), e sobre aspectos da protección das vítimas de violencia doméstica (Lei 27/2003) con leis ordinarias, posto que non facían referencia a dereitos e preceptos recollidos pola Constitución, como si fixo a LO 1/2004, que se basea no art. 15 CE.
- 4 ALCÁZAR, A. (2003:112): «El problema de la violencia de género comienza a ser visible socialmente en el Estado español a partir de 1998. Un hecho clave fue la muerte de una mujer [Ana Orantes] quemada a manos de su marido [el 18 diciembre de 1997] y su posterior repercusión en los medios de comunicación. Es a partir de este momento cuando empieza a estar más presente la deslegitimación y condena social del ejercicio de la violencia contra las mujeres, especialmente de la que se ejerce en el contexto doméstico».
- 5 Proposta de Lei 122/000163 (VII Lexislatura) publicada no BOCG do Congreso o 21-12-2001.
- 6 BOE, nº. 234, do 30 de setembro do 2003.
- 7 Do Ministerio de Igualdade (2008), do Instituto da Muller (2008)...
- 8 [http://www.observatorioviolencia.org/upload\\_imagenes/File/DOC1215767060\\_obstinada\\_realidad\\_derechos\\_pendiente.pdf](http://www.observatorioviolencia.org/upload_imagenes/File/DOC1215767060_obstinada_realidad_derechos_pendiente.pdf).
- 9 <http://www.poderjudicial.es/versuite/GetRecords?Template=cgpgcpgjprincipal.htm>.
- 10 <http://www.cervantesvirtual.com/FichaObra.html?Ref=11683&ext=pdf&portal=0>.
- 11 Para o 5,4 % dos españois o problema da violencia de xénero é o principal problema que ten o país, repetíndose esa cifra en novembro do 2004 e do 2007, segundo os datos que ofrece o Centro de Investigaciones Sociológicas, segundo o Barómetro de novembro do 2004 (n.º estudo: 2581), e o publicado en novembro do 2007 (n.º de estudo: 2742). Entre estas dúas datas redúcese a apreciación social do problema; así, en novembro do 2006 pasa ao 4,1 % (n.º estudo 2662) e no 2005 acadou un mínimo do 2,5 % (n.º estudo: 2625).
- 12 MARTINÓN, R. (2007: 105).
- 13 PERES NETO, L. (2007: 50).
- 14 Artigo 15 CE: «Todos teñen dereito á vida e á integridade física e moral, sen que, en caso ningún, poidan ser sometidos a tortura nin a penas ou tratos inhumanos ou degradantes».
- 15 Colectivo creado en 1987, <http://www.mujeresjuristasthemis.org>.
- 16 Colectivo creado en 1973, <http://www.separadasydivorciadas.org>.
- 17 Creado en 1983, <http://www.malostratos.org>.
- 18 Coincidindo co asasinato de Ana Orantes, queimada viva polo seu marido o 18 de decembro de 1997, [http://www.elpais.com/articulo/espana/GRANADA/ANDALUCIA/Mata/ex/esposa/prendiendole/fuego/denunciar/malos/tratos/elpepiesp/19971218elpinac\\_13/Tes](http://www.elpais.com/articulo/espana/GRANADA/ANDALUCIA/Mata/ex/esposa/prendiendole/fuego/denunciar/malos/tratos/elpepiesp/19971218elpinac_13/Tes).
- 19 RUILOBA, J. M. (2007: 10-13).
- 20 Con número de expediente 121/000002 da VIII Lexislatura.
- 21 Tramitación do proxecto de lei:  
[http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?\\_piref73\\_2148295\\_73\\_1335437\\_1335437.next\\_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLIST&BASE=IWI8&PIECE=IWA8&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&DOCS=1-1&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28GENERO%29.ALL](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLIST&BASE=IWI8&PIECE=IWA8&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&DOCS=1-1&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28GENERO%29.ALL).
- 22 No 2004 só un 5 % da poboación consideraba a violencia de xénero un problema importante (CIS, 2004).
- 23 Como xa se indicou, ía na p. 75 do programa electoral do PSOE para as eleccións do 2004.
- 24 A Lei orgánica 1/2004 entra en vigor o 28 de xaneiro do 2005, pero foi publicada no BOE o 28 de decembro do 2004.
- 25 <http://www.migualdad.es/mujer/mujeres/cifras/tablas/W805b.XLS>.
- 26 HOWLETT, M. (1999: 775) expón que a falta de medida da opinión pública non é un problema que poida condicionar unha crítica ao modelo de Kingdon, pero é que, no noso caso, a medida da opinión pública está manifestada polo CIS nos seus barómetros cando se interesa pola violencia de xénero.
- 27 TRUE, J. L. et al. (1999: 97-115).
- 28 Como o *Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género* «que introduzca en el escenario social las nuevas escalas de valores basadas en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y de igualdad entre hombres y mujeres, así como en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia, todo ello desde la perspectiva de género», elaborado pola Secretaría Xeral de Políticas de Igualdade e a Delegación Especial do Goberno contra a Violencia sobre a Muller.
- 29 ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J. F. et al. (2005: 161).
- 30 Como recolle ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J. et al. (2005: 163) citando a Jon Elster.
- 31 RD 355/2004, Rexistro central para a protección das vítimas.
- 32 RD 801/2005, Plan de vivenda 2005-2008.

33 RD-Lei 9/2006, Programa de fomento do emprego.

34 Delegación do Goberno para a violencia de xénero, creada en virtude do Real decreto 438/2008, do 14 de abril, no seo do Ministerio de Igualdade.

35 ZAHARIADIS, N. (1999: 75).

36 Rodríguez Zapatero púxoo de manifesto ao describir o seu talante e o do seu Goberno como «feminista» na entrevista que publicou o *New York Times* o 6 de maio do 2004.

37 Títulos IV e V da Lei orgánica 1/2004.

38 Título I da Lei orgánica 1/2004.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁZAR CAMPOS, A. 2003. «Respuesta institucional a la violencia de género, el caso de Andalucía, España», *Revista Otras Miradas*, volume 3, n.º 2, editada polo Grupo de Investigación de Género y Sexualidad de la Facultad de Humanidades y Educación de la Universidad de Los Andes (ULA): [http://www.saber.ula.ve/cgi-win/be\\_alex.exe?Documento=T016300001419/5&term\\_termino\\_2=e:/alexandr/db/ssaber/Edocs/grupos/gigesex/otrasmiradas/rev3\\_2/articulo\\_5.pdf&term\\_termino\\_3=&Nombrebd=SSABER, 15-05-2008](http://www.saber.ula.ve/cgi-win/be_alex.exe?Documento=T016300001419/5&term_termino_2=e:/alexandr/db/ssaber/Edocs/grupos/gigesex/otrasmiradas/rev3_2/articulo_5.pdf&term_termino_3=&Nombrebd=SSABER, 15-05-2008).
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J. F., D. Teira Serrano e J. Zamora Bonilla. 2005. *Filosofía de las Ciencias Sociales*. Madrid: UNED. Tema 7.
- DYE, T. R. 1975. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs (N. J.): Prentice Hall. Cap. 1.
- HOGWOOD, B. W. e L. A. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press. Cap. 4 (43-64).
- HOWLETT, M. 1999: «Rejoined to Stuart Soroka, 'Policy Agenda-Setting Theory Revisited: A Critique of Howlett on Downs, Baumgartner, and Jones, and Kingdon'», *Canadian Journal of Political Science*, 32 (773-779).
- LINDBLOM, CH. E. 1992. «La ciencia de "Salir del paso"», en Luis F. Aguilar Villanueva (comp.). *La hechura de las Políticas*. México D. F.: Miguel Ángel Porrúa (201-225).
- LORENC VALCARCE, F. 2005. «La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política», *Nómadas. Revista Crítica de ciencias Sociales y Jurídicas*, n.º 12-2005/2. Universidade Complutense de Madrid: <http://www.ucm.es/info/nomadas/12/flore.html, 15-06-2008>.
- MARTINÓN QUINTERO, R. 2007. «La importancia de las ideas en las políticas públicas de los sistemas democráticos. El caso de la política de lucha contra las drogas». Documento do Grupo de Trabajo 8 no VII Congreso Español de Ciencia Política e da Administración. Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración: [http://www.aecpa.es/congreso\\_07/archivos/area3/GT-08/MARTINON-QUINTERO-Ruth\(UC3M\).pdf, 17-03-2008](http://www.aecpa.es/congreso_07/archivos/area3/GT-08/MARTINON-QUINTERO-Ruth(UC3M).pdf, 17-03-2008).
- PERES NETO, L. 2007. «Leyes a golpe de suceso: el efecto de los discursos mediáticos en las reformas políticas en la Ley de Responsabilidad Penal del Menor (2000-2003)». Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para a obtención do Diploma de Estudios Avanzados, Departamento de Periodismo e CC. da Comunicación da Universitat Autònoma de Barcelona: <http://www.recercat.cat/bitstream/2072/5146/1/PERES+NETO+Luiz+Leyes+a+golpe+de+suceso.pdf, 31-03-2008>.
- RUILOBA NÚÑEZ, J. M. 2007. «Un marco para el análisis de las políticas públicas: características y elementos definitorios del modelo de las corrientes múltiples de J. W. Kingdon», *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, n.º 3, abril 2007, extraído de [http://www.socius.es/numeros/numero\\_3/marco.pdf, 30-05-2008](http://www.socius.es/numeros/numero_3/marco.pdf, 30-05-2008).
- SOROKA, S. 1999. «Policy Agenda-Setting Theory Revisited: A Critique of Howlett on Downs, Baumgartner, and Jones, and Kingdon», *Canadian Journal of Political Science*, 32 (763-772).
- STONE, D. A. 1989. «Casual Stories and the Formation of Policy Agendas», *Political Science Quarterly*, 104 (281-300).
- TRUE, J. L., B. D. Jones e F. R. Baumgartner. 1999. «Punctuated-Equilibrium Theory. Explaining Stability and Change in American Policymaking», en Paul A. Sabatier (ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press (97-116).
- ZAHARIADIS, N. 1999. «Ambiguity, Time and Multiple Streams», en Paul A. Sabatier (ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press (73-96).

