

VOL.2_nº2_2007_ Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

Sumario_

01 HÉCTOR CEBOLLA BOADO (Departamento de Socioloxía II, UNED), «*O impacto da concentración de estranxeiros sobre as capacidades cognitivas nos colexios españois*».**_02_** GERMÁN FERNÁNDEZ FARRERES (Universidad Complutense de Madrid), «*Os códigos de bo goberno das administracións públicas*».**_03_** XOAQUÍN FERNÁNDEZ LEICEAGA (Universidade de Santiago de Compostela), «*Reformas estatutarias e financiamento autonómico*».**_04_** M.ª FUENSANTA GÓMEZ MANRESA (Universidad de Murcia), «*As entidades urbanísticas colaboradoras*».**_05_** TERESIO POGGIO (Universidade de Trento), «*Sistemas de vivenda e benestar no sur de Europa*».**_06_** LUIS LINARES, RONY LINARES, ARTURO HERRADOR, ROBERTO GALÁN VIOQUE, EDUARDO GAMERO CASADO, DIEGO J. VERA JURADO (Universidad de Guatemala), «*Fortalecemento municipal e descentralización en Guatemala*».**_07_** MANUEL VILLORIA MENDIETA (Universidad Rey Juan Carlos), «*Sobre o concepto de ética pública e a súa xestión na Administración española*».
RECENSÍONS **_01_** CELESTINO GARCÍA ARIAS (Universidade de Santiago de Compostela): Parsons, Craig, 2007. *How to Map Arguments in Political Science*. Nova York: Cambridge University Press. **_02_** MIGUEL GONZÁLEZ-CARIDE (Universidade de Vigo): GRADÍN LAGO, CARLOS, CORAL DEL RÍO OTERO e OLGA CANTÓ SÁNCHEZ, 2006. *La distribución de la renta en Galicia: análisis territorial de la desigualdad y la pobreza*. A Coruña: CIEF, Centro de Investigación Económica e Financeira.

VOL.2_nº2_2007_ Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & ciudadanía.

Consello Editorial

_PRESIDENTE

CARLOS SUÁREZ-MIRA RODRÍGUEZ.
Director da Escola Galega de
Administración Pública.

_DIRECTOR

RAMÓN BOUZAS LORENZO.
Profesor titular de Ciencias Políticas e
da Administración [Universidade de
Santiago de Compostela].

Comité Científico

_Área de Ciencias Políticas

FERNANDO JIMÉNEZ SÁNCHEZ.
Profesor titular de Ciencias Políticas
e da Administración [Universidade de Murcia].

_Área de Ciencias da Administración

SALVADOR PARRADO DÍEZ.
Profesor titular de Ciencia Política e da
Administración [UNED].

_Área de Dereito Administrativo

JULI PONCE SOLÉ.
Profesor titular de Dereito Administrativo
(Universidade de Barcelona).

_Área de Dereito Constitucional

EVA SÁENZ ROYO.
Profesora axudante de Dereito Constitucional
[Universidade de Zaragoza].

_Área de Economía

SANTIAGO LAGO PEÑAS.
Profesor titular de Economía Aplicada
[Universidade de Vigo].

_Área de Socioloxía

FABRIZIO BERNARDI.
Profesor titular de Socioloxía [UNED].

_ Administración & Cidadanía publicase 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. Así mesmo, conta cunha 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>

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 Deseño, S.L.

IMPRIME:

Gráficas Salnés, S.L.

ISSN:

1887-0287

DEPÓSITO LEGAL: PO-510/06

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

Sumario



_ ARTIGOS	[7-191]
_ Héctor Cebolla Boado (Departamento de Socioloxía II, UNED), « O impacto da concentración de estranxeiros sobre as capacidades cognitivas nos colexios españois ».	[9-23]
_ Germán Fernández Farreres (Universidad Complutense de Madrid), « Os códigos de bo goberno das administracións públicas ».	[25-44]
_ Xoaquín Fernández Leiceaga (Universidade de Santiago de Compostela), « Reformas estatutarias e financiamento autonómico ».	[45-62]
_ M. ^a Fuensanta Gómez Manresa (Universidad de Murcia), « As entidades urbanísticas colaboradoras ».	[63-92]
_ Teresio Poggio (Universidade de Trento), « Sistemas de vivenda e benestar no sur de Europa ».	[93-113]
_ Luis Linares, Rony Linares, Arturo Herrador, Roberto Galán Vioque, Eduardo Gamero Casado, Diego J. Vera Jurado (Universidad de Guatemala), « Fortalecemento municipal e descentralización en Guatemala ».	[115-169]
_ Manuel Villoria Mendieta (Universidad Rey Juan Carlos), « Sobre o concepto de ética pública e a súa xestión na Administración española ».	[171-191]

_ RECENSIONES	[193-210]
_ Celestino García Arias (Universidade de Santiago de Compostela): Parsons, Craig. 2007. <i>How to Map Arguments in Political Science</i>. Nova York: Cambridge University Press	[195-204]
_ Miguel González-Caride (Universidade de Vigo): Gradín Lago, Carlos, Coral del Río Otero e Olga Cantó Sánchez. 2006. <i>La distribución de la renta en Galicia: análisis territorial de la desigualdad y la pobreza</i>. A Coruña: CIEF, Centro de Investigación Económica e Financeira.	[205-210]
_ SUMMARY	[211-213]
_ NORMAS DE PUBLICACIÓN	[215-216]
_ BOLETÍNS DE SUBSCRICIÓN	[217-218]



Artigos

O impacto da concentración de estranxeiros sobre as capacidades cognitivas nos colexios españois



& *Resumo/Abstract: Este traballo explora o impacto que a concentración de estudantes inmigrantes —e de orixe inmigrante— ten sobre o rendemento dos estudantes en España. O traballo utiliza a base de datos PISA na súa edición do 2003, que permite descontar do impacto bruto da concentración a influencia de varios factores relacionados coas características das escolas españolas, tales como a escaseza de recursos humanos e materiais destinados á docencia. O traballo demostra que o impacto da concentración difire notablemente en función da inclusión dos estudantes de orixe inmigrante nados en España ou non. Ademais, pódese concluir que o impacto da concentración é desigual entre materias (matemáticas, lingua e ciencias) e, ata certo punto, neutral unha vez que descontamos as diferenzas entre escolas.&*

& *Palabras clave: educación, inmigración, rendemento escolar, PISA, concentración de inmigrantes*

1. INTRODUCCIÓN

En todas as sociedades receptoras de inmigración, os asuntos relacionados coa integración escolar dos inmigrantes espertan un grande interese mediático e académico. O debate sobre inmigración e educación adoita desenvolverse en varias etapas. Nun primeiro momento abórdanse, polo xeral, aspectos loxísticos relacionados coa chegada ao sistema educativo de cohortes cada vez máis numerosas como consecuencia da inmigración. Posteriormente, ábrese o debate sobre a converxencia dos resultados educativos de inmigrantes e nativos, xa que, en case todas as economías capitalistas que reciben fluxos migratorios, os inmigrantes obteñen peores resultados escolares que os nativos (Statnat e Christensen, 2006), algo pouco desexable se se pretende asegurar a cohesión das sociedades futuras. En terceiro lugar, e case como consecuencia inmediata das implicacións que ten a brecha educativa entre inmigrantes e nativos, irrompe nas sociedades de acollida a polémica en torno ás consecuencias que, sobre o rendemento educativo dos nativos, ten a concentración de estudantes inmigrantes ou de orixe inmigrante. É neste terceiro bloque onde se contextualiza a análise que se presenta a continuación.

É ben sabido que España recibiu intensos fluxos migratorios desde mediados dos anos noventa (Izquierdo, 2001) e, sobre todo, desde o comezo da presente década (Garrido, 2005). A velocidade sen precedentes coa que aumentou o continxente que a poboación inmigrante representa sobre o total da poboación española é unha das características máis importantes que definen a España como país de inmigración. Este feito provocou que o debate sobre inmigración e educación fose precipitado e pouco organizado. O debate sobre os problemas loxísticos da escolarización de inmigrantes tivo pouco ou ningún percorrido, xa que, como é sabido, a crise da natalidade na que o país estivo somerxido durante anos propiciou que a chegada dos novos estudantes coincidise coa escolarización de cohortes menos numerosas de nativos (Arango e Carabaña, 1986). O segundo asunto que marcou a evolución sobre a integración educativa dos inmigrantes —os seus resultados escolares— tivo pouco fondo, agás algúns esforzos investigadores dignos de mención, como o realizado por Aparicio e Tornos (2003) ou o informe elaborado por UNICEF España para o valedor do pobo en 2003. A escaseza de traballos que utilicen mostras amplas dabondo débese, fundamentalmente, á inexistencia de datos que permitan desenvolver formulacións de investigación con conclusións que se poidan xeneralizar; cousa que, unha vez máis, tamén converte a España nunha excepción no contexto europeo. Con todo, podemos esperar que España non se diferencie en exceso do que acontece nos países que nos rodean, nos que se puido confirmar que os diferenciais educativos entre inmigrantes e nativos adoitan explicarse por un efecto composición de ambas as poboacións no esquema de clases (Schnepf, 2004; e, sobre todo, o número especial da revista *Ethnicities*, editado por Heath e Brinbaum, 2007). En España, Carabaña (2004) mantén conclusións con implicacións similares ao alí exposto.

Por último, o debate sobre o impacto da concentración de inmigrantes e fillos de inmigrantes nas escolas españolas estivo máis dominado polos medios de comunicación e as crenzas populares que pola investigación académica, a diferenza, unha vez máis, do que sucedeu nos máis dos países occidentais.

Mentres que para algúns autores a concentración de inmigrantes ten un impacto positivo para estes e mais os seus descendentes, outros sosteñen que a dirección deste efecto depende do grupo étnico ao que pertencen. Alén disto, moitos autores recoñecen que os

máis prexudicados pola concentración de inmigrantes son os nativos. A falta de acordo sobre a existencia dun impacto negativo asociado á concentración de inmigrantes só é unha das moitas limitacións desta literatura. Outra é a falta de claridade analítica que supón identificar unha asociación empírica entre concentración e baixo rendemento. Neste traballo preséntase unha análise ao respecto que pode aclarar algúns aspectos desta dimensión da integración escolar dos inmigrantes.

En varios países europeos chegouse a confirmar que a concentración de estudantes de orixe inmigrante nas escolas está asociada cun peor rendemento medio dos alumnos escolarizados nese centro (Crane, 1991; Felouzis, 2003; Ginther et al., 2000; Fekjaer e Birkelund, 2007; Cebolla Boado, 2007). Aínda que esta conclusión semella robusta, non existe consenso en torno á razón pola que concentración e baixo rendemento van da man. Varios son os procesos que poderían explicar esta regularidade. Nos últimos tempos, sociólogos e economistas tentaron confirmar a existencia de efectos de grupo ou presións por parte de pares para explicar por que escolarizarse con inmigrantes ou fillos de inmigrantes reduce en media o rendemento escolar dos alumnos nativos e, nalgúns casos, doutros inmigrantes. Este tipo de explicacións responde a unha literatura xurdida nos anos sesenta arredor da idea de que cada grupo social produce a súa propia «subcultura» e que, mentres que nalgúns casos —como o da clase media— se valora o esforzo, noutros —como o argumento da «cultura dos pobres»— desprézano. Estas explicacións tiveron moito predicamento na literatura sobre inmigración nos EUA, aínda que nos últimos tempos recibiron tamén algunha atención en Europa.

En segundo lugar, formulouse unha explicación alternativa que relaciona o peor rendemento dalgúns centros coas súas características institucionais. Este argumento sostén que os estudantes de orixe inmigrante asisten a escolas que contan con menos recursos. Isto podería suceder nun sistema educativo segmentado como o español, no que as escolas privadas (concertadas e totalmente privadas) teñen unha grande importancia. Pero hai outras razóns, como a posible existencia dunha repartición desigual dos recursos educativos entre as escolas dependendo do tamaño da poboación ou, dentro de cada concello, do barrio no que se localizan as escolas.

Dentro dos chamados efectos escola, os profesores poderían adaptar o seu nivel de esixencia ao dos estudantes de cada clase. Isto podería facer pensar que, se os estudantes inmigrantes tivesen problemas de aprendizaxe, os nativos que compartan con eles a clase estarían escolarizados nun medio menos esixente que o daqueles outros que compartan aulas con menos inmigrantes.

Este traballo ten dous obxectivos: por unha banda, medir o impacto da concentración de estudantes estranxeiros e fillos de inmigrantes sobre o rendemento escolar medio dos alumnos. Por outra, procúrase pescudar que parte deste efecto se pode deber a factores relacionados coas características dos centros educativos nos que están escolarizados os inmigrantes en España.

2. PISA 2003

Este estudo está realizado coa mostra española de PISA 2003, un dos escasos instrumentos dispoñibles que permite avaliar con algunha precisión o rendemento dos escolares españois e o impacto que a súa distribución en centros escolares ten sobre o mesmo. Con todo, como se explica deseguido, PISA 2003 non ofrece condicións óptimas para levar a cabo todos

os nosos obxectivos. A mostra PISA é representativa para a poboación de 15 anos escolarizada en cada un dos países da OCDE. Na maioría dos países incluídos no estudo, esta idade correspóndese co final da educación obrigatoria.

A mostraxe realizada por PISA toma como unidade as escolas. As mostras de cada escola son seleccionadas cunha probabilidade proporcional ao seu tamaño. Logo escóllense ao chou 35 alumnos pertencentes a cada establecemento. Como a poboación obxectivo se define por idades, é probable que haxa na mostra estudantes de distintos niveis (porque estean repetindo ou pola división natural da cohorte de 15 en dous cursos académicos). Aínda que a mostra de estudantes é aleatoria para cada escola, fíxose para maximizar o número de estudantes fronte ao de escolas. Por esta razón, PISA recomenda usar as características das escolas como atributos dos estudantes («PISA 2003 Data Analysis Manual: SPSS Users», 2003:125-8).

Por mor da pobre información que se recolleu durante a mostraxe sobre o status migratorio das familias, o noso traballo tense que limitar a analizar o impacto da concentración dos inmigrantes en xeral, sen desagregar por orixe nacional. Así, teremos a poboación de estudantes divida entre os fillos de dous nativos nados en España, os fillos dun pai ou nai nacido fóra e outro de nacemento español e, por último, aqueles casos en que os dous pais naceron fóra do país.

Táboa 1. Estudantes por status migratorio

	% da mostra
Individuo nace fóra de España	3,1
Fillo dun inmigrante	3,6
Fillo de dous inmigrantes	2,5

Nota: O total da mostra é 10.791.

Esta clasificación dos estudantes en función do seu status migratorio é cada vez máis utilizada no estudo do rendemento educativo dos inmigrantes, sobre todo en traballos sobre o rendemento na educación obrigatoria (Chiswick e DebBurman, 2004). Algúns destes autores sosteñen que o lugar de nacemento dos estudantes inmigrantes ou de orixe inmigrante (no país emisor ou de acollida) é menos relevante que se un ou os dous pais son inmigrantes. As familias mixtas de inmigrantes e nativos son unha fonte de asimilación (ou «aculturación») moi intensa, xa que o pai nativo suple as carencias en termos de capital humano específico do país de acollida do pai de orixe inmigrante (por exemplo, información sobre o sistema educativo).

É evidente que unha das limitacións deste traballo vén imposta polo tamaño das submostras de estudantes inmigrantes. Isto implica que os resultados obtidos da análise, que se presentan deseguido, poden carecer de forza estatística dabondo como para considerar as súas conclusións definitivas. PISA 2006 permitirá responder con moito máis fundamento ás preguntas que se formulan a continuación.

3. MÉTODO E VARIABLES

Unha das maiores vantaxes do estudo PISA é que, ao tomar as escolas como unidade de mostraxe e recoller información individual, permite estudar o impacto da escola sobre o ren-

demento dos estudantes. En concreto, ímonos centrar na puntuación obtida nunha serie de tests sobre matemáticas, lingua e ciencias. Para obtermos unha estimación razoable do impacto da concentración sobre os resultados nestes exercicios, calcularemos unha serie de regresións multinivel. Fronte ao tipo de especificación que permite unha regresión dun só nivel, este tipo de análises multivariantes permite ter en conta a distribución de individuos entre escolas. A regresión multinivel engádelle a unha regresión lineal (OLS) a posibilidade de explicar por separado a variación que existe no plano individual e no dos grupos (concellos, neste caso) para cada especificación do modelo. Por iso, mentres que a regresión estándar ignora a estrutura xerárquica das variables, o multinivel corrixe o nesgo que isto implica sobre os erros típicos e, xa que logo, sobre as probas de significatividade.

A regresión multinivel permite estimar tantos efectos aleatorios como se desexe. No noso caso só engadiremos un no intercepto da ecuación, de xeito que resulte en dous parámetros: un que mida o efecto medio das escolas e outro que introduza variación para podermos discernir canto importa asistir a cada escola concreta. Este tipo de regresión coñécese co nome de modelo de intercepto aleatorio. Todos os controis e variables independentes permanecen como efectos fixos, asumindo que non teñen efectos específicos en función do centro escolar do que falemos.

Como xa se mencionou, PISA ofrece unha serie de tres variables dependentes que, polo seu significado, son óptimas para o noso obxectivo. Falamos dos resultados obtidos polos alumnos nas materias de **matemáticas**, **lectura** e **ciencias**¹. Os seus rangos van de 0 a 800.

A porcentaxe de inmigrantes na escola foi calculada directamente sobre a porcentaxe de estranxeiros que hai nos 30 alumnos de media (desviación típica de 4,6), dos que PISA recolleu información en cada escola da mostraxe². Hai dúas formas de definir os inmigrantes para o cálculo desta porcentaxe. Podemos calcular tanto a % de estudantes nados fóra de España como a de fillos de país nados fóra do país. Aínda que a inmigración é unha realidade moi recente en España e a importancia das chamadas segundas xeracións é escasa en comparación con outros países próximos a nós, decidiuse operacionalizar esta variable aceptando como inmigrantes ás chamadas segundas xeracións para, deste xeito, aumentar as frecuencias de estudantes inmigrantes que podemos atopar en cada escola. As variables creadas seguindo ambos os criterios etiquétanse como «% **inmigrantes (1ª e 2ª xeración)**». Os resultados obtidos ao replicar as análises aquí presentadas, no caso de que restrinxísemos a definición de inmigrante e só nos fixásemos nos de primeira xeración, serían moi similares (mais o efecto negativo asociado á concentración aumentaría).

O impacto da concentración será medido, en primeiro lugar, en bruto, pero a continuación obteremos medidas netas, descontado o efecto doutras variables que puidesen ter tamén efecto sobre o rendimento. En primeiro lugar, o status migratorio do estudante; é dicir, se naceu fóra de España (**estudiante inmigrante**) e se é fillo dun inmigrante (**mixto**) ou de dous (**non mixto**), a súa **idade** (rango de 15,5 a 16,4) e **sexo** (1 mulleres, 0 homes). Xunto con esta información, consideraremos as características socioeconómicas do fogar no que vive o estudante: a educación dos pais³, unha medida do seu **capital cultural**⁴, a súa **estrutura familiar** (as familias monoparentais teñen o valor de 1, as demais 0) e a clase social definida a través da ocupación do cabeza de familia: bata branca cualificado, non cualificado, funda azul cualificado e non cualificado.

Logo de acadarmos unha estimación neta da importancia que a concentración poida ter sobre o rendimento escolar (controlado polas características demográficas e socioeconómi-

cas arriba detalladas), buscaremos reducir o coeficiente da concentración completando a especificación do modelo con variables que resuman as características da escola na que o estudante estea escolarizado. A **educación media dos pais dos alumnos da escola** foi calculada para cada unha delas utilizando a mostra dispoñible e rexistrando o nivel educativo máis alto dos pais (pai ou nai) en cada caso. A titularidade da escola tamén pode ser un factor importante (1 para a escola privada, 0 para as públicas).

Outras características dos centros escolares poden ser de certo interese, sobre todo se miden os recursos con que contan os centros. Tradicionalmente, PISA ofrece unha información moi rica nesta dimensión (Dronkers e Roberts, 2000). Para iso ímonos fixar en dous indicadores: un de recursos humanos e outro de recursos materiais. No primeiro apartado cabe utilizar a estimación que os directores dos colexios fixeron en relación co impacto que a **escaseza de profesores** puidese ter sobre as obrigas docentes do centro⁵. Alén desta medida subxectiva, podemos utilizar a **ratio entre profesores e alumnos**. Se temos en conta os recursos materiais, podemos utilizar tamén unha medida subxectiva que valore a **escaseza de material escolar**⁶; e, de novo, unha medida obxectiva como complemento á anterior: a **ratio de estudantes por ordenador**.

4. O IMPACTO DA CONCENTRACIÓN: RESULTADOS

Para a presentación dos resultados imos utilizar unha lóxica secuencial. Co fin de axilizar o texto, este traballo presenta unicamente os resultados obtidos para os exercicios de matemáticas. Pero os modelos estimados para lectura e ciencias están dispoñibles para a súa consulta.

O primeiro modelo presenta os resultados dunha regresión lineal estándar (OLS) na que os resultados en matemáticas se explican utilizando só a porcentaxe de alumnos estranxeiros como variable «explicativa». Este modelo ignora a natureza xerárquica dos datos (é dicir, a distribución dos alumnos por escolas). O segundo modelo replica a mesma especificación, utilizando unha regresión multinivel na que os alumnos da mostra están distribuídos en 309 colexios. Así, podemos comparar o coeficiente da porcentaxe de alumnos estranxeiros co obtido nun modelo no que non se ten en consideración a súa pertenza a diferentes escolas. O terceiro modelo introduce os controis e variables explicativas do nivel micro (status do inmigrante, educación dos pais e a súa clase social, idade do alumno, capital cultural e unha variable dicotómica para as familias monoparentais). O cuarto modelo completa a especificación coa información relevante que resume o perfil socioeconómico do alumnado, a titularidade do centro e os recursos materiais e humanos con que conta a escola.

Ao poder comparar a variación que supón en cada coeficiente estimado para a porcentaxe de alumnos de orixe estranxeira, poderemos saber que impacto ten sobre a mesma a existencia de diferenzas contexto en que se escolarizan inmigrantes e nativos. É dicir, poderemos ver se a desvantaxe asociada co feito de estar escolarizado nun centro con máis estranxeiros se debe á concentración xeral de familias desfavorecidas nese centro, ou se ben se pode relacionar coa escaseza de recursos do centro. Vexamos na seguinte táboa como cambia o impacto da concentración de estranxeiros para cada innovación na especificación do modelo base estimado para os resultados en matemáticas.

Táboa 2. O impacto da concentración nas probas de matemáticas

		Modelo 1 (OLS)	Modelo 2 (multinivel)	Modelo 3 (multinivel)	Modelo 4 (multinivel)
% estranxeiros (1ª e 2ª xer.)		-79,40*** 13,8	-78,88* 34,9	-39,82 28,3	-41,48 * 23,4
Status migratorio (ref. nativos)	Inmigrante			-15,21** 6,9	-14,10** 6,9
	Mixto			-9,67** 4,6	-9,89** 4,6
	Non mixto			-21,76***	-22,57***
Idade				11,83*** 2,8	12,00*** 2,7
Sexo				14,64*** 1,6	14,33*** 1,6
Características socioeconómicas fogar	Educación dos pais		2,93*** 0,5	2,31*** 0,5	
	Capital cultural			21,83*** 1,1	21,16*** 1,1
	Monoparental			-9,65*** 2,2	-10,24*** 2,2
	Bata branca s/cualificación		-8,35*** 2,1	-7,09*** 2,1	
	Funda azul c/cualificación		-17,06***	-14,73*** 2,4	
	Bata branca s/cualificación		-16,25***	-14,39*** 2,8	2,4 2,8
Características da escola	Educación media pais escola		17,04*** 2,0		
	Colexio privado				6,95 4,7
	Escaseza profesores matemáticas		2,64		1,9
	Ratio estudantes por profesor		-0,81		0,4
	Ratio estudantes por ordenador		-107,66***		23,6
	Escaseza de materiais			-5,63***	1,9
Constante		503,66*** 1,2	501,71*** 3,1	304,59*** 43,9	252,22*** 44,6
F / Chi²		32,98***	5,08***	870,39***	999,24***
N		8050	8050	8050	8050
Número de colexios			304	304	3 0 4
Media obs. por colexio			26,5	26,5	2 6 , 5
Sigma (u) (entre escls)			36,82	28,77	2 1 , 9 9
			1,7	1,5	1,3
Sigma(e) (entre alumnos)			72,23 0,6	68,88 0,6	6 8 , 8 7 0,6
Inter-class- correlation			33,8%	29,4%	2 3 , 3 %
Rho			0,21	0,15	0,09

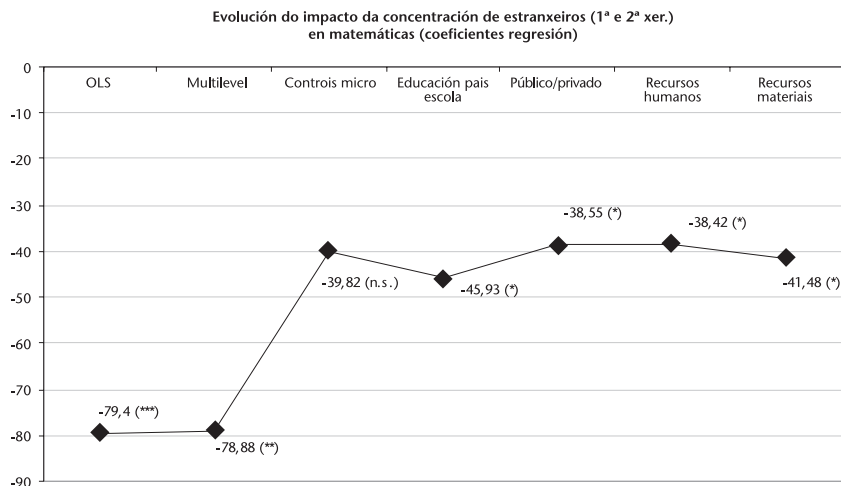
Lenda: coeficiente e erro estándar; * p.<.1; ** p<.05; *** p<.01.

O primeiro modelo ofrece unha estimación altamente negativa, e estatisticamente moi significativa, da porcentaxe de estudantes estranxeiros nas escolas sobre os resultados obtidos nas probas de matemáticas (-79,40, sendo o rango da variable dependente entre 150 e 734 puntos en total). Se, ademais, temos en conta a natureza xerárquica dos datos na regresión multinivel presentada no modelo dous, vemos que este coeficiente practicamente se mantén estable (-78,88), aínda que o seu nivel de significatividade estatística é moito máis baixo. Este primeiro modelo suxire que, na mostra española de PISA 2003, arredor do 33% da variación nos resultados escolares se debe a factores que diferencian aos colexios entre eles.

No terceiro modelo, podemos ver como os controis seleccionados de entre os dispoñibles no nivel micro reducen o coeficiente a -39,82 e converten este efecto en estatisticamente non significativo ($P > |z|$ 0,2). O impacto destes controis individuais é o anticipado en todos os casos. A condición de inmigrante reduce de forma significativa os resultados obtidos en matemáticas, pero son claramente os fillos de dous inmigrantes (é dicir, os fillos de parellas mixtas) os que concentran unha maior desvantaxe. A idade ten un impacto positivo e o sexo (ser muller) tamén. Estes dous efectos tamén son estatisticamente significativos. A educación dos pais e o capital cultural acumulado no fogar teñen un efecto positivo sobre o rendemento. As familias monoparentais, como era de esperar, implican en media un menor nivel de rendemento. Finalmente, as tres *dummies* introducidas para medir o impacto da clase social son significativamente negativas, sendo a categoría de referencia ser cualificado de bata branca.

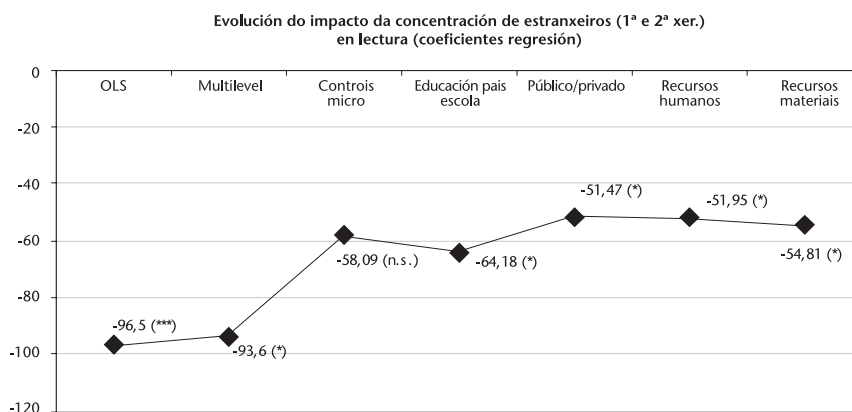
Unha vez que controlamos polas características do centro escolar, vemos que o impacto da concentración se mantén máis ou menos estable, só que agora o efecto é, de novo, estatisticamente significativo. Contra o que cabería esperar, non todas as características da escola teñen un efecto claro sobre o rendemento. Podémolo confirmar para a orixe social media do alumnado e para a escaseza de recursos materiais, pero non para a escaseza de recursos humanos nin para a titularidade do centro, dada a presente especificación do modelo. Cos mesmos datos que se utilizan nesta análise, Salido chegou á conclusión de que a orixe socioeconómica dos estudantes e a titularidade do centro no que están escolarizados son dous dos factores máis importantes á hora de explicar a desvantaxe educativa en España (Salido, 2007). Cómpre termos en conta que a titularidade do centro e o perfil socioeconómico do alumnado son dúas variables moi relacionadas entre si.

En resumo, os controis e variables independentes que se introduciron nestes modelos lograron explicar a metade da desvantaxe asociada aos colexios nos que se escolarizan máis estranxeiros. A continuación, fixémonos con máis detalle na evolución que ten o impacto da concentración a medida que descontamos cada un dos efectos que introducimos previamente na nosa estimación. Para iso, imos empregar unha serie de gráficos que resumen a evolución do parámetro concentración a través das distintas especificacións da ecuación. Non nos imos fixar só nos obtidos para os resultados en matemáticas, senón tamén nos de lectura e ciencias.



Lenda: n.s. non significativo; * p.<.1; ** p.<.05; *** p.<.01.

Como se pode ver no primeiro gráfico, a metade da desvantaxe que podemos asociar inicialmente á concentración de estudantes de orixe inmigrante nas escolas explicárase por un efecto composición de clase social e doutras características sociodemográficas, xa que, no modelo no que introducimos os controis micro (o modelo 3 da nosa táboa 2), o efecto da concentración se reduce enormemente e deixa de ser estatisticamente significativo; pero isto último non parece ser unha conclusión robusta, pois, como se ve a continuación, é algo que depende enormemente da especificación do modelo. O importante é que, segundo imos completando a lista de características dos centros, a concentración conserva o seu impacto significativo e mais o seu nivel de significatividade estatística. É dicir, algo do que produce o impacto negativo da concentración queda sen estar explicado nestes modelos; polo tanto, parece deberse a características non observadas.

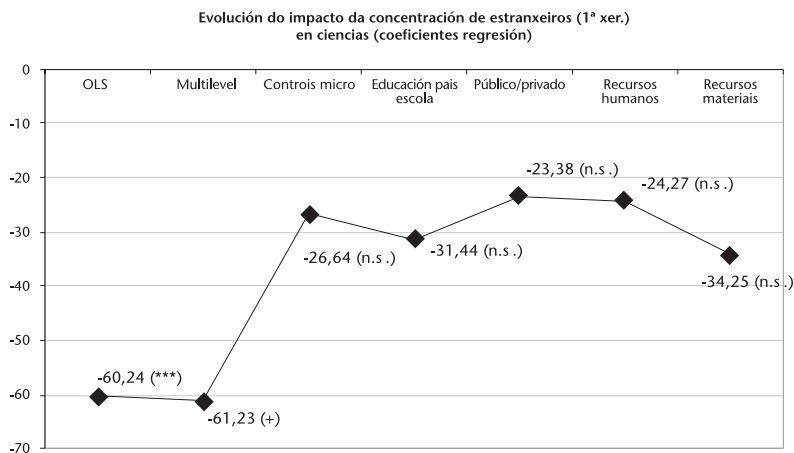


Lenda: n.s. non significativo; * p.<.1; ** p.<.05; *** p.<.01.

Algo moi similar ao descrito para os resultados en matemáticas acontece no caso dos modelos estimados para lectura. Como podemos ver, tamén aquí se confirma a existencia dun efecto bruto negativo e estatisticamente significativo para as notas en lectura. Este efecto redúcese de forma evidente (só que esta vez menos do 50%) unha vez que controlamos polas características sociodemográficas do alumno e do seu fogar. O efecto recupera un nivel mínimo de significatividade estatística logo de engadírmolle á ecuación algunhas das variables que describen os centros escolares. O efecto da concentración queda, tamén aquí, sen explicar de forma completa.

Algo que si semella importante salientar é que o impacto da concentración de estudantes de orixe inmigrante é máis elevado cando se trata de materias relacionadas coa lingua. Isto é lóxico, dado que é aí onde os estudantes inmigrantes e de orixe inmigrante teñen unha desvantaxe comparativa máis evidente cos nativos. Neste caso, o coeficiente estimado para a porcentaxe de inmigrantes é estatisticamente máis significativo que no caso anterior.

Pasemos, agora, a fixarnos no impacto que ten a concentración nas materias relacionadas coas ciencias.



Lenda: n.s. non significativo; + p<.10; * p<.05; ** p<.01; *** p<.001.

Queda claro, á vista do gráfico que describe a evolución do parámetro concentración a través de distintas especificacións, que o efecto da concentración só é significativo nun modelo no que non teñamos en conta a estrutura xerárquica dos datos, é dicir, nunha regresión lineal estándar. Unha vez que reestimamos este parámetro nunha regresión multinivel, o coeficiente mantense estable no tocante ao seu tamaño, pero perde significatividade e sitúase no limiar do 10%. Como sucedía nos casos de matemáticas e lectura, vemos que o tamaño do parámetro concentración se reduce de forma drástica ao controlar polas características do estudante e do fogar no que vive, e permanece sen apenas cambios ao considerar as características da escola á que asiste.

Cómpre salientar, unha vez máis, que o tamaño do efecto concentración é moi inferior no caso dos exercicios de ciencias en comparación co que podemos ver para as matemáti-

cas e a lectura. É dicir, parece que a concentración é especialmente prexudicial sobre o rendemento dos estudantes nalgunhas materias, pero non noutras.

Logo de medir o impacto negativo da concentración de estudantes de orixe inmigrante, cabe preguntarse se este efecto é similar para os estudantes inmigrantes e para os nativos. É importante sinalar que non existe ningún efecto interactivo entre o parámetro estimado para os estudantes nados fóra de España e a porcentaxe de inmigrantes. Isto quere dicir que a pendente do efecto estimado para esta variable contextual é igual para inmigrantes que para nativos. Os modelos nos que se estimou esta interacción non se presentan, dado que o efecto non é estatisticamente significativo. O impacto da concentración é igualmente negativo para o rendemento dos estranxeiros e dos españois.

5. RESUMO E DISCUSIÓN DOS RESULTADOS

Como se puido ver nas análises presentadas no apartado anterior, confirmamos a existencia dun efecto negativo e estatisticamente significativo da concentración de estudantes de orixe inmigrante sobre o rendemento medio dos alumnos que asisten a unha escola dada.

Pero, máis aló da importancia que ten este efecto en bruto, puidemos ver que gran parte da desvantaxe inicial, que se pode asociar ás escolas nas que a porcentaxe de estudantes inmigrantes é máis alta, queda explicada por un efecto composición relacionado coa distribución de inmigrantes e nativos no esquema de clase.

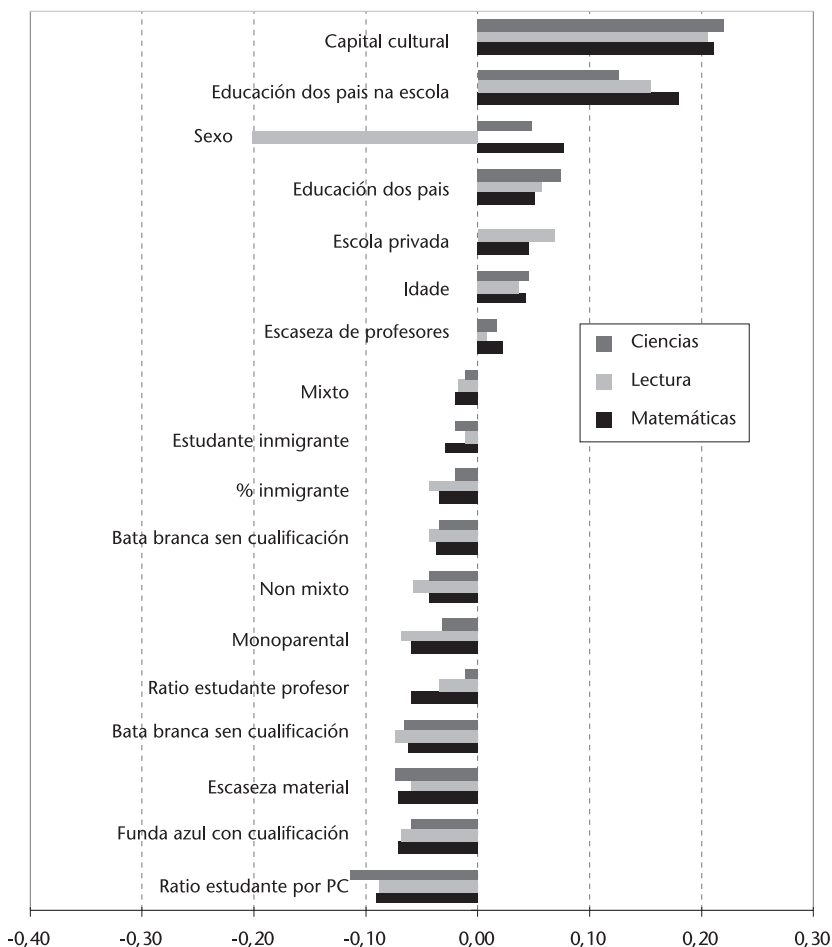
Outra das conclusións relevantes deste estudo é a demostración de que a concentración ten un impacto de magnitude diferente para cada unha das materias que tratamos neste traballo. De forma consistente, os coeficientes de concentración estimados para os modelos nos que lectura é a variable dependente son moito maiores que aqueloutros estimados para matemáticas, e máis aínda para os de ciencias. Esta ordenación do impacto da concentración de estranxeiros non pode sorprender demasiado se pensamos que é precisamente en lingua onde moitos estudantes estranxeiros teñen un hándicap máis importante. Malia todo, o efecto en matemáticas tende a ser tamén negativo e estatisticamente significativo.

É importante lembrar que a concentración de estudantes estranxeiros non semella ter un impacto significativo sobre os tests realizados en ciencias. No caso desta materia, parece non importar que se estea escolarizado nun colexio con ou sen estranxeiros, unha vez que temos en conta (controlamos por) as diferenzas na orixe social do alumnado. Só nos exercicios de matemáticas e lectura a concentración de inmigrantes ten un impacto neto negativo, alén das características das escolas —diversidade de recursos humanos e materiais, a fractura entre escolas públicas e privadas e a orixe do alumnado escolarizado no colexio—. Isto quere dicir que, mesmo tendo en conta que os inmigrantes adoitan escolarizarse en colexios nos que o perfil socioeconómico dos nativos é baixo, a súa concentración supón unha desvantaxe engadida.

Sinalemos tamén que este impacto neto da concentración de estranxeiros é idéntico para os estudantes nados en España e fóra; é dicir, que non existe un efecto diferencial na desvantaxe engadida da concentración sobre o rendemento, como anuncian moitos sociólogos da inmigración na literatura norteamericana.

Os coeficientes das regresións multinivel foron estimados sobre a máxima verosimilitude, polo que a súa interpretación é moito menos intuitiva. Co fin de facilitar a interpretación dos coeficientes, e sobre a base da última especificación, obtivéronse estes coeficientes estandarizados, perfectamente comparables entre si (teñen escalas harmonizadas)⁷.

Coefficientes estandarizados (concentración 1ª e 2ª xeración)



Como podemos ver, a magnitude do efecto da concentración de estranxeiros é moderada se a comparamos co impacto que teñen outras das variables que tamén incluímos na especificación dos modelos. Queda claro que as variables que conservan maior potencial explicativo no modelo no que a especificación é máis completa son a educación dos pais e o capital cultural acumulado no fogar. Xunto a estes factores, o sexo do estudante, sobre todo nas probas de lectura, ten tamén un impacto determinante. O impacto das demais variables é relativamente modesto, incluído o da concentración de inmigrantes nas escolas. Sen ir máis lonxe, a concentración ten un efecto moito menor que o da educación media dos outros pais con fillos que asisten á mesma escola.