## 6. REFERENCIAS ESTADÍSTICAS

- Centro de Investigaciones Sociológicas: *Barómetros de Opinión*. [http://www.cis.es/cis/opencm/ES/2\\_barometros/depositados.jsp, 15-06-2008](http://www.cis.es/cis/opencm/ES/2_barometros/depositados.jsp, 15-06-2008). Relativos a:
  - Novembro do 2004, n.º de estudo: 2581, publicado o 19-11-2004.
  - Novembro do 2005, n.º de estudo: 2625, publicado o 15-11-2005.
  - Novembro do 2006, n.º de estudo: 2662, publicado o 18-11-2006.
  - Novembro do 2007, n.º de estudo: 2742, publicado o 23-11-2007.
- Instituto de la Mujer: *Las Mujeres en España: estadísticas (15-06-2008)*:
  - Violencia: <http://www.migualdad.es/mujer/mujeres/cifras/violencia/denuncias.htm>.
  - Macroenquisa «La violencia sobre las mujeres»: [http://www.migualdad.es/mujer/mujeres/cifras/violencia/macroencuesta\\_violencia.htm](http://www.migualdad.es/mujer/mujeres/cifras/violencia/macroencuesta_violencia.htm).
- Ministerio de Igualdade: *Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer 2007*, editado pola Delegación do Goberno para a Violencia de Xénero:
  - <http://www.migualdad.es/violencia-mujer/Documentos/InformeAnualInternet.pdf, 30-06-2008>.





# Financiamento autonómico: os impostos cedidos e o futuro dos impostos sobre sucesións e doazóns e sobre o patrimonio<sup>1</sup>



**&** *Resumo/Abstract: O acordo sobre o sistema de financiamento autonómico é unha das prioridades nestes momentos no escenario político actual e está chamado a ser un elemento fundamental no futuro das comunidades autónomas. No presente traballo abordamos cales son as posibilidades que existen a partir da distribución constitucional do poder financeiro no noso país. Neste eido, a asunción de competencias normativas nos impostos cedidos por parte das comunidades autónomas determinou propostas como a supresión do Imposto sobre Sucesións e Doazóns, do Imposto sobre o Patrimonio das Persoas Físicas ou a redución da tarifa do Imposto sobre a Renda das Persoas Físicas, que merecen un estudo particular.&*

**&** *Palabras clave: poder financeiro, financiamento autonómico, impostos cedidos, Imposto sobre Sucesións e Doazóns, Imposto sobre o Patrimonio*



## INTRODUCCIÓN

Nos últimos anos iniciouse un proceso dirixido á modificación do sistema de financiamento que afecta, desde o meu punto de vista, ás características esenciais da España plural. Quen pensou que a ordenación do Estado das Autonomías na CE de 1978 ía permitir que se resolvesen todos os conflitos de nacións, rexións e territorios en España, talvez se trabucou. Porque é moi posible afirmar sen equivocación que estamos destinados a dar máis pasos en relación coas distintas identidades nacionais ou rexionais no contexto da España común. Para algúns, o recoñecemento da diversidade «es la condición previa para la unidad querida por todos, sin imposiciones y sin necesidad de renunciar a la identidad de cada uno. La España de hoy se reconoce en su diversidad y en su enriquecedora pluralidad de nacionalidades, lenguas y culturas»<sup>2</sup>.

Nese senso, a Constitución estableceu as bases do Estado autonómico con grande acerto, permitindo que a diversidade nacional e rexional fose institucionalizada mediante o autogoberno sen dar lugar á desunión. Con todo o proceso non está pechado para algúns, sobre todo para quen reivindica que o art. 2 da CE debe ser obxecto de desenvolvemento que signifique «la confirmación de un modelo territorial de gobierno, equiparable a las federaciones democráticas, por el que el Estado se organiza territorialmente a partir de una distribución dualista de las competencias de gobierno, garantizando las competencias exclusivas, y la posibilidad de que los poderes públicos de las comunidades autónomas puedan decidir sus propias políticas públicas en las materias de su competencia»<sup>3</sup>.

Nese proceso a cuestión do financiamento constitúe o núcleo. Toda asunción de competencias exclusivas ou compartidas, así como a adopción de medidas políticas no ámbito da súa competencia naturalmente poñen no punto de mira o financiamento e, de ser o caso, a autonomía e suficiencia financeira.

Sexa como for, os temas expostos esixen unha análise que tome en consideración precisamente o texto constitucional, no sentido de determinar as condicións das actuacións de ambos os actores, Estado e comunidades autónomas. Temos que determinar que di a Constitución sobre este tema, e que permite facer e que non permite facer a carta magna.

Esta análise adquire especial interese ante os dous bloques de cuestións que se están presentando neste momento, a saber:

En primeiro lugar, o proceso de reforma de Estatutos de Autonomía, que colocou o tema do financiamento en primeiro plano unha vez máis. Non só no que se refire aos recursos das comunidades autónomas, tamén en canto ás competencias de xestión e á aspiración que comeza a estenderse polas comunidades autónomas de que sexan as respectivas administracións tributarias as competentes para recadar todos os tributos no ámbito dos seus territorios, mediante calquera fórmula que o permita: cesión, delegación ou ata colaboración.

En segundo lugar, o exercicio de certas competencias normativas por parte dalgunhas comunidades autónomas en relación con algúns dos tributos cedidos, así coma o anuncio do exercicio doutras competencias nun futuro inmediato, determinou o inicio do debate a plena luz sobre a conveniencia de manter no sistema tributario certos tributos, e mesmo sobre a lexitimidade do exercicio dalgunhas competencias que poden chegar a afectar as relacións entre comunidades autónomas.

## 2. O ESTADO E AS COMUNIDADES AUTÓNOMAS NA CONSTITUCIÓN

Antes de nada debemos ter en conta que segundo o art. 1 da CE, España é un Estado social e democrático de dereito. A Constitución, segundo o seu art. 2, fundaméntase na indisolubilidad da nación española, patria común e indivisible de todos os españois, e recoñece e garante o dereito á autonomía das nacionalidades e rexións e a solidariedade entre todas elas.

A propia Constitución completa o deseño da organización territorial do Estado ao considerar no seu art. 137 os municipios, as provincias e as comunidades autónomas; todas elas entidades que gozan de autonomía para a xestión dos seus intereses, cun poder que ten distinto alcance segundo o ente territorial de que se trate. Tocante a isto, cómpre mencionar que o Estado e as comunidades autónomas teñen poder legislativo.

A autonomía financeira das comunidades autónomas recoñécese de forma xeral no art. 156.1, segundo o cal gozan de autonomía financeira para o desenvolvemento e a execución das súas competencias de conformidade cos principios de coordinación coa facenda estatal e de solidariedade entre todos os españois.

Desa forma, a solución dun problema político histórico prodúcese a través do principio de autonomía. A existencia dunha vontade histórica de autogobernarse, manifestada polas comunidades integradas dentro do Estado, atopa a súa realización a través da organización territorial do Estado., A este respecto a autonomía das comunidades autónomas supón a existencia de varios poderes políticos dentro do Estado.

A Constitución recoñécelles, nos art. 137 e 156, autonomía para a xestión dos seus respectivos intereses. A autonomía financeira das comunidades autónomas concrétese na atribución de competencias normativas e de xestión que fagan posible a articulación do seu propio sistema de ingresos e gastos. Con este fin, a CE habilita o desenvolvemento de políticas propias, mediante un nivel de autonomía administrativa que supón un sistema de xestión pública descentralizada que lle permite a cada comunidade autónoma a execución de políticas propias, decidindo como e cando exercer as súas competencias dentro dos límites constitucionais e estatutarios. Así, as comunidades autónomas teñen capacidade para establecer as súas decisións políticas, que mesmo poden ser diferentes das adoptadas polo Estado.

Como declarou o Tribunal Constitucional, o soporte material da autonomía financeira son os ingresos. É así que a Lei orgánica de financiamento das comunidades autónomas (LOFCA) configura como principio a suficiencia de recursos que, como tamén dixo o alto Tribunal, «ten un primeiro límite na propia natureza das cousas e non é outro senón as posibilidades reais da estrutura económica do país no seu conxunto»<sup>4</sup>.

Isto condúcenos á reflexión acerca da relación entre autonomía e unidade, en particular sobre a posible oposición entre ambos os dous conceptos. Tamén foi o Tribunal Constitucional o que, en sentenza do 2 de febreiro de 1981, declarou que a autonomía alcanza o seu verdadeiro sentido dentro da organización unitaria. A autonomía, que determina a atribución de potestades aos distintos entes territoriais, concíbese de forma limitada, á vez que goza da protección constitucional que impide que o lexislador ordinario a poida limitar de forma inxustificada.

Non cabe dúbida de que a relación entre autonomía e unidade é unha das preocupacións que, naturalmente, xorden nun momento en que as comunidades autónomas do noso Estado e o propio Estado reformularon o establecemento de novos límites á autonomía. Para uns trátase dun proceso que reforzará ao propio Estado, na medida en que as comunidades

autónomas se van sentir máis identificadas por un ordenamento que recoñece unha ampla autonomía fundamentada na súa identidade particular. Para outros estamos ante unha reforma de profundo alcance que pode romper de forma drástica a unidade do Estado.

A ese respecto convén recordar que os estados, en relación co poder financeiro, se organizan entre os dous modelos coñecidos como sistema de unión e sistema de separación. No primeiro, o Estado central concentra todas as competencias; no segundo, pola contra, estas correspóndenlles fundamentalmente aos territorios autónomos, reservándose ao Estado un número mínimo de competencias. Entre os dous extremos atópanse todos os estados que se organizan territorialmente de forma descentralizada.

O noso país, como se dixo repetidamente, conformou o que se deu en chamar o Estado das Autonomías, fórmula excepcional a medio camiño entre o Estado rexional e o federal, sendo o financiamento o elemento clave e caracterizador desta solución particular. De aí que calquera movemento político relacionado coa conformación do Estado necesariamente establece o seu núcleo no financiamento. Por iso, desde o meu punto de vista, cando se fala de autonomía, do que realmente se está a falar é de financiamento autonómico.

A articulación constitucional deste modelo particular prodúcese a partir dun precepto fundamental: o art. 149.1.14 que lle atribúe competencia exclusiva ao Estado sobre a «facenda xeral», de modo que a delimitación deste concepto devén esencial respecto da delimitación do concepto de autonomía.

Acertadamente Ferreiro sinalou que a facenda xeral non se pode identificar coa facenda do Estado, cinxíndose unicamente a ela, pois a facenda do Estado non é algo illado da facenda dos outros entes públicos recoñecidos no noso ordenamento. Pero a facenda xeral tampouco pode identificarse con toda a facenda pública, posto que se a CE lle recoñece ao Estado a competencia exclusiva para regular a facenda xeral é porque existe outra facenda non xeral sobre a que o Estado non ten competencia exclusiva. Por iso conclúe o seu razoamento de xeito lóxico dicindo que a facenda xeral está constituída pola facenda do Estado e polo fundamental e básico das outras facendas públicas; «también de la hacienda pública autonómica y local, cuyo núcleo esencial y primario, aquello que garantiza su existencia y funcionamiento como pieza del conjunto que deben formar todas las *haciendas públicas* del país, afecta también, de modo directo e inmediato, al interés general»<sup>5</sup>.

Neste contexto, pódese dicir que o sistema de financiamento en España foi concibido como un sistema de unión cun bo número de caracteres do sistema de separación e, nese senso, con gran liberdade nos gastos, aínda que a obtención dos ingresos se caracterizou, nun principio, por notables trazos de centralización. Con todo, moi pronto se formou unha doutrina que, relacionando a autonomía financeira coa autonomía política, reivindicou maiores doses de corresponsabilidade fiscal para as comunidades.

Como sinalou Cayón Galiardo<sup>6</sup>, entre o 2003 e o 2004 abriuse un debate sobre o financiamento das comunidades autónomas. O proceso iniciouse coa reivindicación das axencias tributarias autonómicas, continuou coa cuestión da reforma da Constitución e os Estatutos de Autonomía, para culminar coa pretensión de cambiar o modelo de financiamento autonómico. Cada un destes temas é un complexo armazón entre cuestións de estrita natureza política e cuestións de carácter técnico.

Así as cousas, no Estado español veuse conformando unha transformación que parte da reforma dos Estatutos de Autonomía e que incidirá —porque esa é, desde o meu punto de

vista, unha das pretensións últimas— no modelo de financiamento. O proceso está en marcha. Por este motivo convén ter en conta a ordenación do poder financeiro no noso país.

### **3. A ORDENACIÓN CONSTITUCIONAL DO PODER FINANCEIRO EN ESPAÑA**

Como é sabido, o poder financeiro é o conxunto de competencias constitucionais e de potestades administrativas do que gozan os entes públicos territoriais, representativos de intereses primarios, para estableceren e xestionaren un sistema de ingresos e gastos co que satisfacer os fins e as necesidades públicas.

A ese respecto, débese ter en conta, aínda que non sexa agora obxecto de análise, que as comunidades autónomas son de réxime común e de réxime foral.

Vexamos a articulación do poder financeiro das comunidades autónomas en materia de ingresos e de gastos.

En materia de ingresos:

Art. 157.1 CE. Recursos das comunidades autónomas: impostos cedidos, recargas sobre impostos estatais e outras participacións nos ingresos do Estado; os seus propios tributos; transferencias do fondo de compensación interterritorial e outras asignacións con cargo aos Orzamentos Xerais do Estado; rendementos procedentes do seu patrimonio e ingresos de Dereito privado; o produto das operacións de crédito.

No sistema de financiamento das comunidades autónomas deseñado en 1980 pola LOFCA priman os ingresos procedentes de recursos estatais: tributos cedidos, ingresos procedentes do Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) e participacións nos ingresos do Estado.

Na primeira etapa do proceso de descentralización política e financeira do Estado, a LOFCA de 1980 concibiú os tributos cedidos como unha forma máis de participación nos ingresos do Estado, pero a evolución posterior transformou esta situación inicial.

O réxime dos tributos cedidos experimenta unha substancial alteración no modelo de financiamento autonómico para o quinquenio 1997-2001, no que se pretende a asunción polas comunidades autónomas dun importante nivel de corresponsabilidade fiscal efectiva, que se materializa a través da cesión dunha parte do IRPF e atribuíndolles ás comunidades autónomas certas competencias normativas en relación cos tributos cedidos, incluídos algúns aspectos do IRPF.

A formalización xurídica do sistema de financiamento 1997-2001 plasmouse na modificación dalgúns preceptos da LOFCA, na lei de cesión de tributos do Estado ás comunidades autónomas e na lei de orzamentos xerais do Estado para 1997.

Respecto do resto dos recursos financeiros:

En primeiro lugar, ten grande importancia para as comunidades autónomas o chamado Fondo de Suficiencia. O art. 13 LOFCA, redactado polo art. 2 da Lei 7/2001, do 27 de decembro que, en desenvolvemento do art. 157 CE, dispón que as comunidades autónomas e as cidades con Estatuto de Autonomía propio participarán a través do Fondo de Suficiencia nos ingresos do Estado. Este fondo está destinado a cubrir a diferenza entre as necesidades de gasto e a capacidade fiscal dos referidos entes. Hai que destacar respecto deste fondo que a LOFCA dispón que, unha vez fixado o seu valor inicial, nos anos sucesivos o Fondo de Suficiencia de cada comunidade autónoma ou cidade con Estatuto de Autonomía propio ha determinarse atendendo ao seu valor inicial e á evolución da recadación estatal, excluída a susceptible de cesión, por aqueles impostos que se determinen por lei.

En segundo lugar, o Fondo de Compensación Interterritorial e outras asignacións con cargo aos Orzamentos Xerais do Estado. Segundo dispón o art. 158.2 CE, este fondo ten como finalidade corrixir desequilibrios económicos interterritoriais e facer efectivo o principio de solidariedade. Está destinado a gastos de investimento e distribúeno as Cortes Xerais entre as comunidades autónomas e as provincias, de ser o caso.

Finalmente, outros ingresos son os patrimoniais e os que proceden de operacións de crédito. Respecto destes últimos, o art. 14 LOFCA dispón que as comunidades autónomas poderán realizar operacións de crédito por un prazo inferior a un ano, co fin de corrixir necesidades transitorias de tesourería. Poderán realizar operacións de crédito por un prazo superior a un ano sempre que o importe total do crédito se destine a gastos de investimento e o importe total das anualidades de amortización por capital e xuros non exceda o 25 % dos ingresos correntes da comunidade autónoma.

Finalizado o quinquenio 1997-2001, o Consello de Política Fiscal e Financeira das comunidades autónomas aprobou o 27 de xullo do 2001 un novo sistema de financiamento ampliando o principio de corresponsabilidade fiscal a través da cesión de novos tributos estatais e de atribuír novas competencias normativas nos tributos xa cedidos e os que de agora en diante poderán ser obxecto de cesión. Este novo modelo de financiamento requiriu, unha vez máis, a reforma da LOFCA e a aprobación da Lei 21/2001, do 27 de decembro, pola que se regulan as medidas fiscais e administrativas do novo sistema de financiamento. O novo sistema, segundo a exposición de motivos da lei, fundaméntase nos principios de xeneralidade, estabilidade, suficiencia, autonomía, solidariedade, coordinación, participación na Axencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) e participación nos Tribunais Económico-Administrativos (TEA).

O réxime xurídico establecido pola CE para as comunidades autónomas complétase con normas que limitan o seu poder financeiro.