Por último, cómpre lembrar que o traballo deixou certa cantidade de varianza non explicada, asociada á concentración de estranxeiros. Esta variación non parece estar asociada con características individuais nin co contexto escolar. Novas versións do estudo permitirán replicar estas análises cunha submostra de estudantes inmigrantes e de orixe inmigrante, maior que a que ofreceu o estudo no 2003.

Notas

- 1 S PISA ofrece cinco indicadores para cada un deles. En cada caso, os cinco foron agregados utilizando unha análise factorial (*eigen-value* para matemáticas: 4,42; para lectura: 4,05).
- 2 Por razóns técnicas, as estimacións que se presentan a continuación foron realizadas sobre unha mostra na que se eliminaron cinco colexios (tres con menos de dez casos e dous *outliers* nos que había máis do 50% de estranxeiros e menos de 15 alumnos en total).
- 3 O valor máis alto (do pai ou da nai) na clasificación ISCED (Clasificación Internacional Normalizada da Educación) da UNESCO (valores entre 0 [ningunha educación] e 6 [universidade]).
- 4 Variable construída utilizando varios indicadores relacionados coa posesión no fogar familiar de material cultural (un ordenador, acceso a internet, literatura, poesía e arte; *eigen-value*: 1,22). Estes indicadores foron agregados nunha única variable utilizando análise factorial.
- 5 Resposta dada polos directores de cada centro á seguinte pregunta: «Cre vostede que a docencia no seu centro se ve negativamente afectada pola escaseza de profesores de [matemáticas, ciencias, lectura]? (1: En absoluto; 4: Moito)».
- 6 É o resultado de unir varias preguntas formuladas aos directores dos centros escolares (1: En absoluto; 4: Moito). A lista de materiais sobre os que se formulou esta pregunta engloba: ordenadores, software, calculadoras, material de biblioteca, libros de texto, aulas, edificios, sistema de calefacción, material audiovisual, material de laboratorio, outros materiais.
- 7 Para isto non se puido empregar o multinivel. Os coeficientes estandarizados proceden dunha regresión lineal (OLS).

BIBLIOGRAFÍA

- APARICIO GÓMEZ, R. e Andrés Tornos Cubillo. 2003. *Hijos de inmigrantes que se hacen adultos: marroquíes, dominicanos, peruanos*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- ARANGO, J. e Julio Carabaña Morales. 1981. «Demography and higher education in Spain: Does demography matter?» en *European Journal of Education* 16:307-324.
- CARABAÑA MORALES, J. 2004. «Natalidad, inmigración y enseñanza», en ICE: *consecuencias de la evolución demográfica en la economía* 815:81-103.
- CEBOLLA BOADO, Héctor. 2007. «Immigrant concentration in schools: peer pressures in place?», en *European Sociological Review* 23:341-356.
- CHISWICK, B. e Noyna DebBurman. 2004. «Educational attainment: analysis by immigrant generation», en *Economics of Education Review* 23:361-379.
- CRANE, J. 1991. «The Epidemic Theory of Ghettos and Neighbourhood Effects on Dropping Out and Children Childbearing», en *American Journal of Sociology* 96:1226-1259.
- DRONKERS, J. e Peter Roberts. 2003. «The Effectiveness of Public and Private Schools from a Comparative Perspective», en *EUI Working Papers* 2003.
- DEFENSOR DEL PUEBLO. 2003. «La escolarización del alumnado de origen inmigrante en España: análisis descriptivo y estudio empírico». Madrid: Defensor del Pueblo.
- FEKJAER, N. S. e Gunn Elisabeth Birkelund. 2007. «Does the ethnic composition of upper secondary schools influence educational achievement and attainment? A multilevel analysis of the Norwegian case», en *European Sociological review* 23(3):309-324.
- FELOUZIS, GEORGE. 2003. «La ségrégation ethnique au collège et ses conséquences», en *Revue Française de Sociologie* 44:413-447.
- GARRIDO MEDINA, L. 2005. «La inmigración en España», en *Tres décadas de cambio social en España*, pp. 127-164, editado por Juan Jesús González e Miguel Requena. Madrid: Alianza Editorial.
- GINTHER, D., Robert Haveman e Barbara Wolfe. 2000. «Neighborhood Attributes as Determinants of Children Outcomes», en *Journal of Human Resources* 35:603-42.
- HEATH, Anthony e Yaël Brinbaum (eds.). 2007. «The New Second Generation», en *Ethnicities* 7, (número especial).
- IZQUIERDO ESCRIBANO, A. 2001. «Epílogo: La política hacia dentro o el sistema de inmigración irregular en España», en *Perdiendo el control. La soberanía en la era de la globalización*, pp. 107-137, editado por Saskia Sassen. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- SALIDO CORTÉS, O. 2007. «El Informe PISA y los retos de la educación en España», en *Documento de Trabajo de la Fundación Alternativas* 126/2007.
- SCHNEPF, S. V. 2004. «How Different are immigrants? A cross-country and cross-survey analysis of educational achievement», en *IZA Discussion Paper* 1398.
- STATNAT, P. e Gayle Christensen. 2006. *Where immigrant students succeed –A comparative review of performance and engagement in PISA 2003*. París: OECD.

Os códigos de bo goberno das administracións públicas*



& **Resumo/Abstract:** *Nos últimos anos están proliferando os chamados códigos de bo goberno das administracións públicas. Tras recordar que a finalidade de garantir un bo goberno dos asuntos públicos é desde hai xa tempo unha constante histórica, directamente vinculada ao problema da ética pública, pásaselle revista ao contido dos referidos códigos e, en especial, ao aprobado por Acordo do Consello de Ministros do 25 de febreiro de 2005. Tras iso, alértase sobre os efectos meramente propagandísticos que con frecuencia adoitan encerrar este tipo de normas, máxime cando de xeito simultáneo non se adoptan as axeitadas medidas organizativas e funcionais que por si mesmas poden impedir ou, polo menos, dificultar as malas prácticas. Confiarlle exclusivamente o bo goberno á ética persoal dos gobernantes e servidores públicos e esta ao que dispoñan os códigos de conduta pública é, sinxelamente —conclúe o autor—, unha aposta demasiado arriscada. De aí que sexa necesario, como presuposto inescusable, contar con regras coherentes, claras e precisas, cuxo estrito cumprimento quede ademais firmemente garantido. Un presuposto que esixe de xeito urxente a adopción doutro tipo de medidas que atallen o proceso de degradación crecente do sistema xurídico-público. Sen esa fundamental corrección, os códigos de bo goberno de pouco servirán.***&**

& **Palabras clave:** Códigos de bo goberno, ética pública, membros do Goberno e altos cargos, Función Pública

1. PRELIMINAR: SOBRE A EUFORIA POLA ÉTICA PÚBLICA E A IMPLANTACIÓN DE CÓDIGOS DE BO GOBERNO

A expresión «bo goberno» (*good governance*) está agora de moda. O final de século recu-perou con forza un vello termo, «bo goberno», como principio reitor das organizacións públi-cas e tamén privadas.

Os códigos de bo goberno proliferaron tanto no sector público coma no privado. En España, nesta mesma lexislatura (2004-2008), para o ámbito societario adoptouse o «Código de Buen Gobierno de las Sociedades Cotizadas», froito do traballo dun grupo constituído na Comisión Nacional do Mercado de Valores, sobre a base das recomendacións dos informes Olivencia e Aldama.

Tamén no ámbito público se acordaron códigos semellantes. Desde o Ministerio de Administracións Públicas impulsouse a elaboración do «Código de Buen Gobierno de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado», final-mente aprobado por Acordo do Consello de Ministros do 18 de febreiro de 2005. E, así mesmo, por Acordo do Consello de Ministros do 25 de febreiro de 2005 ordenóuselles ao Ministerio de Economía e Facenda a elaboración dun código de boas prácticas nas empresas públicas e ao Ministerio de Administracións Públicas un código de conduta para os empregados públicos involucrados en procesos de contratación.

Por outra banda, a recente Lei 7/2007, do 12 de abril, do estatuto básico do empregado público, dedícalles o seu capítulo VI (artigos 52 a 54) aos deberes dos empregados públicos e fixa as pautas de conduta a que deben atermos, presentándose esa regulación, segundo a propia exposición de motivos da lei, como unha novidade, ata como un fito na lexislación funcional, o que seguramente non deixa de ser de maneira evidente esaxerado. Di así: «Por vez primeira establécese na nosa lexislación unha regulación xeral dos deberes básicos dos empregados públicos, fundada en principios éticos e regras de comportamento, que consti-túe un auténtico código de conduta.». E engade: «Estas regras inclúense no Estatuto con fina-lidade pedagóxica e orientadora, pero tamén como límite das actividades lícitas, cuxa infracción pode ter consecuencias disciplinarias, xa que a condición de empregado público non só comporta dereitos, senón tamén unha especial responsabilidade e obrigas específicas para cos cidadáns, a propia Administración e as necesidades do servizo. Este, o servizo públi-co, aséntase sobre un conxunto de valores propios, sobre unha específica “cultura” do públi-co que, lonxe de ser incompatible coas demandas de maior eficiencia e produtividade, é preciso manter e tutelar, hoxe coma onte.».

Posto en circulación o que non sería esaxerado cualificar como «a nova ideoloxía do bo goberno», a súa expansión foi fulgurante, pois obtivo grande éxito. Resulta aconsellable —pois, desde logo, dá lustre— contar cun código de bo goberno. E así, as comunidades autónomas, as deputacións provinciais e entidades locais, as entidades instrumentais destas, as empresas públicas e, incluso, ata as federacións deportivas, non dubidaron en se incorpo-rar a esa corrente. Claro é que, en moitos casos, a «complexidade» do asunto merece o oportuno encargo á unha consultora privada para a súa elaboración a través do correspondente contrato de asesoramento e servizos, xustamente poñendo con iso de manifesto o que de xeito evidente é a antítese dunha boa práctica de goberno e administración.

Ata os canonistas comezaron a teorizar sobre o dereito dos fieis ao bo goberno na Igrexa Católica, como así o proba o traballo, entre outros, de Miras (1999: 367 e ss.).

A expresión tamén é de dominio común nas organizacións internacionais. O Banco Mundial, o Fondo Monetario Internacional e o Programa de Nacións Unidas para o Desenvolvemento izaron a bandeira do bo goberno; bo goberno —adoita afirmarse en todos os informes— que, entre outras consecuencias, require «participación pública» a fin de asegurar que as prioridades sociais e económicas estean baseadas nun amplo consenso social. Pero, en realidade, en todos os consellos e propostas que eses informes conteñen, xunto á chamada ao aumento da participación democrática dos individuos e dos pobos nos procesos de toma de decisións, a garantía do seu dereito ao desenvolvemento atopa a receita máxica da desregularización dos mercados e a privatización. A boa gobernanza, ao cabo, ademais dos principios éticos e de conduta dos funcionarios e gobernantes, esixe un recorte importante das funcións públicas e, xa que logo, dos aparellos organizativos públicos.

Que dicir, en fin, dos convenios internacionais contra a corrupción (convención americana subscrita no marco da Organización de Estados Americanos en 1996) e dos numerosos códigos e regulamentos de ética que en toda América Latina se aprobaron nos últimos dez anos. A preocupación é hoxe xeral e, desde calquera formulación, ninguén dubida en enarborar a bandeira da ética pública. Tamén en Brasil, xa en 1992, se formulou, en desenvolvemento do artigo 37 da Constitución de 1988, un código xeral de conduta dos axentes públicos brasileiros que foi concretado no plano dos procedementos e as sancións pola Lei 8429/1992 (a cal, por certo, foi obxecto dunha completa análise por Medina, 2007).

Non deixa de ser significativo, de todos os xeitos, que este fervor polos códigos éticos ou de bo goberno se produza á vez que a corrupción política campa cada vez máis ao seu aire. Unha corrupción que presenta tendencias en verdade singulares polo seu propio carácter sistemático, cada vez máis interiorizada polo sistema, coma se se tratase, ao cabo, dun elemento máis do sistema co que necesariamente hai que convivir.

Algúns xa o sinalaron con claridade hai tempo: «Los españoles —dixo Nieto (1997: 8)— sentimos que la corrupción nos rodea, que la política y la Administración, como la economía y la sociedad están corrompidas hasta la médula; pero vivimos desconcertados sin lograr asumir lo que está pasando». E non falta tampouco certo pesimismo: «No obstante la reacción social —escribiu García de Enterría (2002: 83)—, estas prácticas corruptas (algunas de las cuales, como en el tercer mundo y en más de un país latinoamericano, han llegado a producir la ruina, sin paliativos, de las respectivas economías nacionales), los politólogos y analistas sociales, lejos de prever su control y paulatina desaparición, hablan de que “la corrupción se incrementará en el futuro”, facilitada por la mundialización de la economía y el desarrollo tecnológico».

En España, a corrupción vinculada en especial ao urbanismo alcanzou cotas preocupantes. Os escándalos son continuos e, seguramente, o que transcende é a punta do iceberg. O financiamento dos partidos e das propias entidades locais atopou no exercicio das potestades urbanísticas un filón inesgotable na medida en que a demanda de vivenda —en moitos casos, de segunda e ata terceira vivenda— siga facendo presión. Non se trata xa de prácticas corruptas illadas ou esporádicas, senón de prácticas progresivamente institucionalizadas, cada vez máis interiorizadas polo sistema e, xa que logo, pola propia sociedade, o que determina que non sexa infrecuente, por exemplo, que os alcaldes corruptos gañen as eleccións por maioría absoluta. A súa erradicación suscita, en consecuencia, retos de tal envergadura que parecen transcender das solucións mesmas que o Dereito por si só poida achegar.

Advertiuo González Pérez (2006: 61): «Soy consciente de la imposibilidad de la tarea, sin una radical renovación de la sociedad.».

2. PERO, QUE HAI DE NOVO EN TODAS ESTAS FORMULACIÓN S?

Como en tantas outras cousas, a expresión «bo goberno» afunde as súas raíces na historia. O bo goberno é expresión e principio fundamental de toda organización social e, en particular, pública. Presente xa en Platón e Aristóteles, tamén en Cicerón e Séneca, ha facela súa, así mesmo, o cristianismo; sobre ela teorizará o tomismo e ha retomala toda a literatura prehumanista (Juan de Viterbo, Guido Faba, Brunetto Latini). Desde o ideal de goberno republicano, en fin, chegará ao pensamento político moderno e, na posmodernidade na que nos atopamos, rexurdiu cunha innegable forza.

A expresión aparece, así mesmo, en obras tan singulares como *El primer nueva corónica y buen gobierno*, de Felipe Guaman Poma de Ayala (Waman Puma) (ed. Siglo XXI, Nuestra América, 1980; ed. crítica de John V. Murra e Rolena Adorno), obra escrita en quechua hai aproximadamente case catro séculos (1583-1615) e dirixida a Felipe III, na que o indíxena Waman Puma plasma os seus «consejos para el buen gobierno del virreinato limeño, del Perú colonial». Ou tamén na obra de Antonio Cáceres Pacheco, que en 1557 publica a súa *Arte del buen gobierno municipal* (reed. a cargo de Justo García Sánchez, Universidade de Oviedo, 2000).

Ademais, a potencialidade e forza expansiva do ideal do bo goberno tivo reflexo na iconografía política. Os frescos do bo goberno de Ambrogio Lorenzetti (1337-1340), que representan alegoricamente o bo e o mal goberno, na gran sala de xuntas de goberno do Palazzo Comunale de Siena, constitúen unha manifestación de primeira orde que non por coñecida deixou de suscitar ata hoxe en día a atención e o interese teórico e doutrinal. Por certo que as ideas e a intencionalidade política do autor dos frescos foron analizadas por García Pelayo (1991: 1229) e o mesmo fixo o profesor de Oxford Quentin Skinner no seu traballo *Los frescos del Buen Gobierno de Ambrogio Lorenzetti. El artista en filosofía política*, que, traducido xa a diversas linguas, en breve contará a tradución ao español cun estudo introdutorio do constitucionalista Eloy García.

Descrición: Catro enormes cadros de grandes dimensións pintados nas paredes do pazo. Cada un, dun tamaño de 3 por 14 metros. Na parede norte está representado o «bo goberno», caracterizado por pazos ameados en perfecto estado de conservación, gran cantidade de torres, casas con pisos no alto e prósperas tendas na planta baixa, fachadas de residencias de bo gusto, terrazas de distintas cores onde os cidadáns gozan moderadamente da comida e a bebida. O cadro reflicte a intensa trasfega dos comerciantes, os mercadores, os albaneis dilixentes que constrúen novos edificios e un grupo de raparigas que bailan en coro festexando o benestar e a prosperidade dos habitantes da cidade. No campo circundante vense pastores que conducen rabaños ben alimentados a través de portas fortificadas, un grupo de cazadores que abandona a cidade montados en briosos cabalos, aldeáns que concorren nos seus burros para revender fardos cargados de produtos do campo e a horta. Na vasta paisaxe de outeiros distínguense campos ben provistos, viñedos ordenados, oliveirais e campos froiteiros apracibles e pequenas granxas nas inmediacións de castelos e próximas a bosques e ladeiras fragueiros. Na parede oeste dáse unha explicación de por que se conseguen os efectos do bo goberno na cidade e o campo. O gobernante está personificado pola Sabedoría, con rostro bondadoso pero enérxico ao tempo, a cuxa esquerda está sentada a Xustiza, que sostén unha balanza, e á dereita a Concordia, acompañadas polas virtudes polí-

ticas do bo goberno: a magnanimidade e a paz social. Pola contra, na parede oposta está representado o mal goberno, presidido por un gobernante con rostro sombrío e aspecto demoníaco (cellas arqueadas), mal trazado e vestido con roupas escuras. En lugar de Sabedoría atribúeselle Poder Omnímodo, cun tizón nas súas mans presto para ameazar aos súbditos e unha copa enorme para recibir os seus tributos. Este mal gobernante está rodeado polos peores vicios que ocasionan as consecuencias negativas dun mal goberno, carente de orde. Á súa dereita están representadas a Crueldade, a Envexa e o Rancor. Á esquerda atópase a Cobiza, a Vaidade e a Arrogancia. A Xustiza aparece agrilloada coas súas mans atadas e aos pés do Poder Omnímodo. Os roubos, os actos de violencia e os crimes están reflectidos con gran detalle porque son consecuencia da impiedade e do apoio oficial.

3. A MULTIVOCIDADE DE SIGNIFICADOS DO «BO GOBERNO»

Non é necesario proseguir con máis datos. Abonda cos expostos, entre outros moitos máis, para darnos conta de que a expresión «bo goberno» adoce de precisión ou, se se quere, encerra múltiples perspectivas e significados. Permite reconducir a ela moi diversos contidos e aspiracións. Desde aspectos estruturais e organizativos a esixencias persoais e subxectivas dos representantes e servidores públicos, relacionándose tamén directamente coa teoría do Estado e a súa organización.

O bo goberno, por outra banda, tendeu a identificar nas formulacións máis habituais na actualidade con outras expresións que igualmente fixeron fortuna. A «nova xestión pública» que, como resposta ao reto de «reinventar o goberno» (recórdese a recoñecida obra de D. Osborne e T. Glabier, 1992, así como as propostas de reformas administrativas nos EUA, concretadas sobre todo no Informe Al Gore, do 7 de setembro de 1993, durante o mandato do presidente Clinton), tomou corpo hai apenas quince anos, preséntase como ideal de bo goberno que, entre outras consecuencias, reclama a posta en práctica de novas fórmulas de participación social nas tarefas públicas.

Explícase así o empuxe na moderna Administración Pública da crecente tendencia a «externalizar» os servizos públicos (de «terciarización» fálase tamén) en conexión coa filosofía de que o verdadeiro fortalecemento do Estado pasa polo adelgazamento da Administración. «Máis Estado, menos Administración» foi o lema, o que explica, por exemplo, os amplos procesos privatizadores e a entronización do mercado e a competencia como eixo vertebral das políticas de bo goberno. A separación da produción e provisión de servizos para mellorar a eficiencia mediante a creación de unidades independentes de xestión e a través de distintos tipos de contratos e outras técnicas e as delegacións externas ao sector público; a profesionalización da xestión pública; a introdución de competencia no sector público e a redución do déficit orzamentario; a procura de novas formas de xestión ou o establecemento dunha cultura distinta dos servizos públicos e administrativos; a propia idea da subsidiariedade pública ou estatal son, entre outros criterios organizativos e de funcionamento, trazos caracterizadores da Nova Xestión Pública que reclama o ideal moderno do bo goberno.

4. A DIMENSIÓN SUBXECTIVA E PERSOAL DOS CÓDIGOS DE BO GOBERNO

Pluralidade, polo tanto, de significados e perspectivas dunha idea, a do bo goberno, que, porén, desde a consideración dos chamados códigos de bo goberno, presenta unha marca-

da dimensión subxectiva e persoal, vinculada aos criterios que nun Estado democrático deben presidir a actuación dos representantes e servidores públicos.

Os códigos en cuestión oriéntanse claramente cara á formulación dun conxunto de valores que deben ser tidos en conta pola Administración Pública á hora de xestionar os asuntos e servizos públicos. Valores propios da ética pública que deben presidir a actuación dos, como agora se deron en chamar, empregados públicos.

A idea fundamental que os inspira é que o mero perfeccionamento técnico das institucións e organizacións por si só non garante o correcto e debido exercicio do poder nin, xa que logo, o bo goberno. Aínda que non se poida confiar todo na probidade e a decencia dos representantes e servidores públicos e, polo tanto, na ética persoal e colectiva, sen eses valores previos os mecanismos institucionais e organizativos de pouco serven.

Considérase, en definitiva, que as institucións non poden mellorar se non están integradas por homes e mulleres con espírito de grandeza e suxeitos a uns principios éticos interiorizados. Cando estes faltan, as institucións terminan por se deteriorar, cando non por se corromper, aínda que sexan adecuadamente deseñadas. Pola contra, cando predominan as virtudes, as imperfeccións institucionais poden quedar temperadas por ese espírito superior dirixido cara ao ben común. Tampouco aquí hai nada novo. Como dixo Montesquieu, non hai democracia sen virtude, porque «non fai falta moita honradez para que un goberno monárquico ou un goberno despótico se manteñan ou sosteñan. A forza das leis nun, o brazo do príncipe sempre levantado noutro, regulan ou abranguen todo. Pero nun réxime popular fai falta un resorte engadido, que é a virtude.».

5. CONTIDO XERAL DOS CÓDIGOS DE BO GOBERNO. A INFLUENCIA DO INFORME NOLAN (1995)

Todos os códigos de bo goberno responden á formulación sinalada e de aí que os seus contidos se dirixan dereitamente a establecer un conxunto de principios e regras de actuación e conduta dos servidores públicos. Desde logo, ese é caso do Código de Buen Gobierno de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, aprobado por Acordo do Consello de Ministros do 18 de febreiro de 2005. Un código que non presenta, pois, ningunha singularidade desde este punto de vista, respondendo á mesma filosofía de similares medidas adoptadas noutros ordenamentos xurídicos, seguindo o ronsel, en especial, do coñecido Informe Nolan (1995) e, así mesmo, as liñas directrices da Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económico (OCDE) e outras organizacións internacionais.

É notorio que en Europa o Informe Nolan sobre os estándares de conduta na vida pública de Gran Bretaña foi un documento de gran repercusión doutrinal e política no ámbito europeo. Un informe elaborado en boa medida como reacción ás reformas conservadoras tendentes á maior eficacia e efectividade da acción pública que, con todo, produciron unha importante erosión da confianza dos cidadáns nas institucións e os seus gobernantes. De aí que ese informe se presentase como un intento de restauración da devandita confianza, incidindo no lado ético da reforma administrativa e establecendo, xa que logo, un conxunto de pautas de actuación na xestión dos asuntos e servizos públicos. Son os denominados sete principios da vida pública, que, aínda que sexa sucintamente, convén neste momento recordar:

a) Capacidade de asumir o interese público

O persoal da Administración Pública deberá adoptar as súas decisións unicamente a prol do interese público. Nunca actuará a fin de obter beneficios económicos ou calquera outro beneficio material para si, a súa familia ou amigos.

b) Integridade

O persoal da Administración Pública non debe poñerse en situación de contraer obrigas financeiras nin ningunha outra con individuos ou organizacións que poidan influír no desenvolvemento das súas actuacións públicas.

c) Obxectividade

No desempeño de actividades públicas, incluíndo os nomeamentos de cargos públicos, a sinatura de contratos ou a recomendación de individuos para premios e beneficios, o persoal da Administración Pública baseará todas as súas eleccións no principio de mérito.

d) Responsabilidade

O persoal da Administración Pública é responsable das decisións e actos que afecten á sociedade e debe someterse a calquera tipo de control que se considere necesario.

e) Transparencia

O persoal da Administración Pública deberá ser tan transparente como sexa posible respecto das decisións e actos que adopte. Deberá motivar os seus actos e só restrinxirá a información cando claramente o esixa o interese público.

f) Honestidade

O persoal da Administración Pública ten o deber de declarar calquera interese privado que poida gardar relación coas súas actividades públicas e adoptar cantas medidas sexan necesarias para resolver calquera conflito que puidese xurdir de modo que quede salvagardado o interese público.

g) Capacidade de decisión

O persoal da Administración Pública deberá promover e respectar estes principios como modelo na toma de decisións.

6. CARACTERÍSTICAS E CONTIDO DO «CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO Y DE LOS ALTOS CARGOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO», APROBADO POR ACORDO DO CONSELLO DE MINISTROS DO 18 DE FEBREIRO DE 2005

Cómpre sinalar, como punto de partida, que se trata dun código cinguido aos membros do Goberno da Nación e altos cargos da Administración Xeral do Estado. Quedan á marxe, xa que logo, os membros dos órganos de goberno das comunidades autónomas e das entidades locais, sen prexuízo de que lles alcancen algunhas regras de carácter xeral previstas co carácter de normas básicas estatais no Estatuto do empregado público e na Lei reguladora das bases do réxime local de 1985, en relación co estatuto dos concelleiros, modificada no seu artigo 75 pola recente Lei de solo do 28 de maio de 2007, a propósito do rexistro de intereses. E todo iso, ademais, sen que sexa óbice a que tanto unhas coma outras se doten, así mesmo, de similares códigos, o que, nun número crecente de comunidades autónomas e de entidades locais así está a suceder.

Por outra banda, o código trata de ir máis alá do simple recordatorio de que deben cumprirse as obrigas previstas nas leis (dedicación e incompatibilidades, declaración de intereses patrimoniais, imparcialidade, etc.). Para estes efectos, o código fixa o marco de compromiso dos altos cargos de que a súa actuación se inspirará e guiará por principios éticos e de con-

duta que, segundo afirma, ata a data non foran plasmados en normas, aínda que se puidesen inducir delas.

Formalmente o código preséntase como algo máis que un mero repertorio de principios éticos sen ningunha transcendencia xurídica. Dito noutros termos, non pretende ser un mero «catecismo dos cargos públicos». No entanto, a súa eficacia xurídica é limitada. E é que os referidos principios e esixencias xuridicamente serán esixibles na medida en que encontren apoio noutras normas que especificamente os contemplen ou das que poidan inducirse e, á vez, sancionen a súa plena esixibilidade. Cuestión distinta é a súa transcendencia política, que ao final terminará dependendo do clima político xeral, das prácticas e convencións que sexan observadas fundamentalmente polos partidos políticos.

Debe terse en conta, así mesmo, que os principios básicos aos que deben axustarse os membros do Goberno e altos cargos da Administración Xeral do Estado (considerándose como tales os que teñan esa condición para os efectos da normativa sobre incompatibilidades) non son poucos. Fronte á concisión do Informe Nolan, neste caso optouse por unha ampla enumeración de principios e valores, o que ineludiblemente leva a redundancias innecesarias que, sen engadir nada novo, terminan por restarlle claridade e con iso forza e vigor á súa mesma proclamación. Baste agora coa súa mera enunciación: obxectividade; integridade; neutralidade; responsabilidade; credibilidade; imparcialidade; confidencialidade; dedicación ao servizo público; transparencia; exemplaridade; austeridade; accesibilidade; eficacia; honradez; e promoción do contorno cultural e ambiental e da igualdade entre homes e mulleres. Pero, que matiz diferenciador existe entre obxectividade e neutralidade?; que engade o principio de integridade aos de obxectividade, neutralidade e credibilidade ou exemplaridade?; e este último por relación ao de honradez? ¡Certamente, a incontinencia verbal termina por desvalorizar a significación mesma de tales principios!

Polo demais, estes principios básicos desagreganse, nun distingo un tanto artificioso, en principios éticos e principios de conduta. Ata catorce son os principios éticos que se sancionan e once os principios de conduta. A súa lectura claramente pon de manifesto o seu marcado carácter asistemático, redundante e na maioría dos casos puramente declamatorio. De «píos desexos» poderían cualificarse, rememorando o soado artigo 6 da Constitución de 1812 de que «o amor da patria é unha das principais obrigas de todos os españois, e así mesmo ser xustos e benéficos». Baste a seguinte mostra.

Dentro dos principios éticos, entre outros establécense os seguintes:

«2. A adopción de decisións perseguirá sempre a satisfacción dos intereses xerais dos cidadáns e fundamentarase en consideracións obxectivas orientadas ao interese común, á marxe de calquera outro factor que exprese posicións persoais, familiares, corporativas, clientelares ou calquera outra que poida chocar con este principio.

3. Absteranse de toda actividade privada ou interese que poida supoñer un risco de suscitar conflitos de intereses co seu posto público. Enténdese que existe conflito de intereses cando os altos cargos interveñen nas decisións relacionadas con asuntos en que conflúan á vez intereses do seu posto público e intereses privados propios, de familiares directos, ou intereses compartidos con terceiras persoas.

7. Non influirán na axilización ou resolución de trámite ou procedemento administrativo sen xusta causa e, en ningún caso, cando iso comporte un privilexio en beneficio dos titulares destes cargos ou o seu contorno familiar e social inmediato ou cando supoña un menoscabo dos intereses de terceiros.

10. As súas actividades públicas relevantes serán transparentes e accesibles para os cidadáns coas únicas excepcións previstas nas leis.

11. Asumirán a responsabilidade en todo momento das decisións e actuacións propias e dos organismos que dirixen, sen prexuízo doutras que fosen esixibles legalmente.

12. Asumirán a responsabilidade das súas actuacións ante os superiores e non as derivarán cara aos subordinados sen causa obxectiva.

13. Exercerán as súas atribucións segundo os principios de boa fe e dedicación ao servizo público e absteranse non só de condutas contrarias a aqueles, senón tamén de calquera outra que comprometa a neutralidade no exercicio dos servizos públicos que tivesen encomendados.»

E entre os principios de conduta:

«2. O desempeño de cargos en órganos executivos de dirección de partidos políticos en ningún caso menoscabará ou comprometerá o exercicio das súas funcións.

3. Garantirán o exercicio do dereito dos cidadáns á información sobre o funcionamento dos servizos públicos que teñan encomendados, coas limitacións que establezan normas específicas.

4. No exercicio das súas funcións extremarán o celo de modo que o desempeño das obrigas contraídas sexa unha efectiva referencia de exemplaridade na actuación dos empregados públicos. Esta exemplaridade deberá predicarse, igualmente, no cumprimento das obrigas que, como cidadáns, lles esixen as leis.

5. Administrarán os recursos públicos con austeridade e evitarán actuacións que poidan menoscabar a dignidade con que debe exercerse o cargo público.

7. No desempeño das súas funcións serán accesibles a todos os cidadáns e extremarán a dilixencia en contestar todos os escritos, solicitudes e reclamacións que estes realicen.

8. O tratamento oficial de carácter protocolario dos membros do Goberno e dos altos cargos será o de señor/señora, seguido da denominación do cargo, emprego ou rango correspondente.

9. Absteranse de realizar un uso impropio dos bens e servizos que a Administración Xeral do Estado pon á súa disposición por razón do cargo.

10. A protección do contorno cultural e da diversidade lingüística inspirará as actuacións dos altos cargos no exercicio das súas competencias, así como a protección e mellora da calidade do medio.»

Non obstante, o código de inmediato evidencia con claridade as súas limitacións ao establecer as garantías do seu cumprimento. Pois debo recordar que esas garantías se reducen á emisión dun informe anual que o Ministro de Administracións Públicas elevará ao Consello de Ministros acerca dos «eventuais incumprimentos dos principios éticos e de conduta co fin de analizar os procedementos e actuacións que poden posibilitar a súa transgresión e propoñer as medidas que se estimen convenientes para asegurar a obxectividade das decisións da Administración e das institucións públicas». E engádese: «O Consello de Ministros, no caso de que houbose incumprimentos dos principios do código, adoptará as medidas oportunas».

Xa que logo, nin tan sequera se establece —obsérvese ben— que, polo menos, ese informe se fará público. De maneira que, transcorridos xa dous anos desde a súa adopción, se descoñece se tales informes anuais se elaboraron e, cando proceda, cal é o seu contido.

7. SOBRE A EFICACIA E UTILIDADE DOS CÓDIGOS DE BO GOBERNO

Á vista dos seus contidos e da súa eficacia xurídica, resulta natural que se poña en cuestión a utilidade de semellantes códigos éticos e de conduta dos representantes e servidores públicos. Poderá manterse, talvez, que complementan unha concepción restritiva da ética pública como un simple conxunto de límites negativos. Así o fixo F. Sáinz Moreno (2004: 517 e ss.): «La tesis —di—, cada vez más extendida, de que [...] una buena Administración no se logra solo con comportamientos éticamente correctos, tiene como presupuesto una concepción de la ética como un conjunto de límites negativos, esto es, de principios y de reglas que establecen lo que no se puede hacer, aquellos comportamientos de los que hay que abstenerse.». E engade: «Sin duda que esta concepción es importante, pero junto a ello existe otra que resalta las exigencias positivas de la ética, aquello que se debe hacer, aquello que los ciudadanos esperan de sus representantes y funcionarios.». Por iso, os códigos son acertados e oportunos. Ademais de que —podería engadirse—, aínda cando sexan absolutamente ineficaces, non molestan e, polo tanto, non sobran.

Non me parece, porén, que sexan suficientes este tipo de xustificacións, aínda que, en principio, poidan parecer aceptables. E non mo parecen si á vez non se advirte dos efectos político-ideolóxicos vinculados á adopción de tales códigos. Uns efectos, tipo placebo, que terminan por tranquilizar os espíritos e lle dan imaxe de seriedade e honradez á correspondente organización pública. Claro é que, proclamado xa o compromiso de ser «xustos e benéficos», quizais non urxa tanto adoptar outras medidas, de carácter estrutural e organizativo, que chamen menos a atención pero, desde logo, absolutamente imprescindibles para garantir, senón a excelencia, si polo menos un aceptable bo goberno e administración.

Pois ben, é ese efecto en certo modo propagandístico o que, ao meu xuízo, pon en cuestión a conveniencia destes códigos. E o que obriga ante todo a alertar fronte a eles cando simultaneamente non se adoptan outras medidas organizativas e funcionais para tratar de impedir que, a quen a natureza non adornou coa virtude, teñan oportunidade de demostralo. Todo iso cando non sucede que as modificacións e reformas emprendidas terminan xustamente por favorecer ou facilitar a inobservancia deses valores éticos e de conduta que tan solemnemente proclama o correspondente código. En certo modo, aínda que talvez o exemplo non sexa o máis acertado, dados os innumerables que poderían traerse a colación, a confianza que nos fai González Pérez (2006: 43) ilustra con claridade a contradición. Di así: «Recuerdo el día en que el Consejo de Estado francés declaró lícita la huelga de funcionarios. Nosotros, los que habíamos dado vida a la *Revista de Administración Pública* éramos jóvenes. Y, como tales, recibimos la noticia eufóricos, como de un gran acontecimiento. Y le dedicamos un artículo en el número 2 de la revista (correspondiente a mayo-agosto de 1950). Desde luego fue un gran acontecimiento. Pues con aquel *arrêt* del Conseil d'État se consumaba el fenómeno de desaparición del “espíritu de servicio público”».

As contradicións, xa que logo, non faltan. Téñase en conta, por exemplo, que outro dos dogmas vixentes na actualidade, a competencia, desarboreou determinadas prácticas que estaban ao servizo xustamente da ética, a deontoloxía e bo facer das condutas profesionais. As tradicionais normas deontolóxicas dos colexios profesionais, con múltiples perspectivas que tradicionalmente estaban a enmarcar a actividade profesional (fixación de aranceis e honorarios vinculantes ou orientativos, restricións á publicidade, responsabilidade deontolóxica, etc.), rebaixáronse notablemente, incluso se eliminaron, xustamente para favorecer a competencia na prestación dos servizos profesionais.

Que cabe esperar, pois, de tales códigos ante embates semellantes? Ao meu xuízo, pouca cousa. Só, no mellor dos casos, que non sirvan de coartada para non adoptar as medidas organizativas e funcionais que, como xa dixen, poden polo menos dificultar as malas prácticas no exercicio dos poderes públicos.

Confiarlle o bo goberno á ética persoal dos gobernantes e servidores públicos e esta ao que dispoñan os códigos de conduta é sinxelamente unha aposta demasiado arriscada. Máxime se, como estou a dicir, non se articulan regulacións estritas nos diversos sectores da acción pública máis proclives ou favorables ás corruptelas que as prevenían ou cando menos dificulten. Os comportamentos éticos son, que dubida cabe, condutas persoais, pero non pode esquecerse que a organización e o contexto social e político en que se producen teñen un valor determinante. De modo que a ética pública esixe normas de organización que favorezan, certamente, os valores positivos pero sobre todo e ante todo que impidan ou dificulten os comportamentos indesexables.

Neste sentido, os códigos sobrepóñense a normas que xa tipifican e sancionan condutas contrarias á ética, configurándoas, no entanto, como contrarias á lei. Esta é, ante todo, a dirección que hai que seguir e reforzar. E é que a tan anhelada «rexeneración administrativa» debe comezar por se realizar desde o cumprimento estrito da legalidade, desde o recordatorio dos máis elementais deberes xurídicos e estatutarios. Coa soa observancia das esixencias legais, sempre que estas sexan sensatas e coherentes, o funcionamento da Administración melloraría notablemente e, desde logo, atallaríanse non poucas corruptelas. É verdade que a legalidade non esgota a moralidade, pero non o é menos que só cabe falar de deontoloxía e «virtudes funcionariais» nun marco de estrita observancia da legalidade, dunha rigorosa obediencia xeral.

Pois ben, non carecemos de leis e regulamentos que enumeran longas listaxes de deberes e tipifican seguidamente as correspondentes infraccións e sancións. Os regulamentos disciplinarios e sancionadores non son ningunha carencia. Os tipos delituosos contra a corrupción, tráfico de influencias, indebido exercicio das potestades públicas, etc. incrementáronse notablemente nos últimos dez anos. Non é suficiente con iso?

Desde logo sería o se houberse un estrito cumprimento dos mesmos. Pero non sempre o hai, nin moito menos. Excepcionais son os expedientes disciplinarios funcionariais e cando se incoan pasan a ser noticia, non porque sexa excepcional a comisión de infraccións sancionables, senón pola propia excepcionalidade da súa reprensión. E algo parecido cómpre dicir da actuación da xustiza penal, malia mostrarse algo máis activa nos últimos anos.

A xustaposición de códigos éticos e de boa conduta a todo ese marco normativo preventivo e represivo parece, pois, a clara demostración da súa absoluta ineficacia, da súa inobservancia xeneralizada. De maneira que talvez está arraigando a idea de que pola vía da recomendación, do consello, se logre máis que pola da sanción. Acaso eses códigos non son a demostración da incapacidade de garantir o efectivo cumprimento da lei?

Con todo, o esencial, ante todo, é precisamente o cumprimento das disposicións legais e a aplicación efectiva das sancións en caso de infracción. A decidida actitude, en definitiva, por facer que a lei se respecte, e para iso deben normalizarse os procedementos de inspección e control conducentes a verificar o estrito cumprimento dos deberes e a esixir, cando proceda, as pertinentes responsabilidades civil, administrativa ou penal. Se este primeiro nivel de observancia estrita da lei non queda garantido, sobra todo o demais.

O bo goberno —o eficaz funcionamento do aparello administrativo e político— cífrase, xa que logo, como premisa inescusable no cumprimento das normas legais e regulamentarias. Claro é que, daquela, será definitivo o contido e configuración das potestades e dos procedementos administrativos, do deseño mesmo do aparello organizativo e do seu funcionamento, da propia ordenación, en fin, do sistema xurídico-administrativo. E é aquí cando se constatan un conxunto de deficiencias que favorecen ou propician as malas prácticas.

De momento, dificilmente pode haber ou darse boas prácticas xestoras dos asuntos públicos se non se conta cun ordenamento xurídico claro e seguro. Sen sinxeleza nin seguridade xurídica non pode haber bo goberno. E o sistema xurídico español adoece, cada vez máis, de claridade e seguridade xurídica.