En primeiro lugar, o art. 157.2 prohíbelles ás comunidades autónomas a adopción de medidas tributarias que supoñan un obstáculo para a libre circulación de mercadorías ou servizos. Por bens enténdese tanto bens mobles coma inmobles ou actividades e, en fin, toda riqueza susceptible de ser gravada. En atención a este límite, unha comunidade autónoma non pode beneficiarse do esforzo fiscal imputable a outra.

Por outra banda, o art. 138 prohíbelles ás comunidades autónomas configurar unha facenda baseada no privilexio. Como di Ferreiro, non é fácil precisar que se debe entender por privilexio. Por esa razón, o autor opta por enumerar supostos nos que tal privilexio existe. Así, existe privilexio cando quen habite no territorio dunha comunidade autónoma contribúa en menor medida que quen habite noutras zonas do territorio nacional español ao levantamento das cargas xerais do Estado<sup>7</sup>.

No País Vasco e Navarra, a DA 1.<sup>a</sup> da Constitución, en virtude da cal se amparan e respectan os dereitos históricos dos territorios forais, establece o sistema de concerto ou cota en materia de financiamento autonómico. O Estatuto de Autonomía dispón que as relacións tributarias entre o Estado e o País Vasco se regularán mediante o sistema foral tradicional de Concerto Económico. Tamén en Navarra a actividade financeira e tributaria se rexe polo sistema tradicional de convenio económico.

Como se sabe, é un sistema totalmente distinto ao de réxime común, tendo en conta que é a comunidade autónoma a que recada, como tributos concertados, todos os impostos que integran o sistema tributario estatal. É despois a comunidade autónoma a que lle proporcio-

na ao Estado parte da recadación efectuada no seu territorio como contribución ao sostemento das cargas do Estado que non asume a comunidade autónoma.

En relación coas competencias normativas, entendo que na actualidade un e outro sistema, o de réxime común e o dos territorios forais, carecen xa das diferenzas que os caracterizaban ao comezo do proceso autonómico.

## **4. O DEBATE EN MATERIA DE FINANCIAMENTO AUTÓNOMICO E ALGUNHAS DAS SÚAS IMPLICACIÓNS**

### **4.1. As fronteas abertas en relación co modelo de financiamento**

Como oportunamente sinala Cayón Galiardo, logo da reforma do sistema de financiamento establecida pola Lei 21/2001, que nacera con clara vocación de permanencia, abriu-se un debate sobre o sistema de financiamento introducido pola devandita lei. A orixe deste debate situouse, aparentemente, no gasto sanitario, especialmente o farmacéutico. A asunción por parte das comunidades autónomas das competencias en materia de sanidade supuxo unha forte presión para os seus orzamentos.

Entre as propostas de solución, moi variadas por certo, atopábase a necesidade de reformar o modelo de financiamento e nalgúns ámbitos autonómicos comezou a perfilarse a idea de achegar o sistema de financiamento das comunidades de réxime común ao das de réxime foral. Mesmo se fixeron formulacións que ían máis aló: repartición de materias impositivas, como se fai en certos modelos de federalismo fiscal.

A proposta, como tamén puxo de relevo Cayón, non está exenta de xustificación, tendo en conta que se a maior parte do gasto o realizan as comunidades autónomas, carece de explicación que a titularidade dos recursos permaneza en mans do Estado.

No entanto, a potenciación do principio de autonomía fronte ao de solidariedade ou o de coordinación pode ser obxecto de severas críticas, sen esquecer que os sistemas fiscais das comunidades autónomas poden entrar en franca competencia e ofrecer solucións que poderían ser aproveitadas por algúns contribuíntes para fins contrarios aos límites constitucionais do poder financeiro dos entes territoriais, ou mesmo fins non buscados polas normas autonómicas.

Outra das propostas, liderada fundamentalmente polo Ministerio de Facenda, consistía en profundar non só na autonomía senón tamén na corresponsabilidade fiscal a través da atribución ás comunidades autónomas de competencias normativas en materia de impostos especiais, para que, a través do incremento dos tipos de gravame, puidesen conseguir maiores recursos. Formaba parte tamén desta proposta incrementar a porcentaxe de participación autonómica sobre os impostos que gravan o consumo.

É evidente que as distintas solucións expostas non eran incompatibles entre si, polo menos desde un punto de vista técnico.

Non obstante, os instrumentos xurídicos necesarios para levar a cabo cada unha das propostas son distintos. A ampliación da capacidade fiscal das comunidades autónomas en relación cos impostos especiais e o aumento da súa participación na recadación dos impostos sobre o consumo só requiriría unha modificación da LOFCA e da Lei 21/2001. Con todo optouse pola reforma de Estatutos, nos que se reflectirán as novas competencias de cada comunidade e a súa relación co Estado, tamén en materia de financiamento.

Como cuestión previa a un comentario sobre as reformas de Estatutos, e como balance relativo ás competencias en materia financeira e tributaria das comunidades autónomas e



desde unha certa perspectiva histórica, pódese dicir que o proceso de descentralización política en España merece unha valoración claramente positiva, na medida en que contribuíu á coexistencia de distintas identidades no marco dun Estado unitario. Se en 1980 o proceso autonómico español se podía situar equidistante dos sistemas de unión e de separación, é evidente que os 25 anos transcorridos afondaron na tendencia cara ao sistema de separación.

Actualmente, España é un país altamente descentralizado, sendo as competencias das comunidades autónomas o máximo expoñente desta descentralización. Desde o punto de vista financeiro e tributario, en poucos anos produciuse unha importante descentralización do gasto público, xestionado, nun grao moi significativo, polos gobernos autonómicos, e incrementáronse en menor medida as competencias en materia tributaria.

Con todo, o balance non comprace a todos, xa que se veu advertindo desde algúns sectores doutriniais e, naturalmente, tamén políticos, de que a existencia dunha alta descentralización no gasto non impide a existencia de problemas de financiamento no tocante á forma deste. Non se trata tanto da cantidade de diñeiro que administran as comunidades autónomas como da forma en que se financian. E a este respecto dise tamén que se avanzou pouco na descentralización tributaria.

Cabe concluír, en consecuencia, que o modelo de financiamento do 2001 non significou de ningún xeito o peche do sistema, porque —e non hai que enganarse a este respecto— o sistema de financiamento é, ante todo, unha realidade política, aínda que teña uns contidos técnicos evidentes. Como realidade política é inevitable que reflecta, nalgunha medida, as tensións e os conflitos existentes entre os distintos niveis de goberno.

Neste punto, quero engadir algo máis: é unha realidade política na que a ética ten moito que dicir. Sería moi importante, antes de abordar solucións xurídicas para as formulacións políticas, establecer os principios éticos e as fórmulas de control aplicables, sen escusas, ás condutas políticas.

Probablemente un dos temas máis importantes desta problemática sexa precisamente determinar que fin ou fins perseguen os responsables políticos cando propugnan determinadas reformas xurídicas. Neste senso, pódese dicir que a ética aplicada á política debe estar presidida por un principio fundamental que pode implicar a todos os demais: o respecto á cidadanía por parte dos responsables políticos en todas e cada unha das súas actuacións.

En canto aos límites que a reforma dos Estatutos de Autonomía atopa no ordenamento xurídico, o primeiro que cómpre dicir é que, indubidablemente, estes límites son os que se establecen en canto ao poder financeiro. Existen uns primeiros límites ao exercicio do poder financeiro que son os derivados do texto constitucional e referidos á materia financeira. Outro grupo de límites son os que se extraen da pertenza do Estado á comunidade internacional: os tratados internacionais e, en particular, o de adhesión ás Comunidades Europeas establecen límites ao poder financeiro do Estado e, en consecuencia, ao das comunidades autónomas.

A modo de conclusión, e no medio da sucesión de temas que foron xurdindo nos dous últimos anos ao redor do financiamento autonómico, entendo que se pode afirmar que, na actualidade, unha vez efectuada a reforma dalgúns Estatutos de Autonomía, e adoptando como paradigma as posicións das comunidades autónomas de maior renda *per cápita*, as cuestións con verdadeira transcendencia xiran arredor de tres aspectos.

O primeiro radica na posibilidade de aplicar o sistema foral de financiamento a outras comunidades autónomas; o segundo, e como consecuencia do anterior, afecta á territorialización de certos tributos; neste sentido, reivindicouse ata a natureza de impostos cedidos

para todos os soportados no territorio da comunidade<sup>8</sup>. Esta pretensión, formulada no proceso de reforma do Estatuto catalán, decaeu finalmente no texto aprobado, e hai que entendela como unha manifestación máis da reivindicación do sistema de cota. Finalmente, as medidas adoptadas e anunciadas por algunhas comunidades autónomas en relación cos tributos cedidos.

#### 4.2. A posibilidade de xeneralizar o sistema foral de financiamento ao resto das comunidades autónomas

É preciso recoñecer nesta materia que unha das implicacións máis importantes dos aires renovadores que corren en materia de financiamento autonómico responden á aspiración, máis ou menos confesada, dalgúns das comunidades autónomas de que se lles aplique un sistema de financiamento similar ao do País Vasco e Navarra. Trátase dun sistema que lles vén dando bo resultado a algunhas comunidades e ao que outras, con aspiracións lexítimas similares, pretenden sumarse. Talvez a reflexión neste punto nos debe conducir a axuizar a existencia de sistemas de financiamento diferentes e privilexiados para algunhas comunidades. Sobre todo porque a xeneralización dese sistema de privilexio non sería posible sen menosca-bar o principio de solidariedade. Existen, en todo caso, argumentos para ambas as posicións.

Verbo disto, rexéitase a posibilidade de aplicar un sistema similar ao foral por considerar que a CE non ampara esa aplicación<sup>9</sup>, tendo en conta que parece reservado aos territorios que historicamente tiveron un réxime financeiro especial.

Noutra posición atópanse quen entende que hai que relativizar o carácter de dereito histórico do sistema de cota, xa que este era un sistema de aplicación xeral na segunda metade do século XIX, na que tamén se sitúa o primeiro concerto. Logo da reforma tributaria de 1845 —explica Ferreiro—, a contribución sobre inmobles, cultivo e gandería recadábase en toda España polo sistema de cota: cada provincia distribuía a súa cota entre as vilas e a cota asignada a cada vila distribuíase entre os propietarios segundo os bens inmobles e gandos amillarados<sup>10</sup>. Daquela, o sistema de cota non estaría pensado para ser un sistema de privilexio e a súa aplicación a outras comunidades autónomas sería lexítima sempre que o sistema fose fiel aos principios constitucionais de repartición da riqueza no territorio nacional e, consecuentemente, ao principio de solidariedade<sup>11</sup>.

Con independencia de cal sexa a posición que xuridicamente defendamos, o certo é que son as comunidades autónomas máis ricas e, por que non recoñecelo, con mellores infraestruturas e condicións —polo menos aparentemente— as que aspiran a territorializar certos impostos.

#### 4.3. A posible consideración de impostos cedidos de todos os impostos estatais soportados no territorio da comunidade autónoma

Esta é unha fórmula indirecta para a consecución, como xa se dixo, dun obxectivo: a aplicación dun sistema similar ao de cota.

O concepto de tributo cedido é un concepto esquivo, tendo en conta que a CE non o determina con claridade, como tampouco determina o alcance da cesión<sup>12</sup>. O certo é que o concepto, que inicialmente fai referencia a aqueles tributos nos que o seu ente público titular lle transfere a outro ente público os créditos tributarios derivados da cesión, evolucionou, sobre todo a partir do quinquenio 1997-2001, cando se amplía desmesuradamente a capacidade normativa dos entes cesionarios. O imposto cedido convértese nun imposto compar-

tido e, segundo algúns autores, achégase á figura do tributo propio. A cesión de competencias normativas foi criticada por algúns autores<sup>13</sup> por entendela contraria á verdadeira natureza da cesión. Outros, con todo, entenden que o concepto de cesión determina que a creación e establecemento do tributo tense que facer por parte do ente que o cede e que a cesión non impide a transferencia de potestades normativas ao cesionario.

Ao iniciarse o proceso de reforma do Estatuto de Autonomía de Cataluña, esta Comunidade, como vimos, intentou lograr o obxectivo do sistema de cota a través da ampliación do concepto de tributos cedidos. Neste senso, a Proposta conxunta de grupos parlamentarios cataláns, no seu art. 198.2 a 4, identificaba os tributos cedidos con todos e cada un dos soportados en Cataluña, atribuíndose tanto as competencias normativas, no marco das competencias estatais e europeas, como de xestión tributaria. Unha vez recadados estes tributos por parte da Generalitat, esta entregaríalle ao Estado unha parte dos rendementos obtidos.

Despois do Ditame do Consello Consultivo da Generalitat, que considerou obxeccións de inconstitucionalidade, e despois tamén do trámite parlamentario estatal, decaeu a pretensión catalá de considerar que todos os impostos estatais soportados en Cataluña pasaban a ser impostos estatais cedidos á Generalitat. De acordo co Estatuto, serán cedidos os que se enumeran no propio Estatuto de Autonomía.

A pesar de que non prosperou a idea apuntada, o art. 203 do Estatuto contén unha perla de esmerado cultivo. Baixo a rúbrica de competencias financeiras, o apartado 2 letra a) sinala que a Generalitat participa no rendimento dos tributos estatais cedidos a Cataluña. Para ese efecto, estes tributos teñen a seguinte consideración: «tributos cedidos totalmente, que son aqueles que lle corresponden á Generalitat a totalidade dos rendementos e a capacidade normativa». Esta atribución de competencias excede o previsto na LOFCA e na Lei 21/2001 do novo sistema de financiamento, o que pon de manifesto que, desde a reforma dos Estatutos, o contido da LOFCA e a súa relación cos Estatutos de Autonomía deberán ser obxecto de revisión debido a incongruencias de natureza coma a exposta.

## **5. O FUTURO DOS IMPOSTOS SOBRE SUCESIÓN E DOAZÓN E SOBRE O PATRIMONIO DAS PERSOAS FÍSICAS**

O Imposto sobre Sucesión e Doazóns (ISD) en primeiro lugar e, recentemente, o Imposto sobre o Patrimonio (IP) subiron ao podio nalgúns comunidades autónomas, cobrando un protagonismo inesperado.

O proceso de exercicio de competencias normativas por parte das comunidades autónomas no ISD vén desenvolvéndose desde hai algúns anos. O tratamento cara á empresa familiar e ás participacións en empresas familiares no ISD foi mellorado nalgúns comunidades autónomas, caso de Galicia por exemplo, ao elevarse a porcentaxe de redución do valor na base imponible do 95 % ao 99 %.

Con todo, non faltaron voces representativas da empresa familiar reivindicando a eliminación do ISD e, co tempo, do Imposto sobre o Patrimonio das Persoas Físicas (IPPF). Sen dúbida refírense estas voces á transmisión e posesión do patrimonio empresarial que non reúne os requisitos para a aplicación dos beneficios fiscais, e á transmisión e posesión de elementos patrimoniais non afectos a actividades económicas.

## 5.1. A supresión do Imposto sobre Sucesións e Doazóns e a súa posible repercusión no sistema tributario

Nalgunhas comunidades autónomas (Madrid, Valencia) practicamente se suprimiu o ISD nos grupos I e II pola aplicación dunha bonificación na cota do 99 % nas transmisións lucrativas *inter vivos* e *mortis causa*. E iso sen suxeición a requisitos de mantemento do valor do adquirido nun período de tempo sinalado.

Recentemente na Comunidade Autónoma de Galicia aprobouse a Lei 9/2008, do 28 de xullo, galega de medidas tributarias en relación co imposto sobre sucesións e doazóns, coa finalidade de responder á forte competencia fiscal exercida por algunhas comunidades autónomas, que suprimiron *de facto* o tributo ao mesmo tempo que reclamaban un aumento da súa participación nos ingresos do Estado.

A redución de tramos e de tipos impositivos emprendida pola Lei 9/2008 así coma o importante incremento das reducións aplicables na base imponible para os familiares máis achegados do causante ou doante son boa mostra de que Galicia saíu ao paso desa nova realidade social e xurídica resultante das modificacións impulsadas por outros gobernos autonómicos.

Na Lei 9/2008 adóptanse medidas legislativas que, no seu conxunto, veñen determinar que os dous ámbitos dignos de especial protección, o núcleo familiar básico e a transmisión das empresas e participacións nas mesmas, practicamente non tributan.

A este respecto, hai que destacar que as reducións por parentesco e por discapacidade se elevaron de xeito superlativo pero adoptando límites razoables que non perverten a finalidade do beneficio fiscal. Neste sentido, 1 000 000 de euros por cada descendente ou adoptado parece unha cantidade razoable, sobre todo se a esta redución lle engadimos a que se lle aplica ao valor da vivenda habitual do causante, que pode alcanzar os 600 000 euros.

En canto á redución aplicable aos bens e dereitos afectos a unha actividade económica e a participacións en entidades, aínda que hai un antecedente deste beneficio fiscal na lei anterior, agora mellorouse.

En definitiva, e en primeiro lugar, a partir desta lei pódese dicir que as herdanzas e doazóns que teñen por obxecto unha empresa familiar teñen un trato inmellorable, sempre que respondan a uns requisitos mínimos de xestión e permanencia, que son precisamente os que xustifican o tratamento especial. En segundo lugar, tocante ás herdanzas dentro do núcleo familiar, a reforma é coherente co principio de capacidade económica que a debe inspirar inescusablemente e é tamén coherente co sentido de responsabilidade que debe inspirar as accións de goberno. Así, a reforma beneficia sobre todo á clase menos favorecida, mais tamén á clase media e media-alta. A reforma —e cómpre dicilo— mesmo establece un tratamento moito máis favorable para todos os grandes patrimonios, tendo en conta que o tipo máximo do imposto se reduce do 34 % ao 18 % para as herdanzas e ao 9 % para as doazóns. Neste senso, o tipo marxinal máximo do 18 % mellora notablemente o tratamento destes incrementos patrimoniais respecto ao que reciben os que resultan gravados no IRPF.

Esta política de redución de carga tributaria por parte dalgunhas comunidades autónomas semella constituír, asemade, unha aposta pola compensación por outras vías: o cambio de domicilio fiscal e a consecuente recadación do IRPF por parte da comunidade autónoma que establece o beneficio fiscal, en prexuízo da comunidade de orixe do suxeito pasivo, que non estableceu unha medida similar.