Non podo agora entreterme en desenvolver este extremo, pero, por unha serie de razóns coñecidas (inacabada definición constitucional dos poderes normativos; unha criticable cultura e práctica xurídico-administrativa que tende prioritariamente a xustificar a acción pública desde o mero exercicio do poder normativo en detrimento da xestión, inspección e control da acción administrativa; os propios procesos liberalizadores das dúas últimas décadas, que non só non se traduciron nunha diminución das regulamentacións, senón, paradoxalmente, nun extraordinario incremento das mesmas; etc.), estase rexistrando un descenso acusado da calidade das normas. Tamén un crecente descoñecemento da norma aplicable, tanto na fase de administrar coma na de vulgar, o que xera numerosos incumprimentos. E como consecuencia de todo iso unha quebra da seguridade xurídica, que non é outra cousa, como sinalou a xurisprudencia constitucional, que «suma de certeza sobre o ordenamento xurídico aplicable e os intereses xuridicamente tutelados, o que demanda claridade do lexislador que facilite a expectativa razoablemente fundada do cidadán de poder coñecer cal será a actuación do poder na aplicación do Dereito».

Ademais, a organización administrativa deixa cada vez máis que desexar e é, en si mesma, fonte de malas prácticas. Precisamente co obxectivo de facilitar unha mellor xestión (máis áxil, máis flexible, máis eficaz), introducíronse un conxunto de novidades organizativas que crean diferenzas inaceptables entre os propios empregados públicos, tanto no acceso coma, sobre todo, nas retribucións, e que facilitan amplas marxes de decisión dificilmente controlables. Baste recordar as consecuencias resultantes do último «invento-monstro» xurídico das fundacións privadas de iniciativa pública, agora chamadas fundacións do sector público.

Tamén o aumento das potestades discrecionais e o recuamento dos controis administrativos internos facilitan malas prácticas (o caso do urbanismo resulta paradigmático), como tamén as favorece a progresiva desaparición dos tradicionais principios sobre os que se articulou e ordenou a función pública.

En suma, asistimos a un «quebramento» institucional nun período ou fase de importantes transformacións sociais e económicas. Facilmente convirase que, dadas estas circunstancias, apelar como solución aos códigos de bo goberno ata pode soar a escarnio.

8. UNHA CONSIDERACIÓN FINAL SOBRE O PAPEL E FUNCIÓNS DA ADMINISTRACIÓN NA SOCIEDADE ACTUAL E A SÚA INCIDENCIA NAS TRADICIONAIS TÉCNICAS ORGANIZATIVAS E FUNCIONAIS DA MESMA

Acabo de dicir que estamos asistindo a un quebramento do modelo institucional, o que incide de cheo nos conceptos e técnicas consonte cos cales construír a moderna Administración Pública. Ao fío dos cambios económicos e sociais que nas dúas últimas déca-

das se produciron, encontrámonos inmersos, en efecto, nunha profunda reformulación do valor mesmo da Administración Pública na sociedade actual. Unha reformulación ineludible ante a posta en circulación de novas esixencias e obxectivos aos que deben responder as administracións públicas, o que está a repercutir con intensidade nas tradicionais fórmulas organizativas e funcionais do poder público. Fórmulas organizativas e funcionais que, como xa dixen, non son neutras en orde a favorecer ou non a observancia deses valores éticos que sancionan os códigos de bo goberno.

Nas dúas últimas décadas, como é ben notorio, predeu de xeito xeneralizado a idea de que o Estado e os poderes públicos deben reducir en xeral a súa actividade ao indispensable: un Estado moderno debe «adelgazar», debe ser un «Estado modesto». Á sociedade civil debe recoñecérselle o protagonismo e por iso o Estado debe reducir, no posible, as súas actividades prestacionais e potenciar as súas actividades reguladoras. Por iso mesmo, considérase que o bo goberno, a gobernanza, debe inspirar en todo momento a actuación do Estado, a súa arte ou xeito de gobernar, aínda que circunscrito a fixar na medida do imprescindible o marco en que se deben desenvolver os cidadáns, promovendo un equilibrio entre o Estado, a sociedade civil e o mercado da economía. E a xestión moderna da Administración debe ser unha xestión máis áxil e flexible, menos burocratizada, con menos trámites e coa posibilidade de adoptar decisións rápidas, para o que a negociación, o pacto e o liderado, o propio espírito empresarial, en fin, resultan capitais. A competencia e as prácticas xestoras das empresas privadas que actúan no mercado preséntanse como o paradigma do bo goberno.

Non obstante, esa xestión «moderna» da Administración non pode nin debe esquecer a esencia das funcións públicas que constitúen a súa razón de ser. E é que, como sinalou Nieto (1989: 133), «la paz social solo es posible a través de enormes prestaciones sociales a cargo del Estado, que se colorea así de socialismo, y socialismo y capitalismo han encontrado una fórmula de coexistencia pacífica y rentable para todos, que no sabemos cuánto durará. [...] Así se explica el inexorable crecimiento de las administraciones públicas, que es correlativo a las exigencias que se le imponen. Nada hay más incongruente, por tanto, que el afán de reducir la Administración, tanto desde ella misma como desde la sociedad.».

Existen, pois, límites á aplicación dos principios da xestión empresarial á Administración Pública. E é que o Estado non é un empresario nin os cidadáns son clientes da Administración. A xestión política da acción do Goberno non está nin pode estar en ningún caso determinada polas regras e criterios da xestión empresarial. Pola contra, aínda que pareza obvio dicilo, a xestión política da Administración segue a estar suxeita ás regras constitucionais e ás regras do xogo político. Como puntualizou F. Sáinz Moreno (2004: 103 e ss.), o obxectivo da Administración Pública «no es el beneficio económico de los dueños de una empresa, sino, por mandato constitucional, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (tal como expresa el artículo 9.2 de la Constitución).».

É verdade, xa que logo, que a tendencia á supresión de gastos, á flexibilidade, á eliminación de trámites innecesarios, o control de calidade, as negociacións, a utilización dos instrumentos de información e de publicidade, o aproveitamento de técnicas psicolóxicas e outras medidas máis forman parte común de todas as organizacións e a Administración non pode

ignoralas, porque ela mesma é unha organización. Pero sempre que coa súa aplicación, claro é, non se desvirtúa a súa esencia de organismo público.

Non se pode esquecer, por outra banda, que na situación actual do mundo occidental cada vez temos máis liberdade e maiores posibilidades reais de actuar. Pero, como contrapartida, a nosa debilidade é extrema. Carecemos, desde logo, de capacidade para sobrevivir illadamente se o sistema fracasa. De maneira que do bo funcionamento da orde xeral depende a nosa propia subsistencia.

Pois ben, a tutela desa orde non lle corresponde senón á Administración. Unha Administración en proceso de transformación ao se enfrontar a novos retos e desafíos. As privatizacións, a descentralización, a globalización e a aparición dos poderes privados como grande ameaza, tan ou máis perigosos para a liberdade dos homes como o foi o poder público absoluto doutras épocas, caracterizan a Administración dos nosos días e o contexto en que se debe desenvolver a acción de goberno e administración. Pero xustamente por iso o papel da Administración, lonxe de diminuír, resulta central e decisivo.

Por todo iso —e conclúo xa— a nova cultura de xestión dos servizos públicos que se preconiza, baseada nos principios da chamada gobernanza, non resulta inconciliable co modelo estrutural de Administración Pública de que dispoñemos. Todo o contrario. A transparencia, a responsabilidade, a eficacia e os resultados, a participación, esixen simplemente algunhas correccións. Unhas correccións que deben ser abordadas con rigorosidade e decisión, reaxustando na medida do necesario a organización e o funcionamento dos poderes administrativos, pero, sobre todo, garantindo simultaneamente a súa plena observancia. Porque, só a partir desa premisa, os códigos de bo goberno se lexitimarán e poderán acaso cumprir algunha función.

9. ANEXO: TEXTO DO «CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO Y DE LOS ALTOS CARGOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO», APROBADO POR ACORDO DO CONSELLO DE MINISTROS DO 18 DE FEBREIRO DE 2005

Ministerio de Administraciones Públicas

3724 ORDEN APU/516/2005, de 3 de marzo, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado.

El Consejo de Ministros, en su reunión del 18 de febrero de 2005, adoptó un acuerdo por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.

Desde la entrada en vigor de la Constitución Española, el ordenamiento jurídico español se ha enriquecido con diversas normas que conforman el marco en el que han de actuar los altos cargos, los funcionarios públicos y el resto del personal de las administraciones públicas para ejercer sus funciones de acuerdo al bloque de la legalidad, que garantiza la transparencia, eficacia y dedicación plena a sus funciones públicas y evita toda aquella actividad o interés que pudiera comprometer su independencia e imparcialidad o menoscabar el desempeño de sus deberes públicos.

No obstante, en el momento actual, se hace necesario que los poderes públicos ofrezcan a los ciudadanos el compromiso de que todos los altos cargos en el ejercicio de sus funciones han de cumplir no solo las obligaciones previstas en las leyes, sino que, además, su actuación ha de inspirarse y guiarse por principios éticos y de conducta que hasta ahora no han sido plasmados expresamente en las normas, aunque sí se inducían de ellas, y que conforman un código de buen gobierno.

Se trata, pues, de establecer en dicho código el respeto a una amplia gama de exigencias entre las que se encuentran no solo el cumplimiento de las normas legales o reglamentarias, sino también de otras garantías adicionales, que configuran un pacto de los poderes públicos con los ciudadanos, en torno a los principios de funcionamiento de las instituciones en el seno de la democracia española.

La elaboración de este código responde fielmente a las líneas directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y otras organizaciones internacionales, por lo que supone una eficaz política de prevención y gestión de estos conflictos, acorde con experiencias similares adoptadas por otros países de tradición y raigambre democrática.

En tal sentido, y por lo que respecta a la Administración General del Estado, se trata de ofrecer a los ciudadanos un código de buen gobierno, donde se definan y expongan los valores de referencia que han de regir la actuación de los miembros del Gobierno y de sus altos cargos para responder a las demandas y exigencias de los ciudadanos en cuanto integrantes de la comunidad política en la que viven y ofrecer un compromiso sólido de respeto, protección y fomento de todas las aspiraciones de los individuos en un marco de solidaridad, libertad y justicia.

Los valores de referencia no suponen un repertorio de principios éticos sin trascendencia jurídica alguna. Se trata, por el contrario, de principios inducidos de las normas vigentes en el ordenamiento jurídico español, de forma que cada uno de ellos tiene su manifestación concreta en una norma que prevé la consecuencia jurídica de su incumplimiento o cumplimiento defectuoso.

Su exigencia, en todo caso, se producirá en los términos previstos en el ordenamiento jurídico, principalmente en la Constitución y en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, para los miembros de este.

En su virtud, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas, en su reunión del día 18 de febrero de 2005, aprueba el siguiente Acuerdo:

«Primero. Se aprueba el código de buen gobierno aplicable a los miembros del Gobierno, a los secretarios de Estado y al resto de los altos cargos de la Administración General del Estado y de las entidades del sector público estatal, de derecho público o privado, vinculadas o dependientes de aquella.

Segundo. A tal fin, tendrán la consideración de alto cargo los que la tengan a los efectos de la normativa sobre incompatibilidades.».

ANEXO

Código de Buen Gobierno de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado

Primero. Principios básicos.

Los miembros del Gobierno y los altos cargos de la Administración General del Estado actuarán, en el desempeño de sus funciones, de acuerdo con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, y ajustarán sus actuaciones a los siguientes principios éticos y de conducta que se desarrollan en este código: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez y promoción del entorno cultural y medioambiental y de la igualdad entre hombres y mujeres.

Segundo. Principios éticos

1. Los altos cargos promoverán los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos y evitarán toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
2. La adopción de decisiones perseguirá siempre la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.
3. Se abstendrán de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público. Se entiende que existe conflicto de intereses cuando los altos cargos intervienen en las decisiones relacionadas con asuntos en los que confluyan a la vez intereses de su puesto público e intereses privados propios, de familiares directos, o intereses compartidos con terceras personas.
4. Velarán por promover el respeto a la igualdad entre hombres y mujeres y removerán los obstáculos que puedan dificultarla.
5. Se someterán a las mismas condiciones y exigencias previstas para el resto de los ciudadanos en las operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos que realicen.
6. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.
7. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de estos cargos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.
8. Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán siempre la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.
9. Se abstendrán de todo tipo de negocios y actividades financieras que puedan comprometer la objetividad de la Administración en el servicio a los intereses generales.
10. Sus actividades públicas relevantes serán transparentes y accesibles para los ciudadanos con las únicas excepciones previstas en las leyes.

11. Asumirán la responsabilidad en todo momento de las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente.

12. Asumirán la responsabilidad de sus actuaciones ante los superiores y no las derivarán hacia los subordinados sin causa objetiva.

13. Ejercerán sus atribuciones según los principios de buena fe y dedicación al servicio público y se abstendrán no solo de conductas contrarias a aquellos, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos que tuvieran encomendados.

14. Sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes sobre la difusión de información de interés público, se mantendrán el sigilo, la reserva y la discreción en relación con los datos e informes que se conocieran por razón del cargo.

Tercero. Principios de conducta

1. El desempeño de los altos cargos exige la plena dedicación.

2. El desempeño de cargos en órganos ejecutivos de dirección de partidos políticos en ningún caso menoscabará o comprometerá el ejercicio de sus funciones.

3. Garantizarán el ejercicio del derecho de los ciudadanos a la información sobre el funcionamiento de los servicios públicos que tengan encomendados, con las limitaciones que establezcan normas específicas.

4. En el ejercicio de sus funciones extremarán el celo de modo que el desempeño de las obligaciones contraídas sea una efectiva referencia de ejemplaridad en la actuación de los empleados públicos. Esta ejemplaridad habrá de predicarse, igualmente, en el cumplimiento de las obligaciones que, como ciudadanos, les exigen las leyes.

5. Administrarán los recursos públicos con austeridad y evitarán actuaciones que puedan menoscabar la dignidad con que ha de ejercerse el cargo público.

6. Se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía o préstamos u otras prestaciones económicas que puedan condicionar el desempeño de sus funciones, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal.

En el caso de obsequios de mayor significación de carácter institucional se incorporarán al patrimonio del Estado, en los términos previstos en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, de acuerdo con lo que se determine reglamentariamente.

7. En el desempeño de sus funciones serán accesibles a todos los ciudadanos y extremarán la diligencia en contestar todos los escritos, solicitudes y reclamaciones que estos realicen.

8. El tratamiento oficial de carácter protocolario de los miembros del Gobierno y de los altos cargos será el de señor/señora, seguido de la denominación del cargo, empleo o rango correspondiente.

En misiones oficiales en el extranjero les corresponderá el tratamiento que establezca la normativa del país u organización internacional correspondiente.

9. Se abstendrán de realizar un uso impropio de los bienes y servicios que la Administración General del Estado pone a su disposición por razón del cargo.

10. La protección del entorno cultural y de la diversidad lingüística inspirará las actuaciones de los altos cargos en el ejercicio de sus competencias, así como la protección y mejora de la calidad del medio ambiente.

11. Garantizarán la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables.

Cuarto. Cumplimiento del Código de Buen Gobierno

1. Anualmente el Consejo de Ministros conocerá un informe elevado por el Ministro de Administraciones Públicas sobre los eventuales incumplimientos de los principios éticos y de conducta con el fin de analizar los procedimientos y actuaciones que pueden posibilitar su trasgresión y proponer las medidas que se estimen convenientes para asegurar la objetividad de las decisiones de la Administración y de las instituciones públicas.

2. El Consejo de Ministros, en el supuesto de que hubiera incumplimientos de los principios del código, adoptará las medidas oportunas.

Notas

* Texto da conferencia pronunciada no IV Fórum Brasileiro de Controle da Administração Pública e I Fórum Brasil-Espanha de Direito Administrativo, organizado por Editora Fórum e celebrado em Rio de Janeiro os dias 8 a 10 de outubro de 2007.

BIBLIOGRAFÍA

- CÁCERES PACHECO, A. 2000. *Arte del buen gobierno municipal* (reed. de Justo García Sánchez). Universidade de Oviedo.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. 2002. *En Democracia, jueces y control*, 5.ª ed., Madrid: Cívitas.
- GARCÍA PELAYO, M. 1991. «El buen y el mal gobierno», en *Obras Completas*, T. II, pp. 1229. Madrid: CEC.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. 2006. *Corrupción, ética y moral en las Administraciones Públicas*. Madrid: Cívitas.
- GUAMAN POMA DE AYALA, F. 1980. *El primer nueva corónica y buen gobierno*. Ed. Siglo XXI, Nuestra América.
- MEDINA OSÓRIO, F. 2007. *Teoría da improbidade administrativa*. São Paulo: Edt. Revista dos Tribunais.
- MIRAS, J. 1999. «Derecho al buen gobierno en la Iglesia», en *Escritos en honor de Javier Hervada*. Ius Canonicum.
- NIETO GARCÍA, A. 1997. *Corrupción en la España democrática*. Barcelona: Ariel.
- NIETO, A. 1989. «Reforma administrativa y modernización de la Administración Pública: ¿un problema pendiente?», en RVAP 23.
- OSBORNE, D. e T. Glabier. 1992. *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.
- SÁINZ MORENO, F. «Ética pública positiva», en *Estudios para la reforma de la Administración Pública*. Madrid: INAP.

Reformas estatutarias e financiamento autonómico



& *Resumo/Abstract: O traballo repasa os efectos das reformas estatutarias —nomeadamente de Cataluña— sobre o modelo de financiamento autonómico nos ámbitos da autonomía, da suficiencia, da nivelación e das relacións entre administracións descentralizadas e central. Conclúese que as reformas introducen confusión e inestabilidade para a definición do novo modelo, pero sen conseguir determinalo, aínda que si condicionalo: o debate sobre o grao e instrumentos da autonomía financeira, sobre o contido da suficiencia, sobre o carácter absoluto ou parcial da nivelación, ou sobre a profundidade da solidariedade continuará nun foro multilateral no que terá preeminencia o Goberno central.&*

& *Palabras clave: Goberno autonómico, descentralización, financiamento*

1. INTRODUCCIÓN

O ámbito económico-financieiro do estado das autonomías construíuse desde o comezo, no réxime común, por medio de regras de carácter universal, que eran pactadas ou aprobadas en órganos con presenza do conxunto das comunidades autónomas afectadas. Esta condición multilateral era compatible con iniciativas de raíz específica¹, coa inclusión no sistema finalmente adoptado de prescricións de interese particular para algunha comunidade, co nesgo especial de Canarias ou coa existencia de avances opcionais, que podían ou non ser adoptados polas comunidades autónomas²; así como coa bilateralidade informal e a progresiva construción de instrumentos de relación particulares das comunidades coa administración central. Tamén debemos subliñar a existencia de previsións estatutarias³ con capacidade de condicionar o modelo, pero que non se facían efectivas. As posibilidades abertas pola Constitución do 79, que só determina principios de actuación, foron parcialmente pechadas pola lei orgánica prevista no artigo 157.3 da mesma (LOFCA). Era o Consello de Política Fiscal e Financeira, no que participaban a Administración Xeral do Estado e as administracións autonómicas, o que tiña a tarefa de definir as regras finalmente vixentes en cada período. Esta deslegalización das relacións entre a Facenda Central e as comunidades permitía a evolución do modelo e a corrección dos seus desequilibrios máis evidentes. Na última das reformas, a do ano 2001, a vontade do Goberno de España por dotar ao sistema de permanencia conduciu á súa tramitación como lei (Lei 21/2001).

A reforma recente do Estatuto de autonomía de Cataluña (ECA) tiña a intención declarada de modificar a forma de determinar o sistema de financiamento autonómico para producir efectos no seu contido e, polo tanto, no seu rendemento. Trataríase (Institut d'Estudis Autònoms, 2003: 166) de «que os estatutos poidan ser os protagonistas da determinación da facenda autonómica, con plena capacidade para definir os seus elementos. Será a partir de aquí cando poderá entrar en xogo a Lei orgánica...». Polo tanto, o estatuto, que ten rango de lei orgánica e forma parte do bloque de constitucionalidade, establecería previsións que limitarían o campo de acción do lexislador estatal na LOFCA ou lei similar. O bilateral e potencialmente plural —pois cada estatuto establecería previsións non necesariamente coincidentes— sería antes e estaría por riba do xeral, contradicindo non só a letra e o espírito da Constitución no que atinxe aos principios de solidariedade e coordinación do 79, senón tamén a xurisprudencia do Tribunal Constitucional (véxase Rodríguez Bereijo, 2006), que ten sentado a prevalencia da LOFCA en caso de conflito con algún estatuto sobre esta materia (véxase, por exemplo, a STC 85/1994).

É ben coñecido que, ao longo da súa tramitación, o proxecto de estatuto catalán experimentou alteracións de calado, pero tamén que serviu de referencia, máis ou menos próxima, a reformas estatutarias noutras comunidades. Podemos adiantar que, no ámbito que nos ocupa, os diversos estatutos reformados quebran o anterior silencio en relación co modelo de financiamento para adiantar regras que condicionan o deseño global, tentando, por esta vía, garantir mellores condicións para esa comunidade autónoma específica.

Interésanos coñecer os efectos de tales pretensións, tomándoas en serio, así como se esas regras chocan coa arquitectura constitucional, se son xeneralizables e se producen modelos diferentes. Organizaremos as indagacións en tres grandes ámbitos: autonomía financeira, suficiencia e solidariedade e relacións coa Administración Xeral do Estado. Utilizaremos neste traballo as reformas dos estatutos de autonomía da C.A. de Valencia⁴, C.A. de Cataluña, C.A.

de Andalucía, C.A. de Aragón, C.A. de Baleares, C.A. de Canarias, C.A. de Castela-A Mancha e C.A. de Castela-León, aprobados ou en fase avanzada de tramitación.

2. A AUTONOMÍA FINANCEIRA DAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: A CONFIGURACIÓN DUN ESPAZO TRIBUTARIO PROPIO

2.1. O espazo tributario propio

Nesta vaga de reformas estatutarias hai, en relación coa autonomía financeira das comunidades, dous exemplos extremos. O Estatuto de Valencia inclúe como principio fundamental a aceptación acrítica da arquitectura existente ata o momento, prevalecendo a LOFCA sobre as prescricións estatutarias. Só paga a pena indicar a referencia á creación dun Servizo Tributario Valenciano, «en réxime de descentralización funcional».

Os novos estatutos de Cataluña e Andalucía (EAN), así como, nun grao lixeiramente menor, os de Baleares, Aragón ou Castela-A Mancha, procuran delimitar un espazo fiscal propio con fronteiras definidas, introducindo elementos de novidade na regulación do ámbito económico financeiro⁵.

O principio de autonomía financeira (ECA 201, EAN 175) concrétase na «capacidade para determinar o volume e a composición dos seus ingresos no ámbito das súas competencias financeiras, así como para fixar a afectación dos seus recursos ás finalidades de gasto que decida libremente» (ECA, 203). En suma, espazo tributario propio e autonomía de gasto como elementos constitutivos dese principio básico. A autonomía de gasto non foi fonte de dificultades ata hai pouco tempo, cando a lexislación sobre estabilidade orzamentaria limitou o exercicio de competencias autonómicas; porén, a autonomía tributaria si ten amosado eivas notables, polo que é neste ámbito no que se concentran as innovacións.

Como configurar un espazo tributario propio?

- a) En primeiro lugar, asumindo a competencia para establecer tributos propios, con pleno dominio normativo sobre os mesmos.
- b) En segundo lugar, establecendo a capacidade para regular «a participación no tipo impositivo, as exencións, as reducións e as bonificacións sobre a base imponible e as deducións sobre a cota» (ECA, 203.3) nos tributos cedidos total ou parcialmente. Mesmo na disposición adicional undécima se recolle a demanda de regulación de certas operacións en fase retalista, «no marco das competencias e da normativa da Unión Europea», tanto en IVE como en certos IIEE. Este exercicio da capacidade normativa é, nos ámbitos indicados, absoluto para os tributos totalmente cedidos e, «de ser o caso», para os de cesión parcial, sempre dentro das competencias do Estado e da Unión Europea e con base nos principios de equidade e eficiencia.
- c) En terceiro lugar, determinando as porcentaxes de cesión dos rendementos para cada un dos tributos parcialmente cedidos (ECA, disposición adicional)⁶.
- d) En cuarto lugar, consolidando un espazo autónomo de xestión, recadación, liquidación, inspección e revisión das reclamacións, que é total para os tributos propios e cedidos totalmente —neste último caso por delegación do estado—⁷, e que dependerá da atribución que poida eventualmente facer a Administración Tributaria do Estado, que é a quen lle corresponde para os cedidos parcialmente. Ese espazo autónomo terá unha conformación institucional por medio dunha axencia tributaria que, en Cataluña, deberá tramitarse no prazo dun ano. Constituirase, ademais, un consorcio ou ente equiva-

lente, paritario entre a AEAT e a AT da comunidade autónoma, que poderá eventualmente transformarse na Administración Tributaria da comunidade autónoma⁸.

2.2. A avaliación da reforma

A reforma dos estatutos emprende a tarefa de levar ás normas básicas das comunidades o que xa existía previamente en forma de lei orgánica do Estado; tamén a de facer explícitas algunhas previsións en materia de autoorganización neste eido (as axencias tributarias) que precisaban simplemente unha aprobación parlamentaria, sen necesidade de agardar á reforma estatutaria. Pero, adicionalmente, as reformas introducen elementos que chocan coa distribución competencial establecida e coa lóxica dun esquema de raizame federal. Certo é que, cando a regulación proposta desborda o marco competencial das comunidades autónomas, utilízanse cautelas diversas, como a remisión a normas xerais. Esta técnica normativa presenta dificultades evidentes: a inclusión no estatuto introduce unha dose de rixidez excesiva, que leva a consignar na mesma norma mecanismos de flexibilización que xeran unha regulación contraditoria e, polo tanto, inútil, a non ser como elemento condicionante da acción da Administración Central⁹; recóllense tamén nos estatutos outras previsións con finalidade similar (condicionar ou determinar a acción do Estado), sen que poidan ser aplicadas automaticamente, precisando da mediación de leis do Estado.

Os elementos máis problemáticos son os seguintes:

1. **As porcentaxes de cesión dos tributos parcialmente cedidos (IVE, IRPF e os impostos especiais).** Na DA 7^a do ECA determínase que o «alcance e condicións da cesión serán establecidos pola Comisión Mixta á que se refire o artigo 210... O Goberno tramitará o acordo da Comisión como proxecto de lei». A Comisión é paritaria e o seu réxime de funcionamento establécese por acordo entre as partes. Nas disposicións adicionais seguintes fíxanse, con todo, porcentaxes de cesión (50% para o IRPF e o IVE, 58% para os impostos especiais), por máis que se teña a cautela de indicar que será o primeiro proxecto de lei de cesión de impostos aprobado a partir da entrada en vigor do estatuto o que determinará realmente esas cifras. Ademais, a modificación das devanditas porcentaxes non se considerará reforma estatutaria.

O galimatías regulador debe ser entendido como a posición inicial da C.A. de Cataluña para a negociación do novo modelo de financiamento autonómico, con marxes de variación implícitas. Xa temos indicado (Fdez. Leiceaga, 2006) que esa posición, en si mesma, non nos parece preocupante. A ganancia de autonomía financeira das comunidades autónomas é un factor positivo para aumentar o grao de responsabilidade sobre as súas decisións e de transparentar o custo das mesmas diante dos cidadáns (para unha avaliación coincidente, véxase González Calbet, 2007).

As novas porcentaxes de cesión previstas no Estatuto catalán producen efectos positivos intensos sobre estes parámetros. Distinguindo entre autonomía (que inclúe as participacións territorializadas¹⁰) e responsabilidade (que esixe ter capacidade normativa), observamos no cadro adxunto¹¹ a ganancia relevante para o primeiro factor e moderada para o segundo. En todo caso, a marxe para avanzar na responsabilidade aínda é notable, pois o coeficiente medio para o conxunto das comunidades autónomas sitúase no 0,53 e só Madrid supera o 0,7. En autonomía, o coeficiente global aproxímase á unidade e hai varias comunidades autónomas que superan este linde (Illas Baleares e Madrid —como xa sucedía no actual modelo—, Cataluña e Valencia). Polo tanto, a evo-

lución futura do sistema debería incidir sobre o nivel de responsabilidade, trasladando capacidade normativa ás comunidades autónomas nos impostos parcialmente cedidos que gravan o consumo (IVE e impostos especiais).

CADRO 1. COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
CAMBIOS NO GRAO DE AUTONOMÍA E RESPONSABILIDADE

ANO 2004	índices situación			novas porcentaxes			cambios nos índices	
	1	2	3	1	2	3	1	2
comunidade autónoma							%	
CATALUÑA	0,85	0,55	0,29	1,12	0,68	0,29	31,05	24,20
GALICIA	0,52	0,28	0,14	0,70	0,35	0,14	34,05	25,65
ANDALUCÍA	0,58	0,33	0,20	0,75	0,40	0,20	29,96	20,10
ASTURIAS	0,62	0,35	0,17	0,83	0,45	0,17	34,03	26,82
CANTABRIA	0,61	0,36	0,20	0,80	0,44	0,20	31,69	23,23
LA RIOJA	0,60	0,37	0,20	0,79	0,46	0,20	31,26	23,54
MURCIA	0,66	0,37	0,22	0,86	0,45	0,22	30,52	20,70
C.VALENCIANA	0,77	0,47	0,29	1,00	0,57	0,29	29,37	20,38
ARAGÓN	0,69	0,41	0,21	0,91	0,52	0,21	32,55	25,07
CASTELA-A MANCHA	0,54	0,28	0,16	0,71	0,35	0,16	32,67	22,61
CANARIAS	0,32	0,30	0,15	0,40	0,38	0,15	27,47	26,69
ESTREMADURA	0,39	0,19	0,10	0,53	0,24	0,10	34,07	23,90
ILLAS BALEARES	1,08	0,53	0,31	1,43	0,65	0,31	32,82	21,82
MADRID	1,01	0,71	0,37	1,32	0,88	0,37	30,44	24,84
CASTELA E LEÓN	0,57	0,32	0,17	0,76	0,39	0,17	32,84	24,05
TOTAL	0,70	0,43	0,24	0,92	0,53	0,24	31,04	23,30

1. Autonomía 2. Responsabilidade 3. Xestión

ELABORACIÓN PROPIA

A diferenza entre comunidades autónomas nos dous índices, correlacionada directamente coa súa capacidade fiscal, é o resultado inevitable dunha cesión homoxénea. Con todo, as comunidades con menos autonomía e responsabilidade son as que maiores ganancias relativas amosan en cada índice. A variabilidade que persiste debe ser integrada na análise da suficiencia dinámica das comunidades, na medida en que algunhas dependerán máis que outras da evolución dos ingresos globais. Sen dúbida, a negociación multilateral, que necesariamente precederá á aprobación dunha cesión homoxénea ao conxunto das comunidades autónomas de novas fraccións dos rendementos dos tributos, modulará as determinacións do Estatuto catalán, tendo en conta intereses máis amplos e plurais.

2. O alcance da capacidade normativa nos tributos parcialmente cedidos. A regulación do contido da capacidade normativa para o IRPF non constitúe un problema, por máis que deba ser obxecto de negociación multilateral. Nos impostos sobre o consumo hai que atender aos condicionantes que impón a homoxeneización fiscal europea,

que limita o exercicio da capacidade normativa. Algúns autores (por exemplo Álvarez García e Cantarero, 2006) apostan pola posibilidade de determinación conxunta polas comunidades autónomas dos tipos aplicables. Sen descartar esta fórmula innovadora, que poñería en marcha mecanismos de cooperación horizontal entre comunidades, hoxe inexistentes, posiblemente lles outorgue máis responsabilidade ás comunidades e a posibilidade de modular, entre certas marxes de folgura limitada, o IVE aplicable en fase minorista no seu territorio, avanzando no fraccionamento efectivo do actual tributo en dous e asignándolle cada un a unha xurisdición diferente (para unha posición similar véxase Fdez. Leiceaga, 2006, ou De la Fuente e Gundín, 2007). A diferenza en estrutura produtiva, padrón de consumo e incidencia do consumo por non residentes entre comunidades dificultaría a adopción de decisións comúns.

3. A creación dun consorcio entre administracións tributarias no prazo de dous anos e o establecemento de colaboración coa AEAT para os impostos compartidos.

Indicamos antes que a creación dunha axencia tributaria non precisa de mandato estatutario en ningunha comunidade autónoma. É unha fórmula de autoorganización no ámbito da xestión tributaria moi razoable, á luz da experiencia española e internacional. Tamén entra dentro do sensato que se instrumenten fórmulas de colaboración entre axencias tributarias que operan sobre un mesmo territorio —sobre as mesmas bases fiscais— para facilitar o fluxo de información e optimizar esforzos. Desde a perspectiva autonómica, as iniciativas que permitan mellorar a participación na xestión dos tributos que teñen atribuídos deben ter unha cualificación positiva.

A dificultade das propostas catalá e balear (e, nun grao menor, da andaluza) nace do seu carácter unilateral e da vontade escasamente disimulada de facer desaparecer a termo as operacións da AEAT nas comunidades, creando consorcios de base rexional con participación de ambas as administracións, que substituirían ás administracións tributarias existentes. A desrexionalización dos activos dos individuos, a mobilidade crecente nun exercicio económico e os cambios de residencia fiscal ao longo da vida, a superación polas empresas da referencia autonómica, con propiedades e establecementos dispersos avogan por unha centralización da xestión tributaria, que redunde nunha mellor información e na explotación de economías de escada (como se pode comprobar nos traballos recollidos en Bosch e Durán, 2005). Unha axencia tributaria española profesional para a xestión dos impostos comúns e dos compartidos, con presenza nos seus órganos reitores de todas as comunidades autónomas, co grao de descentralización compatible cun funcionamento eficaz, é unha fórmula máis adecuada. Posiblemente levaría a termo, por razóns de eficiencia, a xestión en moitas autonomías dos tributos completamente cedidos ás comunidades.

3. SUFICIENCIA E NIVELACIÓN

3.1. A suficiencia

Comecemos por unha constatación: todas as comunidades autónomas desexan inscribir no texto das súas normas básicas a garantía de obtención de recursos suficientes, por máis que poidan discrepar da significación deste concepto. En todas elas, a suficiencia obtense grazas a unha combinación, en doses diversas, de recursos de xeración propia e da participación —en positivo ou en negativo— en ingresos da Facenda Central, como lle corresponde a un

esquema de características federais. Xa que logo, o espiñazo da suficiencia é a determinación das necesidades de gasto, punto de partida de todos os modelos de financiamento ata o presente. Cada comunidade autónoma quere inscribir no texto estatutario os criterios de cálculo das súas necesidades que mellor se axustan ao seu perfil específico, como veremos. Neste eido, prodúcense notables e variadas innovacións. A comparación entre os textos catalán e andaluz resulta de interese por estar situadas con nitidez as comunidades autónomas respectivas a ambos os lados da media en renda por habitante.

CADRO 2. VARIABLES PARA A DETERMINACIÓN DAS NECESIDADES DE GASTO

CATALUÑA

1. POBOACIÓN corrixida por: custos diferenciais porcentaxe poboación inmigrante
2. DENSIDADE POBOAC.
3. DIMENSIÓN NÚCLEOS URBANOS
4. POB. EN SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL
5. CAPACIDADE FISCAL
6. NON DISCRIMINACIÓN

ANDALUCÍA

1. POBOACIÓN REAL EFECTIVA
2. POBOACIÓN PROTEXIDA, cando proceda
3. EVOLUCIÓN POBOACIONAL
4. CUSTOS DOS SERVIZOS

ARAGÓN

1. ESFORZO FISCAL
2. ESTRUTURA TERRITORIAL E POBOAC.:
 - Avellentamento
 - Dispersión
 - Baixa densidade de poboación
 - Desequilibrios territoriais

C-A MANCHA

1. CONDICIÓNS DE IGUALDADE
2. PROCESO DE CONVERXENCIA

C-LEÓN

1. NON DISCRIMINACIÓN
2. SANIDADE:
 - Baixa densidade
 - Dispersión
 - Baixa densidade
 - Avellentamento

BALEARES

1. FEITO DIFERENCIAL INSULARIDADE
2. POBOACIÓN REAL EFECTIVA
3. EVOLUCIÓN POBOACIÓN

CANARIAS**ASIGNACIÓNS COMPLEMENTARIAS**

Sobrecostos condición ultraperiférica

Déficit prestación servizos por:

- Factor poboacional
- Características diferenciais economía canaria
- Fragmentación territorial

C.VALENCIANA**1. CRITERIOS DE POBOACIÓN****2. TRANSFERENCIAS:**

- Custo efectivo
- Equiparación niveis de servizos

ELABORACIÓN PROPIA

O Estatuto de Cataluña establece para a facenda autonómica a aplicación dun principio de suficiencia (ECA 201, 202), definido como a capacidade de dispoñer dos fondos que permitan un axeitado exercicio do autogoberno, dado o nivel dos servizos e as competencias asumidas. O Estatuto de Andalucía (EAN 175.2) é aínda máis explícito: «A Comunidade Autónoma de Andalucía dispoñerá dos recursos necesarios para atender de xeito estable e permanente ao desenvolvemento e execución das súas competencias, para que quede garantido o principio de igualdade no acceso e prestación de servizos e bens públicos en todo o territorio español». Alén da pertinente estabilidade de recursos é interesante salientar a referencia ao principio de igualdade no conxunto de España.

A norma básica catalá concreta, por medio dun procedemento complexo, a aplicación deste principio. Nun primeiro momento¹², determínase o nivel de recursos dos que debe dispoñer a Generalitat, utilizando como variables básicas para o cálculo das necesidades de gasto: a poboación, rectificada polos custos diferenciais e por elementos demográficos, en particular a porcentaxe de inmigrantes, así como a densidade de poboación, a dimensión dos núcleos urbanos e a poboación en situacións de exclusión social. Cómpre ter en conta, adicionalmente, a capacidade fiscal, de xeito ambiguo ou indeterminado. No cadro adxunto podemos comprobar con facilidade como son outros os criterios recollidos no texto dos estatutos procedentes doutras comunidades autónomas.

É de interese salientar a referencia catalá á capacidade fiscal. Zabalza (2007) efectúa unha lectura textual do estatuto, que coloca nunha altura similar capacidade fiscal e necesidades de gasto: de atender á primeira, os resultados diverxen dos que obtemos se atendemos ás segundas. Na nosa opinión, mesmo unha lectura puramente textual do artigo 206.1 indica que prevalecen as necesidades de gasto, por máis que deba ser tomada en consideración a capacidade fiscal. Nada indica tampouco con que ponderación e con que signo debe entrar no modelo esta variable, con evidente potencial de xeración de desigualdades entre comunidades.

Finalmente, é común ao conxunto dos estatutos ((véxase, por exemplo, ECA 209, EAN 175.2 e 183.5, EBA 122 e 126.2) a inclusión do principio de lealdade institucional, para impedir que decisións dunha administración teñan un impacto financeiro negativo sobre outra, establecéndose, cando proceda, as competencias oportunas. No caso catalán ou balear será

a Comisión Mixta a que vele polo seu cumprimento, incluíndo os efectos das decisións lexislativas europeas.

3.2. A nivelación

A posición das comunidades autónomas en relación cos mecanismos de nivelación e solidariedade depende da estimación da súa balanza fiscal: unha balanza fiscal superavitaria¹³, con todas as administracións confundidas, dá lugar a unha posición máis crítica que se os gastos calculados son superiores aos ingresos estimados.

O novo Estatuto catalán, convén subliñalo, prevé un segundo momento, no que se aplicarían os mecanismos de nivelación e solidariedade para garantir a suficiencia da Facenda Central¹⁴, con obxecto de que os servizos de educación, sanidade e outros servizos básicos do estado do benestar prestados polas comunidades autónomas poidan ter niveis similares en toda España para un esforzo fiscal equivalente. Non é moi diferente a fórmula recollida no Estatuto de Andalucía (EAN 175.2), por máis que os matices sexan significativos: nos servizos sociais esenciais do estado de benestar habería que garantir a consecución dun nivel semellante no conxunto do Estado e o esforzo fiscal exprésase en termos da normativa¹⁵.

O Estatuto catalán é moito máis prolixo na regulación dos mecanismos de nivelación, tan só acompañado nesta preocupación polo Estatuto balear (EBA, 123). Así, indica a reversibilidade do mecanismo, o que podería dar lugar a que a Generalitat reciba fondos da Facenda Central para o financiamento dos servizos básicos. É importante lembrar que é a Administración do Estado a que debe fixar os niveis de referencia para a aplicación dos mecanismos de nivelación e solidariedade (ECA 206, EBA 123). Si é específico do Estatuto catalán que a contribución á nivelación deba ser acordada no seo da Comisión Mixta de Asuntos Económicos e Fiscais Estado-Generalitat.

Nun terceiro momento, efectuarase unha avaliación, de carácter periódico e a partir do principio de transparencia, para garantir que non haxa efectos discriminatorios para Cataluña a respecto doutras comunidades autónomas (ECA 201.4). Por último, en prescrición enigmática, a Administración do Estado debe garantir que a aplicación dos citados mecanismos de nivelación non altere a posición relativa de Cataluña na ordenación da renda por habitante das comunidades autónomas, nunha sorte de translación ao contexto español do principio de ordinalidade que rexe as relacións entre rexións alemás (véxase López Laborda, 2007, para unha apreciación similar).

3.3. A avaliación da reforma

3.3.1. *Necesidades de gasto*

A determinación das necesidades de gasto de cada unha das comunidades autónomas en cada momento do tempo é un elemento central do sistema de financiamento autonómico; punto de partida indiscutido, ata o de agora, para o cálculo dos recursos de que debería dispoñer cada administración rexional. Se ben os principios básicos que rexen esa determinación destilan sensatez e teñen evolucionado en favor dunha superior complexidade con cada revisión do sistema, hai unha fonda insatisfacción cos resultados, con dúas dimensións:

- Desequilibrios verticais dinámicos: Os recursos de que dispoñen as comunidades teñen experimentado unha evolución por debaixo da actividade económica xeral (véxase De Haro, 2007), provocando unha maior recorrencia ao déficit. Non está claro se este resultado é debido a unha menor sensibilidade dos recursos autonómicos ao

ciclo económico ou se deriva da menor responsabilidade das administracións rexionais (véxase González Calbet, 2007).

- Desequilibrios horizontais estáticos e dinámicos: As diferenzas no financiamento por habitante entre comunidades no ano base do modelo son elevadas (para unha media de 100 irían do 89,3% de Madrid ao 123,1% de La Rioja) (véxase De la Fuente e Gundín, 2007) e, ao longo da súa vixencia, sen medrar necesariamente as diferenzas globais, os recursos de que dispoñen as comunidades derivan da dinámica demográfica e da evolución económica diferencial de cada territorio, con puntos de chegada complicados para aquelas con superior crecemento demográfico e menor avance económico.

Nin o Estatuto catalán nin os restantes dan unha resposta completa a estas deficiencias do modelo, seguramente porque non é a súa función nin estarían en condicións de asumir esa responsabilidade. O avance na autonomía e responsabilidade, así como a revisión periódica do sistema, si orientan en boa dirección a reforma do modelo de financiamento. Pero, na medida en que fagan máis dependentes ás autonomías dos seus propios recursos, obrigarán á Administración Central a velar polos desequilibrios particulares que procedan de causas lexítimas (non o será unha rebaixa fiscal, pero si un *shock* asimétrico de demanda que reduza a taxa de crecemento dunha comunidade, por exemplo). As reformas estatutarias, pola contra, teñen un custo: complicar unha sensata determinación das necesidades de gasto, que quere atender á posición de cada comunidade expresada no seu estatuto, pola heteroxeneidade e a desigual condición dos criterios propostos.

3.3.2. *As limitacións á nivelación*

Inicialmente, a pretensión da reforma catalá consistía en reproducir os efectos do réxime de concerto no interior do sistema común. A cesión ampla de impostos estatais, con asignación completa dos rendementos, capacidade normativa e xestión tributaria integral á Generalitat, debería verse acompañada dunha fórmula de retorno á Facenda Central, similar ao cupo vasco ou navarro¹⁶. Como indican os autores do Informe (IEA, 166), «este modelo, que debería garantir a suficiencia financeira para o pleno exercicio do autogoberno, podería ter características similares ao concerto económico, dependendo da fórmula que se establecese para determinar a contribución de Cataluña ao Estado». A máxima autonomía, no caso de Cataluña, produce a máxima suficiencia e a capacidade para negociar nas mellores condicións a contribución ás arcas centrais (mecanismos de nivelación e solidariedade).

Que quedou de tal pretensión ao remate da tramitación da reforma? Algúns residuos de certa dimensión. O máis relevante: atribuírle á comunidade autónoma a titularidade dos rendementos de todos os tributos reportados en Cataluña; e, xa que logo, establecer a participación da administración autonómica (por medio da Comisión Mixta) na decisión de ata onde está disposta a financiar a outras administracións —a permitir a saída de recursos tributarios—, sinalando algúns lindes no propio estatuto (principio de ordinalidade, principio de non discriminación).

Algúns autores consideran que o Estatuto catalán, aínda na versión finalmente aprobada, conduce a ese resultado (López Laborda, 2007) por introducir o criterio de nivelación parcial como substitutivo do de nivelación total e incondicionada, que rexía ata agora. As súas simulacións, coincidentes no rango e no signo coas doutros autores (Zabalza, 2007), indican un beneficio neto intenso para Madrid, Cataluña e Baleares, e un prexuízo para as restantes

comunidades. Na nosa opinión, os resultados dependen das asuncións feitas en relación con elementos básicos do modelo conxunto, que están por determinar e que non van poder ser definidos de xeito unilateral (Generalitat) ou bilateral (negociación entre a Administración do Estado e a Generalitat)¹⁷. Estes elementos son:

A eventual diferenciación entre as funcións esenciais do estado de benestar, ligadas a unha nivelación total, e as non esenciais, que serían obxecto dunha nivelación parcial. Os criterios para o cálculo das necesidades de gasto asociadas a cada unha das funcións que, como vimos, son variadas e heteroxéneas entre comunidades. Ningún estatuto está por riba dos outros.

O deseño dos mecanismos de nivelación total e parcial¹⁸.

Na nosa opinión, terá que ser e será o Estado, nun ámbito multilateral, con presenza de todas as comunidades e no seo do debate sobre o financiamento autonómico, o que estará en condicións de dar unha resposta a estas cuestións. A pretensión de recadación de todos os impostos en Cataluña por unha administración dependente da Generalitat tampouco prosperou. Os rendementos de IRPF, IVE, IIEE estarán nas mans da Facenda Central, que llos asignará á Generalitat en función do que se defina nun ámbito multilateral e do que se legisle no Parlamento español. Garantir a suficiencia (sempre relativa e en relación con outras comunidades) vía estatuto só pode ter sentido para as comunidades desenvolvidas e nunha perspectiva confederal: os residuos desta perspectiva non inverten a lóxica federal, que ao final prevalece. A determinación da contía do fondo de suficiencia (en positivo ou en negativo) como elemento de axuste do modelo non foi modificada e pertence ao espazo federal.

Certo é que a Generalitat dispoñerá dun foro bilateral de presión (a Comisión Mixta, que ten entre as súas funcións a de fixar o volume dos fluxos de nivelación e solidariedade) e de elementos no texto estatutario en favor das súas pretensións —contrarrestadas por outros estatutos—, o máis importante dos cales é o establecemento dun principio de ordinalidade.

Este principio, vinculado á renda por habitante, carece de sentido no modelo. É un residuo da concepción confederal que impregnaba o estatuto aprobado polo Parlamento catalán: os rendementos dos impostos directos (e das cotizacións sociais) son agregados pola facenda catalá a partir dos pagamentos individuais.. As prestacións sociais son tamén distribuídas entre os beneficiarios pola facenda catalá. E devólveselles aos individuos unha parte dos impostos directos reportados para evitar un cambio na orde das comunidades autónomas no tránsito entre renda por habitante e renda dispoñible por habitante. Só despois se librarían recursos á Facenda Central. Claramente, este non é o modelo que prevalecerá, que ademais sería escasamente compatible coa CE.

4. AS RELACIÓNS COA AXE

Os estatutos reformados pretenden configurar dun xeito máis formalizado e condicionado que antes as relacións coa Administración Xeral do Estado en materia económico-financeira, institucionalizando a bilateralidade e tentando determinar cara ao futuro a actuación do Estado en materia, fundamentalmente, de investimentos ou, en todo caso, de gastos territorializados.

4.1. A bilateralidade institucionalizada

Varias reformas estatutarias (Cataluña, Andalucía, Aragón, Baleares) institúen unha Comisión Mixta de Asuntos Económicos e Fiscais Estado-CC.AA., con funcións non exactamente coincidentes na súa literalidade, pero que resume ben o o Estatuto catalán:

«Concreción, aplicación, actualización e seguimento do sistema de financiamento, así como a canalización do conxunto de relacións fiscais e financeiras» (ECA, 210.1). Trátase, en suma, dun instrumento de negociación e produción de acordos entre as dúas administracións no ámbito das relacións fiscais e financeiras. Ata o de agora, existían fórmulas de negociación bilateral no ámbito estrito do traspaso de servizos e cesión tributaria, que operaban desde o inicio do proceso autonómico (Comisións Mixtas de Transferencias). Agora elévanse de rango e xeneralízanse para abranguer todo un ámbito de relacións, o que augura unha vida intensa e unha produción permanente de acordos ou non acordos. Estas comisións mixtas serán paritarias e funcionarán por consenso entre as partes, de forma que a Administración do Estado sempre terá a capacidade de vetar resolucións que considere inconvenientes.

A cuestión central da nova regulación non está escrita nos estatutos: Como se incardinan, formal e temporalmente, os ámbitos bilateral e multilateral? Algunhas comunidades semellan pretender unha negociación bilateral previa e condicionante, con posterior recomposición multilateral que valide o decidido previamente. Así, a título de exemplo, nos estatutos de Baleares e de Cataluña recóllese que é función da Comisión Mixta «acordar a contribución á solidariedade e aos mecanismos de nivelación previstos no artigo 206» (EB 126.3.c, ECA 210.2.b). No Estatuto de Andalucía, pola súa parte, establécese que «Andalucía, atendendo aos seus intereses en materia de financiamento, poderá decidir a súa vinculación ao modelo de financiamento autonómico no xeito e forma previstos no artigo 184...» (EAN, 183.2).

En sentido contrario, sería máis congruente coa lóxica dun modelo de estirpe federal, como o autonómico, máis respectuoso co seu funcionamento ata o presente e de máis doada xestión política que, a partir dunha negociación global de carácter multilateral, que tivese como escenario unha conferencia sectorial ao estilo do Consello de Política Fiscal e Financeira, existise unha posterior concreción, especificación e seguimento de carácter bilateral en cada comunidade autónoma. Sen dúbida, esta segunda interpretación posúe un menor alcance político e, no fondo, a súa novidade é dun grao inferior: transparentaría os contactos entre institucións que, ata o momento, xa funcionaban. Ao facelo, facilitaría que as posicións de cada institución fosen coñecidas polo resto dos actores en xogo, que poderían adecuar as súas estratexias e levalas aos marcos bilaterais de negociación creados polos respectivos estatutos. Este esquema é compatible coa existencia de diferentes velocidades para o desenvolvemento do estado autonómico, creando un marco estable para a formulación de iniciativas por aquelas comunidades máis dilixentes ou activas. A continuación, deberían ser tratadas nun marco multilateral para acadar un rango normativo.

4.2. O condicionamento das actuacións do Estado

Os estatutos de autonomía son unha norma de carácter especial, por canto incorporan un procedemento complexo de tramitación que garante unha dupla vontade: a dos parlamentos autonómicos, normalmente por maioría reforzada, e a do Parlamento español, por maioría absoluta¹⁹. De momento, a iniciativa da reforma ten sido das cámaras rexionais, facendo o Parlamento español un labor de control de constitucionalidade e de adecuación á vontade maioritaria no seu ámbito. O carácter paccionado dos estatutos e o *iter* seguido para as reformas na última quenda²⁰, combinado coa sensación de agravio «histórico» dalgúns comunidades autónomas, ten producido algúns resultados preocupantes. O máis notable, por abandonar o ámbito competencial propio das autonomías e entrar de cheo nas competencias do Estado, é o intento de comprometer un determinado volume de investimentos da Administración Central

ao longo dun período determinado. A reforma do estatuto foi percibida como unha oportunidade para comprometer a acción do Estado desde o Parlamento autonómico.

Así, no Estatuto de autonomía de Cataluña régúlase que o investimento rexionalizado da Administración Central na comunidade debe ser equiparado á participación relativa do PIB de Cataluña en relación co español durante sete anos. O Estatuto de Andalucía opta por unha fórmula similar, pero substitúe PIB por poboación, matizando este criterio coa necesidade de «garantir de xeito efectivo o equilibrio territorial». Aragón postula no seu estatuto que se teña en conta «con carácter prioritario, a superficie do territorio, os custos diferenciais de construción derivados da orografía, así como a súa condición de comunidade fronteiriza, e incorporaranse criterios de equilibrio territorial en favor das zonas máis desfavorecidas». En Castela-A Mancha invócanse a poboación, o PIB e a extensión territorial como criterios de distribución dos investimentos do estado. En Castela-León réclámase a aplicación da superficie do territorio e de criterios de equilibrio territorial. En Baleares o Estatuto compromete a aprobación dunha lei de insularidade e, mentres, nun prazo non superior a sete anos, o investimento no territorio insular non debe ser inferior ao medio por habitante das CC.AA. de réxime común, adaptado polas condicións de insularidade.

No cadro adxunto observamos as diferenzas de resultado por aplicar un ou outro dos criterios máis defendidos polas comunidades autónomas. Dos tres criterios básicos empregados, o que mellor se axusta á distribución correspondente ao exercicio 2007 é a poboación. Aínda produce menores diverxencias a media aritmética simple dos tres criterios. Pero, en calquera caso, as diferenzas son notables.

CADRO 3. INVESTIMENTO PÚBLICO REXIONALIZADO.
APLICACIÓN DE DISTINTOS CRITERIOS ESTATUTARIOS

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
ANDALUCÍA	3.592,67	16,84	2,83	5,71	-17,89	-3,12	101,75	205,05	-642,73	-111,98
ARAGÓN	1.053,29	4,94	91,08	-41,39	-37,68	4,00	959,31	-435,98	-396,84	42,16
ASTURIAS	928,94	4,35	-51,86	-42,90	-50,13	-48,29	-481,71	-398,49	-465,65	-448,62
ILLAS BALEARES	217,70	1,02	-3,29	116,72	141,90	85,11	-7,16	254,10	308,91	185,28
CANARIAS	549,69	2,58	-42,86	72,15	59,16	29,48	-235,61	396,61	325,20	162,06
CANTABRIA	404,56	1,90	-44,53	-32,25	-32,69	-36,49	-180,15	-130,49	-132,25	-147,63
CASTELA E LEÓN	1.884,37	8,83	110,89	-34,62	-36,88	13,13	2.089,50	-652,35	-694,87	247,43
CASTELA-A MANCHA	1.190,22	5,58	181,58	-23,26	-39,29	39,67	2.161,15	-276,85	-467,66	472,21
CATALUÑA	2.957,74	13,86	-54,21	13,80	32,43	-2,66	-1.603,33	408,11	959,31	-78,63
ESTREMADURA	628,53	2,95	179,37	-15,48	-40,50	41,13	1.127,39	-97,33	-254,56	258,50

GALICIA										
	1.754,63	8,22	-28,91	-22,55	-35,40	-28,95	-507,34	-395,61	-621,15	-508,04
MADRID										
	2.613,94	12,25	-87,05	9,71	41,75	-11,86	-2.275,36	253,71	1.091,28	-310,12
MURCIA										
	754,43	3,54	-36,76	-15,22	-29,95	-27,31	-277,30	-114,84	-225,94	-206,03
NAVARRA										
	140,51	0,66	239,57	355,19	276,12	290,29	336,62	499,08	387,98	407,89
PAÍS VASCO										
	477,69	2,24	-36,13	118,76	182,39	88,34	-172,59	567,28	871,27	421,99
LA RIOJA										
	187,33	0,88	13,58	-22,59	-14,96	-7,99	25,44	-42,31	-28,03	-14,97
C. VALENCIA										
	1.876,77	8,79	-47,74	19,59	10,31	-5,95	-895,99	367,67	193,50	-111,61
MELILLA										
	58,52	0,27	-99,06	-42,58	-48,00	-63,21	-57,97	-24,92	-28,09	-36,99
CEUTA										
	68,70	0,32	-98,83	-46,32	-49,56	-64,90	-67,90	-31,82	-34,04	-44,59
ESPAÑA										
	21.340,13	100,00	79,66	61,52	66,89	50,77	714,41	295,16	429,87	223,41

Millóns de euros e porcentaxe

- ① Investimento público rexionalizado 2007, por comunidades autónomas, en millóns de euros correntes.
- ② Ídem, en porcentaxe.
- ③ Diferenza porcentual con 1. de aplicar o criterio de superficie.
- ④ Ídem, con poboación.
- ⑤ Ídem con PIB.
- ⑥ Media das tres variables anteriores.
- ⑦ Diferenza absoluta con 1. de aplicar o criterio de poboación, millóns de euros.
- ⑧ Ídem con poboación.
- ⑨ Ídem con PIB.
- ⑩ Media dos tres criterios anteriores.

A aplicación dos estatutos xa aprobados ou en tramitación obrigará, daquela, a unha modificación substancial dos parámetros actuais de distribución dos investimentos rexionalizados do Estado. Este cambio só será factible mentres exista un número porcentualmente elevado de comunidades sen criterios de distribución propios nos seus estatutos —que serán as grandes prexudicadas—. En consecuencia, prodúcese un incentivo moi forte para replicar o modelo, introducindo os criterios máis favorables para a rexión. Unha vez xeneralizada a esixencia, o *sudoku* carece de solución. Só elixindo unha media ponderada dos distintos criterios se faría posible a solución do quebracabezas.

Deixando á marxe as cuestións normativas²¹, este condicionamento dos orzamentos xerais do Estado carece de sentido económico. Non só polas dificultades de ligar a colocación dos investimentos e a incidencia dos mesmos²², senón porque atenta contra o espírito básico dun

estado de lóxica federal. Lembremos que as comunidades autónomas dispoñen de capacidade para o investimento no ámbito das súas competencias, así como —as de menor nivel de desenvolvemento— de fondos específicos, españois ou europeos, para aumentar o stock de capital público e reforzar as oportunidades de crecemento económico. Se repartimos os investimentos do Estado polo territorio en función dun criterio obxectivo, non é preferible pasarlles os fondos e a capacidade de decisión ás comunidades autónomas, mantendo na Administración Central a capacidade de planificación cando sexa precisa? Se mantemos un nivel federal, central, de decisión, non é porque nalgúns asuntos —grandes infraestruturas, por exemplo— queremos prescindir dos determinantes territoriais ríxidos²³?

5. CONCLUSIÓN S

Nesta recente vaga de reformas estatutarias, o Estatuto de autonomía de Cataluña amósase como un exemplo extremo de tensión da lóxica federal. Algunhas das dificultades creadas pola nova regulación están presentes tamén noutros estatutos xa aprobados ou en tramitación parlamentaria. Permítasenos concluír con tres observacións a xeito de síntese:

1. O resultado é tecnicamente moi deficiente. A invasión por parte de normas autonómicas de campos que deben ser obxecto de regulación por normas de ámbito español conduce a ambigüidades, confusións e preceptos inaplicables.
2. O Estatuto catalán finalmente aprobado non consegue quebrar a lóxica do modelo constitucional: na determinación dos mecanismos da autonomía financeira, da suficiencia e a nivelación ou da solidariedade interrexional ten que remitirse a normas xerais, que serán as que finalmente determinen o resultado en cada ámbito. Por outra parte, en moitos aspectos atópase con formulacións de similar rango e parcialmente contraditorias recollidas noutros estatutos.
3. As prescricións extraestatutarias recollidas nos estatutos responden a unha lóxica política (non legal) e poden ter efectos neste ámbito: condicionar ou nesgar as decisións que deban ser adoptadas nun ámbito multilateral (autonomía, suficiencia) ou polos órganos centrais (investimentos, solidariedade). Esta segunda rolda terá as dificultades tradicionais para acomodar posicións diversas, agravadas polo rango estatutario das demandas de moitas comunidades autónomas e a carga política incorporada. Porén, felizmente, será de xeito multilateral como se definan os trazos básicos do novo modelo de financiamento autonómico. E serán o Goberno central e o Parlamento español os que decidirán en cada momento como atenden ás demandas recollidas no conxunto dos textos estatutarios sobre investimentos ou outros gastos con dimensión rexional.

Notas

- 1 Son ben coñecidas as iniciativas da Generalitat de Cataluña, presidida por J. Pujol, en momentos en que o Goberno de España (primeiro Felipe González e despois José María Aznar) dependía dos votos de CiU para acadar maioría absoluta.
- 2 De feito, o modelo vixente para o período 1997-2001 foi inicialmente refugado (e non foi aplicado) en Andalucía, Extremadura e Castela-A Mancha.
- 3 Véxase o Estatuto de autonomía de Andalucía, 1981, DA 2ª; véxase Estatuto de autonomía de Cataluña, 1979, artigo 45.
- 4 Aprobado antes da reforma do Estatuto catalán, pero que nos servirá de contraste.
- 5 O modelo canario é especial (véxase Lago Peñas, 2005, para unha explicación das súas características). En todo caso, a C.A. de Canarias dótase dun sistema parecido ao catalán en canto á clasificación e organización dos recursos tributarios.
- 6 O EAN remítelle á Comisión Mixta o «alcance e condicións da cesión», tramitando o Goberno da nación o acordo da Comisión como proxecto de lei (178.3).
- 7 No EAN puntualízase que «sen prexuízo da colaboración que se poida establecer con este».
- 8 ECA, no prazo de dous anos; EAN, sen data.
- 9 Por exemplo, en relación coas porcentaxes de cesión dos tributos parcialmente cedidos (ECA).
- 10 Optamos por aceptar a súa inclusión como elemento de autonomía, por canto a dinámica dos ingresos derivados destes instrumentos depende da evolución da economía rexional.
- 11 Un exercicio similar para outra anualidade e con resultados próximos é o acometido por De la Fuente e Gundín, 2007.
- 12 Na seguinte sección veremos os outros dous momentos.
- 13 Sabemos que as estimacións de balanzas fiscais rexionais dependen de opcións teóricas e metodolóxicas que afectan intensamente aos resultados; con todo, cando o nivel de desenvolvemento relativo se afasta considerablemente da media, este impacto non altera o signo da balanza. Así, Cataluña, Madrid ou Baleares amosan sempre unha balanza fiscal positiva (saída de fondos), mentres que en Extremadura, Andalucía ou Galicia é sempre negativa (entrada de fondos).
- 14 «Os recursos da Generalitat, entre outros, serán os derivados dos seus ingresos tributarios, axustados en máis ou menos pola súa participación nos mecanismos de nivelación e solidariedade» (ECA 206.1). Polo tanto, introdución da solidariedade, aínda que moi matizada, como veremos a continuación.
- 15 De la Fuente e Gundín ven na fórmula do Estatuto catalán a comparación dos rendementos por habitante, sen ter en conta a capacidade fiscal.
- 16 Algo máis amable, por canto introduciría elementos de nivelación e solidariedade nunha transición gradual ao sistema de cupo puro.
- 17 López Laborda (2007) asume a complicación de contestar a esta pregunta sen resolver antes múltiples cuestións; Zabalza (2007) insiste na indeterminación do estatuto en materia de financiamento.
- 18 É relevante que o Estatuto catalán distinga entre nivelación (servizos) e solidariedade (desenvolvemento económico), asumindo a participación no financiamento de ambos os esforzos.
- 19 Ademais, nalgúns casos (Galicia ou Cataluña) esíxese aprobación en referendo polo corpo político autonómico.
- 20 Podería darse un *iter* inverso, de acordo coas previsións constitucionais.
- 21 Non parece que se lle poida impoñer ao Parlamento español un condicionante deste tipo para a aprobación dos orzamentos.
- 22 Pódense poñer moitos exemplos: unha liña de ferrocarril que discorre por un territorio só cobra sentido completo se nos contiguos se dota de continuidade; un porto ou un aeroporto poden ter efectos máis alá dunha rexión.
- 23 Cuestión diferente é que, no medio prazo, distribución dos investimentos e distribución da poboación deberían manter unha correlación elevada.

BIBLIOGRAFÍA

- ALVAREZ CORBACHO, X. 2006. «Os problemas financeiros do Estatuto Catalán», en *Reformas do financiamento autonómico: perspectivas desde Galicia*. Santiago de Compostela: Fundación 10 de marzo.
- ÁLVAREZ GARCÍA, S. e D. Cantarero Prieto. 2006. «La definición de un nuevo modelo de financiación autonómica: elementos para un debate», en *Análisis local*, n.º 65, II/2006.
- BAYONA, A. (coordinador). 2003. *Informe sobre la Reforma de l'Estatut Institut d'Estudis Autonòmics*, obra colectiva elaborada por Enoch Albertí, Enric Argullol, Joaquim Ferret e Carles Viver, e coordinada por Antoni Bayona.
- BOSCH, N. e J. M. Durán. (directores). 2005. *La financiación de las comunidades autónomas: Políticas tributarias y solidaridad interterritorial*. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- CORRETTJA I TORRENS, M. e C. Viver i Pi-Sunyer. 2005. «La reforma de l'Estatut d'Autonomia i les competències de la Generalitat», en *Activitat Parlamentària*, n.º 7, xaneiro de 2005.
- DE HARO, J. 2007. «La financiación de la Junta de Andalucía en el nuevo estatuto de autonomía», en *Seminario del Instituto de Análisis Económico, CSIC, La financiación en los nuevos estatutos autonómicos*, Barcelona. Febreiro de 2007 (versión electrónica).
- DE LA FUENTE, A. e M. Gundín. 2007. «El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: situación actual, perspectivas y propuestas de reforma», en *Seminario del Instituto de Análisis Económico, CSIC, La financiación en los nuevos estatutos autonómicos*, Barcelona. Febreiro de 2007 (versión electrónica).
- ESPASA, M. 2006. «La financiación autonómica: fallos del modelo y perspectivas de futuro a partir de la propuesta acordada para Cataluña», en *Análisis local*, n.º 65, II/2006.
- FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. 1996. «Galicia na encrucillada autonómica: unha proposta de modelo de financiamento». *Grial*, n.º 132, 1996.
- FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. 2006. «A reforma do modelo de financiamento autonómico», en *Reformas do financiamento autonómico: perspectivas desde Galicia*. Santiago de Compostela: Fundación 10 de marzo.
- GARCÍA DÍEZ, M. A. 2006. «Evaluación de la financiación autonómica actual», en *Reformas do financiamento autonómico: perspectivas desde Galicia*. Santiago de Compostela: Fundación 10 de marzo.
- GONZÁLEZ CALBET, L. 2007. «Retos pendientes en el sistema de financiación autonómica de régimen común», *Seminario del Instituto de Análisis Económico, CSIC, La financiación en los nuevos estatutos autonómicos*. Barcelona. Febreiro de 2007 (versión electrónica).
- LAGO PEÑAS, M. e S. Lago Peñas. 2006. «Financiamento autonómico: propostas desde Galicia», en A. Prada Blanco e X. Alvarez Corbacho (coordinadores), *Chaves da economía pública galega*. Vigo: Editorial Galaxia.
- LAGO PEÑAS, S. 2005. *Las particularidades de las finanzas públicas canarias: causas y consecuencias*. Sevilla: Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía, en prensa.
- LÓPEZ LABORDA, J. 2007. «Las reformas estatutarias y la modificación del grado de nivelación de las comunidades autónomas», en J. Tornos Mas (director). 2007. *Informe Comunidades Autónomas 2006*. Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- RODRÍGUEZ BEREIJO, A. 2006. «Financiación autonómica y el estatuto de Cataluña», I, II, III, ABC, 26, 27, 28 de outubro de 2006.
- SEVILLA SEGURA, V. 2006. «La financiación autonómica después del nuevo Estatuto de Cataluña», en F. J. Ferraro García (coordinador). *Un balance del estado de las autonomías*. El Ejido: Mediterráneo Económico, Fundación Caja Mar.
- ZABALZA, A. 2007. «La financiación autonómica en el Estatuto de Cataluña», *Seminario del Instituto de Análisis Económico, CSIC, La financiación en los nuevos estatutos autonómicos*. Barcelona. Febreiro de 2007 (versión electrónica).

As entidades urbanísticas colaboradoras



& *Resumo/Abstract: Este artigo, por unha parte, tenta resaltar a contribución á xestión urbanística de determinadas entidades encargadas de realizar tarefas de urbanización e de conservación; e, por outra, sinalar e resolver os problemas acerca da citada participación nas decisións administrativas. En consecuencia, analízanse as distintas clases de entidades, os seus caracteres, os diversos procedementos e actuacións.* **&**

& *Palabras clave: urbanismo, entidades urbanísticas colaboradoras, urbanización, conservación, TIC*

1. RÉXIME XURÍDICO, CONCEPTO E CARÁCTERES

Cómpre constatar que o marco xurídico da xestión urbanística, na que participan de modo activo as entidades urbanísticas colaboradoras, está composto por unha extensa normativa da que forma parte, ademais da lexislación das distintas comunidades autónomas froito da competencia exclusiva que lles corresponde¹, o Dereito de aplicación en todo o territorio nacional de rango legal, é dicir, a recente Lei 8/2007, do 28 de maio (LS), e os preceptos aínda vixentes do Texto refundido da lei do solo de 1992², así como o RD 1093/1997, do 4 de xullo, polo que se aproban as normas complementarias ao Regulamento para a execución da lei hipotecaria sobre inscrición no Rexistro da Propiedade dos actos de natureza urbanística.

O Dereito de aplicación supletoria —agás derogación expresa ou incompatibilidade coa normativa autonómica— está integrado polos textos xurídicos seguintes: a Lei do solo de 1976, os regulamentos de planeamento, xestión e disciplina urbanística; o Real decreto 3/1980, do 14 de marzo, sobre creación do solo e axilización da xestión urbanística; e o Real decreto 16/1981, do 16 de outubro, relativo á adaptación dos Plans Xerais de Ordenación³. Non obstante, cómpre ter presente que esta normativa conserva a súa vixencia despois da STC 61/1997, do 20 de marzo⁴, resolución que esquece a especial situación de Ceuta e Melilla, na que é de directa aplicación⁵.

En definitiva, e como se terá ocasión de examinar, as entidades urbanísticas colaboradoras están reguladas pola lexislación autonómica e a estatal citada e, con carácter xeral e supletorio, polo RXU. Esta disposición regulamentaria dispón no seu artigo 1 que a execución do planeamento urbanístico lle corresponde tanto á Administración como ás entidades especiais e aos suxeitos privados, cada un deles dentro da súa esfera de actuación, e insiste en prescribir o deber da Administración de suscitar a iniciativa privada, na medida máis ampla posible, sen prexuízo da súa actuación subsidiaria, se esta non cumpre cos obxectivos sinalados⁶.

Atopámonos, polo tanto, ante unha forma de colaboración dos particulares coas institucións —que, por outro lado, deben limitar a súa actuación aos casos de improcedencia ou inexistencia de iniciativa privada— mediante a asunción de funcións públicas de urbanización e/ou conservación para a máis eficaz execución do planeamento⁷.

Este protagonismo privado foi reforzado, como se constata nestas páxinas, pola lexislación autonómica, na medida en que prevé a intervención no proceso urbanístico de múltiples entidades de colaboración, entre as que se atopan as sociedades mercantís de capital mixto.

Como consecuencia do exposto, e desde un punto de vista conceptual, as entidades urbanísticas colaboradoras son instrumentos de participación asociativa dos propietarios e, cando proceda, destes coa Administración, afectados por unha concreta actuación urbanística, dotados de personalidade xurídica propia desde a súa inscrición no correspondente rexistro administrativo, para a realización da actividade xestora —xa consista esta na urbanización e/ou na súa conservación e mantemento—, regulados polos seus propios estatutos e polo Dereito público autonómico ou estatal no referente á súa organización, formación da vontade dos seus órganos e relacións coa Administración actuante e que, en consecuencia, poden aforar a súa conflictividade na orde xurisdiccional contencioso-administrativa ou civil⁸.

Deste modo, a adquisición de personalidade xurídica destas entidades está determinada pola inscrición no rexistro⁹, con independencia da aprobación previa pola Administración da súa constitución e dos estatutos polos que se rexen¹⁰.

Constátase como estas entidades, nas que se integra o particular de forma organizada e establece fórmulas de autogoberno —integración que poderá ser voluntaria ou forzosa derivada de lei ou de plan—, se aproximan no cumprimento dos seus fins a unha Administración Pública, dado que desenvolven a actividade xestora nunha determinada porción de territorio. A citada atribución de natureza administrativa a estes entes ten unha serie de consecuencias no plano administrativo e xudicial: no primeiro, implica a apertura da vía do recurso administrativo¹¹; e, con relación ao segundo, é imprescindible deixar constancia de que, por unha parte, as entidades colaboradoras non se integran na Administración de conformidade coa LXCA e, por outra, que non se establece o Dereito aplicable, polo que cumprirá precisar a regulación dos actos determinantes daquelas co fin de proceder ao seu aforamento na orde xurisdiccional competente¹².

2. TIPOLOXÍA

As entidades urbanísticas colaboradoras están exemplificadas, de conformidade co artigo 24.2 do RXU, tanto nas xuntas de compensación como nas asociacións administrativas de propietarios e nas entidades de conservación, reguladas de modo xeneralizado pola lexislación autonómica que contempla outras modalidades baixo distinta denominación, como se terá ocasión de examinar posteriormente.

Estas entidades poden clasificarse en atención aos seguintes criterios: a súa función _urbanizadoras ou estritamente de conservación_, o modo de constituírse _obligatorias e voluntarias, e *ex novo* ou por transformación_ e segundo a súa temporalidade _transitorias ou permanentes_.

Atendendo á súa función, as entidades colaboradoras poden ser urbanizadoras ou estritamente de conservación, que teñen por finalidade, como o seu propio nome indica, non a execución de obras de urbanización, senón só o seu mantemento¹³.

En relación co criterio da obrigatoriedade, pódese diferenciar entre entidades forzosas e voluntarias, constituíndose as primeiras por disposición legal ou do planeamento, co que queda limitada así a vontade e iniciativa privadas.

É preciso ter en conta que, en todo caso, a constitución dunha entidade de conservación será obrigatoria «siempre que el deber de conservación de las obras de urbanización recaiga sobre los propietarios comprendidos en un polígono o unidad de actuación, en virtud de las determinaciones del Plan de ordenación o bases del programa de actuación urbanística, o resulte expresamente de las disposiciones legales. En tales supuestos, la pertenencia a la Entidad de conservación será obligatoria para todos los propietarios contenidos en su ámbito territorial»¹⁴.

De conformidade co criterio clasificador da constitución é posible distinguir, ademais, entre entidades fundadas *ex novo* ou por transformación. A este respecto, o artigo 25.2 do RXU dispón que «las Entidades de conservación de las obras de urbanización podrán constituirse como consecuencia de la transformación de alguna Entidad preexistente de las enunciadas en el número anterior (Juntas de compensación y Asociaciones administrativas de propietarios) o, específicamente para dichos fines sin que previamente se haya constituido una Entidad para la ejecución de las obras de urbanización». Obsérvase, pois, como o suposto de subrogación require dunha entidade colaboradora preexistente, cuxos integrantes seguen obrigatoriamente como membros da entidade constituída, como se pon de manifesto na STS do 25 de outubro de 1999 (Ar. 1999/7686).

É posible distinguir, tamén, entre entidades de carácter transitorio, é dicir, de duración limitada ata a recepción pola Administración das obras, vías e servizos, ou permanentes, en función da obrigatoriedade da conservación.

Efectuadas estas precisións, cómpre abordar a análise das cuestións de procedemento e de funcionamento, así como das distintas modalidades de entidades colaboradoras existentes.

3. PROCEDEMENTO DE CONSTITUCIÓN E FUNCIONAMENTO DAS ENTIDADES URBANÍSTICAS COLABORADORAS. ESPECIAL REFERENCIA AO USO DAS TIC

O procedemento de constitución dunha entidade urbanística colaboradora pódese sintetizar do seguinte xeito: adopción do correspondente acordo polos propietarios dos terreos incluídos nunha determinada unidade de actuación _no que manifesten a súa vontade de constituír unha entidade de colaboración_ e redacción duns estatutos que deben ser sometidos a informe dos servizos xurídicos do Concello ao que lle corresponde a aprobación inicial. Concluído este trámite, ábrese un prazo de información pública antes de proceder á aprobación definitiva que, en todo caso, debe ser obxecto de notificación individualizada a cada un dos afectados, de elevación a escritura pública e de inscrición no correspondente Rexistro de EUC para adquirir personalidade xurídica propia¹⁵.

Non obstante, é necesario formular dúas precisións acerca deste ítem do procedemento: a primeira é que, ao igual que o acordo aprobatorio de constitución da entidade debe inscribirse no rexistro correspondente, tamén deben acceder a este os nomeamentos e os cesamentos dos órganos e membros encargados do goberno e administración daquela¹⁶; e a segunda é que as notificacións deben realizarse á entidade e non aos particulares integrantes dela¹⁷. Esta notificación non individualizada resulta comprensible en canto que non nos atopamos ante un negocio xurídico de tipo asociativo no que conflúan intereses contrapostos que posibiliten facer referencia á existencia de partes contractuais.

Con relación aos extremos mencionados, resulta obrigada a mención 11/2007, do 22 de xuño, para o acceso electrónico dos cidadáns ás Administracións Públicas (LAECAP), na medida en que regula os aspectos básicos da utilización das tecnoloxías da información na actividade administrativa —tanto entre Administracións como entre estas e os suxeitos privados—¹⁸ asegurando, en todo caso, a dispoñibilidade, o acceso, a integridade, a autenticidade, a confidencialidade e a conservación dos datos, informacións e servizos públicos —con exclusión expresa das actividades que se desenvolvan en réxime privado—¹⁹.

O texto lexislativo deixa constancia da necesidade de que a implantación da aplicación dos medios electrónicos á xestión dos procedementos, procesos e servizos vaia precedida da realización dunha análise de redeseño funcional e de simplificación na que se consideren os seguintes aspectos: a supresión ou redución da documentación requirida aos cidadáns; a previsión de medios ou instrumentos de participación, transparencia e información; a redución dos prazos e tempos de resposta; e a racionalización da distribución das cargas de traballo e das comunicacións internas²⁰. A este respecto, régúlase a utilización dos medios electrónicos nas distintas fases do procedemento: iniciación, instrución e terminación²¹.

Os fins que contempla a norma estatal son os seguintes: facilitar o exercicio de dereitos e o cumprimento de deberes por medios electrónicos, así como o acceso dos cidadáns, polas citadas canles, á información e ao procedemento —cunha atención específica á supresión de barreiras limitativas—; crear as condicións de confianza no uso dos medios electrónicos

mediante o establecemento de medidas para a preservación da integridade dos dereitos fundamentais —en especial dos relacionados coa intimidade e a protección de datos de carácter persoal—, garantindo a seguridade dos sistemas, datos, comunicacións e dos servizos electrónicos²²; posibilitar a realización dos principios de proximidade ao cidadán e de transparencia administrativa, a mellora continuada nas condicións de realización do interese xeral a través da actividade da Administración e contribuír ao incremento da eficacia e eficiencia dela simplificando os procedementos administrativos e proporcionando oportunidades de participación; e, finalmente, promover o desenvolvemento da sociedade da información no ámbito das administracións públicas e, a través del, da cidadanía en xeral²³.

Así mesmo, a lei contén o réxime xurídico da Administración electrónica con referencia expresa á sede de tal carácter —«aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias»—, ás publicacións nos diarios ou boletíns especiais e nos taboleiros de anuncios ou edictos por medios electrónicos, deixando constancia da necesidade dun posterior desenvolvemento regulamentario²⁴.

En todo caso, establécese o deber de garantir en cada Administración pública, polo menos, a existencia dun sistema de rexistros electrónicos suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos e comunicacións dirixidos a ela; sen prexuízo da celebración de convenios de colaboración que permitan habilitar os seus respectivos rexistros para recibir documentación da competencia doutra administración.

Doutro lado, a norma estatal regula os seguintes extremos: a creación e funcionamento dos rexistros electrónicos e o cómputo dos prazos con relación a estes, con exclusión do disposto no artigo 48.5 da LRX-PAC; e as comunicacións e as notificacións por medios electrónicos cando o interesado sinalase ou consentise ese medio como preferente²⁵.

Por outra banda, e en conexión co exposto, a Lei do solo estatal na súa Exposición de motivos contén a afirmación de que con ela se establecen uns estándares mínimos de transparencia de participación cidadá real e non simplemente formal e dispón, pola súa vez, que a lexislación sobre ordenación territorial e urbanística debe garantir, ademais doutros dereitos, o de información dos cidadáns e das entidades representativas dos intereses afectados polas actuacións de transformación, así como o de participación pública na ordenación e xestión urbanísticas²⁶. Deste modo, todos os cidadáns teñen dereito a acceder á información de que dispoñan as administracións públicas sobre a ordenación territorial, urbanística e a súa avaliación ambiental, así como a obter copia ou certificación das disposicións ou actos administrativos adoptados; a ser informados de forma completa, por escrito e en prazo razoable, do réxime e as condicións aplicables a un terreo determinado²⁷; a participar efectivamente nos procedementos de elaboración e aprobación dos instrumentos de ordenación territorial, urbanística e de execución desta —mediante a formulación de alegacións, observacións, propostas, queixas e reclamacións—, así como a obter da Administración unha resposta razoada; e, finalmente, a exercer a acción pública para facer respectar a ordenación territorial e urbanística, e as decisións resultantes dos procedementos de avaliación ambiental dos instrumentos que as conteñen e dos proxectos para a súa execución²⁸.