É certo que o ISD é un imposto rexeitado non só polas empresas familiares, senón tamén polos cidadáns en xeral. Ao momento, doloroso sen dúbida, da sucesión por razóns biolóxicas engádesse o sometemento da familia a un imposto que nalgúns casos, dependendo do patrimonio preexistente e da contía do adquirido, pode alcanzar cifras importantes.

Con todo, desde a perspectiva dos principios de capacidade económica, xeneralidade e igualdade do art. 31 CE, é necesario reflexionar sobre a lexitimidade destas medidas.

Como é sabido, o IRPF grava todos os incrementos de patrimonio obtidos pola persoa física, aínda que resultan excluídos do seu ámbito os que proceden de transmisións lucrativas *inter vivos* ou *mortis causa* gravados polo ISD. Neste sentido, o art. 6.4 da Lei 35/2006, do 28 de novembro, do Imposto sobre a Renda das Persoas Físicas, dispón expresamente que non estará suxeita a este imposto a renda que se atope suxeita ao Imposto sobre Sucesións e Doazóns. É unha norma expresa e dirixida a evitar a dobre imposición a que impide que estas ganancias lucrativas tributen no IRPF.

Convén lembrar a este respecto o contido do *Informe Carter*, xa que resulta plenamente aplicable á polémica exposta na actualidade.

Como é sabido, o devandito informe cualifica como renda o valor neto das ganancias, ingresos e beneficios realizados durante o ano. Esta definición correspóndese co valor dos cambios acaecidos na capacidade económica dunha persoa para obter bens e servizos para o seu uso<sup>14</sup>. De acordo con este informe, constitúen renda todos os incrementos patrimoniais percibidos polas persoas físicas. Así ocorre, salvo excepcións, no IRPF español, en que se gravan todas as rendas procedentes de calquera fonte, sempre que sexan percibidas por unha persoa física. As herdanzas e doazóns neste senso constitúen un incremento de patrimonio que, de acordo con esa doutrina xeral, deberían estar gravados no IRPF, e se non o están é unicamente, porque a lei do imposto as exclúe.

En relación coas doazóns e herdanzas, o informe, partindo da idea de que estas, naturalmente, aumentan a capacidade económica do beneficiario, formula as seguintes recomendacións:

- a) suprimir o imposto que grava as doazóns e as herdanzas.
- b) considerar as doazóns e as herdanzas como unha renda para os efectos do imposto sobre a renda das persoas físicas.
- c) Exonerar de tributación as transmisións de bens entre os membros dunha unidade familiar<sup>15</sup>.

É evidente que as posibilidades de gravame das herdanzas e doazóns son dúas: en impostos separados, ISD e IRPF, ou neste último imposto.

As razóns polas que o noso lexislador optou historicamente por dous impostos non é a cuestión que agora nos ocupa. Aínda que debemos ter en conta, polo menos a título de referencia, que o gravame dos incrementos patrimoniais no IRPF, en relación co tratamento que as herdanzas e doazóns recibiron no seu imposto particular, pon de manifesto a escasa coherencia que existe en ocasións entre as distintas figuras tributarias. Tomemos como exemplo as dúas últimas leis do Imposto sobre a Renda, onde as ganancias patrimoniais se gravan, en termos xerais, ao 15 % na primeira delas e ao 18 % na que está actualmente en vigor, mentres que no ISD o tipo marxinal máximo alcanza o 34 %, sen mencionar a posible aplicación dun coeficiente multiplicador.

Aínda que poderíamos atopar na doutrina argumentos que fundamenten o trato diferente para ambos os tipos de ganancias patrimoniais, sen dúbida poden ser igualmente sólidos os que manteñan a posición contraria.

As propostas legislativas actualmente aprobadas ou anunciadas polas comunidades autónomas parecen dirixidas sobre todo a eliminar o gravame nas transmisións entre membros do núcleo familiar máis achegado. Sen ánimo de criticar esa solución legislativa, coa que pode estar de acordo, parécese criticable, con todo, o oportunismo co que foi abordada esta problemática. O ISD é un imposto cedido, con competencias normativas tamén cedidas, que forma parte do sistema tributario estatal. As modificacións realizadas polas comunidades autónomas que adoptaron as primeiras medidas colocaron ao resto de comunidades, sobre todo ás de territorios limítrofes, nunha situación difícil, xa que as melloras tributarias que algúns contribuíntes poderían alcanzar ao trasladaren a súa residencia afectarían non só á recadación do ISD das comunidades de orixe, senón tamén á procedente do IRPF, imposto parcialmente cedido en función da residencia do suxeito pasivo.

Esta situación produciu inquietude xeneralizada e conduciu a outras comunidades a adoptaren medidas legislativas en relación co ISD —como é o caso de Galicia— para aumentar de forma superlativa as reducións por parentesco, vivenda habitual e actividades económicas relativas a PEMES, empresa familiar e explotacións forestais.

Desde un punto de vista técnico xurídico non é admisible que unha reforma legislativa de tanto contido se faga con criterios exclusivamente políticos e de competencia.

A solución a este estado de cousas podería ser unha iniciativa legislativa estatal no sentido apuntado hai moitos anos polo *Informe Carter* ao que xa me referín.

Respecto disto, e desde a perspectiva da capacidade económica e do resto dos principios constitucionais en materia tributaria que informan ou deben informar a articulación do sistema tributario e a regulación dos diferentes tributos, é posible propoñer, *de lege ferenda*, a supresión do ISD para someter estas ganancias patrimoniais ao IRPF, no que tributarían, do mesmo xeito que o resto das ganancias patrimoniais, ao tipo proporcional do 18 %. Estableceríase así un réxime xeral que, perfectamente, podería coexistir coas reducións, bonificacións ou beneficios fiscais que o lexislador quixese establecer para certas ganancias, por exemplo as que deriven da transmisión da empresa familiar ou da vivenda habitual, por determinados graos de parentesco, ou por calquera outra situación que se considere digna de mención.

Esta proposta, no caso de ser acollida, tería un dobre efecto; por unha banda, beneficiaría ás transmisións lucrativas *inter vivos* ou *mortis causa* que non resultan amparadas por beneficios fiscais, que tributarían ao tipo ao que se someten as ganancias patrimoniais no IRPF; pola outra, tería o saudable efecto de constituír unha normativa común para todo o Estado e eliminaríase a espiral de competencia fiscal á que parecen abocadas as comunidades autónomas.

Mais esta proposta, aparentemente sinxela, suscita certos problemas técnicos que sería necesario solucionar; así, e a título de exemplo, o relativo á cuantificación da ganancia patrimonial e, en particular, o relativo aos valores relevantes para a determinación da ganancia patrimonial. Unha solución sería gravar a totalidade do incremento a partir dun criterio de valor real ou de valor de mercado. Outra solución, talvez máis acertada, sería considerar ganancia patrimonial a diferenza entre o valor de adquisición polo causante dos elementos patrimoniais e o de transmisión ao titular do dereito, que podería ser o valor real e que sería para este o valor de adquisición. Produciríase deste xeito unha subrogación por parte do adquirente, en canto á determinación do valor de adquisición, na posición do causante.

Esta proposta é compatible, por suposto, coa cesión ás comunidades autónomas do produto da recadación destas ganancias patrimoniais.

## 5.2. Imposto sobre o Patrimonio e outros impostos cedidos

Outro dos impostos afectado polas iniciativas autonómicas é o Imposto sobre o Patrimonio das Persoas Físicas.

A atribución de competencias normativas ás comunidades autónomas foi determinante, desde o meu punto de vista, para que se producisen por parte dalgúñas comunidades autónomas propostas do tipo que agora nos ocupa: supresión do IP e redución da tarifa do IRPF. A adopción destas medidas forma parte do exercicio de corresponsabilidade fiscal que a Lei 21/2001 pretendeu incorporar ao ordenamento tributario.

A redución dun punto na tarifa do IRPF para cidadáns dunha determinada comunidade podería incorrer —entendo— na prohibición do art. 138 da Constitución, a teor da cal unha comunidade autónoma non pode implantar unha facenda de privilexio; e tamén podería incorrer na do art. 157.2, a teor da cal as comunidades autónomas non poden adoptar medidas tributarias que obstaculicen a libre circulación de mercadorías ou servizos.

En canto ao IPPF é certo que se trata dun imposto que practicamente desapareceu do contorno dos países democráticos, que supón un gravame sobre o aforro familiar acumulado e que no noso país foi introducido en 1977 pola Lei de medidas urxentes de reforma fiscal, con natureza de imposto extraordinario, chamado a desaparecer unha vez que desempeñase os fins para os que foi creado: facilitar a loita contra a fraude a través da chegada de información das fontes de riqueza. Esa denominación de imposto extraordinario é derogada pola Lei 19/1991, que cambia a denominación pola de Imposto sobre o Patrimonio Neto.

E malia que se pode dicir que polas súas características técnicas contribúe á redistribución da riqueza, non hai que esquecer que os patrimonios que tributan neste imposto son os das persoas físicas que non teñen condicións económicas que xustifiquen unha organización xurídica dirixida a evitar este gravame. Os patrimonios realmente importantes non tributan por este imposto porque se refuxian en sociedades.