Para os efectos de garantir o acceso á información, dispónse que os distintos instrumentos de ordenación e xestión —incluídos os de equidistribución e os convenios—, ademais de se publicar, deben ser sometidos ao trámite de información pública nos termos que estableza a

lexislación autonómica, que nunca poderá ser inferior a vinte días; xa que, a falta de publicidade das disposicións, os actos ou os negocios xurídicos convencionais implica que estes non produzan efectos ou que sexan nulos²⁹. En calquera caso, a Administración ten o deber de impulsar a publicidade telemática do contido dos instrumentos de ordenación territorial e urbanística en vigor, así como do anuncio da súa exposición para información pública³⁰.

Obsérvase, pois, como as distintas medidas contidas na Lei do solo estatal contribúen a outorgarlle transparencia á actuación administrativa e, con esta mesma finalidade, a Administración Xeral do Estado ten o deber de formar e actualizar periodicamente un sistema público de información sobre o solo e urbanismo, procurando a súa compatibilidade e coordinación con outras estruturas e, en concreto, co catastro inmobiliario³¹.

Por outra parte, e continuando coa exposición do contido desta epígrafe, procede analizar o funcionamento das entidades colaboradoras. Esta concrétase no seu seo coa adopción dos acordos mediante maioría simple, agás disposición establecida en contrario nos estatutos ou existencia de normativa que esixa quórum especial para determinados supostos; aínda que é esencial que se teña constancia de quen foron as persoas asistentes e de que cota eran titulares, pois, no caso contrario, estaríamos ante un vicio de fondo que produciría a invalidez do acordo, como se evidenciou na STS do 5 de abril de 2000 (Ar. 2000/4922).

É conveniente, non obstante, efectuar determinadas reflexións con relación ás entidades de conservación, na medida en que constitúe unha esixencia metodolóxica pensar se existe xustificación legal para obrigar os propietarios á asunción dos custos que xera a preservación dos elementos comúns. Un soporte xurídico para responder a este interrogante encóntrase nos artigos 395 e 398 do CC, dado que o primeiro deles recoñece o dereito dun copropietario a obrigar os copartícipes a contribuír nos gastos do mantemento da cousa ou dereito común, sen que poidan eludir este deber se non media renuncia á parte correspondente no condominio; mentres que o segundo precepto dispón a obrigatoriedade dos acordos adoptados pola maior parte dos partícipes que representen a maioría de intereses, debendo o xuíz prover o que corresponda, a instancia de parte, no suposto de que esta porcentaxe non exista ou o acordo sexa gravemente prexudicial para os interesados.

En todo caso, a obriga de conservar extínguese unha vez producida a cesión á administración actuante que será, a partir dese momento, a responsable do cumprimento dos citados deberes sen prexuízo da constitución, de modo voluntario, dunha entidade con tal fin³².

Así pois, respecto do funcionamento destas entidades nas tarefas xestoras citadas, que non estean a cargo da Administración, deben poñerse de manifesto os seguintes extremos: primeiro, que a participación de cada un dos seus membros se determina en función da cota fixada no proxecto de equidistribución ou na entidade de conservación e, no caso de se constituír aquelas sobre parcelas en réxime de propiedade horizontal, pola cota correspondente na totalidade do valor do inmovible; segundo, que a Administración pode esixir as citadas cotas que se deban por vía de constrinximento, xa sexa de oficio ou a instancia da entidade, e deberalle entregar a cantidade recadada a esta última cando a esa función non lle corresponda a aquela; terceiro, que, en ningún caso, pode privarse aos comeneiros morosos do seu dereito de voto sen que con iso se desnaturalice a entidade³³; e, finalmente, na medida en que se custean servizos e obras de urbanización, os contribuíntes non están obrigados ao pagamento de taxas por idénticos conceptos, sen prexuízo de que a entidade satisfaga a cantidade procedente en concepto de impostos, taxas e contribucións especiais que se xeren como consecuencia dunha mellora de servizos e efectúe a distribución entre os socios.

Por outra parte, e dado que a execución, conclusión e conservación da urbanización constitúen funcións públicas, resulta doado atopar na normativa autonómica cautelas que aseguren a efectiva realización de funcións mencionadas, é dicir, a constitución de garantías.

Neste sentido, e a título de exemplo, o artigo 162 do Decreto legislativo murciano esixe unha garantía equivalente ao dez por cento da avaliación económica dos custos de urbanización de cada unidade tras a aprobación definitiva do programa de actuación; aínda que no caso de que sexa necesario anticipar ou diferir determinadas obras de urbanización ou edificación, o Concello imporá a que cumpra para asegurar a execución das obras de conformidade co planeamento e a xestión que se deba levar a cabo posteriormente. Esta garantía consistirá nunha porcentaxe en atención á superficie sobre o valor estimado das obras dentro da unidade de actuación, aínda que, se esta non estivese delimitada, se aplicará unha porcentaxe do cinco por cento do prezo máximo vixente de vivenda de protección oficial para cada metro cadrado de edificación.

No suposto de execución simultánea de obras de edificación e urbanización está previsto, tamén, o establecemento dunha garantía adicional na contía do custo dos servizos urbanísticos para asegurar que ao rematar a edificación a parcela terá a condición de soar, cun compromiso —que se deberá facer constar nas cesións de uso ou dominio de todo ou de parte do edificio— de non utilizar aquela ata a conclusión da urbanización. Estas garantías non poderán ser canceladas polos promotores ou futuros adquirentes de parcelas ata que se constituía a entidade de conservación, co que estará obrigado o primeiro a subscribir un seguro que lles garanta aos adquirentes de futuras parcelas as cantidades a conta entregadas, ata que se ultime a dotación de servizos urbanísticos.

Outras facultades correspondentes ás entidades colaboradoras pódense extraer do cumprimento de determinadas obrigas por parte das corporacións locais que se relacionan a continuación: favorecer o desenvolvemento das asociacións para a defensa dos intereses xerais ou sectoriais dos veciños; facilitarlles a estes a máis ampla información sobre as súas actividades e, dentro das súas posibilidades, o uso dos medios públicos e o acceso ás axudas económicas, e impulsar a súa participación na xestión do Concello. É conveniente clarificar que o suposto subvencional esixe a inclusión dunha partida específica ao respecto nos orzamentos e a xustificación nas bases de execución deste dos criterios de distribución. En calquera caso, debe facerse constar a representatividade da entidade, o grao de interese ou utilidade cidadá dos seus fins, a súa capacidade económica autónoma e as axudas que se reciban doutras entidades públicas ou privadas³⁴.

Finalmente procede constatar algo obvio: os acordos ou decisións da entidade non poden menoscabar as competencias do alcalde, do Pleno ou da Xunta de Goberno local, nin eludir a aplicación e observancia dos principios inherentes ao interese público³⁵.

4. REGULACIÓN AUTONÓMICA DAS ENTIDADES URBANÍSTICAS COLABORADORAS

O obxecto deste apartado é dobre: por unha banda, constatar a existencia dun réxime xurídico xeral acerca das entidades urbanísticas colaboradoras na lexislación autonómica; e, por outra, analizar este tipo de organizacións tradicionais no noso Dereito —xuntas de compensación e asociacións de cooperación—, así como as reguladas en cada comunidade autónoma cunha denominación propia e diferenciada —comisión xestora, agrupación de

interese urbanístico, xunta de concertación, etc.—, facendo especial referencia ás entidades de conservación.

4.1. A existencia dun réxime xurídico xeral das entidades urbanísticas colaboradoras na normativa autonómica

As leis andaluza, aragonesa, canaria, cántabra, catalá, murciana e navarra atribúenlles aos interesados afectados por actuacións urbanísticas o dereito a participar na xestión mediante entidades colaboradoras destinadas á execución, conservación e mantemento da urbanización³⁶. Os textos legais navarro e aragonés conteñen a regulación máis breve, pois o primeiro só establece a participación destas asociacións dentro do marco dos sistemas de actuación previstos na lei foral³⁷; e o segundo límitase a dicir que aquelas teñen personalidade xurídica propia e, cando así resulte oportuno, natureza administrativa, e que a súa creación e pertenza son obrigatorias nos supostos que se determinan neste e nas súas normas de desenvolvemento.

O resto dos textos legais —a excepción do catalán— atribúelles a estas entidades carácter administrativo cando exerzan funcións públicas e fainas depender do Concello respectivo e establecen —menos a andaluza— a suxeición ao Dereito público no relativo á súa organización, formación da vontade dos seus órganos e relacións con aquel, ao que lle corresponde tanto a aprobación da súa constitución como dos estatutos que se deben inscribir no rexistro correspondente. Respecto do rexistro dedicado ás entidades colaboradoras cómpre realizar dúas puntualizacións: a primeira é que o texto andaluz dispón que a creación del, o seu seguimento e control deben regularse regulamentariamente; e a segunda refírese a que a lei catalá o fai depender de Dirección Xeral de Urbanismo e non do Concello.

O texto cántabro, ademais, establece o deber do concello de notificarlle á Comunidade Autónoma a inscrición destes entes no correspondente rexistro municipal, sen prexuízo de que faga constar no Rexistro da Propiedade a afectación dun terreo aos fins da entidade, na medida en que esa carga ten carácter real³⁸; mentres que a regulación murciana lles recoñece aos titulares dominicais o dereito a incorporarse nas mesmas condicións e con análogos dereitos ca os membros fundadores para participar na xestión a través das seguintes entidades: xunta de compensación, asociación de propietarios nos sistemas de cooperación, concorrencia e expropiación e, por último, de conservación e mantemento da urbanización.

A lei catalá dispón que os acordos dos órganos das entidades colaboradoras —xuntas de compensación, asociacións administrativas de cooperación e xuntas de conservación— e os relativos a materias de carácter administrativo son susceptibles de recurso de igual carácter ante o respectivo concello³⁹. Non obstante, a novidade contida no texto legal catalán é o establecemento da posibilidade de que estas entidades se poidan constituír de forma provisional, cunha vixencia que non pode exceder o ano, coa finalidade de formular a documentación e instar as tramitacións necesarias para facilitar e axilizar a súa constitución definitiva⁴⁰.

Esta mesma norma preceptúa, tamén, que unha vez constituída unha xunta de compensación, esta pode someter ao correspondente concello a repartición entre os propietarios —en proporción á superficie de cada propiedade— dos gastos previstos para a formulación dos proxectos de reparcelación e urbanización⁴¹. Finalmente, a lei catalá refírese á obriga que teñen todos os titulares dominicais de pagar as cotas liquidadas no prazo que estea establecido e á procedencia, en caso de incumprimento, da vía de constrinximento.

Por outra banda, as lexislacións de Canarias e de Castela e León merecen unha mención independente, pois conteñen unha completa regulación legal e regulamentaria.

O regulamento canario atribúelles ás entidades colaboradoras carácter administrativo e dispón que as sociedades mercantís de obxecto urbanístico están suxeitas ao Dereito administrativo se actúan como ente instrumental da Administración. Así mesmo, o texto normativo clasifica as entidades urbanísticas e distingue dúas modalidades: de xestión e de conservación. Con relación á primeira, determina os seguintes tipos: entidades urbanísticas de xestión concertada, xuntas de compensación, sociedades mercantís de obxecto urbanístico, entidades urbanísticas de tenza de bens de duración limitada, entidades urbanísticas de cooperación de propietarios e entidades de xestión na execución forzosa⁴².

O texto canario establece que a entidade urbanística de xestión, unha vez constituída, debe inscribirse no Rexistro de entidades urbanísticas colaboradoras e no Rexistro Mercantil en caso das sociedades deste tipo, ao igual que os nomeamentos e cesamentos das persoas encargadas do goberno e administración daquela. Por outra banda, a disposición regulamentaria regula, de xeito detallado, os estatutos, as bases de actuación das entidades urbanísticas de xestión e as normas comúns de organización e funcionamento. A este respecto, dispónse que os acordos deben ser adoptados por maioría simple das cotas de participación, a non ser que nos estatutos ou noutras normas se estableza un quórum especial para determinados supostos e sen prexuízo da súa impugnación mediante recurso administrativo de alzada. Está previsto, ademais, que, cando o planeamento ou a normativa aplicable lle imponha á entidade urbanística o deber de conservación da urbanización, unha vez executada ela e certificada a finalización das obras, se producirá a conversión automática da entidade de xestión en entidade urbanística de conservación sen máis trámite⁴³.

Regúlase tamén, de modo expreso, a posible incorporación ás entidades de xestión, como membros ou socios, de persoas ou entidades que acheguen financiamento ou asuman a realización das obras de urbanización e edificación precisas. A citada adhesión pode ter lugar ao inicio, con ocasión da constitución, ou ben posteriormente, sempre que as súas condicións estean previstas nos estatutos ou na modificación deles que se realice para tales efectos. Ademais, no suposto de que a empresa urbanizadora sexa propietaria orixinaria de terreos, deben delimitarse con rigor os dereitos e obrigas segundo actúe como titular dominical ou como sociedade encargada de executar a urbanización⁴⁴.

Por outra parte, a lei castelá leonesa recoñécelles aos particulares o dereito a se integrar nos consorcios e sociedades mercantís para a execución urbanística, sen prexuízo de que os titulares dominicais afectados por actuacións concretas poidan participar na súa xestión mediante entidades urbanísticas colaboradoras⁴⁵, como as xuntas de compensación, as asociacións de propietarios nos sistemas de cooperación, concorrencia e expropiación, e as destinadas á conservación e mantemento da urbanización⁴⁶.

O regulamento de Castela e León regula a participación do conxunto dos propietarios dos terreos da correspondente unidade que non sexan de uso e dominio público, garantindo solidariamente a súa actuación, no sistema de concerto e con independencia da vía convencional, mediante a constitución dunha sociedade mercantil participada por todos eles ou a dunha asociación⁴⁷. Neste último suposto, a proposta do citado sistema pódese efectuar polos titulares dominicais que deben presentar, previa ou simultaneamente, o proxecto de estatutos da asociación que se tramitará conxuntamente co de actuación⁴⁸.

A partir da constitución destas entidades, a anexión dos propietarios a estas determina a afección real dos seus terreos aos fins e obrigas daquelas e, en consecuencia, as entidades urbanísticas poden repercutir o importe das multas e sancións que lles imponhan sobre os

membros aos que se impute a comisión da infracción ou que percibiran os beneficios derivados dela⁴⁹. Así mesmo, cando algún integrante desas entidades incumpra as súas obrigas económicas, os correspondentes órganos de goberno están lexitimados para instar ao concello a esixencia do pagamento das cantidades debidas mediante o procedemento de constrinximento e, cando proceda, a expropiación dos dereitos do debedor en beneficio daquelas.

En calquera caso, o quórum para a adopción de acordos é o de maioría simple do total das cotas de participación, agás disposición en contrario nos estatutos ou noutras normas especiais aplicables. Por outro lado, a disolución deste tipo de entidades prodúcese polo cumprimento íntegro dos seus fins e obrigas, mediante acordo co Concello, pero é necesaria a notificación deste aos distintos interesados e ao Rexistro de Urbanismo de Castela e León⁵⁰. Este rexistro ten como finalidade garantir a publicidade dos instrumentos de planeamento e xestión urbanísticos, e nel debe recollerse un exemplar completo tanto destes e dos de ordenación do territorio —incluídos os convenios que se aproben no ámbito da comunidade autónoma de Castela e León—, como dos estatutos dos consorcios, sociedades urbanísticas e entidades colaboradoras que se constituán⁵¹.

A actuación privada a través de entidades urbanísticas colaboradoras tamén está prevista nos sistemas de expropiación e de concorrencia⁵². No primeiro, recoñéceselles aos propietarios o dereito de constituír asociacións, sen prexuízo de que poidan actuar como urbanizador, ademais do propio Concello ou doutra administración pública que exerza a potestade expropiatoria, as entidades de Dereito público, consorcios ou sociedades urbanísticas aos que se encomende a actuación, ou ben un particular ao que lle outorguen a condición de concesionario⁵³; mentres que, no segundo, o urbanizador é unha persoa física ou xurídica seleccionada mediante concurso polo Concello e retribuída polos titulares de dominio da correspondente unidade, os cales poden cooperar con el mediante calquera forma libremente pactada, tal como a constitución dunha asociación de propietarios ou a subscrición de accións dunha sociedade mercantil constituída polo urbanizador, mediante o desembolso do capital suscrito coa achega dos seus terreos ou en efectivo.

4.2. As entidades urbanísticas tradicionais e a súa regulación autonómica: as xuntas de compensación e as asociacións de cooperación

4.2.1. *As xuntas de compensación*

A regulación do sistema de compensación na lexislación estatal foi obxecto de críticas referidas, fundamentalmente, á complexidade derivada dos seguintes extremos: a esixencia de dous procesos diferenciados con relación á constitución da xunta e ao proxecto de compensación, do dobre quórum para a aprobación deste último, e á dificultade e ao atraso propiciados polos propietarios que non se adhiren a esta forma de xestión. A este respecto, Parada Vázquez afirma que «certamente, a compensación, cando a leva a efecto un único propietario, ou moi poucos, co mesmo obxectivo empresarial de sacar adiante a urbanización no menor tempo posible non ofrece problemas; pero, converter a un grupo numeroso de propietarios en impulsores dun proxecto empresarial coa Administración de por medio e, atrás de todos eles, a xustiza contencioso-administrativa —resolvendo as súas disputas a golpe de recursos e sentenzas— é a peor das fórmulas que o lexislador puido imaxinar. Unha fórmula que fixo demorar inxustificadamente os procesos de urbanización, pero que non pre-

xudicaba, reiteramos, uns propietarios que sabían que, ante a escaseza de solos, o atraso favorecería a especulación e, por conseguinte e co tempo, os seus beneficios⁵⁴».

Non obstante, pode atoparse na lexislación urbanística —dado que a finalidade da compensación non é só a equidistribución senón, sobre todo, efectuar a urbanización— un intento de axilización mediante a incorporación á xunta de compensación dunha empresa urbanizadora, na medida en que, como argumenta o citado autor, a presenza desta serve para decidir anticipadamente —sen necesidade de acudir a *posteriori* a procedementos de selección de contratistas, é dicir, a poxas ou concursos— quen se ten que encargar das obras de urbanización⁵⁵.

Co fin de lograr a simplificación e activación do sistema, a doutrina foi realizando propostas entre as que destacan as seguintes: a supresión da fase de elaboración dos estatutos e das bases de actuación mediante a redacción duns documentos tipo pola Administración, da que a aceptación debe ser prestada polo propietario afectado; a redución da porcentaxe esixida para poñer en marcha o sistema a un cincuenta por cento; e a supresión da esixencia do dobre quórum para a aprobación do proxecto de compensación⁵⁶.

Procede, polo tanto, analizar os distintos textos autonómicos nesta materia, pois a regulación do sistema de compensación é unha competencia exclusiva das comunidades autónomas.

A lexislación autonómica —Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castela e León, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja, Murcia e Navarra— reproduce basicamente a regulación dada a este pola normativa estatal contida na LS de 1976 e no parcialmente derrogado TRLS de 1992. Esta primeira aseveración confírmase nos diversos textos legais e na bibliografía xeral que se ocupou deles⁵⁷.

Haí que achegar, necesariamente, a diferenza que ao respecto ofrecen as leis valenciana e castelá manchega, en tanto que substituíron este sistema pola execución mediante concesionario; aínda que para poder establecer a similitude entre ambos os dous tipos de xestión requírese que a condición de urbanizador recaia sobre un titular dominical —xa sexa de modo individual ou colectivamente asociado a través dunha agrupación de interese urbanístico— a quen a Administración lle adxudicara por concurso a execución correspondente. Así mesmo, é conveniente clarificar, desde un principio, que as lexislacións valenciana e castelá manchega prescinden do establecemento clasificatorio de sistemas, como é tradicional no noso Dereito urbanístico, xa que se limitan a diferenciar entre actuacións integradas e illadas —a primeira— e entre xestión directa e indirecta de actuacións urbanizadoras e outras formas de execución illada —a segunda—.

Por outra banda, as leis madrileña e andaluza regulan o sistema de compensación a través de dúas modalidades. A primeira refírese á execución directa polos titulares de dominio —que require o quórum do 50% como mínimo da superficie total dos terreos, aínda que, en caso de propietario único ou cando exista unanimidade, poida celebrarse o correspondente convenio⁵⁸—; e a segunda caracterízase pola execución a través de adxudicatario único ou plural⁵⁹, sen prexuízo da participación dos propietarios como colaboradores do concesionario ou como adxudicatarios que, no caso de que as iniciativas e alternativas contén co respaldo do 70% —Madrid⁶⁰— ou da totalidade da propiedade —Andalucía—, poderán incluír o proxecto de reparcelación para que se tramite e aprobe conxuntamente con elas⁶¹. En consecuencia, a xestión pódese levar a cabo directamente pola persoa física ou xurídica á que se

atribuíra a execución, ou a través dunha entidade urbanística constituída para o efecto, á que se poderán incorporar os titulares dominicais do solo que o desexen.

Atopámonos, pois, ante un sistema de execución mediante concesionario moi distante da súa concepción tradicional, como puxeron de manifesto Fernández Rodríguez e Fernández Torres, Menéndez Rexach e Iglesias González e Perales Madueño⁶².

As particularidades autonómicas observadas, con relación aos extremos expostos sobre a lexislación estatal e de indubidable transcendencia nas entidades urbanísticas colaboradoras, son as seguintes: a promoción da iniciativa privada mediante a redución do quórum; a adopción do procedemento para a aprobación do estudo de detalle pola súa maior simplicidade; a posibilidade de axilización do procedemento mediante a tramitación conxunta e abreviada, a súa omisión e a adhesión a un modelo tipo; o principio de liberdade de pacto e a substitución dos criterios legais mediante unanimidade; a fixación dun prazo para a incorporación dos propietarios á xunta, así como para a aprobación dos distintos proxectos; a substitución do sistema de compensación polo de expropiación ou outros regulados na propia normativa autonómica; e, por último, a fixación dun réxime de responsabilidades e garantías.

Neste sentido, a lei aragonesa reproduce os caracteres do sistema de compensación contidos no artigo 126.1 da LS de 1976 e atribúelles a facultade de presentación dos proxectos de estatutos e bases de actuación, ante o Concello respectivo, aos propietarios que representen máis da metade da superficie da unidade de actuación —ao igual que, por exemplo, Andalucía, Cantabria, e Galicia—⁶³, mentres que Murcia cifra esta porcentaxe en polo menos o 50% e Navarra redúcea, de modo considerable, a un 35%. O prazo para iso será o fixado polo planeamento e, na súa ausencia, un máximo de seis meses desde a aprobación definitiva do plan ou da delimitación da unidade de execución. O procedemento para a aprobación das bases e dos estatutos é o mesmo ca o dos estudos de detalle, coa excepción de entender limitada a iniciativa privada aos titulares de dominio que supoñan máis da metade da superficie da unidade⁶⁴. Esta mesma remisión do procedemento ao estudo de detalle está na lei foral navarra que esixe o anuncio correspondente no Boletín Oficial de Navarra e a notificación do acto de aprobación inicial a todos os titulares de dominio rexistrados⁶⁵.

Este procedemento, non obstante, pode ser axilizado, na medida en que o texto legal aragonés posibilita, ademais, que os propietarios incluídos nunha unidade de execución, por acordo unánime, presenten para a aprobación definitiva do Concello —conxunta ou separadamente— as propostas de estatutos, bases de actuación, proxecto de reparcelación e, cando proceda, de urbanización, procedendo tras a súa aprobación a constituír a xunta⁶⁶.

A lei cántabra establece, tamén, a posibilidade de aplicación dun procedemento conxunto de tramitación dos estatutos e as bases de actuación, así como a existencia dunha tramitación abreviada para a aprobación do proxecto de compensación. Para a aplicación do primeiro cómpre que os titulares dominicais, que representen polo menos o 60% da superficie da unidade de actuación, os presenten para a súa tramitación conxunta e poden, mesmo, achegar directamente o proxecto de compensación⁶⁷; mentres que para a do segundo se esixe que os terreos da unidade pertencen a un único propietario ou, se pertencese a varios, que todos eles o acorden por unanimidade⁶⁸, sen que sexa precisa neste suposto a constitución da xunta de compensación⁶⁹.

A lei galega prevé a posibilidade de prescindir do procedemento de aprobación de bases e estatutos da xunta se o Concello aproba previamente un modelo tipo —con información pública e publicación no BOP— e os titulares dominicais, que representen polo menos o 70%

da superficie do polígono, consenten a súa aplicación mediante o correspondente acordo que se debe formalizar en escritura pública ou documento administrativo fidedigno, no prazo máximo de tres meses a partir da aprobación definitiva do planeamento detallado⁷⁰. A xunta, en cambio, débese constituír no prazo dun mes, mentres que os acordos adoptados no seu seo, recorribles perante o Concello, deben adoptarse por maioría simple, a excepción da aprobación do proxecto de compensación, que precisa maioría absoluta⁷¹.

O texto refundido murciano regula a esixencia de estatutos e bases de actuación —estas últimas baixo a denominación de programas de actuación⁷²—, así como a de redacción do correspondente proxecto de reparcelación, respecto ao que lles deixan a posibilidade aos interesados —segundo o principio de liberdade de contratación do artigo 1255 do CC— de establecer mediante unanimidade criterios distintos dos contidos no seu artigo 175.2, sempre que non sexan contrarios á lei ou ao planeamento, nin lesivos para os intereses públicos ou de terceiros⁷³.

Do mesmo xeito, o decreto legislativo asturiano fai prevalecer a vontade dos propietarios no sentido de que, se estes chegan a un acordo unánime para efectuar a reparcelación e prestan garantías abondas a xuízo da Administración sobre a execución das obras de urbanización, poden prescindir da constitución da xunta e da tramitación dos proxectos de actuación e de compensación⁷⁴. Neste sentido, o artigo 262 do regulamento castelán leonés exceptúa o cumprimento das regras contidas nos artigos 246 a 248 que regulan o proxecto de actuación en dous supostos: por existir acordo unánime da xunta de compensación ou do Concello, adoptado a instancia do propietario ou propietarios aos que corresponda polo menos o 50% do aproveitamento lucrativo da unidade⁷⁵.

En relación coa incorporación dos titulares dominicais á xunta de compensación, a lexislación autonómica establece, de modo xeneralizado, que se debe realizar no prazo dun mes desde a notificación do acordo municipal aprobatorio dos estatutos e bases ou, cando proceda, da certificación administrativa de aplicación de citados documentos aprobados con carácter xeral polo Concello; aínda que a lei galega, de xeito expreso, prevé que o acabamento dese prazo non impide a adhesión se con ela non se entorpece o desenvolvemento do proceso e o aproba a xunta de conformidade cos seus estatutos. O prazo para a formulación dos proxectos de equidistribución que se fixa, normalmente, é de seis meses.

A lexislación autonómica regula, como a estatal, tanto a posibilidade de anexión de empresas urbanizadoras á xunta correspondente, como a expropiación dos terreos dos propietarios que non se incorporasen a ela; ao tempo que posibilita a ocupación deses terreos en favor da xunta, co fin de facilitar a execución das obras de urbanización previstas. Non obstante, a lei galega recoñécelles aos titulares de dominio afectados pola ocupación os dereitos á expropiación ou á percepción dunha indemnización equivalente á rendibilidade demostrada, se probasen que os seus terreos constitúen a única ou predominante fonte de ingresos con que contan durante o período que medie entre a ocupación efectiva e a adxudicación que lles corresponda.

O réxime de responsabilidades, tanto da xunta coma dos propietarios nela integrados, tamén se regula na lexislación autonómica que, mesmo, establece un feixe de garantías e a posibilidade de cambio do sistema en caso de incumprimento. Deste modo, a lei galega establece a substitución da compensación por algún dos sistemas de actuación directos (cooperación e expropiación) ou o de concesión de obra urbanizadora, cando non se consiga a participación voluntaria de propietarios que representen a superficie requirida⁷⁶; sen prexuízo

de que aqueles que se comprometan a facer efectivas as súas obrigas conserven a plenitude dos seus dereitos e poidan colaborar nesas formas de xestión cumprindo coas condicións establecidas para cada suposto.

Pódese afirmar, a xeito de conclusión, que a lexislación autonómica veu a revisar a regulación estatal, no sentido de simplificar e flexibilizar os distintos mecanismos de procedemento.

4.2.2. *As asociacións de cooperación*

A constitución de asociacións administrativas de cooperación é unha posibilidade que se abre aos propietarios para participar na tarefa urbanizadora que emprende a Administración co que aqueles, en consecuencia, poderán estar máis involucrados e colaborar na execución desas obras.

A iniciativa na formación deste tipo de asociacións correspóndelles tanto á Administración como aos titulares dominicais afectados⁷⁷; aínda que, en calquera caso, a incorporación a esta ten carácter voluntario e está prohibido constituír máis dunha no mesmo polígono ou unidade de actuación. A organización e funcionamento deste tipo de asociacións require a elaboración dunhas normas ou estatutos que deben ser sometidos á aprobación da Administración actuante e, despois deste trámite, procédese á inscrición no Rexistro de EUC, acto a partir do cal a asociación administrativa de cooperación adquire personalidade xurídica propia.

No seo desta, os acordos —a través dos que lle poden ofrecer á Administración suxestións referentes á execución do plan no polígono ou unidade de que se trate— deben adoptarse por maioría de presentes mediante o voto persoal. En calquera caso, a asociación está autorizada para realizar determinadas tarefas consistentes en vixiar as obras e examinar o investimento daquelas das que se anticipara o pagamento, denunciar os defectos que se observen e cobrar as cotas de urbanización. Por outra banda, este tipo de entidade pode formular os reparos oportunos e, por último, xestionar a concesión dos beneficios fiscais que procedan; todo iso sen prexuízo de que se promovan coa Administración empresas mixtas para a execución de obras de urbanización.

As leis autonómicas —Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castela e León, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia e Navarra— reproducen basicamente a normativa estatal⁷⁸. Neste sentido e con referencia á lei madrileña⁷⁹, Fernández Rodríguez e Fernández Torres afirman que a regulación que esta fai do sistema de cooperación «es muy parca y se contiene solo en dos artículos, 115 y 116, en los que reproducen los rasgos básicos del sistema que resultan de la legislación estatal, a la que por eso habrá que acudir como normativa supletoria para resolver todas aquellas cuestiones no aludidas expresamente en los mencionados preceptos»⁸⁰. Esta reprodución é posta de manifesto, tamén, por Quintana López cando afirma que estamos ante un sistema «ya contemplado tanto en la legislación urbanística española como en esta», referíndose á lei castelá leonesa⁸¹.

Pódese afirmar, con carácter xeral, que a singularidade autonómica se limita a unha matización dos seguintes extremos regulados na estatal: a promoción da iniciativa privada mediante a fixación de distinto quórum; un incremento da participación do particular mediante a constitución de sociedades de capital mixto, a celebración do correspondente convenio ou da aplicación dun procedemento abreviado; a liberdade de pacto para o establecemento dos criterios da reparcelación e, por último, a referencia expresa ao mecanismo das reservas de terreos e á poxa para a alienación dos sobrantes.

Neste sentido, o texto refundido murciano esixe o acordo dos propietarios que representen conxuntamente polo menos o 65% da superficie da unidade de actuación, descontados os terreos de uso e dominio público existentes. Obsérvase, pois, como se esixe unha porcentaxe moi superior ao establecido por outras comunidades autónomas, como por exemplo Castela e León que fixa un quórum do 25% para a operatividade do sistema⁸². A lei andaluza, non obstante, non establece porcentaxe ningunha, senón que configura a cooperación como un sistema de actuación pública que opera no suposto de que os titulares dominicais acheguen a totalidade dos terreos de cesión obrigatoria e gratuíta, soporten a ocupación de calquera outro terreo necesario para a execución das obras de urbanización e outorguen á Administración a disposición fiduciaria destes; sen prexuízo de que, ademais, deban aboar os gastos de urbanización e os de xestión do sistema que lles correspondan, xa sexa voluntariamente ou vía forzosa mediante a reparcelación⁸³.

Por outra banda, o decreto lexislativo canario exclúe a reparcelación forzosa tanto nos casos de propietario único como no de constitución por parte da Administración dunha sociedade de capital mixto, na que participen titulares dominicais que representen polo menos o 50% da superficie total da unidade de actuación, xa que os que non se incorporen á devandita sociedade serán obxecto de expropiación a través do procedemento de taxación conxunta, sendo beneficiaria aquela e debendo limitarse o que achegan os propietarios, en todo caso, aos seus terreos e construcións.

No suposto de titular dominical único, establécese que cabe a celebración dun convenio urbanístico para fixar as bases do sistema, que, para aprobar, esixe un período previo de información pública de vinte días; aínda que no caso de existir máis dun propietario, está prevista a posibilidade de constituír asociacións administrativas a iniciativa daqueles ou do Concello. A execución deste sistema é xestionada pola Administración sen órgano diferenciado a través de organismo público ou de sociedade mercantil de capital público municipal ou da comunidade autónoma, ou mediante a sociedade que para o efecto se constituía. Esta poderá ser de capital mixto e nela hai que lles posibilitar a participación aos titulares de dominio de terreos comprendidos na unidade de actuación, sen prexuízo de que a Administración, entidade ou sociedade que asuma a xestión contrate con empresarios privados a realización das obras de urbanización e edificación, que mesmo terán dereito a participar nas citadas sociedades mixtas.

Respecto das abreviacións do procedemento e do establecemento dos criterios de reparcelación, a lei cántabra regula un procedemento abreviado no suposto de que a proposta de reparcelación sexa formulada polos propietarios afectados por acordo unánime ou, cando proceda, polo titular dominical único⁸⁴, e establece a posibilidade de que o proxecto de reparcelación se poida aprobar conxuntamente coa delimitación da correspondente unidade de actuación⁸⁵. Por outro lado, o texto lexislativo castelán leonés recoñécelles aos titulares dominicais o dereito a constituír asociacións, que terán a natureza de entidade urbanística colaboradora, nas que o Concello poderá delegar a elaboración do proxecto de actuación, así como calquera tarefa de execución con carácter total ou parcial. En consecuencia, esta lei posibilita que —aínda que o citado proxecto se deba axustar ás disposicións xerais contidas no seu artigo 75 e nos artigos 240 a 252 do Decreto 22/2004— os particulares poidan prescindir, mediante o acordo correspondente, das regras referidas á definición de dereitos, valoración e adxudicación das parcelas resultantes e, por último, da documentación da reparcelación⁸⁶.

Este texto legal dispón, non obstante e do mesmo modo que o decreto legislativo murciano⁸⁷, que se poderán establecer reservas de terreos edificables co fin de sufragar total ou parcialmente co seu aproveitamento as cotas de urbanización previstas, así como para facer fronte a posibles desaxustes entre gastos previstos e reais ou cambios nas valoracións; sen prexuízo da posibilidade de impoñer canons ou garantías de urbanización sen necesidade dun procedemento separado. Ademais, unha vez aprobado o correspondente proxecto, o Concello debe acordar a ocupación inmediata dos terreos e, unha vez executada a actuación, os que resten da reserva adxudicaranse aos propietarios en proporción ao aproveitamento que lles corresponda, deducindo os gastos de urbanización cando se trate de titulares dominicais que non contribuíran a estes. Está previsto que os devanditos terreos se poidan allear mediante poxa, aboándose o resultado aos propietarios na mesma proporción⁸⁸.

De conformidade co exposto, pódese afirmar que a regulación autonómica continúa os canons establecidos na lexislación estatal, atopando só as contadas peculiaridades ofrecidas.

4.3. Outras entidades urbanísticas colaboradoras reguladas na normativa autonómica

4.3.2 *As entidades colaboradoras reguladas na lexislación autonómica vinculadas a unha forma de xestión específica*

a) A agrupación de interese urbanístico en Castela-A Mancha, Extremadura, Euskadi e Valencia

A lei manchega recoñécelles capacidade para formular programas de actuación aos propietarios de terreos afectados por unha iniciativa urbanizadora, que, no suposto de que esta proveña dun terceiro non titular dominical, poderán asociarse como agrupación de interese urbanístico⁸⁹. Os requisitos necesarios para a constitución deste tipo de entidades son os seguintes: ter por obxecto competir pola adxudicación dun programa e/ou colaborar co seu urbanizador legal na forma convida con el⁹⁰, asociar os propietarios de terreos que representen máis da metade da superficie afectada pola iniciativa e que teñan poder dispositivo sobre os terreos referidos e, por último, recoñecerlles o dereito a adherirse como asociado a terceiros titulares dominicais afectados pola iniciativa, nas mesmas condicións e análogos dereitos que os fundadores⁹¹. A constitución destas agrupacións debe outorgarse en escritura pública, á que se deben incorporar os seus estatutos, que debe inscribirse no Rexistro de Programas de Actuacións de Interese Urbanístico da Consellería competente en materia de ordenación territorial e urbanística⁹².

En calquera caso, é conveniente poñer de manifesto que a lei manchega regula expresamente a posibilidade de que o deber de conservación das obras realizadas por xestión indirecta ou por privados poida encomendarse a entidades urbanísticas integradas polos propietarios de xeito voluntario ou obrigatorio⁹³, unha vez realizada a recepción das obras de urbanización⁹⁴.

A lei extremeña vincula este tipo de entidades ao sistema de compensación e recoñécelles expresamente aos propietarios un dereito de preferente adxudicación respecto da proposición acompañada de proxecto de urbanización, susceptible de ser aprobada xunto co programa de execución⁹⁵; aínda que é requisito indispensable que os seus estatutos e acordos sociais sexan expostos ao público xunto coa correspondente alternativa⁹⁶. O devandito texto legal dispón, ademais, que as achegas de terreos ou parcelas orixinarias sen urbanizar

que fagan os seus propietarios aos axentes urbanizadores e ás agrupacións de interese urbanístico —para o desenvolvemento da actividade de execución da ordenación urbanística por xestión indirecta no contexto dun sistema de execución privada— forman parte do proceso de reparcelación para o cumprimento dos principios de equidistribución e de participación comunitaria nas plusvalías xeradas pola acción pública urbanística⁹⁷, séndolles de aplicación, en consecuencia, todas as disposicións relativas á reparcelación, incluídas, de ser o caso, as de carácter fiscal que contemple a lexislación correspondente⁹⁸.

A lei de Euskadi regula este tipo de entidades colaboradoras no seo dos sistemas de cooperación, axente urbanizador e concertación⁹⁹. O texto legal vasco establece que os propietarios de terreos incluídos nunha actuación integrada poden asociarse nunha agrupación de interese urbanístico para participar ou colaborar na actividade de execución, sempre que cumpra determinados requisitos coincidentes cos xa expostos en relación co texto legal manchego¹⁰⁰.

Por outro lado, a norma vasca atribúelles unha denominación específica a este tipo de entidades en relación co sistema de concerto: xuntas de concertación. Esta forma de actuación pode ser acordada polo Concello a iniciativa propia ou a instancia de máis do 50% da propiedade do solo no momento da aprobación definitiva do programa de actuación urbanizadora. Este sistema de xestión require, en todo caso, a sinatura dun convenio no que a porcentaxe da propiedade do solo citado asuma os seguintes compromisos: constituírse en xunta de concertación; formular, a través da mencionada entidade, o documento de reparcelación para a equidistribución; achegar os terreos e bens de cesión obrigatoria e gratuíta; e asumir a totalidade das cargas de urbanización e executar as obras de igual carácter, infraestruturas e servizos atribuídas á unidade pola lei, polo planeamento ou polo propio convenio.

No suposto de que o sistema de concerto veña establecido no planeamento é preciso, ademais, que os titulares dominicais necesarios para se constituír en xunta de concertación presenten no Concello, nun máximo de seis meses desde a súa aprobación definitiva, a proposta de convenio, xa que o incumprimento deste prazo supón o cambio deste tipo de xestión ao de concurso para selección de axente urbanizador.

Unha vez elixida esta forma de execución do planeamento e asinado o instrumento convencional, os propietarios dispoñen dun mes para se constituíren en xunta de concertación mediante escritura pública. Este acto constitutivo debe ser publicado no diario oficial do territorio histórico e notificado de forma fidedigna e individual a todos os titulares de bens e dereitos da unidade de execución, concedéndolles o mesmo prazo para se adherir a ela, transcorrido o cal se entenderá que renuncian á súa participación; sen prexuízo da incorporación das empresas urbanizadoras que deban colaborar cos propietarios na xestión, seleccionadas de conformidade cos principios de publicidade e concorrencia aplicables á contratación pública.

O texto lexislativo vasco, dunha parte, atribúelle á xunta de concertación natureza administrativa, personalidade xurídica propia e plena capacidade de obrar; e, doutra, responsabiliza aquela da xestión e outórgalle as seguintes facultades e prerrogativas públicas: formular a reparcelación para a equidistribución, que terá en todo caso o carácter de forzosa; esixir dos propietarios as cantidades correspondentes que poden ser obxecto de vía de constrinximento; e actuar como fiduciarias con pleno poder dispositivo sobre os terreos incluídos na unidade de execución, sen máis limitacións que as establecidas na Lei¹⁰¹.

A lei valenciana regula, tamén, o Rexistro de Programas e de Agrupacións de Interese Urbanístico e establece que para rexistrarse como tales será necesario o cumprimento de determinados requisitos dos que se omite a exposición, dado que o contido do citado precepto é coincidente co artigo 110 da norma legal manchega —posterior no tempo á LRAU que xa regulaba esta materia de igual modo no seu artigo 49—, exposto con anterioridade¹⁰².

Dispónse, ademais, que a constitución destas agrupacións debe outorgarse en documento público ao que se deben incorporar os seus estatutos, sendo precisa a inscrición no rexistro, que só pode ser denegada por razóns de ilegalidade manifesta, para a adquisición de personalidade xurídica. Dúas puntualizacións, non obstante, son necesarias sobre estes extremos. A primeira refírese ao carácter xenérico da expresión «documento público» na que se deben integrar os administrativos e os notariais¹⁰³; e, a segunda ocúpase da denegación da inscrición por causa de «ilegalidade manifesta», pois mentres que o primeiro termo resulta claro, en tanto que supón a infracción dos requisitos establecidos para proceder á práctica da inscrición, o segundo ofrece maiores dúbidas. En opinión compartida por Rueda Pérez, «será ilegalidade manifesta a ausencia de objeto, o del reconocimiento del derecho de adhesión o del poder dispositivo, o la preterición de algún asociado en el procedimiento de toma de decisiones. Pero no será “manifesta”, aunque pudiera considerarse ilegal, el hecho de que tales extremos estén regulados de modo peculiar»¹⁰⁴.

A disposición normativa valenciana contén unha referencia expresa ao réxime xurídico aplicable á agrupación de interese urbanístico e dispón que esta se rexerá polo Dereito privado salvo no referente á súa organización, formación da vontade dos seus órganos e relacións coa administración actuante.

b) A entidade urbanística de xestión do sistema de concerto en Canarias e Galicia

As leis canaria e galega establecen que a xestión do sistema de concerto —mediante o que os titulares de dominio asumen de xeito conxunto a execución urbanística conforme a unhas condicións libremente pactadas no correspondente convenio— pode levarse a cabo de tres modos diferenciados: directamente polo propietario único da totalidade dos terreos afectados; mediante a constitución en escritura pública —que deberá conter os estatutos— dunha entidade urbanística colaboradora de natureza administrativa e duración limitada á da actuación, agás que asuma tamén a conservación da urbanización realizada, integrada por todos os propietarios que garantan solidariamente a actuación; e, por último, a través de sociedade mercantil constituída para tal efecto, sempre que no seu capital participen todos os titulares dominicais¹⁰⁵.

O decreto lexislativo canario dispón que este tipo de entidade se debe determinar no instrumento convencional, suscrito por todos os propietarios e outorgado en escritura pública, no que se debe determinar, ademais, a inscrición daquela no pertinente rexistro administrativo, así como a forma de mantemento da urbanización unha vez executada¹⁰⁶; mentres que a lei galega non utiliza a figura convencional urbanística e se limita a establecer que a correspondente entidade se debe constituír mediante o citado documento notarial _que deberá conter os estatutos e unha proposta de equidistribución¹⁰⁷_ e que a aquela se poden incorporar, como membros ou socios, persoas ou entidades que acheguen financiamento ou asuman a realización das obras urbanizadoras e de edificación precisas¹⁰⁸.

Finalmente, é conveniente constatar que a unanimidade participativa privada resulta esencial; pois, como puxeron de manifesto Sánchez Goyanes e Corchero Pérez, a súa falta determina que o propio sistema quebre tanto se hai reparos dun dos afectados coma se un

terceiro se quere incorporar porque non o tiveron en conta, pois, neste caso e se o Concello aproba nesas condicións a proposta de equidistribución, o afectado irá a xuízo declarativo de propiedade e tratará de que se declare litixiosa a que el considera a súa parcela¹⁰⁹.

c) As xuntas de reparcelación na Comunidade Foral de Navarra

A lei foral navarra dispón que o sistema de reparcelación voluntaria será xestionado, salvo no caso de propietario único, pola xunta de reparcelación constituída pola totalidade dos titulares de dominio dos terreos incluídos na unidade de execución¹¹⁰. A citada entidade debe formalizarse mediante escritura pública na que consten os dereitos e obrigas inherentes a esta modalidade xestora, as cotas de participación na xunta e o réxime de funcionamento que se acorde. O texto legal navarro, dun lado, atribúelles a estas entidades a consideración xurídica e facultades da xunta de compensación e, doutro, regula a utilización da vía de constrinximento e da expropiación respecto aos propietarios que incumpran as súas obrigas urbanísticas¹¹¹. Está prevista, ademais e de modo expreso, a tramitación conxunta dos proxectos de reparcelación e de urbanización¹¹².

d) A comisión xestora do sistema de execución forzosa en Navarra e Aragón

Os dous textos legais dos que se ocupa esta epígrafe conteñen unha regulación moi semellante e, en consecuencia, optouse metodoloxicamente por darlles un tratamento conxunto resaltando calquera peculiaridade existente. A lei foral navarra, ao igual que a aragonesa¹¹³, regula a comisión xestora e atribúelles as funcións de goberno e administración do sistema de execución forzosa, así como unha natureza e facultades iguais ás asignadas ás xuntas de compensación¹¹⁴. Esta comisión é de composición paritaria, é dicir, forman parte dela e en igual proporción a Administración e os propietarios incorporados ao sistema, e réxese polos seus estatutos aprobados de oficio pola Administración; sen prexuízo de que aquela poida establecer e aprobar os acordos que considere oportunos en complemento da norma estatutaria para o seu mellor funcionamento.

A comisión xestora dispón de facultades tanto para allear e concertar créditos como para determinar a forma de contratar as obras de urbanización e o seu financiamento. A lei aragonesa, a este respecto, contén unha remisión ao TRLCAP acerca da capacidade das empresas, publicidade, procedemento de licitación e formas de adxudicación¹¹⁵. Así mesmo, o texto legal navarro establece que, se houbese asentimento dos titulares dominicais que representen máis do 40% dos terreos e da entidade urbanizadora, as obras poderán aboarse en terreos, edificabilidade ou en unidades de aproveitamento¹¹⁶. Estas referencias expresas non constitúen, pois, unha diferenza material para os efectos da configuración destas entidades, dado que a primeira se podía obviar e a segunda podería establecerse vía estatutaria.

A regulación navarra atribúelle á comisión xestora a posibilidade de que, ao iniciar a súa actuación, ou no curso dela, poida acordar por maioría absoluta un programa de construción respectando o dereito dos propietarios a edificar nas parcelas que lles correspondan en proporción ás súas achegas. En consecuencia, a execución daquel pode encomendárselles aos titulares dominicais ou a unha empresa polos mesmos trámites previstos para a concesión das obras de urbanización, con independencia de que se decida conferir a un tempo ambos os dous tipos de obras, sen que iso implique que o adxudicatario adquira a condición de membro da comisión¹¹⁷. En calquera caso, é necesario un proxecto de reparcelación no que se faga constar, ademais do contido xeral, a determinación das parcelas resultantes destinadas a compensar os gastos de urbanización previstos así como as súas posibles rectificacións¹¹⁸. O devandito proxecto, unha vez aprobado definitivamente, habilita o Concello para acordar en

favor da comisión xestora a ocupación inmediata de todos ou parte dos bens, executar a facultade de disposición sobre estes como titular fiduciario e inscribir no Rexistro da Propiedade o solo de cesión obrigatoria e gratuíta ao seu favor¹¹⁹.

Deste xeito, a actuación destas entidades está sometida a control por parte da Administración, dado que a tarefa de xestión urbanística é unha función esencialmente pública na que se dá cabida ao particular, neste caso integrado naquelas¹²⁰. A este respecto, a lei foral navarra dispón que a Administración actuante exerce sobre as comisións xestoras as mesmas facultades que sobre as xuntas de compensación e, ademais, as de resolver os recursos administrativos contra os acordos daquelas, inspeccionar en calquera momento o seu funcionamento e aprobar a conta de liquidación final.

Rematada a obra urbanizadora e satisfeitos os diversos gastos e cesións obrigatorias, os terreos que non foran obxecto de cesión obrigatoria ou alienación deben adjudicárselles aos propietarios integrados na xestión en proporción á súa achega inicial e a súa contribución aos gastos, asignándose o resto entre os titulares dominicais non adheridos tomando como referencia as súas achegas de terreos; aínda que é certo que se pode acordar por maioría absoluta proceder á poxa das parcelas sobrantes, aboando o saldo resultante a estes últimos propietarios en relación coa súa participación na unidade.

O texto foral navarro regula, tamén, o dereito a unha compensación económica en favor dos titulares de dominio que sufriran lesión dos seus dereitos económicos como consecuencia dos acordos da entidade xestora. Este detrimento debe ser, por unha parte, estimado no recurso correspondente e, por outra, compensado mediante o abono dunha indemnización en metálico, xa que non se permite a modificación das adjudicacións de terreos¹²¹.

4.3.3. As entidades de conservación das obras de urbanización

a) Consideracións previas

Unha especial consideración debe formularse acerca das entidades de conservación, na medida en que nos atopamos ante corporacións sectoriais, de base privada e natureza administrativa, que teñen como obxecto a tarefa de xestión urbanística de mantemento da urbanización e que adquiren personalidade xurídica desde a súa inscrición no correspondente rexistro¹²².

A obriga de conservación régúlase como deber civil no artigo 389 do CC, que tivo o seu reflexo no ámbito urbanístico no parcialmente vixente artigo 245 do TRLS de 1992, que establece: «si un edificio, pared, columna o cualquiera otra construcción amenazase ruina, el propietario estará obligado a su demolición, o a ejecutar las obras necesarias para evitar su caída. Si no lo verificare el propietario de la obra ruinosa, la autoridad podrá hacerla demoler a costa del mismo». Este deber, á súa vez, foi recollido e ampliado pola derogada LRSV que, no seu artigo 19, facía referencia a outras esixencias novas: a protección do medio e dos patrimonios arquitectónicos e arqueolóxicos. A este respecto, a actual Lei do solo do Estado —ademais de dedicar un artigo específico aos deberes e cargas do dereito de propiedade do solo¹²³— imponlles a todos os cidadáns a obriga de respectar e contribuír a preservar o medio, o patrimonio histórico e a paisaxe natural e urbana, absténdose de realizar calquera acto ou actividade non permitidos¹²⁴. O deber de conservación, non obstante, está sometido ao límite que representa a prohibición de facer asumir cargas excesivas aos suxeitos integrantes das distintas entidades xa que, nese suposto, procedería a execución a custa da Administración actuante¹²⁵, tal e como se infire, a título de exemplo, do contido do artigo 246 do TRLS de

1992 referido ás ordes de execución por motivos turísticos ou culturais: «las obras se ejecutarán a costa de los propietarios si se contuvieren en el límite del deber de conservación que les corresponde, y con cargo a los fondos de la Entidad que lo ordene cuando lo rebasare para obtener mejoras de interés general»¹²⁶.

Como consecuencia do exposto, o deber de conservación pode ser cumprido polos suxeitos privados ou pola Administración local competente, conforme ao artigo 25 da LBRL, en «ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques, jardines, pavimentación de vías públicas y conservación de caminos y vías rurales, servicio de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales».

En calquera caso, a conclusión da urbanización con anterioridade á constitución dunha entidade de conservación correspóndelle primeiro ao promotor e, só en último termo e ante a inexistencia do anterior, aos parcelistas, co fin de asegurar a conclusión das citadas obras e a súa posterior recepción por parte de Administración; acto que produce, en todo caso, o cesamento da citada obriga¹²⁷.

b) As entidades de conservación das obras de urbanización en Andalucía, Asturias, Canarias, Galicia, Madrid e Extremadura

O decreto legislativo asturiano define a actividade urbanística como «función pública cuya titularidad y responsabilidad corresponden, en ejecución de este Texto Refundido, y en los respectivos ámbitos de competencia que ella les asigna, a la Administración del Principado de Asturias y a las entidades locales»¹²⁸. Non obstante e coa excepción das actuacións que se deben desenvolver en réxime de Dereito público e de forma directa¹²⁹, establécese con expresa alusión ás actividades relativas á urbanización, edificación e rehabilitación, así como ás de simple xestión, materiais e técnicas, a posibilidade de que sexan executadas indirectamente mediante a colaboración de entidades privadas ou de particulares —propietarios ou non de solo¹³⁰—; sen prexuízo da execución directa pola Administración ou a través de sociedades mercantís das que o capital pertenza total ou maioritariamente a aquela¹³¹.

En efecto, as distintas administracións teñen o deber de facilitar e promover a iniciativa privada no desenvolvemento da actividade urbanística, na que poden participar ademais dos titulares do dereito de propiedade os de calquera outros sobre o solo ou bens inmoables. En consecuencia, a regulación asturiana imponse ás Administracións Públicas o deber de velar para que a actividade urbanística e de ordenación do territorio se desenvolva promovendo a máis ampla participación social, garantindo os dereitos de información e de iniciativa dos particulares, co fin de lograr a intervención dos cidadáns e das entidades por estes constituídas para a defensa dos seus intereses¹³².

Neste sentido, o texto refundido asturiano, nun artigo dedicado á conservación das obras de urbanización, establece que estas, incluíndo o mantemento das dotacións e os servizos oportunos, lle incumben á Administración, coas excepcións que se determinen regulamentariamente. Non obstante, cando a conservación, total ou parcialmente, non lle corresponda a aquela, poderase prever a constitución —xa sexa voluntaria ou obrigatoria— de entidades dedicadas de forma exclusiva ou non á realización da devandita tarefa xestora, co réxime que se estableza por vía regulamentaria ou mediante convenio. Nestes supostos, a recepción das obras de urbanización determina o comezo do deber de conservación¹³³. Con todo, a lei galega, o decreto legislativo canario e as normativas andaluza e madrileña regulan a utiliza-

ción da vía de constrinximento e atribúenlle á constitución das citadas entidades carácter obrigatorio¹³⁴.

Os tres últimos textos legais ocúpanse da determinación da participación dos propietarios nos gastos de conservación respecto das cotas non pagas, que se deben efectuar, segundo a regulación canaria e madrileña, do seguinte xeito: conforme á que lles correspondera no sistema de actuación da unidade de execución correspondente, conforme á que lles estea asignada na comunidade de propietarios constituída en réxime de propiedade horizontal e, na súa ausencia, a teor do que dispoñan os estatutos da entidade¹³⁵; mentres que a lei andaluza, por un lado, inverte os termos cando establece que primeiro haberá que estar ao que dispoñan os estatutos e despois ao que se establecera no sistema de actuación e, por outro, regula ao final o suposto de que se constituíra unha comunidade en réxime de propiedade horizontal¹³⁶. É conveniente clarificar que a determinación das cotas vía estatutaria se pode facer de dúas formas: global, para todos os gastos de conservación ou puntual, para cada servizo, fórmula esta última que se considera máis xusta e cun claro paralelismo cos prezos ou taxas públicos¹³⁷. As leis galega e madrileña refírense, tamén, á formulación de recurso de alzada contra os acordos das citadas entidades¹³⁸.

As regulacións asturiana e madrileña prevén a inscrición destas entidades nun rexistro adscrito á consellería competente e, neste sentido, o decreto legislativo asturiano dispón que no Rexistro de Planeamento e Xestión Urbanística do Principado de Asturias se debe recoller un exemplar completo e actualizado dos distintos instrumentos de ordenación territorial e urbanística —incluídos os catálogos e os convenios—, así como dos estatutos dos consorcios, sociedades urbanísticas e entidades colaboradoras que se constituían¹³⁹. O decreto legislativo canario, non obstante, determina a inscrición no rexistro administrativo correspondente, logo da aprobación dos seus estatutos pola Comisión de Goberno do Concello ou, onde non exista, polo alcalde; mentres que a lei andaluza se refire á inscrición no Rexistro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras para os efectos de adquisición de personalidade xurídica¹⁴⁰.

Finalmente, a lei extremeña, aínda que lle atribúe o deber de conservación das obras de urbanización á Administración¹⁴¹, establece dous supostos excepcionais de constitución de entidades colaboradoras con tal fin. O primeiro contempla as actuacións urbanizadoras autónomas de uso turístico ou residencial de baixa densidade de carácter illado; e o segundo refírese a complexos industriais ou terciarios de similar carácter. En ambos os dous casos, é posible a constitución de entidades de conservación integradas polos propietarios destas, de xeito voluntario ou obrigatorio, nos termos que regulamentariamente se determinen.

Notas

- 1 Andalucía: Lei 7/2002, do 17 de decembro. Aragón: Lei 5/1999, do 25 de marzo; Asturias: Decreto legislativo 1/2004, do 22 de abril. Cantabria: Lei 2/2001, do 25 de xuño. Castela-A Mancha: Decreto legislativo 1/2004, do 28 de decembro. Castela e León: Lei 5/1999, do 8 de abril; e Decreto 22/2004, do 29 de xaneiro, polo que se aproba o Regulamento de urbanismo de Castela e León (a partir da entrada en vigor deste texto non é aplicable no ámbito de Castela e León, de conformidade coa disp. final 1ª, a normativa estatal supletoria, a excepción dos artigos 130, 171, 196, 197, 198, 205, 206, 207, 208 e 210 do RXU. Cataluña: Decreto legislativo 1/2005, do 26 de xullo. Estremadura: Lei 15/2001, do 14 de decembro. Galicia: Lei 9/2002, do 30 de decembro, Illas Baleares: Lei 1/1991, do 30 de xaneiro; Lei 7/1992, do 23 de decembro; Lei 6/1997, do 8 de xullo; Lei 6/1999, do 3 de abril; Lei 9/1999, do 6 de outubro; Lei 14/2000, do 21 de decembro; e Lei 8/2003, do 25 de novembro. Illas Canarias: Decreto legislativo 1/2000, do 8 de maio; e Decreto 183/2004, do 21 de decembro. La Rioja: Lei 5/2006, do 2 de maio. Madrid: Lei 9/2001, do 17 de xullo. Murcia: Decreto legislativo 1/2005, do 10 de xuño. Navarra: Lei foral 35/2002, do 20 de decembro. Euskadi: Lei 2/2006, do 30 de xuño. Valencia: Lei 16/2005, do 30 de decembro.
- 2 A derogada Lei 6/1998, do 13 de abril, de réxime do solo e valoracións declarou vixente, na súa disp. derogatoria, o seguinte contido do Real decreto legislativo 1/1992, do 26 de xuño: artigos 104.3; 113.2; 124.1 e 124.3; 133; 134.1; 136.2; 137.5; 138.b); 159.4; 168; 169; 170.1; 183; 204; 210; 211.3; 213; 214; 222; 224; 242.1 e 242.6; 243.1 e 243.2; 244.2, 244.3 e 244.4; 245.1; 246.2; 255.2; 258.2 e 258.3; 259.3; 274; 276; 280.1; 287.2 e 287.3; 288.2 e 288.3; 289; 299 a 310; disp. adicional cuarta 1ª e 3ª; disp. adicional sexta; e disp. transitoria quinta. 1. A actual Lei do solo estatal derogou, con todo, os artigos 133, 134.1, 243.1, 276, 280.1, e 287 a 289 do devandito texto legal.
- 3 Lei do solo de 1976 (RD 1346/76, do 9 de abril); o Regulamento de xestión urbanística (RD 3288/78, do 25 de agosto); Regulamento de planeamento (RD 2159/1978, do 23 de xuño); Regulamento de disciplina urbanística (RD 2187/1978, do 23 de xuño); Real decreto 3/1980, do 14 de marzo, sobre creación de solo e axilización da xestión urbanística; e Real decreto 16/1981, do 16 de outubro, sobre adaptación dos Plans Xerais de Ordenación
- 4 Respecto do novo réxime urbanístico despois da STC 61/1997, PERALES MADUEÑO, F., «La gestión en la legislación urbanística», en PÉREZ HERRERO, J.Mª. (director) *La carestía del suelo: causas y soluciones*, La Ley Actualidad, Madrid, 2000, páxs. 197 a 245.
- 5 A LS dispón, na súa disposición adicional terceira, que «las Ciudades de Ceuta y Melilla ejercerán sus potestades normativas reglamentarias dentro del marco de esta Ley y de las que el Estado promulgue al efecto. En todo caso, corresponderá a la Administración General del Estado la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de estas Ciudades y de sus revisiones, así como de sus modificaciones que afecten a las determinaciones de carácter general, a los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica del territorio o a las determinaciones a que se refiere el apartado tercero de la disposición final primera de esta Ley. La aprobación definitiva de los Planes Parciales y Especiales, y de sus modificaciones o revisiones, así como de las modificaciones del Plan General no comprendidas en el párrafo anterior, corresponderá a los órganos competentes de las Ciudades de Ceuta y Melilla, previo informe preceptivo de la Administración General del Estado, el cual será vinculante en lo relativo a cuestiones de legalidad o a la afectación a intereses generales de competencia estatal, deberá emitirse en el plazo de tres meses y se entenderá favorable si no se emitiera en dicho plazo». Sobre as peculiaridades de Ceuta e Melilla, vid. CARBONELL PORRAS, E., «La naturaleza jurídica de Ceuta y Melilla y su encuadramiento en la estructura territorial del Estado (Autos do Tribunal Constitucional do 25 de xullo de 2000)», REDA, núm. 110, 2001.
- 6 Vid. artigos 3.3 da LS e 8 do RXU
- 7 Vid., neste sentido, CORRAL GARCÍA, E., *Entidades urbanísticas colaboradoras y agrupaciones de interés urbanístico*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2003, páxs. 27 e 28.
- 8 Este concepto foi tirado de GÓMEZ MANRESA, Mª FUENSANTA, *El particular en la gestión urbanística*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2006, páx. 275.
- 9 Vid. artigo 26 do RXU e SSTS do 25 de maio de 1993 (Ar. 1993/3987), 15 de abril de 1992 (Ar. 1992/4045) e 14 de febreiro de 1990 (Ar. 1990/1316).
- 10 Vid. artigo 27 do RXU
- 11 Vid. artigos 27 e 29 do RXU, e artigos 107 e seguintes da LRX-PAC
- 12 Vid. artigo 1 da LXCA
- 13 Acerca da finalidade conservadora da urbanización das entidades de conservación e a exclusión da súa constitución para urbanizar, vid. SSTS do 13 de marzo de 2000 (Ar. 2000/3674) e 14 de abril de 1992 (Ar. 1992/3429).
- 14 Vid. artigo 25.2 do RXU. Neste sentido, vid. SSTS do 25 de outubro de 1999 (Ar. 1999/7686), 17 de maio de 1994 (Ar. 1994/3901) e do 1 de setembro de 1993 (Ar. 1993/6618).
- 15 Neste sentido, vid. STS do 19 de setembro de 1988 (Ar. 1988/6720).
- 16 Respecto dos órganos da entidade: Xunta de Goberno, presidente, vicepresidente, secretario, administrador, vogal-representante da Administración e Asemblea Xeral, vid. FIGAREDA I CARIOL, P., *Entidades de conservación: aspectos prácticos y doctrinales*, Civitas, Madrid, 2000, páxs. 47 a 52.
- 17 Sobre a non necesidade de notificación individualizada aos distintos membros dunha entidade urbanística colaboradora, a STS do 31 de marzo de 1989 (Ar. 1989/2446) pon de manifesto, no seu FX 5º, que «carecen de toda relevancia las objeciones formales deducidas, dado que la falta de notificación individualizada de los copropietarios [...] era legalmente innecesaria dado que el interés que puedan tener los miembros de la entidad en sostener los acuerdos de la Asamblea o de otro órgano directivo frente a la impugnación que de ellos efectúe uno de los consocios, es un interés mediato o no directo que no exige la notificación individual de todos y cada uno de los propietarios integrados en la Entidad, dado que la Entidad es un órgano de gestión que actúa a través de sus órganos propios: Asamblea, Consejo Rector, a los que estatutariamente vienen atribuidas las facultades precisas para la gestión económica de la Entidad [...], precisamente por ello a la Entidad autora del acto fue a quien correctamente el Ayuntamiento notificó la decisión adoptada con motivo del

- recurso base de estas actuaciones. Y ello es así porque la propia Entidad autora del acto impugnado es quien está plenamente legitimada para estar presente en el expediente administrativo abierto como consecuencia del recurso deducido contra uno de sus actos y en su caso, recurrir en vía jurisdiccional la decisión adoptada.
- 18 A LAECAP foi ditada en virtude da competencia estatal contida no artigo 14.1.18ª da CE.
- 19 Vid. artigo 1 da LAECAP
- 20 Vid. artigo 34 da LAECAP
- 21 Vid. artigos 35 a 39 da LAECAP
- 22 En canto á distinción entre o dereito de acceso aos datos persoais —de conformidade coa Lei orgánica 15/1999, do 13 de decembro, de protección de datos de carácter persoal e coa Directiva 95/46/CE do Parlamento e do Consello, do 24 de outubro de 1995— e aos documentos administrativos, vid. FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. e VALERO TORRIJOS, J., «La publicidad de la información administrativa en Internet: implicaciones para el derecho a la protección de datos personales», *RArAP*, núm. 2, 2005, páxs. 84 a 95. Con relación á natureza e alcance do dereito constitucional de petición de información, vid. ÁLVAREZ CARREÑO, S.M., *El derecho de petición*, Comares, Granada, 1999, páxs. 561 a 569.
- 23 Vid. artigo 3 da LAECAP
- 24 Vid. artigo 11.2 da LAECAP
- 25 Vid. artigos 27 e 28 da LAECAP
- 26 Vid. artigo 2.c) da LS
- 27 Con relación ao réxime de consulta, vid. artigo 6.b) da LS
- 28 Vid. artigo 4.c), d), e) e f) da LS
- 29 Vid. artigo 11.1 da LS e GÓMEZ MANRESA, M.F., «Los convenios urbanísticos: instrumentos universales de gestión dotados de una regulación jurídica específica por la normativa urbanística», *RUE*, núm. 14, 2006, páxs. 193 a 210.
- 30 Vid. artigo 11.3 da LS
- 31 Vid. disposición adicional primeira da LS
- 32 De modo xeral, seguindo un criterio aglutinante e sen esquecer a competencia autonómica na materia que nos ocupa, é preciso facer unha remisión, respecto da normativa aplicable con carácter subsidiario ás entidades colaboradoras, ao disposto nos artigos 67 a 70 do RXU e nas normas reguladoras das xuntas de compensación e asociacións de propietarios, cando proceda, contidas nos capítulos II e III do título V do RXU
- 33 Sobre a privación do dereito de voto, a STS do 16 de maio de 1990 (Ar. 1990/4423) argumenta, no seu F.X. 3º, que esta «constituye un acto que desnaturaliza a la entidad constituida por los partícipes en la urbanización en razón de sus derechos sobre el suelo comprendido en la misma. Sin embargo, la comunidad no queda indefensa por el impago de las cuotas, ya que la vía legítima para el ejercicio legítimo de exigir el pago de aquellas es el apremio que, de conformidad con la Resolución examinada, es el medio adecuado para el cumplimiento de una de las obligaciones de los comuneros que responden con sus bienes de esa obligación, entre ellos el de la parte del suelo de la urbanización de que son titulares».
- 34 Vid. artigo 75 da LBRL en conexión co 69.2 do mesmo texto legal. Sobre a posibilidade de outorgar subvencións económicas para a defensa de intereses xerais ou sectoriais dos veciños, vid. tamén os artigos 232 e 233 do Regulamento de organización, funcionamento e réxime xurídico das entidades locais —aprobado por RD 2568/1986—, situados no capítulo II referido á información e participación cidadá dentro do título VII «estatuto do veciño».
- 35 O artigo 69 da LBRL dispón que «las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la ley». Respecto das competencias dos citados órganos e tendo en conta a distinción entre concellos de réxime común e de grande poboación establecida pola Lei orgánica 10/2003, do 10 de marzo, vid. artigos 21 a 23 da LBRL. Cómpre precisar que a Xunta de Goberno Local existe en todos os concellos con poboación superior a 5000 habitantes e nos de menos, cando así o dispoña o seu regulamento orgánico ou o acordo de Pleno, en cumprimento do disposto no artigo 20.1.b) da LBRL. Polo tanto, en caso da inexistencia deste órgano nos concellos nos que antes existía Comisión Permanente e cunha poboación que estea comprendida entre 2000 e 5000 habitantes, as súas funcións corresponderanlle ao alcalde, ao non atribuírle a LBRL ao Pleno ningunha delas.
- 36 Vid. artigos 111 da Lei 7/2002 de Andalucía, 8 da Lei 5/1999 de Aragón, artigo 129 do Decreto 183/2004 de Canarias, 119 da Lei 2/2001 de Cantabria, 117 do Decreto lexislativo 1/2005 de Cataluña, 157 do Decreto lexislativo 1/2005 da Rexión de Murcia, e 136 da Lei foral 35/2002 de Navarra
- 37 Vid. artigo 136.2 da Lei foral 35/2002 de Navarra. Este texto legal regula sistemas de actuación privada (compensación, reparcelación voluntaria e axente urbanizadora) e pública (cooperación, execución forzosa e expropiación).
- 38 Artigo 119.3 e 4 da Lei 2/2002 de Cantabria
- 39 Vid. artigo 117.2 do Decreto lexislativo 1/2005 de Cataluña.
- 40 Vid. artigo 117.3 do Decreto lexislativo 1/2005 de Cataluña.
- 41 O artigo 113 do Decreto lexislativo 1/2005 de Cataluña establece un procedemento común para a aprobación e modificación da división poligonal, do sistema ou modalidade de xestión, dos estatutos e bases de actuación nas modalidades reparcelatorias de compensación básica e por concertación, e do proxecto de reparcelación.
- 42 Vid. artigos 128 e 129 do Decreto 183/2004 de Canarias.
- 43 Vid. artigos 132 a 134 do Decreto 183/2004 de Canarias.

- 44 Vid. artigo 135 do Decreto 183/2004 de Canarias.
- 45 Vid. artigo 67 da Lei 5/1999 de Castela e León.
- 46 Os caracteres das entidades urbanísticas colaboradoras regúlanse no apartado segundo do artigo 67 da Lei 5/1999 de Castela e León.
- 47 En canto ao sistema de concerto, vid. artigos 78 a 79 da Lei 5/1999, e 255 a 257 do Decreto 22/2004 de Castela e León.
- 48 O artigo 192 do Decreto 22/2004 de Castela e León, ademais de dispoñer que os estatutos das entidades urbanísticas colaboradoras deben aterse ás normas de Dereito público en canto á súa organización, formación da vontade dos seus órganos e relacións co concello, establece que deben constar naqueles: os datos xerais da entidade, tales como o nome, domicilio social, fins, concello no que se sitúa a actuación urbanística, e instrumentos de planeamento aplicables; as condicións de incorporación e de representación; as facultades, forma de designación e réxime de convocatoria, constitución e adopción de acordos dos órganos de goberno e os recursos procedentes; as normas para a recadación das cotas ordinarias e extraordinarias, e as relativas á duración, disolución e liquidación da entidade.
- 49 A constitución das entidades urbanísticas colaboradoras regúlanse no artigo 193 do Decreto 22/2004 de Castela e León.
- 50 Considéranse interesados para estes efectos, de conformidade co artigo 193.1.b) do Decreto 22/2004 de Castela e León, os propietarios e titulares de dereitos que consten no Rexistro da Propiedade e os demais interesados que consten no Catastro.
- 51 A regulación do Rexistro de Urbanismo de Castela e León atopa no artigo 145 da Lei 5/1999, o mantemento do cal –así como o do Rexistro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras– está atribuído á Administración da comunidade autónoma; aínda que nos concellos con poboación inferior a 20.000 habitantes a función atribuída á Administración autonómica correspóndelles ás Comisións Territoriais de Urbanismo que se caracterizan por ser órganos permanentes, de carácter deliberante, destinados a asegurar a coordinación administrativa e a participación social na actividade urbanística (vid., sobre esta cuestión, o artigo 138 do mesmo texto legal).
- 52 Con relación ao sistema de concorrencia, vid. artigos 86 a 88 da Lei 5/1999, e 269 a 276 do Decreto 22/2004 de Castela e León; e con relación ao sistema de expropiación, artigos 89 a 92 do citado texto legal.
- 53 O artigo 90 da Lei 5/1999 de Castela e León dispón que «en el sistema de expropiación, la condición de urbanizador podrá ser objeto de concesión mediante concurso, cuyas bases determinarán los compromisos que deba asumir el adjudicatario. En la resolución del concurso tendrán preferencia las asociaciones de propietarios que representen conjuntamente al menos el 25 por ciento de la superficie de la unidad, siempre que su oferta no sea inferior en más de un 10 por ciento a la media de las presentadas. El concesionario podrá incorporar a la gestión a los propietarios de la unidad, en las condiciones que libremente pacten, previa liberación de sus terrenos conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente».
- 54 PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho administrativo*, Tomo III, 10ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2004, páx. 507.
- 55 Ibidem, páx. 506.
- 56 PÉREZ HERRERO defendeu a substitución da expropiación forzosa pola poxa pública notarial con relación aos propietarios que non se adhiran ao sistema de compensación, coa proposta de que, co fin de lograr o prezo real do mercado, a convocatoria daquela se faga tan pronto quede inscrita a xunta, esixíndolles aos adxudicatarios un compromiso previo de adhesión a esta última. A súa finalidade non é outra que posibilitar a tramitación do proxecto de compensación como no caso de propietario único, establecendo respecto do prezo de remate que deberá entregarse polo notario a quen acredite a titularidade do terreo ou dereito poxado mediante certificación rexistral. No caso de falta de acreditación, ese prezo deberase depositar na Caixa Xeral de Depósitos en favor de quen resulte titular de mellor dereito (PÉREZ HERRERO, J.Mª, «Resumen ejecutivo», en *La carestía del suelo...*, ob. cit., páxs. 53 a 57).
- 57 A regulación autonómica do sistema de compensación é a seguinte: Andalucía: Lei 7/2002, artigos 107 e 129 a 138; Aragón: Lei 5/1999, artigos 138 a 145; Asturias: Decreto lexislativo 1/2004, artigos 171 a 178; Canarias: Decreto lexislativo 1/2000, artigos 111 a 116, e Decreto 183/2004, artigos 82 a 89; Cantabria: Lei 2/2001, artigos 149 a 157; Castela e León: Lei 5/1999, artigos 80 a 82, e Decreto 22/2004, artigos 259 a 263; Cataluña: Decreto lexislativo 1/2005, artigos 118 a 128; Extremadura: Lei 15/2001, artigo 128; Galicia: Lei 9/2002, artigos 154 a 160; La Rioja: Lei 5/2006, artigos 135 a 142; Madrid: Lei 9/2001, artigos 104 a 114; Murcia: Decreto lexislativo 1/2005, artigos 180 a 182; e Navarra: Lei foral 35/2002, artigos 160 a 169. Acerca da semellanza de parte da regulación autonómica coa estatal e das peculiaridades existentes, vid., entre outros, QUINTANA LÓPEZ, T., *Manual básico de Derecho urbanístico de Castilla y León*, Tirant Lo Blanch, 2005, páxs. 99 a 100; BESTEIROS FERNÁNDEZ, A., «Los sistemas de compensación y cooperación», en SÁNCHEZ GOYANES, E. (director) *Derecho urbanístico de Andalucía*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2004, páxs. 583 a 584 e 588 a 593; BOCANEGRA SIERRA, R. e HUERGO LORA, A., *El Derecho urbanístico del Principado de Asturias*, Iustel, Madrid, 2005, páxs. 135 e ss.; e BASSOLS COMA, M., «Gestión urbanística en la Comunidad de Madrid: unidades y sistemas de ejecución; conservación de la urbanización y expropiaciones urbanísticas», en SÁNCHEZ MORÓN, M. (director) *Comentarios a la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid*, Lex Nova, Madrid, 2002, páxs. 184 a 195.
- 58 Vid. artigos 106 a 108 da Lei 9/2001 da Comunidade de Madrid e 130 da Lei 7/2002 de Andalucía
- 59 O adxudicatario é calquera persoa, propietaria ou non, que exercita a iniciativa, neste último caso, a falta da dos titulares dominicais, acompañando a documentación esixida xunto a unha oferta de compra dos terreos ou de incorporación dos propietarios ao proceso urbanizador e dun caderno dos compromisos asumidos voluntariamente. Vid. artigos 106 e 109 a 116 da Lei 9/2001 da Comunidade de Madrid e 130.2 da Lei 7/2002 de Andalucía
- 60 Vid. artigos 112 e 113 da Lei 9/2001 da Comunidade de Madrid
- 61 Vid. artigos 114 da Lei 9/2001 da Comunidade de Madrid e 132 da Lei 7/2002 de Andalucía
- 62 FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. e FERNÁNDEZ TORRES, J.R., *Derecho urbanístico de Madrid*, Iustel, Madrid, 2004, páx. 128; MENÉNDEZ REXACH, A. e IGLESIAS GONZÁLEZ, F., *Lecciones de Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Montecorvo, Madrid, 2004, páx. 197; e PERALES MADUEÑO, F., «La Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid», *RDU*, núm. 4, 2001, páxs. 31 e ss

- 63 Neste mesmo sentido, vid. artigo 130 da Lei 7/2002 de Andalucía, na medida en que lle atribúe a iniciativa para o establecemento do sistema tanto ao propietario único como á totalidade dos propietarios, mediante convenio urbanístico, e aos propietarios que representen máis do 50% da superficie da unidade de execución.
- 64 Vid. artigo 61 da Lei 5/1999 de Aragón
- 65 Vid. artigo 76 da Lei foral 35/2002 de Navarra
- 66 Vid. artigo 141 da Lei 5/1999 de Aragón
- 67 Respecto do procedemento aplicable, vid. artigo 152 da Lei 2/2001 de Cantabria
- 68 Cfr. o disposto neste sentido polo artigo 132 da Lei 7/2002 de Andalucía
- 69 Vid., sobre o procedemento abreviado, o artigo 157 da Lei 2/2001 de Cantabria
- 70 O quórum esixido na lei cántabra é do 60%
- 71 A Lei 9/2002 de Galicia regula o proxecto de compensación no artigo 157.
- 72 O Decreto lexislativo 1/2004 de Asturias denomina este instrumento «*Proxecto de Actuación*».
- 73 Vid. artigo 4 do TRLCAP
- 74 Vid. artigo 174 do Decreto lexislativo 1/2004 de Asturias
- 75 O artigo 246 do Decreto 22/2004 regula a descrición dos dereitos dos propietarios e demais afectados pola reparcelación; mentres que os artigos 247 e 248 están referidos á valoración e adxudicación das parcelas resultantes respectivamente.
- 76 Vid. artigo 126 da Lei 9/2002 de Galicia
- 77 Vid. artigo 191 do RXU
- 78 A regulación autonómica do sistema de cooperación é a seguinte: Andalucía, Lei 7/2002, artigos 107 e 123 a 128; Aragón, Ley 5/1999, artigos 135 a 137; Asturias, Decreto lexislativo 1/2004, artigos 179 a 181; Canarias, Decreto lexislativo 1/2000, artigos 120 a 122, e Decreto 183/2004, artigos 102 a 112; Cantabria, Lei 2/2001, artigos 158 a 161; Castela e León, Lei 5/1999, artigos 74 e 83 a 85, e Decreto 22/2004, artigos 264 a 268; Estremadura, Lei 15/2001, artigos 139 e 140; Galicia, Lei 9/2002, artigos 134 a 139; La Rioja, Lei 5/2006, artigos 143 a 151; Madrid, Lei 9/2001, artigos 115 a 116; Murcia, Decreto lexislativo 1/2005, artigos 171 e 183 a 185; Navarra, Lei foral 35/2002, artigos 174 a 176.
- 79 Acerca da regulación madrileña, vid. BASSOLS COMA, M., «Gestión urbanística de la Comunidad de Madrid, ...», ob. cit., páxs. 200 a 206.
- 80 FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. e J. R. Fernández Torres, J.R., *Derecho urbanístico de Madrid*, ob. cit., páx. 134.
- 81 QUINTANA LÓPEZ, T., *Manual básico*,..., ob. cit., páx. 100.
- 82 Con relación á regulación castelá leonesa, vid. BESTEIROS FERNÁNDEZ, A., «Los sistemas de compensación y cooperación», en SÁNCHEZ GOYANES, E. (director) *Derecho urbanístico de Castilla y León*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2000, páxs. 619 a 623 e 630 a 633.
- 83 Vid. artigo 123 da Lei 7/2002 de Andalucía e BAENA GONZÁLEZ, A, *Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía*, Montecorvo, Madrid, 2003, páxs. 364 a 370.
- 84 Sobre a tramitación abreviada do proxecto de reparcelación, vid. artigo 161 da Lei 2/2001 de Cantabria. Neste sentido, o artigo 139 da Lei 9/2002 de Galicia regula o procedemento abreviado de reparcelación voluntaria. Vid., sobre esta última normativa, FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., *Derecho urbanístico de Galicia*, Civitas, Madrid, 2003, páxs. 236 a 238.
- 85 Vid. artigo 160.5 da Lei 2/2001 de Cantabria
- 86 Vid. artigos 246 a 248 do Decreto 22/2004 de Castela e León.
- 87 Vid. artigos 184 e 185 do Decreto lexislativo 1/2005 da Rexión de Murcia
- 88 Vid. artigos 84 da Lei 5/1999 e 268 do Decreto 22/2004 de Castela e León.
- 89 Vid. artigo 110.5.e) do Decreto lexislativo 1/2004 de Castela-A Mancha
- 90 O Decreto lexislativo 1/2004 de Castela-A Mancha dispón que na execución do planeamento territorial e urbanístico por unidades mediante actuacións urbanizadoras desenvolvidas en réxime de xestión indirecta, o urbanizador terá, en todo caso, a condición de beneficiario das expropiacións que sexa necesario levar a cabo. Esta condición atribúese con carácter xeral a particulares, promotores e entidades urbanísticas colaboradoras, con relación aos proxectos de singular interese (vid. o artigo 144 en conexión co 42 do citado texto legal).
- 91 De conformidade co artigo 110.5.e).3º do Decreto lexislativo 1/2004 de Castela-A Mancha, a afección dun terreo aos fins e obrigas dunha agrupación de interese urbanístico poderá ser inscrita no Rexistro da Propiedade
- 92 Vid. artigo 110.5 e 124 do Decreto lexislativo 1/2004 de Castela-A Mancha. En canto ás agrupacións de interese urbanístico, vid. BLANC CLAVERO, F. e G. R. Fernández Fernández, G.R., «La gestión urbanística y la urbanización», en PAREJO ALFONSO, L. (director), *Derecho urbanístico de Castilla-La Mancha*, Marcial Pons, Madrid, 1999, páx. 482.
- 93 Vid. artigo 135 do Decreto lexislativo 1/2004 de Castela-A Mancha
- 94 A recepción das obras de urbanización regúlase no artigo 136 do Decreto 1/2004 de Castela-A Mancha.
- 95 Vid. artigos 120.e), 128, 134 e 135 da Lei 15/2001 de Estremadura
- 96 Vid. artigo 136 da Lei 15/2001 de Estremadura