No futuro inmediato deste imposto atópanse as promesas electorais dos dous partidos políticos maioritarios, segundo os cales o imposto vai desaparecer<sup>16</sup>.

Unha das obxeccións a esa posible desaparición fai referencia á función censal que cumpre o imposto, que non desaparecería se, en lugar da derogación da figura, se establecen bonificacións en cota que poderían alcanzar o 99 %.

Con todo, é bastante dubidoso que a Administración tributaria necesite na actualidade dos datos do Imposto sobre o Patrimonio. Pola contra, a situación administrativa e tributaria permite pensar que a Administración tributaria ten suficientes datos censais dos contribuíntes, moitos máis dos que podería proporcionar o imposto.

## Notas

---

- 1 Este traballo foi elaborado no marco do proxecto de investigación da Xunta de Galicia «O proceso de integración europea: Constitución, Administracións territoriais e Dereito Financeiro», do que son investigadora principal (PGDIT05CS039901PR). Ten a súa orixe no estudo que forma parte do Libro-Homenaxe ao profesor César Albiñana García-Quintana, actualmente en prensa.
- 2 CAMINAL, M. 2005. «La España plural y la Constitución federal», *El País*, 12 de marzo do 2005.
- 3 *Ibidem*.
- 4 Fundamento Xurídico 8.º da STC 135/1992, do 5 de outubro.
- 5 2006. «El sistema de financiación autonómica de Cataluña: Estatuto y Constitución», *Revista catalana de dret públic*, n.º 32 (40-41).
- 6 2004. «Sobre las autonomías», *RTT*, n.º 66 (11).
- 7 Op. cit. (43).
- 8 A este respecto, PAGÈS, J. 2007. *Financiación autonómica local y sectorial en el nuevo Estatuto de Cataluña*. Madrid: Marcial Pons (46 e ss.) defende a proposta conxunta de grupos parlamentarios cataláns do 8 de xullo do 2008, na que se identificaban os tributos cedidos con todos e cada un dos impostos soportados en Cataluña, atribuíndose tanto as competencias estatais e europeas como a xestión tributaria.
- 9 Neste sentido, RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, J. 2008. «Aspectos controvertidos en el futuro sistema de financiación autonómica», en ob. col. *La financiación autonómica en los Estatutos de Autonomía*. Dir. Ana María Pita Grandal. Madrid: Marcial Pons (239-257).
- 10 Op. cit. (51).
- 11 *Ibidem*.
- 12 Véxase FERREIRO LAPATZA, op. cit. (59).
- 13 Véxase PÉREZ ROYO, J. 1997. «El nuevo modelo de financiación autonómica. Análisis exclusivamente constitucional», *Working paper* n.º 136. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. SIOTA ÁLVAREZ, M. «Reflexiones jurídicas sobre los tributos cedidos a propósito de la reforma de los Estatutos de Autonomía», en ob. col. *La financiación autonómica en los Estatutos de Autonomía* (349-379).
- 14 *Informe Carter: Impuesto sobre la Renta*. Ministerio de Facenda, IEF, Madrid, 1975 (78).
- 15 *Ibidem*, p. 80.
- 16 Téñase en conta a este respecto que se atopa en tramitación o Proxecto de Lei polo que se pretende suprimir o Imposto sobre o Patrimonio (Boletín Oficial de las Cortes Generales do 5 de setembro do 2008). Non se trata realmente dunha supresión, posto que o imposto segue existindo, senón de establecer unha bonificación do 100 por cento sobre a cota íntegra do imposto, que se lles aplicará aos suxeitos pasivos por obriga persoal ou real de contribuíren.



## BIBLIOGRAFÍA

- CAMINAL, M. 2005. «La España plural y la Constitución federal», *El País*, 12 de marzo.
- CAYÓN GALIARDO, A. 2004. «Sobre las autonomías», *RTT*, n.º 66.
- FERREIRO LAPATZA, J. J. 2006. «El sistema de financiación autonómica de Cataluña: Estatuto y Constitución», *Revista catalana de dret públic*, n.º 32.
- MINISTERIO DE FACENDA. 1975. *Informe Carter: Impuesto sobre la Renta*. Madrid: Ministerio de Facenda, IEF.
- PAGÈS I GALTÉS, J. 2007: *Financiación autonómica local y sectorial en el nuevo Estatuto de Cataluña*. Madrid: Marcial Pons.
- PÉREZ ROYO, J. 1997. «El nuevo modelo de financiación autonómica. Análisis exclusivamente constitucional», *Working paper* n.º 136. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- PITA GRANDAL, A. M. (dir.). 2008. *La financiación autonómica en los Estatutos de Autonomía*. Madrid: Marcial Pons.
- RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, J. 2008. «Aspectos controvertidos en el futuro sistema de financiación autonómica», en A. M. Pita Grandal (dir.). *La financiación autonómica en los Estatutos de Autonomía*. Madrid: Marcial Pons.
- SIOTA ÁLVAREZ, M. 2008. «Reflexiones jurídicas sobre los tributos cedidos a propósito de la reforma de los Estatutos de Autonomía», en A. M. Pita Grandal (dir.). *La financiación autonómica en los Estatutos de Autonomía*. Madrid: Marcial Pons.



# Summary

CELESTINO GARCÍA ARIAS [9-25]

***A proposal for a system to detect training needs in an age of globalisation: local solutions to global problem***

*Within a context which is hugely conditioned by the impact of new information and communications technology and the emergence of what has been called the knowledge society, this proposal puts forward a system to detect training needs for public employees, designed and tested within a Spanish regional administration. A focus on the duties and responsibilities of civil servants within the main public management tendencies around the world and the universal nature of the methodological approach are the key areas of this study.*

**Keywords:** Public Management; Public Function, Regional Administration; Human Resources; Training

-&-

JOAQUÍN MESEGUER YEBRA [27-43]

***Incompatibility in the university holding system***

-&-

LUIS MIGUEL MULEIRO PARADA [45-64]

***The objective taxation regime within the Galician fiscal environmental: The Air Pollution Tax and the Sanitation Surcharge***

*The objective taxation regime has acquired great importance in the field of environmental taxation within the Spanish Autonomous Regions in recent years. Essentially, the regime based on objective signs, indices, modules or scales has been*

*extended to the majority of the atmospheric emission taxes and water discharge surcharges. Thus, one can find objective taxation regimes in the tax on air pollution and the sanitation surcharge. In this paper the author analyses these objectives taxation regimes, focusing on the aforementioned taxes.*

**Keywords:** objective taxation regime, ecological taxation, environmental taxes, tax on air pollution tax, charge on water discharges

-&-

IGNACIO J. ORTEGA FRUCTUOSO [65-79]

***Gender violence in the Spanish public agenda: an approach based on the Kingdon model***

*The objective of this paper is to analyze the inclusion of the fight against gender violence in the Spanish public agenda, within the perspective of Kingdon's multiple approach model. The study makes it clear that the agenda-building process is susceptible to different factors that do not always respond to the requirements of citizens. The results also state the existence of a direct relation between the policy process and the electoral programs – or the ideologies and priorities – of the policy-makers.*

**Keywords:** Public Policies, Public Agenda, Gender Violence, Decision-making, Kingdon

-&-

DRA. ANA MARÍA PITA GRANDAL [81-97]

***Funding of the Spanish Autonomous Regions: transferred taxes and the future of inheritance and gift tax and real estate tax***

*The agreement concerning the system of funding of the Autonomous Regions is one of the priorities in the current political scene in our country, and will be a fundamental element in the future of the regions. In this paper, the author analyses the different options for the design of the regional funding system according to the constitutional distribution of the power to tax in our country. Thus, the acquirement of legislative responsibilities in transferred tax by the autonomous regions has involved proposals such as the elimination of both inheritance and gift tax and real estate tax and the reduction of the income tax schedule. These proposals are expressly analysed in this paper.*

**Keywords:** power to tax, funding of the Spanish Autonomous Regions, transferred taxes, inheritance and gift tax, real estate tax

## Normas de publicación

**1.** As propostas de colaboración coa revista *Administración & Cidadanía* remitiranse como arquivo adxunto a unha mensaxe de correo electrónico ao seguinte enderezo:

AC.egap@xunta.es

Ademais, o/a autor/a ou autores/as enviarán o orixinal nun disco compacto en soporte informático Microsoft Word, así como dúas copias impresas asinadas ao seguinte enderezo:

Secretaría da revista *Administración & Cidadanía*  
Escola Galega de Administración Pública  
Rúa de Madrid, 2-4  
E-15707 Santiago de Compostela

**2.** O disco compacto remitido por correo postal debe conter un único arquivo ou documento co texto da proposta de colaboración.

**3.** Non serán aceptadas propostas de colaboración enviadas por fax ou correo postal sen estaren acompañadas do correspondente soporte electrónico.

**4.** Os traballos enviados deben cumprir as seguintes condicións:

- a. seren inéditos e non estaren incluídos en procesos de avaliación doutras publicacións;
- b. estaren redactados en galego, español, inglés, francés, portugués ou italiano;
- c. posuíren unha extensión mínima de 30 000 caracteres e máxima de 45 000 no caso dos artigos (incluídas notas e referencias bibliográficas), e entre 3000 e 10 000 caracteres no caso das recensións.