- 97 Este principio de participación da comunidade nas plusvalías xeradas pola acción urbanísticas dos entes públicos regúlase, con carácter xeral, no artigo 3.2.b) da Lei estatal 8/2007.
- 98 Vid. disp. adicional primeira da Lei 15/2001 de Extremadura
- 99 Vid. artigo 173 da Lei 2/2006 do País Vasco en canto á cooperación. Con relación aos sistemas de execución privada (concertación e axente urbanizador) vid. os artigos 160 e ss. do citado texto legal que define o axente urbanizador, no seu artigo 149.1, do seguinte modo: «é o suxeito público ou privado que, en exercicio da iniciativa económica e en virtude da adxudicación definitiva do correspondente programa de actuación urbanizadora, asume, baixo seu risco e nos termos desta lei, a responsabilidade da execución da correspondente actuación integrada». Vid., respecto da norma vasca, LASAGABASTER HERRARTE, I. e I. Lazcano Brotons, I., «Una introducción general sobre la Ley vasca del Suelo y Urbanismo, Ley 2/2006, de 30 de junio», RUE, núm. 14, 2006, páxs 23 a 47.
- 100 Vid., sobre as agrupacións de interese urbanístico e o seu rexistro específico, o artigo 148 en conexión coa disp. adicional terceira da Lei 2/2006 do País Vasco.
- 101 Vid. artigo 163 de eyla Ley 2/2006 do País Vasco.
- 102 Vid. artigo 145 da Lei 16/2005 da Comunidade Valenciana
- 103 Vid. artigo 1218 do CC.
- 104 RUEDA PÉREZ, M.A., *Intervención notarial en el urbanismo de la Comunidad Valenciana*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, pág. 243.
- 105 Vid. artigos 107 e 108 do Decreto lexislativo 1/2000 e 74 a 81 do Decreto 183/2004 de Canarias, e artigos 150 a 151 da Lei 9/2002 de Galicia
- 106 Vid. artigo 109.4.f) do Decreto lexislativo 1/2000 de Canarias e VAQUER CABALLERÍA, M., «Los sistemas de ejecución privada», en PAREJO ALFONSO, L. (director) *Derecho canario de la ordenación de los recursos naturales, territorial e urbanística*, Marcial Pons, Madrid, 1999, páxs. 450 a 451. Os apartados 3.4 e 3.6 do Anexo do Decreto lexislativo 1/2000 conteñen, respectivamente, o concepto de obras de construción e edificación, así como de urbanización.
- 107 Vid. artigo 151.1.a) da Lei 9/2002 de Galicia
- 108 Vid. artigo 151.2 da Lei 8/2002 de Galicia
- 109 SÁNCHEZ GOYANES, E. e M. Corchero Pérez, M., «Los nuevos sistemas de concierto y de concesión de obra urbanizadora» en SÁNCHEZ GOYANES, E. (director) *Derecho urbanístico de Galicia*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2004, pág. 690.
- 110 Vid. artigo 167.2 da Lei foral 35/2002 de Navarra
- 111 Vid. artigo 169 da Lei foral 35/2002 de Navarra
- 112 Vid. artigo 167.3 da Lei foral 35/2002 de Navarra
- 113 A Lei 5/1999 de Aragón, no seu artigo 8, reconece a participación na xestión urbanística mediante a creación de entidades urbanísticas colaboradoras con personalidade xurídica propia e, cando así resulte conveniente, natureza administrativa, da que a constitución e pertenza poderán ser obrigatorias cando así estea previsto nesta ou nas súas normas de desenvolvemento.
- 114 Vid. artigos 178 e ss da lei foral de Navarra; 147 da Lei 5/1999 e 9 a 18 do Decreto 52/2002 de Aragón
- 115 Vid. artigo 150.2 da Lei 5/1999 de Aragón
- 116 Vid. artigo 181.3 da Lei foral 35/2002 de Navarra
- 117 Vid. artigo 183 da Lei foral 35/2002 de Navarra
- 118 Acerca do proxecto de reparcelación, vid. artigos 125 e 148 da Lei 5/1999 de Aragón e 180 da Lei foral 35/2002 de Navarra
- 119 En relación coa ocupación, vid. artigo 149 da Lei 5/1999 de Aragón
- 120 Vid. artigo 178.4 da Lei foral 35/2002 de Navarra
- 121 Vid. artigo 183.2 da Lei foral 35/2002 de Navarra
- 122 Neste sentido, vid. STS do 14 de abril de 1992 (Ar. 1992/3429).
- 123 O artigo 9 da LS establece que «el derecho de propiedad del suelo comprende, cualquiera que sea la situación en que este se encuentre y sin perjuicio del régimen al que esté sometido por razón de su clasificación, los deberes de dedicarlo a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística; conservarlo en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles; así como realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación...»
- 124 Vid. artigo 5.a) da LS
- 125 En canto á obrigatoriedade de pagamento das cotas de urbanización por parte de todos os donos das parcelas da urbanización ao beneficiarse de esta, vid. STS do 2 de novembro de 2000 (Ar. 2000/8383).
- 126 Respecto á non asunción de cargas que excedan o deber legal, a STS do 14 de marzo de 1989 (Ar. 1989/2079) contén a seguinte argumentación: «tal pretensión es desestimable, pues conforme a los preceptos antes aducidos, el Plan Parcial puede imponer a sus propietarios la conservación de sus propias dotaciones, pero no las del Plan General (que es el que en su caso debe proveer a su gestión y conservación); por lo que resulta manifiestamente inatendible la pretensión municipal de poner a cargo de los propietarios del Plan Parcial no solo la conservación de los 47.951 m² de zona verde correspondientes a la dotación de zona verde del mismo, sino también los 257.758 m² de zona verde del Plan General».
- 127 As obras de urbanización só se entenden cedidas unha vez concluídas e aceptadas polo Concello, como se pon de manifesto na STS do 6 de febreiro de 1991 (Ar. 1991/775).

128 Vid. artigo 6.1 do Decreto lexislativo 1/2004 de Asturias

129 O artigo 6 do Decreto lexislativo 1/2004 de Asturias dispón que «3. En todo caso, se realizarán necesariamente en réximen de derecho público y de forma directa: a) La tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento y los de ejecución de estos. b) Las actuaciones que impliquen el ejercicio de potestades de policía, intervención, inspección, protección de la legalidad, sanción y expropiación»

130 Vid. artigo 6.4 do Decreto lexislativo 1/2004 de Asturias

131 Acerca da xurisprudencia do TXCE referida á observancia polas sociedades mercantís baixo control público das directivas sobre contratación pública, vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas constata y censura dos graves queiebras de nuestro Derecho administrativo en materia de entes sujetos al Derecho público y a medidas cautelares contencioso-administrativas. La Sentencia Comisión c. España, C-214/00, de 15 de mayo de 2003,» *REDA*, núm. 119, 2003, páxs. 471 e ss

132 Vid. artigo 7 do Decreto lexislativo 1/2004 de Asturias

133 Vid. artigo 196 do Decreto lexislativo 1/2004 de Asturias

134 Sobre a regulación andaluza, vid. GONZÁLEZ PALMA, F., «Recepción y conservación de las urbanizaciones. Las entidades urbanísticas colaboradoras de conservación», en SÁNCHEZ GOYANES, E. (director) *Derecho urbanístico de Andalucía*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2004, páxs. 741 a 758; e LÓPEZ PELLICER, J.A., «Las obras de urbanización y el deber de su conservación en la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 51, 2003, páxs. 99 e ss

135 Vid. artigos 137 da Lei 9/2001 da Comunidade de Madrid, 151.4 do Decreto lexislativo 1/2000 e 136 a 137 do Decreto 183/2004 de Canarias.

136 Vid. artigos 111 e 153.5 da Lei 7/2002 de Andalucía

137 Neste sentido, vid. BAENA GONZÁLEZ, A., *Ley de Ordenación,...*, ob. cit., páxs. 410 a 411.

138 Vid. artigos 110.6 da Lei 9/2002 de Galicia e 137.5 da Lei 9/2001 da Comunidade de Madrid

139 Vid. artigo 23 do Decreto lexislativo 1/2004 de Asturias. En canto ao dereito de acceso á información e á publicidade urbanísticas, vid. artigo 4.c) e 11, e disposición adicional primeira da LS

140 Vid. artigo 153.4 da Lei 7/2002 de Andalucía

141 Vid. artigo 161 da Lei 15/2001 de Estremadura

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CARREÑO, S.M. 1999. *El derecho de petición*. Granada: Comares. Pp. 561-569.
- BAENA GONZÁLEZ, A. 2003. *Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía*. Madrid: Montecorvo.
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. 2004. «Los sistemas de compensación y cooperación», en SÁNCHEZ GOYANES, E. (director). *Derecho urbanístico de Andalucía*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- 2000. «Los sistemas de compensación y cooperación», en SÁNCHEZ GOYANES, E. (director) *Derecho urbanístico de Castilla y León*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- BASSOLS COMA, M. 2002. «Gestión urbanística en la Comunidad de Madrid: unidades y sistemas de ejecución; conservación de la urbanización y expropiaciones urbanísticas», en SÁNCHEZ MORÓN, M. (director) *Comentarios a la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Lex Nova.
- BLANC CLAVERO, F. e G. R. Fernández Fernández. 1999.. «La gestión urbanística y la urbanización», en PAREJO ALFONSO, L. (director). *Derecho urbanístico de Castilla-La Mancha*. Madrid: Marcial Pons.
- BOCANEGRA SIERRA, R. e A. Huelgo Lora. 2005. *El Derecho urbanístico del Principado de Asturias*. Madrid: Iustel.
- CARBONELL PORRAS, E. 2001. «La naturaleza jurídica de Ceuta y Melilla y su encuadramiento en la estructura territorial del Estado (Autos del Tribunal Constitucional de 25 de julio de 2000)», en REDA, núm. 110.
- CORRAL GARCÍA, E. 2003. *Entidades urbanísticas colaboradoras y agrupaciones de interés urbanístico*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- FERNÁNDEZ CARBALLAL, A. 2003. *Derecho urbanístico de Galicia*. Madrid: Civitas.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. e J. R. Fernández Torres. 2004. *Derecho urbanístico de Madrid*. Madrid: Iustel.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. e J. Valero Torrijos. 2005. «La publicidad de la información administrativa en Internet: implicaciones para el derecho a la protección de datos personales», en RARAP, n.º 2.
- FIGAREDA I CARIOL, P. 2000. *Entidades de conservación: aspectos prácticos y doctrinales*. Madrid. Civitas.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. 2003. «El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas constata y censura dos graves quiebras de nuestro Derecho administrativo en materia de entes sujetos al Derecho público y a medidas cautelares contencioso-administrativas. La Sentencia Comisión c. España, C-214/00, de 15 de mayo de 2003», en REDA, n.º 119.
- GÓMEZ MANRESA, M.ª FUENSANTA. 2006. *El particular en la gestión urbanística*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- «Los convenios urbanísticos: instrumentos universales de gestión dotados de una regulación jurídica específica por la normativa urbanística», en RUE, n.º 14, pp. 193-210.
- GONZÁLEZ PALMA, F. 2004. «Recepción y conservación de las urbanizaciones. Las entidades urbanísticas colaboradoras de conservación», en SÁNCHEZ GOYANES, E. (director). *Derecho urbanístico de Andalucía*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- LASAGABASTER HERRARTE, I. e I. Lázcano Brotons. 2006. «Una introducción general sobre la Ley vasca del Suelo y Urbanismo, Ley 2/2006, de 30 de junio», en RUE, n.º 14.
- LÓPEZ PELLICER, J.A. 2003. «Las obras de urbanización y el deber de su conservación en la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 51.
- MENÉNDEZ REXACH, A. e F. Iglesias González. 2004. *Lecciones de Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Montecorvo.
- PARADA VÁZQUEZ, R. 2004. *Derecho administrativo*, Tomo III, 10.ª ed. Madrid: Marcial Pons.
- PERALES MADUEÑO, F. 2001. «La Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid», en RDU, núm. 4.
- «La gestión en la legislación urbanística», en PÉREZ HERRERO, J. M.ª (director). 2000. *La carestía del suelo: causas y soluciones*. Madrid: La Ley Actualidad.
- QUINTANA LÓPEZ, T. 2005. *Manual básico de Derecho urbanístico de Castilla y León*. Tirant Lo Blanch.
- RUEDA PÉREZ, M. A. 2003. *Intervención notarial en el urbanismo de la Comunidad Valenciana*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- SÁNCHEZ GOYANES, E. e M. Corchero Pérez. 2004. «Los nuevos sistemas de concierto y de concesión de obra urbanizadora» en SÁNCHEZ GOYANES, E. (director). *Derecho urbanístico de Galicia*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- VAQUER CABALLERÍA, M. 1999. «Los sistemas de ejecución privada», en PAREJO ALFONSO, L. (director). *Derecho canario de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística*. Madrid: Marcial Pons.

Sistemas de vivenda e benestar no sur de Europa



& *Resumo/Abstract: O obxectivo deste artigo consiste en presentar as principais características dos sistemas de vivenda europeos e explorar as conexións existentes entre eles e os sistemas de benestar dos cales forman parte.*

Tras un debate sobre as perspectivas de análise máis relevantes, preséntanse as características fundamentais dos mercados, políticas e prácticas familiares relacionados coa vivenda. Faise fincapé nalgunhas peculiaridades dos países mediterráneos, así como na propiedade da vivenda, que constitúe o tipo de tenza máis habitual no sur de Europa. Utilízase o caso de Italia como modelo para debater as tendencias máis recentes e os resultados sociais básicos do «modelo de vivenda» mediterráneo.&

& *Palabras clave: política de vivenda, sistemas de benestar, Europa*

1. INTRODUCCIÓN

A vivenda constitúe unha importante dimensión do benestar individual por canto que o fogar non é unicamente un refuxio, senón tamén un recurso para a identidade persoal e o lugar arredor do cal se organiza a vida individual. É no fogar onde se levan a cabo as actividades máis relevantes da economía doméstica: determinadas tarefas non remuneradas (coidados, traballo doméstico, autoabastecemento e pequenas reparacións); en ocasións, tamén a produción de bens e servizos que se venderán no mercado (como acontece no caso da agricultura, a gandería e a artesanía tradicional, pero tamén dos teletraballadores posmodernos), se desenvolve no fogar.

Os gastos relativos á vivenda teñen un impacto notable no orzamento doméstico, de xeito que o acceso a unha vivenda alcanzable non é unicamente un problema deste ámbito, senón que tamén garda relación coa capacidade de satisfacer as demais necesidades cos recursos restantes. Trátase, pois, dunha cuestión relevante para a análise de riscos de pobreza.

Por outra banda, cando as familias deciden investir na propiedade dunha vivenda, este compromiso adoita representar un dos grandes investimentos da súa vida e constitúe, así mesmo, unha maneira de desprazar os seus recursos económicos desde as etapas máis temperás da vida familiar (nas cales se aforra e se paga unha hipoteca) ata as máis avanzadas, nas cales se goza da propiedade da vivenda e da renda derivada deste investimento. Por estes motivos, sinalouse que a propiedade da vivenda funciona tamén como sistema de pensións privado (Castles, 1998; Castles e Ferrera, 1996; Kemeny, 1981).

En realidade, polo menos ata o desenvolvemento dos estados de benestar contemporáneos, a seguridade social baseábase fundamentalmente no control sobre os bens mobles e, en especial, sobre a propiedade inmobiliaria. Nas sociedades preindustriais, a vivenda constituía tanto un refuxio como o escenario das actividades económicas e un sistema de coidados pechado no cal distintas xeracións se prestaban apoio mutuo nun contexto de solidariedade obrigada (Segalen, 1995). A vivenda adoitaban construíla os propietarios e constituía unha base para o intercambio xeracional privado entre coidados e herdanza (Gulbrandsen e Langsether, 2003; Segalen, 1995). Na súa forma máis simple, os pais anciáns transferíanlle ao fillo (normalmente ao primoxénito) a súa propiedade a cambio de axuda e dunha renda vitalicia en especie: aloxamento, certa cantidade de leña, alimentos, etc.

Nas sociedades contemporáneas, estes intercambios entre xeracións e este tipo de produción interxeracional da propiedade da vivenda aínda funcionan, aínda que de distintos xeitos. Os fogares complexos nos cales conviven varias xeracións baixo un mesmo teito son menos comúns ca no pasado. En cambio, é frecuente que distintas xeracións vivan en pisos diferentes dun mesmo edificio ou ben no mesmo barrio, conforme ao que se definiu como un criterio de *intimidade na distancia*, no cal a proximidade aínda permite o mantemento dun sistema de intercambio de axuda entre xeracións. A construción da propia vivenda xa non é norma, pero a súa reforma e decoración por parte dos ocupantes son fenómenos bastante comúns.

Existen, ademais, outras conexións entre a vivenda, diversas dimensións dos sistemas de benestar e outras políticas públicas.

Non hai dúbida de que o mercado laboral influencia e é, pola súa vez, influenciado pola vivenda. Unha demanda crecente da man de obra adoita levar aparelado un incremento dos

prezos da vivenda na zona en cuestión. Ao mesmo tempo, a rixidez do mercado residencial e os elevados prezos de venda ou aluguer poden actuar como barreira para o acceso ao mercado de traballo local (Cannari, Nucci e Sestito, 2000, por exemplo). Por outra parte, os grandes investimentos estatais en vivenda social (en especial nas décadas inmediatamente posteriores á Segunda Guerra Mundial) tiñan como obxectivo o desenvolvemento dunha reserva de vivenda de aluguer a baixo prezo, así como o incremento do emprego a través do sector da construción.

O exercicio dalgún tipo de control sobre os gastos domésticos relativos á vivenda é un medio para actuar sobre os salarios reais e, polo tanto, unha ferramenta de política económica e laboral. En realidade, os instrumentos de que dispoñen as políticas relativas á vivenda (provisión de vivendas sociais, regulamentación de mercados relacionada coa vivenda, transmisións dentro deste ámbito, tratamento fiscal dos bens inmobles) poden interpretarse como mecanismos de redistribución da riqueza.

Existen, ademais, outras políticas públicas que tamén gardan relación coa vivenda: a planificación territorial e urbanística afecta de modo evidente aos custos da vivenda; a normativa reguladora do mercado crediticio influencia a capacidade das economías domésticas para acceder á propiedade da vivenda; o tratamento fiscal dos bens inmobles, os ingresos e as transmisións interxeracionais condicionan o que acontece no sistema de vivenda.

A xeito de resumo, queremos aclarar que non é a nosa intención presentar aquí unha visión exhaustiva sobre a importancia da vivenda como factor de benestar, se ben se intentou ofrecer unha serie de argumentos en favor da natureza da vivenda como elemento significativo para o benestar individual, nun micronivel, e como dimensión esencial da asignación de recursos no marco dos sistemas de benestar, nun macronivel. Por todo iso, resulta sorprendente que os estudos sobre benestar e vivenda representen dúas áreas de investigación diferentes entre as cales existe unicamente un contacto moi limitado (Kemeny, 2001).

Nas páxinas que seguen, introdúcense as perspectivas teóricas máis importantes no referente a sistemas de benestar e vivenda, ao tempo que se intentan subliñar as posibles interseccións. A continuación, preséntanse as características básicas dos mercados, políticas e prácticas familiares relativos á vivenda en Europa occidental, con especial atención aos países mediterráneos e as súas peculiaridades.

2. RÉXIMES DE BENESTAR E MODELOS DE POLÍTICAS DE VIVENDA

A investigación comparativa actual en benestar e vivenda está orientada á construción de modelos e tipoloxías que tratan de conciliar na teoría as converxencias e diverxencias no desenvolvemento de sistemas nacionais de benestar e vivenda.

A investigación e a teoría contemporánea no ámbito do benestar inspíranse amplamente no traballo de sistematización achegado por Gøsta Esping Andersen (1990; 1999) na súa tipoloxía dos sistemas occidentais de benestar.

Neste traballo distínguense tres tipos de réximes de benestar como ideais. Desde un punto de vista teórico, a distinción realízase sobre a base do papel máis ou menos relevante que desempeñan o Estado, o mercado, a familia e as institucións comunitarias na creación de benestar. A importancia relativa destas institucións sociais nos distintos países está vinculada ás diferentes capacidades dos axentes sociais para alcanzar un consenso político sobre a creación de institucións de benestar e a formación do sistema nacional de benestar.

A relevancia desta tipoloxía compróbase (mediante a integración de macro e microanálises) tendo en conta os resultados reais para o individuo nos distintos contextos institucionais.

No marco desta orixinal formulación, Esping Andersen (1990) distingue tres réximes de benestar como modelos idóneos nos cales poden enmarcarse os sistemas nacionais de benestar reais. Trátase dos réximes de benestar socialdemócrata, liberal e conservador.

Brevemente, pode dicirse que a intervención estatal no marco do modelo *socialdemócrata* se orienta activamente á compensación das desigualdades entre clases, mediante a promoción da cidadanía social, e á redución drástica da dependencia individual do mercado de traballo (desconmodificación¹). Dentro deste réxime de benestar, as políticas sociais atacan a maior parte dos riscos sociais, de modo que a provisión de benestar é xenerosa e orientada a todos os cidadáns. Tendo en conta a extensión da intervención do estado de benestar, as familias e, en especial, as mulleres soportan un peso relativamente máis lixeiro en canto a coidados e traballos domésticos non remunerados (desfamiliarización) (Esping Andersen, 1999). No mundo real, o réxime de benestar socialdemócrata ten o seu núcleo nos países escandinavos.

Pola contra, no marco do *modelo liberal* (no cal poden enmarcarse o Reino Unido e os Estados Unidos), o estado de benestar tende a desempeñar un papel residual. Suponse, implicitamente, que a provisión de benestar baseada no mercado debería ser eficaz para a maioría da poboación, de tal maneira que a intervención estatal se dirixe a aqueles que fracasan. Polo tanto, as políticas sociais están destinadas a colectivos específicos e o acceso aos beneficios do estado de benestar é limitado, condicionado polos recursos económicos dispoñibles e, na maioría dos casos, estigmatizado. O resultado global do modelo liberal leva aparelada unha elevada dependencia individual do mercado de traballo.

Por último, no marco do *modelo conservador*, o nivel de intervención do estado de benestar sitúase nun punto intermedio entre os dous modelos anteriores. Non obstante, as formas e niveis de provisión de benestar tenden a basearse en plans de seguros, así como a vincularse co status profesional dos individuos, de xeito que reproducen as desigualdades derivadas do mercado laboral e aquelas existentes entre traballadores e non traballadores. Outro trazo distintivo deste réxime radica na súa natureza conservadora no que respecta ao obxectivo implícito de preservar o papel das institucións tradicionais, tales como a familia, a igrexa ou as institucións comunitarias, na provisión de benestar (principio de subsidiariedade). Neste último réxime poden encadrarse países da Europa continental e do sur.

A aceptación desta tipoloxía tripartita ou doutras máis detalladas é unha cuestión que permanece aberta a debate (Esping Andersen, 1999) e parece depender, en boa medida, do obxecto de investigación. Non obstante, a distinción entre un réxime de benestar conservador, entre un submodelo *estadista ou continental* (Francia, Alemaña e, en menor grao, os Países Baixos) e un *mediterráneo* ou de benestar *familiarista* (Grecia, Italia, Portugal, España) é especialmente relevante, xa que permite explicar as distintas capacidades do Estado para a provisión de benestar, así como o papel integral e peculiar que desempeña a familia no sur de Europa.

O concepto adoptado de réxime de benestar familiarista reflicte a importancia da familia como axente primordial na provisión de benestar e reflicte tamén a pesada carga que supón para as mulleres, principalmente no que respecta a coidados e traballo doméstico non remunerado, nun contexto de intervención estatal limitada.

Neste ámbito de estudo, desenvolvéronse, principalmente dentro do campo especializado e interdisciplinario dos «estudos sobre vivenda»², numerosas tipoloxías co fin de teorizar sobre sistemas de vivenda, moitas das cales non mencionan o traballo de Esping Andersen.

Durante un período de tempo relativamente amplo, a investigación comparativa sobre vivenda centrouse sobre todo nas políticas e, concretamente, na creación de vivendas sociais. Desde esta perspectiva, realízase tradicionalmente unha simple e común distinción entre os modelos de políticas *globais* e *residuais*. O primeiro caracterízase tanto polos seus obxectivos universalistas na subministración de vivenda como por un enfoque integrado na aplicación de políticas relativas a este sector: a propia política de vivenda, pero tamén, por exemplo, a planificación urbanística ou a política social, fiscal e crediticia. Pola contra, no modelo residual, as políticas diríxense unicamente aos fogares con ingresos reducidos e individuos con necesidades específicas, posto que se dá por sentado que as restantes economías domésticas poden satisfacer as súas necesidades dentro do mercado inmobiliario (Adams, 1990, entre outros). Por outra banda, as políticas de vivenda tenderían a estar menos integradas con outras políticas públicas.

Segundo esta división clásica, é posible clasificar, por exemplo, os países escandinavos e, en certo modo, a Europa continental dentro do modelo global, mentres que Gran Bretaña (durante o *thatcherismo* e con posterioridade a este) podería enmarcarse no modelo residual (*ibid.*).

Pola súa banda, os países de Europa do sur non se axustan ben a este modelo dualista. Desde logo, non poden incluírse no modelo global, posto que as súas políticas non se inspiran en obxectivos universalistas nin se caracterizan por un enfoque sistemático que atenda a outras cuestións (Allen et al., 2004; Tosi, 1990), pero por outra banda, os beneficiarios non sempre se seleccionan en función dos recursos dispoñibles, senón que se individualizan, polo menos no caso italiano, a partir dos distintos e, ás veces, coincidentes status (Tosi, *ibid.*).

Entre os criterios de clasificación das políticas de vivenda atópase tamén a «preferencia» por un dos dous tipos básicos de tenza: propiedade ou aluguer (Balchin, 1996; Kemeny, 1980). O enfoque de Kemeny, en concreto, distingue entre sociedades nas que predomina a idea colectivista e aquelas nas cales prevalece unha ideoloxía individualista. Nas primeiras, a demanda e o custo do benestar son asumidos de forma colectiva, e a vivenda social de aluguer constitúe, en xeral, un sector de certa importancia. En cambio, nas «sociedades individualistas» promóvense as formas privadas de benestar e a propiedade da vivenda é a tenza máis habitual.

Nunha nova formulación centrada no aluguer, Kemeny (1995) distingue entre sistemas de aluguer *dualistas* e *unitarios*. Nos primeiros, coexisten dous sistemas de arrendamento distintos: un de libre mercado, sen apenas regulamentación, e un público regulado a partir dunha economía planificada e desenvolvido mediante a intervención directa do Estado desde unha perspectiva residual. Nos sistemas de aluguer dualistas, como o Reino Unido e o sur de Europa, espérase unha elevada taxa de propiedade da vivenda, dado que os fogares de renda media non adoitan ter outra alternativa debido ás restricións existentes no mercado de aluguer: prezos elevados no mercado libre e ningunha posibilidade de acceso ao sector público (social) debido aos recursos económicos dispoñibles no fogar.

Nos sistemas de aluguer unitarios (como por exemplo Alemaña, Suecia e os Países Baixos) a vivenda social desenvolveuse dentro dunha perspectiva global, de tal maneira que non se destina unicamente aos necesitados. Así mesmo, as entidades sen ánimo de lucro, que

desempeñan un papel relevante no sector da vivenda social, e o propio Estado compiten directamente cos propietarios privados no marco do sistema de aluguer. Este feito permítilles aos axentes sociais mellorar a calidade da vivenda, manter baixos os prezos e garantir a seguridade da tenza no conxunto do sistema de aluguer.

3. INSTRUMENTOS DA POLÍTICA DE VIVENDA

No que atinxe aos instrumentos da política de vivenda, realízase tradicionalmente unha distinción entre os orientados á oferta e os orientados á demanda (por exemplo, Adams, 1990). Entre os instrumentos orientados á oferta atópanse os investimentos estatais directos para a promoción de vivendas sociais e as subvencións a promotores privados (con ou sen ánimo de lucro) co acordo de que estes se obriguen a alugar ou vender as vivendas subvencionadas por debaixo dos prezos de mercado.

Os instrumentos orientados á demanda inclúen todo tipo de concesións (tanto en forma de transferencias monetarias como en forma de desgravacións nos impostos) destinadas a facilitarlles ás economías domésticas o pagamento do aluguer, da hipoteca e, en xeral, os reinvestmentos na propiedade da vivenda.

Un terceiro tipo de instrumentos é o relativo á normativa do mercado inmobiliario. Neste sentido, a normativa de aluguer estipula, na práctica totalidade de países europeos, as condicións xerais ás que este debe adecuarse, especialmente no que atinxe ao nivel de seguridade da tenza. Así mesmo, no século pasado experimentáronse en todos os países europeos diversas formas de control de aluguer destinadas á contención dos prezos. Por último, a planificación urbanística inclúe, nalgúns países, instrumentos para controlar a revalorización do terreo e, por conseguinte, para conter os custos.

Todos os instrumentos políticos mencionados teñen as súas vantaxes e os seus inconvenientes. Así, os orientados á oferta empregáronse con profusión nas décadas inmediatamente posteriores á Segunda Guerra Mundial e considéranse especialmente eficaces para o fin de incrementar a reserva de vivendas. As críticas a este tipo de instrumentos baséanse, fundamentalmente, na posible non correspondencia entre os beneficiarios esperados e os reais. Un problema engadido é que o desenvolvemento de propiedades inmobiliarias sociais deu lugar, en numerosas ocasións, a un elevado nivel de segregación residencial (ibid.).

Os instrumentos orientados á demanda permiten seleccionar de modo máis eficaz os destinatarios lexítimos dos beneficios sen problemas de segregación e sen que a aplicación das devanditas concesións estea vinculada a propiedades concretas. Non obstante, os críticos sinalan que, polo menos nun contexto de libre mercado, é probable que a porcentaxe de concesións correspondentes beneficie de forma indirecta a outros axentes dos mercados inmobiliario e crediticio, máis que aos supostos destinatarios (Ball, 1986).

Por último, o debate sobre a normativa xira, esencialmente, en torno ao control das rendas de aluguer, que constitúe un instrumento destinado á fixación política do aluguer, máis que un instrumento de libre mercado. A principal vantaxe radica en que os custos para o Estado son practicamente nulos, á marxe dos gastos de control. Ademais, pode aplicarse e dar certos resultados a curto prazo, o cal non adoita acontecer coa maior parte dos instrumentos de políticas inmobiliarias.

Pola súa banda, as críticas céntranse nas dificultades para conciliar prezos alcanzables para os inquilinos e beneficios razoables para os arrendadores. Existe acordo xeral en canto á capacidade do control de aluguer para inhibir os investimentos neste mercado: os propietarios

poden deixar de manter as vivendas arrendadas, poden decidir realizar novos investimentos á marxe do mercado de aluguer e, mesmo, desinvestir. Noutras palabras, existe o risco de que o mercado do aluguer sufra erosión ao tratar de manter uns prezos alcanzables, o cal tería como consecuencia a longo prazo a insustentabilidade do control de aluguer.

Tamén a aplicación destas medidas é problemática, posto que un mercado pechado, unido á inseguridade da tenza, podería minar o control de aluguer ao facer presión sobre os arrendatarios para que lles paguen prezos máis elevados aos arrendadores co fin de atopar unha vivenda ou de evitar o desafiuamento, respectivamente. Esta situación produciuse en Italia durante o réxime do *equo canone* (Poggio, 2005). Por outra banda, unha execución arriscada do control de aluguer podería dar lugar a unha rixidez inducida sobre este mercado, como acontece nos casos en que unicamente se controla a reserva de vivendas antigas, pero non as novas.

Por todos os motivos sinalados, o control de aluguer adoita considerarse unha opción política obsoleta. En calquera caso, as experiencias a este respecto varían en Europa e mesmo dentro dun mesmo país, desde a conxelación de prezos imposta en tempos de guerra á fixación da renda mediante acordos conxuntos alcanzados entre organizacións de propietarios e inquilinos.

Os resultados son tamén diversos, pero as experiencias dos Países Baixos e Suíza (Werczberger, 1997) mostran que é posible combinar algún tipo de control de aluguer cunha expansión deste mercado.

Os instrumentos orientados á oferta, os orientados á demanda e os normativos non poden atribuírselle univocamente a un modelo específico de política de vivenda, salvo que se adopte un enfoque moi simplista e potencialmente enganoso. En realidade, todos os países europeos adoptaron unha mestura destes instrumentos, a pesar de que os contextos son distintos, como tamén o son os resultados.

Para concluír, cómpre sinalar que os instrumentos anteriormente mencionados corresponden á política de vivenda vista desde unha perspectiva limitada, xa que se apuntou que o papel do Estado neste ámbito está tamén vinculado á execución doutras políticas relacionadas coa vivenda: a planificación urbanística, a política fiscal e a regulamentación do mercado crediticio son algúns exemplos.

4. UNHA VISIÓN AMPLA: A INCLUSIÓN DOS MERCADOS RELACIONADOS COA VIVENDA E AS PRÁCTICAS DE CATEGORIZACIÓN

Nos parágrafos precedentes presentáronse os modelos de política inmobiliaria máis destacados, pero existen outros que consideran os sistemas de vivenda desde unha perspectiva máis ampla, incluíndo ademais os mercados e prácticas relacionados coa vivenda.

A investigación comparativa sobre provisión de vivendas (Barlow e Duncan, 1994; Martens, 1985) mostrou que existen diverxencias no modo en que os diferentes procesos de promoción e asignación de vivendas poden influenciar as características esenciais dos sistemas inmobiliarios europeos.

Un elemento clave é a relativa importancia dos profesionais inmobiliarios, así como a especulación das promotoras e as grandes construtoras, fronte ás prácticas de promoción máis informais. Os axentes mencionados desempeñan un papel primordial en relación cun mercado inmobiliario plenamente desenvolvido sobre unha base capitalista (se ben as promocións a grande escala tamén poden gardar relación cun compromiso estatal coa creación

de vivendas sociais), mentres que as prácticas de carácter máis informal, tales como a promoción e construción da propia vivenda, constitúen, con toda probabilidade, un legado das prácticas de construción tradicionais centradas na comunidade (ibid.). Este último modelo ten especial importancia no sur de Europa.

Outros académicos centráronse nas características esenciais do mercado hipotecario, distinguindo entre países que contan cun mercado crediticio desenvolvido e estados con considerables limitacións ao empréstito, nos cales as economías domésticas dependen dos seus propios aforros e das axudas familiares (Chiuri e Jappelli, 2003; Mulder e Billari, 2006, entre outros).

En conclusión, as tipoloxías de sistemas de vivenda e benestar son, en gran parte, independentes, polo que resulta difícil establecer correspondencias un a un entre os réximes de benestar e os modelos de vivendas de Esping Andersen. Máis prometedores parecen os intentos de adquirir un coñecemento parcial mediante o estudo de elementos específicos dos sistemas de vivenda, así como das relacións entre estes e outras dimensións do benestar.

Algunhas achegas importantes nesta liña son os traballos de Castles e Ferrera (Castles, 1998; Castles e Ferrera, 1996) sobre o intercambio entre propiedade da vivenda e pensións, os estudos de Clara Mulder sobre as conexións entre propiedade da vivenda e curso da vida familiar (Mulder, 2006; Mulder e Billari, 2006; Mulder e Wagner, 1998) e as contribucións ao proxecto de investigación sobre propiedade da vivenda e desigualdades sociais que coordinan Karin Kurz e Hans-Peter Blossfeld (2004a).

Existe actualmente un proxecto de investigación aberto que se ocupa da relación entre a produción interxeracional de propiedade da vivenda e a reprodución do réxime de benestar familiarista, con especial atención á proximidade entre as xeracións, o cal é un fenómeno frecuente nos países mediterráneos. Neste proxecto adóptase unha tipoloxía provisional das distintas modalidades de produción social de propiedade da vivenda, diferenciando os países en función da importancia relativa do papel desempeñado polo Estado, o mercado e a familia na provisión de vivenda (Poggio, 2006a).

Sen prexuízo da diversidade de enfoques anteriormente mencionada e das dificultades que entraña o establecemento de conexións sistemáticas entre os réximes de benestar e vivenda, as perspectivas teóricas descritas ata aquí poden considerarse elementos útiles para unha mellor comprensión dos sistemas de vivenda europeos.

Na sección seguinte esmiuzaranse algúns dos trazos dos sistemas de vivenda que gardan relación con estas perspectivas.

Táboa 1 - Provisión de vivendas en Europa occidental: parque de vivendas ocupadas por tipo de tenza (%). Estimacións para os anos inmediatamente posteriores ao 2000.

	Alugadas		Ocupadas por propietarios			Outras ^b		Total
	privadas	sociais	total alugadas	individuais	cooperativas			
Suíza	n.a.	n.a.	60	35	4	2	100	
Alemaña ^a	n.a.	n.a.	55	45	n.a.	0	100	
Países Baixos	10	35	45	55	n.a.	0	100	
Dinamarca	20	20	40	53	7	0	100	
Suecia	18	21	39	46	15	0	100	
Austria	25	14	39	58	n.a.	3	100	
Francia	20	18	38	56	n.a.	6	100	
Reino Unido	10	21	31	69	n.a.	0	100	
Noruega	20	4	24	63	14	0	100	
Italia	16	4	24	71	< 1	9	100	
Portugal	18	3	21	75	n.a.	4	100	
Grecia	20	0	20	74	n.a.	6	100	
España	10	1	11	82	n.a.	7	100	

Fontes: elaboración propia a partir de National Board of Housing, Building and Planning (Sweden) e Ministry for Regional Development of the Czech Republic (2005); *Statistics Norway*; *Swiss Federal Statistical Office*; Instituto Nacional de Estadística (Italia). Notas: ^a non se inclúen os territorios da antiga RDA; ^b incluídas as vivendas exentas de aluguer e as tenzas vitalicias; ^c n.a.: non se aplica. É posible que o total non sume o 100% debido ao redondeo.