**5.** Os traballos que se propoñen para a súa publicación como artigos deben incluír, por esta orde:

- a. un título coa súa correspondente tradución para inglés de non ser esta a lingua empregada na redacción do traballo;
- b. nome, apelidos e afiliación institucional do/a autor/ ou autores/as;
- c. un resumo (dun máximo de 150 palabras) no idioma en que se presenta o texto principal e a súa tradución para inglés de non ser esta a lingua empregada na redacción do traballo;
- d. unha relación de cinco palabras clave que identifiquen as materias sobre as que versa o texto principal, e a súa tradución para inglés de non ser esta a lingua empregada na súa redacción;
- e. o corpo principal do texto;
- f. a bibliografía;
- g. as táboas, os diagramas e os cadros (máximo 7 en total).

**6.** Os traballos deben ser coidadosamente revisados pola(s) persoa(s) responsable(s) da súa autoría no tocante ao estilo, e respectarán ademais os seguintes requisitos formais:

- a. As notas figurarán a rodapé.
- b. As citas no texto indicarán autoría, ano de publicación, e, no seu caso, páxina(s) entre parénteses. Por exemplo, (Peters, 2002: 123).

No caso de seren citadas varias obras de idéntica autoría publicadas no mesmo ano, a indicación do ano será acompañada dunha letra do alfabeto (princiando polo «a»), que distinga cada unha das obras do mesmo ano.

- c. A bibliografía debe conter con exactitude toda a información dos traballos consultados e citados (autoría, título completo, editor, cidade e ano de publicación; de se tratar dunha serie, serán indicados o título e o número do volume ou parte correspondente).

Suxerimos acompañar, na medida do posible, este modelo de presentación (en orde alfabética polo apelido) de acordo co sistema Harvard:

- Libros:  
Alesina et al. 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.
- Capítulos de libro:  
Castles, F. G. 1982. «Politics and Public Policy», en F. G. Castles (ed.). *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. Londres: Sage.
- Artigos de revistas:  
Peters, G. e Pierre, J. 1998. «Governance without Government? Rethinking Public Administration», *Journal of Public Administration*, 8 (2): 223-243.
- Documentos non publicados:  
Benítez, J. 2006. Aproximación a la participación ciudadana. México. Agencia Federal de Administración Pública, mimeo.
- d. Os documentos, fontes ou bases de datos publicados na Internet deben indicar o URL respectivo e a data de consulta (día-mes-ano). Por exemplo, [http://www.un.org/base/publicad/pages/innovat\\_a.html](http://www.un.org/base/publicad/pages/innovat_a.html), 15-03-2006.

**7.** As recensións deberán incluír, ademais dos datos de identificación do/a autor/ ou autores/as, autoría, título, editorial, lugar e data da obra recensionada.

**8.** Todos os traballos deben ser presentados mecanografiados con dobre espazo, con formato de fonte Times New Roman, tamaño 12; seren coidadosamente revisados pola(s) persoa(s) responsable(s) da súa autoría no tocante ao estilo; e inclúen unha indicación do enderezo postal da persoa remitente.

## Avaliación de traballos\_

O Consello de Redacción de *Administración & Cidadanía* someterá a unha avaliación anónima por parte de pares externos, expertos na área científica á que pertenza o material recibido, todas as propostas de colaboración enviadas á Secretaría da revista.

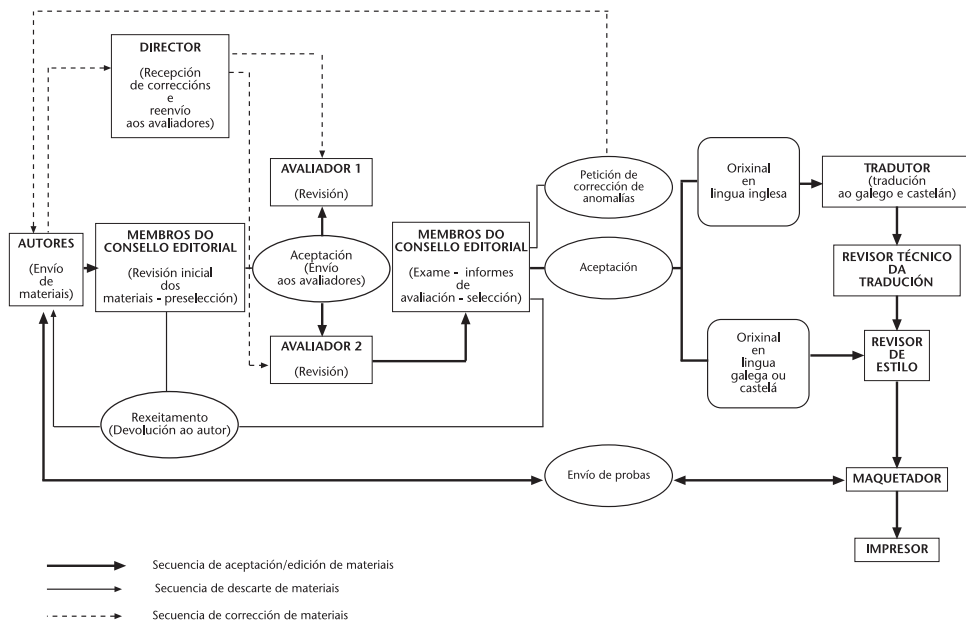
Desenvolveranse dous procesos de avaliación por ano.

Os traballos recibidos ata o día 15 de xuño serán avaliados para o número 2 do volume da revista do ano en curso, que verá a luz no mes de decembro; mentres que os traballos recibidos entre o 16 de xuño e o 15 de decembro, ambos inclusive, incluíranse no proceso de avaliación anónima correspondente ao número 1 do volume do ano seguinte, que sairá do prelo no mes de xuño.

## Dereitos de autoría\_

Unha vez o Consello de Redacción acepte publicar calquera material (artigo ou recensión) recibido, os dereitos exclusivos e ilimitados para reproducir e distribuír os traballos en calquera forma de reprodución, idioma e país son transferidos á Escola Galega de Administración Pública (EGAP).

### ADMINISTRACIÓN & CIDADANÍA - PROCESO DE EDICIÓN



Desexo que me envíen a revista **administración & cidadanía.**

a partir do número 1 e ata novo aviso.

o número / os números \_\_\_\_\_

en galego

en castelán

Nome e apelidos \_\_\_\_\_

Entidade \_\_\_\_\_

DNI / NIF \_\_\_\_\_

Enderezo \_\_\_\_\_

Poboación \_\_\_\_\_

País \_\_\_\_\_ Código postal \_\_\_\_\_

Teléfono \_\_\_\_\_ Telefax \_\_\_\_\_

Correo electrónico \_\_\_\_\_

Data \_\_\_\_\_ Sinatura \_\_\_\_\_

## Boletín de subscrición

[só versión impresa]

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

**administración &  
ciudadanía.**

### Enviar a:

#### **Editorial EGARTORRE, S.L.**

C/ Primavera 2 - Nave 31  
Polígono industrial El Malvar  
28500 Arganda del Rey  
(Madrid)

#### **Editorial GALAXIA, S.A.**

Reconquista 1  
36201 Vigo (Pontevedra)

☎ 91 872 93 90 / 91 871 93 99  
e-mail: [egartorre@egartorre.com](mailto:egartorre@egartorre.com)  
<http://www.egartorre.com>

☎ 986 43 21 00 / 986 22 32 05  
e-mail: [galaxia@editorialgalaxia.es](mailto:galaxia@editorialgalaxia.es)  
<http://www.editorialgalaxia.es>

\_ *Administración & Ciudadanía* está dispoñible en formato impreso e electrónico en lingua galega e castelá.  
Así mesmo, dispón dunha versión en lingua inglesa editada en formato electrónico.  
\_ Para maior información sobre a publicación visite o portal web da EGAP en: <http://www.egap.xunta.es>

	Subscripción anual 3 números	Número solto	Forma de pagamento
PUBLICACIÓN IMPRESA	<b>Particulares</b>  72,00 € <i>+ gastos de envío segundo a tarifa vixente</i>	<b>Particulares</b>  26,00 € <i>+ gastos de envío segundo a tarifa vixente</i>	<input type="radio"/> <i>Transferencia á conta</i> _____
	<b>Institucións</b>  108,00 € <i>+ gastos de envío segundo a tarifa vixente</i>	<b>Institucións</b>  36,00 € <i>+ gastos de envío segundo a tarifa vixente</i>	<input type="radio"/> <i>Contra Reembolso</i>  <input type="radio"/> <i>Cheque a nome da editorial</i> _____  <input type="radio"/> <i>Xiro postal</i>  <input type="radio"/> <i>Domiciliación bancaria</i>

#### Domiciliación bancaria

Data \_\_\_\_\_ Banco ou caixa \_\_\_\_\_  
 Número \_\_\_\_\_ Enderezo da axencia \_\_\_\_\_  
 Poboación \_\_\_\_\_  
 País \_\_\_\_\_ Número de conta \_\_\_\_\_

Estimados señores:

Rógolles que, ata novo aviso, aboen os recibos que lles presente a \_\_\_\_\_ con cargo á miña conta antes mencionada, en concepto de subscripción á revista **Administración & Cidadanía**.

SINATURA

Titular \_\_\_\_\_

Enderezo \_\_\_\_\_

Poboación \_\_\_\_\_ Código postal \_\_\_\_\_