5. CARACTERÍSTICAS ESENCIAIS DOS SISTEMAS DE VIVENDA EUROPEOS E DOS MERCADOS RELACIONADOS COA VIVENDA

Na táboa 1 móstrase o patrón global da provisión de vivendas en trece países europeos. As cifras corresponden aos anos inmediatamente posteriores ao 2000 e os países están ordenados de maior a menor relevancia no sector do aluguer.

Na táboa obsérvase un primeiro grupo de países (Suíza, Alemaña, os Países Baixos, Dinamarca, Suecia, Austria e Francia) no cal unha porcentaxe elevada das vivendas son alugadas: desde o 39% en Suecia, Francia e Austria ata o 60% de Suíza.

Así mesmo, pode apreciarse que as vivendas sociais ocupan un lugar preeminente no sector do aluguer de todos estes países, que supón aproximadamente a metade das vivendas en Francia e nos dous países escandinavos, e mesmo máis nos Países Baixos. O sector do aluguer neste conxunto de países caracterízase, pois, por unha oferta relativamente ampla de vivendas alcanzables.

O arrendo ten menos relevancia na provisión de vivendas nos restantes países da táboa: coa excepción do Reino Unido, é o sistema empregado en menos dunha de cada catro vivendas ocupadas.

A distribución das tenzas de vivenda no Reino Unido é particular, posto que se caracteriza por unha elevada porcentaxe de vivendas en propiedade (69%) e pola gran relevancia das vivendas sociais no sector do aluguer. Estes datos reflicten o resultado de dúas fases diferentes

na historia da política de vivenda británica. No período que abrangue desde a fin da Segunda Guerra Mundial ata os anos oitenta, levouse a cabo a construción dunha gran reserva de vivendas sociais, do mesmo xeito que sucedeu nos países escandinavos. Posteriormente, o thatcherismo marcou un cambio radical no desenvolvemento da propiedade da vivenda, tanto mediante a liberalización do mercado crediticio e a adopción de políticas fiscais favorables coma a través da privatización dun importante parque de vivendas sociais.

A pesar deste plan de privatización a grande escala, o Reino Unido segue figurando entre os países europeos que dispoñen dos maiores parques de vivendas sociais. Non obstante, o que se destacou acerca do sistema de vivenda británico é o seu dualismo e o seu alto grao de polarización na distribución das tenzas, que concentra fortemente os fogares de ingresos reducidos dentro da vivenda social.

O esquema noruegués de distribución de tenzas contrasta co exposto para os outros dous países escandinavos: estes últimos dispoñen dunha ampla reserva de vivendas de aluguer, das cales aproximadamente a metade lle corresponde ao sector da vivenda social, mentres que a incidencia da vivenda en propiedade é relativamente baixa; pola contra, a taxa de propiedade da vivenda é moi elevada en Noruega (79%), mentres que a reserva de vivenda social é reducida (4%). Este feito podería parecer, en certo modo, ilóxico tendo en conta a insistencia da investigación comparativa de maior difusión sobre o grupo «escandinavo» ou «socialdemócrata».

En realidade, a vivenda social (no sentido máis amplo do termo) proporcionouse fundamentalmente mediante a propiedade en Noruega, en concreto a través de cooperativas, que supoñen aproximadamente un 14% da totalidade das vivendas ocupadas, mentres que o parque de vivendas sociais de aluguer está destinado unicamente a aqueles fogares nos que existen persoas con necesidades especiais. Este país diferénciase de Dinamarca e Suecia porque a súa política de vivenda se centrou tradicionalmente no acceso á propiedade en lugar de facelo no sector do aluguer. A política de vivenda norueguesa considérase, non obstante, tan completa e igualitaria como a dos restantes países escandinavos (Esping Andersen, 1985; Gulbrandsen, 1988). Por outra banda, as cooperativas tamén teñen importancia en Dinamarca e Suecia.

Por último, os países do sur de Europa caracterízanse igualmente por un amplo segmento de propietarios e un sector moi reducido de vivenda social.

Neste caso, a propiedade da vivenda lógrase de modo case totalmente individual. O desenvolvemento desta forma de tenza foi, en boa medida, de carácter familiar, en parte como continuación da tradicional produción interxeracional deste tipo de propiedade e en parte como estratexia particular para a satisfacción das necesidades de vivenda ante unha xestión ineficaz do sector do aluguer (Allen et al., 2004; Bernardi e Poggio, 2004; Tosi, 1987).

As «outras tenzas» teñen nestes países máis peso que a vivenda social. As vivendas exentas de aluguer e de tenza vitalicia asígnanselles no seo da familia aos membros novos e aos anciáns, respectivamente. Polo menos en Italia, este tipo de tenzas representan unha etapa da transmisión interxeracional da propiedade da vivenda (Cremaschi e Tosi, 2001): por unha parte, os membros máis novos poden dispoñer dunha vivenda gratuíta, pero non poden exercer o control absoluto sobre o devandito recurso; posteriormente, pode transferírselles a propiedade con carácter definitivo, ben a través da herdanza ou ben no momento en que cumpran os requisitos impostos por determinadas normas sociais, tales como o matrimonio. Por outro lado, os membros anciáns, que en ocasións desexan transmitirles a propiedade aos

seus descendentes como herdanza anticipada (en especial por motivos fiscais), aseguran o seu fogar contra un posible desafuzamento ao se reservaren un dereito de tenza vitalicio.

Por último, paga a pena sinalar que, ao contrario dos estereotipos habituais nos discursos políticos, a propiedade da vivenda en Europa non sempre é consecuencia dunha política conservadora ou liberal, nin está necesariamente vinculada ao desenvolvemento económico. Por unha parte, Noruega destaca como claro exemplo dun tipo de modelo *socialdemócrata* de propiedade da vivenda (véxase máis adiante). Pola outra, Suíza e Alemaña son países economicamente desenvolvidos nos cales menos da metade das vivendas son propiedade dos seus habitantes. Pola contra, nos países mediterráneos, menos desenvolvidos economicamente, a propiedade da vivenda é norma.

Tamén os microdatos sobre esta distribución da tenza nos países da Unión Europea achegan probas da existencia de relacións non lineais entre os recursos económicos e a propiedade da vivenda. A columna (1) da táboa 2 amosa a ratio entre taxas de propiedade de vivendas por unidades familiares de ingresos reducidos e de ingresos elevados para o ano 2000³. O valor 0,5 que figura nos casos de Dinamarca, Suecia e os Países Baixos indica que nestes países a probabilidade de que as unidades familiares de ingresos reducidos teñan unha vivenda en propiedade é, por termo medio, a metade ca no caso das unidades familiares de ingresos elevados. Pola contra, os valores en torno a 1 que figuran nos casos de España e Grecia (e, en menor medida, o valor 0,8 que figura nos casos de Italia e Portugal) indican que nestes países, como media, non existen diferenzas con respecto ás probabilidades de posesión dunha vivenda entre as unidades familiares de ingresos elevados e as de ingresos reducidos.

Non obstante, desde unha perspectiva distributiva, os valores máis elevados deste índice que se observan nos países do sur de Europa non poden interpretarse como proba dunha menor desigualdade ou dunha «democratización» no acceso á propiedade da vivenda. A conexión entre propiedade da vivenda e desigualdade social é bastante complexa, pero non é a nosa intención afondar aquí neste tema⁴, senón unicamente presentar os datos co fin de ilustrar unha das consecuencias máis nítidas dos diferentes modelos de produción social de propiedade da vivenda: a difusión deste tipo de tenza entre todos os estratos sociais no seo dos países mediterráneos.

En países como os nórdicos e o Reino Unido, onde existe un gran parque de vivendas de aluguer a prezos alcanzables e onde o acceso á propiedade está regulado, fundamentalmente, polo propio mercado, esta forma de tenza adoita ser a opción elixida polos fogares acomodados, mentres que os de ingresos reducidos tenden a recorrer ao aluguer.

Pola contra, nos países mediterráneos, onde a dispoñibilidade de vivendas alcanzables no sector do aluguer non é xeneralizada e onde se dispoñía de espazo para o desenvolvemento e a construción da propia vivenda, a propiedade é unha solución común tamén nos fogares de ingresos reducidos, como estratexia de carácter particular para a satisfacción das necesidades de vivenda (Allen et al., 2004).

Neste último caso, a tenza en si mesma pode non ser un bo indicador da desigualdade en materia de vivenda. De feito, poden existir diferenzas significativas dentro do sector da propiedade da vivenda no que respecta, por exemplo, ao momento e a modalidade de acceso á propiedade ou á calidade, o tipo e a situación física da vivenda (Poggio, 2006a).

Táboa 2 - Distribución da propiedade da vivenda en 13 países europeos: indicadores seleccionados para a distribución deste tipo de tenza entre distintas franxas de renda, para o grao de profesionalización dentro do sector inmobiliario e para o recurso ao mercado hipotecario.

	(1) Índice de distribución da propiedade da vivenda (2000)	(2) Índice de profesionalización inmobiliaria (2000)	(3) Índice de débeda hipotecaria per capita (Reino Unido =100) (2005)
Suíza	n.a.	2,1	150
Alemaña	0,6	3,7	60
Países Baixos	0,5	4,3	127
Dinamarca	0,5	7,4	154
Suecia	0,5	8,4	75
Austria	0,8	3,4	28
Francia	0,6	5,3	35
Reino Unido	0,6	6,3	100
Noruega	n.a.	5,1	115
Italia	0,8	3,8	18
Portugal	0,8	2,7	32
Grecia	1,1	0,2	17
España	1,0	4,7	47

Fontes: elaboración propia a partir de datos de (1) Ministry of Infrastructures and Transports (2007); (2) Eurostat; (3) *European Mortgage Federation*.

Notas: (1) O índice de distribución é a ratio entre a taxa de propiedade para fogares de ingresos reducidos (< 60% da renda media) e a taxa para fogares de ingresos elevados (>140% da renda media). (2) O índice de profesionalización é o número de persoas empregadas na industria inmobiliaria por cada 1.000 habitantes. (3) Os datos de débeda hipotecaria per capita convertéronse nun índice tomando como referencia o Reino Unido (Reino Unido =100). (4) n.a.: non se aplica.

Táboa 3 - Distribución da propiedade da vivenda e das modalidades seleccionadas de adquisición de bens inmoables entre a poboación de idade avanzada (a partir de 50 anos) en Europa, 2004 (%)

	Taxa de propiedade da vivenda (%)	Modalidades seleccionadas de adquisición da vivenda familiar (% referido unicamente a ocupantes de vivenda propia)		
		Herdanza	Doazón	Con apoio familiar
Suíza	57,5	7,9	1,0	8,2
Alemaña	52,6	18,0	2,2	1,6
Países Baixos	56,0	1,9	0,0	1,4
Dinamarca	72,1	1,1	0,5	2,9
Suecia	72,0	3,4	0,7	2,3
Austria	60,5	17,5	2,4	7,9
Francia	76,0	9,6	0,5	3,8
Italia	76,5	20,9	2,3	11,4
Grecia	84,7	15,7	2,1	13,8
España	87,4	14,8	1,5	7,4

Fontes: elaboración propia a partir de Börsch-Supan et al. (2005: táboas 2 A. 5 e 2 A. 6)

Os dous índices que se presentan nas columnas (2) e (3) da táboa 2 aluden, polo menos como indicadores aproximados, á relevancia das canles de mercado dentro dos sistemas de vivenda correspondentes e, en concreto, ao grao de profesionalización inmobiliaria e á fiabilidade das hipotecas como instrumentos de financiamento do acceso á propiedade da vivenda, respectivamente. Os valores do primeiro índice reflicten o número de empregados na industria inmobiliaria por cada 1.000 habitantes, mentres que os da columna (3) mostran a débeda por hipoteca residencial per capita nos países estudados en forma indexada, considerando o Reino Unido como punto de referencia cun índice establecido en 100.

Os países do sur de Europa atópanse entre os que presentan valores máis baixos para os dous índices analizados.

Así mesmo, presentan os valores máis baixos se se estudan unicamente os países cunha taxa elevada de vivendas en propiedade, o cal non é de estrañar, xa que este dato é coherente tanto coa maior incidencia das prácticas privadas de promoción inmobiliaria presentes nestes países como co papel de primeira orde que desempeñan os aforros privados e o patrimonio familiar (en lugar das hipotecas) no que atinxe ao financiamento da propiedade da vivenda.

As canles de comercialización teñen menor importancia na Europa continental e do sur ca noutros países (Allen et al., 2004; Martens, 1985). A construción e promoción de carácter particular permiten que os fogares con ingresos reducidos empreguen o seu propio tempo, man de obra e capital social para compensar a escaseza de recursos económicos (Bourdieu e de Saint Martin, 1990; Kurz, 2004; Tosi, 1987). Este feito verifícase especialmente nas zonas rurais e, en xeral, nos sistemas de vivenda nos cales non se aplica unha normativa de planificación estrita ou nos que se tolera a construción ilegal, como era o caso da maior parte dos países do sur de Europa ata hai unhas décadas (Allen et al., 2004; Bernardi e Poggio, 2004). Iso explica parcialmente a expansión deste tipo de tenza entre os fogares pobres.

As grandes promotoras especulativas e os profesionais inmobiliarios desempeñaron tradicionalmente un papel básico na provisión de vivendas dentro do Reino Unido, nun contexto de libre mercado. Estimouse que en 1991 as axencias inmobiliarias participaban en aproximadamente un 80% do total das transaccións realizadas neste país, mentres que as cifras para Italia e Alemaña eran, respectivamente, do 35% e do 60% (Comisión Europea, 1995).

En calquera caso, é importante observar dentro deste panorama que tanto a relevancia dos profesionais inmobiliarios como o uso do mercado hipotecario está a ascender rapidamente, en especial en España.

6. POLÍTICAS RELACIONADAS COA VIVENDA

As políticas nacionais relativas á vivenda en Europa varían en función do contexto e dos instrumentos específicos adoptados. Unha primeira distinción (táboa 1) é a existente entre países cun sistema de aluguer desenvolvido e países onde a propiedade da vivenda constitúe a forma máis estendida de tenza.

No primeiro caso, as políticas de vivenda conseguiron, dun modo ou outro, desenvolver un sólido parque de vivendas sociais e xestionar o sistema de alugueres no seu conxunto. Pero o tema central é aquí a propiedade da vivenda, que constitúe a tenza máis habitual no sur de Europa.

A propiedade da vivenda facilítase en case todos os países mediante un tratamento fiscal favorable e, en moitas ocasións, mediante plans de aforro específicos. Existen diferenzas no

impacto distributivo destes instrumentos, pero hai outras ferramentas políticas que caracterizan mellor as distintas traxectorias nacionais e modelos de propiedade da vivenda.

A continuación analizaremos brevemente distintos patróns de políticas relativas á vivenda que apoian a propiedade, utilizando os casos de Noruega, o Reino Unido e Italia a modo de exemplos.

O desenvolvemento da propiedade da vivenda en Noruega levouse a cabo, con obxectivos igualitarios, mediante políticas integradoras. Tres son os piares básicos sobre os que se sustenta este sistema social de propiedade da vivenda: os instrumentos de planificación urbanística que lles permiten aos concellos controlar os prezos do terreo; o Banco Nacional de Vivenda (*National State Housing Bank*), que lles concede crédito aos compradores e prestacións para vivenda, e as cooperativas subvencionadas para a promoción de vivendas en propiedade en zonas urbanas (Gulbrandsen, 1988).

Esta expansión da vivenda en propiedade en Noruega está vinculada a dous tipos principais de produción de vivenda: a promoción particular da propia vivenda nas zonas rurais e a promoción a grande escala por parte de cooperativas nas áreas urbanas (ibid.), ambas as dúas apoiadas por condicións crediticias favorables do Banco Nacional de Vivenda.

Os gobernos socialdemócratas apoiaron o desenvolvemento da propiedade da vivenda desde o final da Segunda Guerra Mundial a través dun enfoque integrador e dentro dun sistema de benestar avanzado.

As políticas relativas á vivenda prestaron o seu apoio á expansión da propiedade tamén en Gran Bretaña, en especial desde os anos oitenta, se ben dunha maneira distinta. O debate político durante esta década centrábase na privatización da vivenda municipal a través do programa «*Right to buy*» ou «Dereito a comprar», que trasladou 1,3 millóns de vivendas desde o parque social ao sector da vivenda en propiedade (Ermish e Halpin, 2004).

Unha política de carácter máis estrutural puxo en práctica a liberalización temperá do mercado crediticio, que lles permite aos bancos recadar fondos para hipotecas no mercado financeiro internacional, en lugar de descansar unicamente sobre bonos específicos (Ball, 1990). Con iso incrementouse de forma considerable a subministración de créditos para vivenda e, por conseguinte, a capacidade económica das familias, mentres que as restricións no sistema de aluguer (un mercado do aluguer libre e un sector de vivenda social subordinado a estritos criterios de selección en función dos recursos económicos) repercutiron nun aumento da demanda de vivenda en propiedade.

Pola súa banda, a política de vivenda italiana orientouse tradicionalmente cara á propiedade. A mesma promoción de vivendas sociais (de aluguer) axiña asistiu á privatización da súa reserva a través da asignación simultánea de vivendas en propiedade. Durante a práctica totalidade do século XX, os gobernos liberais, fascistas e (tras a Segunda Guerra Mundial) cristianodemócratas aplicaron unha dobre estratexia na repartición da reserva de vivendas sociais, ao ofrecer parte das vivendas novas en aluguer e outra parte en propiedade mediante diversos tipos de contratos de arrendamento financeiro dos que os funcionarios públicos e os fogares de clase media eran os principais beneficiarios (Poggio, 2006b). Entre 1951 e 1970 concluíronse 800.000 vivendas públicas, mentres que 850.000 foron privatizadas (Padovani, 1996). En décadas recentes leváronse a cabo novos plans de privatización do parque existente.

Ata certo punto, a expansión da vivenda en propiedade realizouse en detrimento do desenvolvemento dun amplo parque de vivenda social (de aluguer). Esta política foi inspira-

da ideoloxicamente pola doutrina social da Igrexa Católica, que considera a expansión da pequena propiedade e o aforro como a mellor solución á «cuestión social»⁵.

Coa excepción do mencionado enfoque de «privatización continua», o desenvolvemento da vivenda en propiedade fomentouse principalmente mediante a ausencia de políticas. A este respecto, aprécianse dous elementos especialmente significativos: unha xestión ineficaz do mercado do aluguer que, desde os anos setenta, non lles deixou aos fogares italianos alternativas razoables á compra de vivenda (Bernardi e Poggio, 2004) e unha execución tardía de instrumentos de planificación urbanística e rural que permitía (ata os oitenta) a adopción de estratexias informais centradas na esfera familiar para acceder á propiedade a un prezo alcanzable. A relevancia destes dous elementos recoñeceuse tamén para os restantes países mediterráneos (Allen et al., 2004).

A expansión da vivenda en propiedade nestes países tivo lugar no contexto dun sistema socioeconómico que, en boa medida, permanecía aínda ligado ás sociedades preindustriais tradicionais, e dun sistema de benestar caracterizado por unha intervención estatal limitada (ibid.). Así as cousas, a propiedade non só permitía dispoñer dunha vivenda, senón que tamén funcionaba como un recurso máis complexo de benestar privado, ao garantir un refuxio e tamén unha pensión en especie, algo que, por exemplo, puidese cambiarse por coidados de ser necesario.

7. O PAPEL DA FAMILIA

As canles externas ao mercado (polo xeral, de carácter familiar) son tamén relevantes na provisión e asignación de vivenda. Neste sentido, aludíuse xa ao papel das vivendas exentas de aluguer cedidas no seo das redes familiares e á importancia da construción e promoción da propia vivenda pola familia ou a comunidade⁶.

Así mesmo, a propiedade da vivenda pode transferirse de xeración a xeración mediante herdanza, doazón e diversas formas de apoio financeiro. Neste punto, é importante ter en conta que existen notables diferenzas culturais non só entre países, senón tamén dentro dun mesmo país, con respecto á actitude da poboación á hora de axudar aos seus fillos (Gulbrandsen e Langsether, 2003; Kohli, 2004; Spilerman, 2004). Estas diferenzas reflíctense tamén nos distintos sistemas legais e fiscais relativos á transmisión interxeracional (Beckert, 2005; Kohli, ibid.). En calquera caso, o apoio ao acceso por parte dos descendentes á propiedade da vivenda constitúe a principal motivación para a realización de transferencias económicas interxeracionais en Europa occidental (Attias-Donfut, Ogg e Wolff, 2005).

A táboa 3 mostra algúns dos resultados da Enquisa sobre Saúde, Envellecemento e Xubilación en Europa, máis coñecida como SHARE (*Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe*), que recolle datos referidos á poboación de idade avanzada (a partir de 50 anos) de dez países. Lamentablemente, a enquisa non inclúe o Reino Unido nin Noruega.

Na táboa preséntase a distribución da propiedade da vivenda e da modalidade seleccionada para acceder á súa tenza. As estimacións relativas á taxa de vivendas en propiedade son coherentes cos datos amosados na táboa 1⁷. Máis interesantes resultan os datos referentes á modalidade de acceso á propiedade da vivenda, xa que as modalidades seleccionadas reflicten distintas canles posibles de transmisión interxeracional: herdanza, doazón e outras formas de apoio económico por parte da familia.

Estes datos indican a existencia de diferenzas claras. Tendo en conta as tres formas de axuda familiar no seu conxunto, é posible distinguir entre aqueles países nos cales a familia

desempeña un papel relevante e aqueles nos que non é este o caso: aproximadamente un terzo dos fogares gregos e italianos estudados e un cuarto dos españois accederon á propiedade da vivenda grazas a algún tipo de transmisión familiar; en cambio, a cifra correspondente aos fogares de Dinamarca, os Países Baixos e Suecia non chega ao 7%.

As estimacións para Austria, Francia, Alemaña e Suíza suxiren que a importancia da familia nestes países se atopa nun nivel intermedio entre os dous grupos de países previamente analizados.

Por outra banda, apuntouse que, se ben a transmisión hereditaria é unha modalidade relevante para o acceso á propiedade da vivenda, é obvio que a traxectoria dos beneficiarios neste ámbito non pode depender dela, posto que o falecemento dun familiar non é nunca un suceso planificado. Pola contra, as transferencias *inter vivos* (doazóns e apoio financeiro) permiten unha interacción de carácter máis estratéxico entre doadores e receptores. Estes últimos poden planificar mellor a súa traxectoria en relación coa vivenda tendo en conta este tipo de transmisión. Por iso, as transferencias *inter vivos* resultan, en certo modo, máis interesantes que a herdanza (Guiso e Jappelli, 1996; Kohli, 1999).

A panorámica presentada ata o momento tendo en conta as transmisións interxeracionais no seu conxunto non sofre modificacións substanciais se se atende unicamente á estimación das doazóns e axuda financeira: a relevancia das transmisións *inter vivos* no acceso á propiedade da vivenda é maior no sur de Europa ca no norte.

8. CONCLUSIÓN PROVISIONAIS

No presente artigo intentouse ofrecer unha introdución á análise comparativa dos sistemas de vivenda e ás complexas relacións existentes entre eles e os sistemas de benestar dos cales forman parte. Para iso, describíronse as características básicas dos sistemas de vivenda en Europa occidental e achegáronse argumentos en favor da importancia teórica dun modelo de vivenda relativo ao sur de Europa.

No marco do devandito modelo, a familia desempeñou tradicionalmente un papel relevante na provisión e asignación de vivenda, nun contexto de intervención estatal limitada neste ámbito e, a nivel máis xeral, no sistema de benestar. Por outra banda, a propiedade da vivenda constitúe un complexo recurso de benestar privado que se produce, en boa medida, no seo das redes familiares mediante prácticas de promoción de carácter informal e tamén a través de transmisións interxeracionais.

Precisamente estas prácticas de promoción constitúen un factor clave para explicar a difusión deste tipo de tenza en todos os estratos sociais e representan, no contexto do sur de Europa, unha valiosa canle para un acceso relativamente barato á propiedade da vivenda.

Non obstante, é necesario sinalar que ao longo das últimas décadas se percibiu unha progresiva erosión desta canle informal para a provisión de vivenda. A plena aplicación de instrumentos de planificación urbanística e territorial, a menor tolerancia coa edificación ilegal e a demanda dun maior nivel de calidade na construción, entre outros factores, obstaculizan, sen dúbida ningunha, a promoción e construción particular da propia vivenda. Pola contra, as canles de comercialización están a adquirir maior importancia tanto no referente á provisión de vivendas coma ao financiamento da propiedade destas.

De acordo con estes cambios, existen probas de que as prácticas das familias se adaptan e de que as transferencias económicas *inter vivos* entre xeracións desempeñan un papel de primeira orde (Bernardi e Poggio, 2004), se ben é obvio que isto non acontece en todas as

familias. A dependencia das transmisións interxeracionais e do patrimonio familiar para a propiedade da vivenda representa un factor específico na reprodución das desigualdades sociais (ibid.; Tosi, 1987).

Finalmente, neste contexto de dispoñibilidade limitada de alternativas (seguras e alcanzables) dentro do sistema de arrendamento, con prezos elevados e unha forte dependencia do patrimonio familiar para o acceso á propiedade da vivenda, é probable que se produzan resultados críticos, especialmente para os acabados de chegar ao mercado inmobiliario.

Por unha parte, prodúcese un intercambio entre a entrada no mercado laboral das xeracións novas e o investimento necesario para a adquisición dunha vivenda. Non obstante, esta última é dificilmente compatible coa mobilidade e a flexibilidade que require o mercado de traballo e tamén coa inestabilidade dos ingresos típica nas primeiras etapas da carreira profesional.

Debido á importancia que reviste o investimento na adquisición dunha vivenda nunha etapa temperá da vida familiar, este trazo do sistema de vivenda mediterráneo está relacionado tamén cunha formación tardía da familia e cunha taxa de fertilidade reducida (Bernardi, 2005; Jurado Guerrero, 2003; Mulder e Billari, 2006).

Paradoxalmente, unha mellor comprensión da propiedade da vivenda no sur de Europa pode achegar argumentos en favor da necesidade de novas políticas dirixidas ao sector do aluguer.

Notas

1 Así define o termo «conmodificación» José Luis Pinillos, catedrático de Psicoloxía e membro da Real Academia de la Lengua Española: «proceso abstractivo en virtud del cual a los objetos se les segrega de los contextos físicos, psíquicos y socioculturales en que se generan, para reducirlos a unos términos de beneficio económico» (José Luis Pinillos Díaz. 2002. «Postmodernismo y psicología. Una cuestión pendiente», en *Anales de Psicología*, 18(1), pp. 1-11 http://www.um.es/facpsi/analesps/v18/v18_1/01-18_1.pdf) [N. da T].

2 Véxase a análise ofrecida por Kemeny e Lowe (1998).

3 Os datos extraéronse da enquisa Panel de Fogares da Comunidade Europea (*European Community Household Panel*).

4 Para máis detalles, véxase Kurz e Blossfeld (2004b).

5 [...] *Si el obrero percibe un salario lo suficientemente amplio para sustentarse a sí mismo, a su mujer y a sus hijos, dado que sea prudente, se inclinará fácilmente al ahorro y hará lo que parece aconsejar la misma naturaleza: reducir gastos, al objeto de que quede algo con que ir constituyendo un pequeño patrimonio. Pues ya vimos que la cuestión que tratamos no puede tener una solución eficaz si no es dando por sentado y aceptado que el derecho de propiedad debe considerarse inviolable. Por ello, las leyes deben favorecer este derecho y proveer, en la medida de lo posible, a que la mayor parte de la masa obrera tenga algo en propiedad. Con ello se obtendrían notables ventajas, y en primer lugar, sin duda alguna, una más equitativa distribución de las riquezas. La violencia de las revoluciones civiles ha dividido a las naciones en dos clases de ciudadanos, abriendo un inmenso abismo entre una y otra. En un lado, la clase poderosa, por rica, que monopoliza la producción y el comercio, aprovechando en su propia comodidad y beneficio toda la potencia productiva de las riquezas, y goza de no poca influencia en la administración del Estado. En el otro, la multitud desamparada y débil, con el alma lacerada y dispuesta en todo momento al alboroto. Mas, si se llegara prudentemente a despertar el interés de las masas con la esperanza de adquirir algo vinculado con el suelo, poco a poco se iría aproximando una clase a la otra al ir cegándose el abismo entre las extremadas riquezas y la extremada indigencia...* (León XIII, *Rerum Novarum*)

6 É probable que a familia desempeñe tamén un papel significativo no sistema de aluguer, pero este tema de investigación atópase practicamente inexplorado.

7 As taxas presentadas na táboa 3 son máis altas que as que figuran na primeira táboa, ao tempo que as diferenzas entre países son máis reducidas. Isto débese á distinta selección de poboación realizada para a enquisa SHARE

BIBLIOGRAFÍA

ADAMS, C. T. 1990. «Housing policy», en A. J. Heidenheimer, H. Hecló e C. T. Adams, (eds.). *Comparative public policy*, 3.ª ed. New York: St. Martin's Press, pp. 97-131.

ALLEN, J., J. Barlow, J. Leal, M. Thomas e L. Padovani. 2004. *Housing & welfare in Southern Europe*. Oxford: Blackwell.

ATTIAS-DONFUT, C., J. Ogg e F. C. Wolff. 2005. «Financial transfers», en A. Börsch-Supan, A. Brugiavini, H. Jürges, J. Mackenbach, J. Siegrist e G. Wéber (eds.). *Health, ageing and retirement in Europe. First results from the Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe*. Mannheim: Mannheim Research Institute for the Economics of Aging, Strauss GmbH, pp. 179-185.

BALCHIN, P. 1996. *Housing policy in Europe*. London: Routledge.

BALL, M. 1986. «Housing analysis: Time for a theoretical refocus?», en *Housing studies*, 3 (1), pp. 147-165.

BALL, M. 1990. *Under one roof. Retail banking and the international mortgage finance revolution*. New York: Harvester-Wheatsheaf.

BARLOW, J. e S. Duncan. 1994. *Success and failure in housing provision*. Trowbridge: Redwood Books.

BECKERT, J. 2005. *The longue durée of inheritance law. Discourses and institutional development in France, Germany and the United States since the late 18th Century*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

BERNARDI, F. 2005. «Public policies and low fertility: Rationales for public intervention and a diagnose for the Spanish case», en *Journal of European social policy*, 15 (2), pp. 123-138.

BERNARDI, F. e T. Poggio. 2004. «Home ownership and social inequality in Italy», en K. Kurz e H. P. Blossfeld (eds.). *Home ownership and social inequality in comparative perspective*. Standford: Stanford University Press, pp. 187-232.

BÖRSCH-SUPAN, A., A. Brugiavini, H. Jürges, J. Mackenbach, J. Siegrist e G. Wéber (eds.). 2005. *Health, ageing and retirement in Europe. First results from the Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe*. Mannheim: Mannheim Research Institute for the Economics of Aging, Strauss GmbH.

BOURDIEU, P. e M. de Saint Martin. 1990. «Le sens da propriété. A genèse sociale des systèmes de préférences», en *Actes da recherche en sciences sociales*, n.º 81/82, pp. 52-64.

CANNARI, L., F. Nucci, e P. Sestito. 2000. «Geographic labour mobility and the cost of housing: Evidence from Italy», en *Applied economics*, 32, pp. 1899-1906.

CASTLES, F. G. 1998. «The really big trade-off: Home ownership and the welfare state in the New World and the Old», en *Acta política*, 33 (1), pp. 163-184.

CASTLES, F. G. e M. Ferrera. 1996. «Home ownership and the welfare state: Is Southern Europe different?», en *South European society and politics*, 1 (2), pp. 163-184.

CHIURI, M. C. e T. Jappelli. 2003. «Financial markets imperfections and home ownership: A comparative study», en *European economic review*, 47, pp. 857-875.

CREMASCHI, M. e A. Tosi. 2001. «Casa e territorio», en Irer (ed.). *Quattro studi sulla vulnerabilità sociale. Rapporto sull'Indagine sociale lombarda 2000*. Milano: Guerrini e associati.

ERMISH, J. e B. Halpin. 2004. «Home ownership and social inequality in Britain», en K. Kurz e H. P. Blossfeld (eds.). *Home ownership and social inequality in comparative perspective*. Standford: Stanford University Press, pp. 255-280.

- ESPING ANDERSEN, G. 1985. *Politics against markets. The socialdemocratic road to power*. Princeton (Estados Unidos): Princeton University Press.
- ESPING ANDERSEN, G. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge (Reino Unido): Polity Press.
- ESPING ANDERSEN, G. 1999. *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- European Commission. 1995. *Panorama of EU industry 95/96*. Luxembourg: Office for official publication of the European Communities.
- GUIISO, L. e T. Jappelli. 1996. «Intergenerational transfers, borrowing constraints and the timing of home ownership», en *Temi di discussione (Banca d'Italia)*, 275.
- GULBRANDSEN, L. 1988. «Norway», en H. Kroers, F. Ymkers e A. Mulder (eds.). *Between owner-occupation and rented sector: Housing in ten European countries*. De Bilt: Netherlands Christian Institute for Social Housing, pp. 121-143.
- GULBRANDSEN, L. e Å. Langsether. 2003. «Family transactions in the Norwegian housing market», en *Housing, theory and society*, 20 (3), pp. 137-152.
- JURADO GUERRERO, T. 2003. «La vivienda como determinante de la formación familiar en España desde una perspectiva comparada», en *Revista española de investigaciones sociológicas*, 103, pp. 113-157.
- KEMENY, J. 1980. «Home ownership and privatization», en *International journal of urban and regional research*, 4 (3), pp. 372-388.
- KEMENY, J. 1981. *The myth of home ownership: Private versus public choice in housing tenure*. London: Routledge e Kegan Paul.
- KEMENY, J. 1995. *From public housing to the social market: Rental policy strategies in comparative perspective*. London: Routledge.
- KEMENY, J. 2001. «Comparative housing and welfare: Theorising the relationship», en *Journal of housing and the built environment*, 16 (1), pp. 53-70.
- KEMENY, J. e S. Lowe. 1998. «Schools of comparative housing research: From convergence to divergence», en *Housing studies*, 13 (2), pp. 161-176.
- KOHLI, M. 1999. «Private and public transfers between generations: Linking the family and the state», en *European societies*, 1 (1), pp. 81-104.
- KOHLI, M. 2004. «Intergenerational transfers and inheritance: A comparative view», en M. Silverstein (ed.). *Intergenerational relations across time and place (Annual review of gerontology and geriatrics*, 24. New York: Springer, pp. 266-289.
- KURZ, K. 2004. «Home ownership and social inequality in West Germany», en K. Kurz e H. P. Blossfeld (eds.). *Home ownership and social inequality in comparative perspective*. Standford: Stanford University Press, pp. 21-60.
- KURZ, K. e H. P. Blossfeld (eds.). 2004a. *Home ownership and social inequality in comparative perspective*. Standford: Stanford University Press.
- KURZ, K. e H. P. Blossfeld. 2004b. «Introduction: Social stratification, welfare regimes and access to home ownership», en K. Kurz e H. P. Blossfeld (eds.). *Home ownership and social inequality in comparative perspective*. Standford: Stanford University Press, pp. 1-20.
- MARTENS, M. 1985. «Owner-occupied housing in Europe: Postwar developments and current dilemmas», en *Environment and planning A*, 17 (5), pp. 605-624.
- Ministry of Infrastructures and Transports (Italy). 2007. *Housing statistics 2005 - Computer file*. Rome: Ministry of Infrastructures and Transports.

MULDER, C. H. 2006. «Home-Ownership and Family Formation», en *Journal of housing and the built environment*, 21, pp. 281-298.

MULDER, C. H. e F. Billari. 2006. «Home-ownership regimes and lowest-low fertility», artigo presentado no congreso *Home Ownership in Europe: Policy and Research Issues*, Delft, 23-24 novembro.

MULDER, C. H. e M. Wagner. 1998. «First-time home-ownership in the family life course: a West German-Dutch comparison», en *Urban studies*, 4 (35), pp. 687-713.

National Board of Housing Building and Planning - Sweden e Ministry for Regional Development of the Czech Republic. 2005. *Housing statistics in the European Union 2004*. Karlskrona (Sweden): Boverket, National Board of Housing, Building and Planning.

PADOVANI, L. 1996. «Italy», en Paul Balchin (ed.). *Housing policy in Europe*. London: Routledge, pp. 188-209.

POGGIO, T. 2005. «La casa come area di welfare», en *Polis*, 19 (2), pp. 279-235.

POGGIO, T. 2006a. «Different patterns of home ownership in Europe», artigo presentado no congreso *Home Ownership in Europe: Policy and Research Issues*, Delft, 23-24 novembro.

POGGIO, T. 2006b. «Proprietà della casa, disuguaglianze sociali e vincoli del sistema abitativo», en *Rivista delle politiche, sociali*, 3, pp. 27-40.

SEGALEN, M. 1995. «Continuités et discontinuité familiales: approche socio-historique du lien intergénérationnel», en C. Attias-Donfut (ed.). *Les solidarités entre générations. Vieillesse, familles, état*. Paris: Nathan, pp. 27-40.

SPILERMAN, S. 2004. «The impact of parental wealth on early living standards in Israel», en *American journal of sociology*, 110 (1), pp. 92-122.

TOSI, A. 1987. «La produzione sociale della casa in proprietà: pratiche familiari, informale, politiche», en *Sociologia e ricerca sociale*, 22, pp. 7-24.

TOSI, A. 1990. «Italy», en W. van Vliet (ed.). *International handbook of housing policies and practices*. New York: Greenwood Press, pp. 195-220.

WERCZBERGER, E. 1997. «Home ownership and rent control in Switzerland», en *Housing studies*, 12 (3), pp. 337-353.

Fortalecimiento municipal e descentralización en Guatemala



& *Resumo/Abstract: Tras a sinatura en Madrid dos tratados de paz de 1996, o reforzo das autoridades locais converteuse nunha prioridade en Guatemala, e o mesmo ocorreu coa axuda e a cooperación exterior.*

Xa existe un sistema legal en vigor para os municipios e no ano 2002 implantouse unha política nacional de descentralización. Malia todo, os avances foron escasos.

Os gobernos locais de Guatemala son moi febles e enfróntanse a problemas moi graves, como a seguridade pública, a xestión de residuos, o abastecemento de auga e a contaminación; problemas todos de competencia municipal.

A poboación en Guatemala é moi heteroxénea. Arredor dun 60% é poboación nativa, que son as persoas que dispoñen de menos recursos e as que se enfrontan aos problemas sociais máis graves. O sistema que utilizan os concellos, igual que en moitos outros países de América do Sur, consiste en promover a integración destes cidadáns.

Hoxe en día, faise necesario aumentar os orzamentos locais (mediante o incremento de impostos) e mellorar a formación e a continuidade dos empregados para poder así garantir a eficacia necesaria dos servizos públicos locais.&

& **Palabras clave: goberno local, municipios, descentralización, Guatemala**

1. UNHA REFLEXIÓN PREVIA SOBRE O ESTADO EN CENTROAMÉRICA. O FORTALECEMENTO DO ESTADO A TRAVÉS DO FORTALECEMENTO MUNICIPAL

O presente traballo ten a súa orixe na consultoría realizada en Guatemala sobre «Apoio e coordinación da estratexia e plans sobre procesos de reforma e desenvolvemento do marco normativo, competencial, financeiro e institucional do sistema municipal no contexto do proceso de consolidación e ordenamento democrático do Estado de Guatemala». Esta consultoría realizouse no marco do programa de descentralización e fortalecemento municipal da Secretaría de Coordinación Executiva da Presidencia do Goberno de Guatemala, impulsado pola Unión Europea.

O propósito principal do estudo é a identificación dos aspectos máis relevantes da descentralización administrativa e o fortalecemento dos municipios en Guatemala como vías de desenvolvemento e estabilización do propio Estado. Dada a debilidade institucional que existe en Guatemala, como sucede noutros países de América Latina, resulta necesario reforzar o papel dos seus municipios, que gozan de pleno carácter democrático e teñen unha autonomía constitucionalmente garantida. De feito, este apoio aos municipios guatemaltecos foi un dos principais compromisos dos Acordos de Paz asinados en Madrid en 1996 e deu lugar, no ano 2002, á posta en marcha da Política nacional de descentralización coa aprobación da Lei xeral de descentralización. Os municipios constitúen, neste sentido, o elemento prioritario da reforma e da súa estabilidade e fortaleza dependerán grande parte das opcións de manter un sistema democrático e de dereito en Guatemala.

A partir desta preocupación inicial sobre os municipios é necesario reflexionar, aínda que sexa brevemente, sobre a situación do propio Estado. En efecto, hai que afirmar que un Estado reducido é practicamente incapaz de enfrontarse de forma axeitada aos novos retos globais. Os novos desafíos esixen do Estado a garantía dunhas condicións macroeconómicas que favorezan o investimento privado nacional e foráneo, a promoción da competitividade económica dos sectores clave do país, o fortalecemento do comercio exterior e unhas políticas monetarias estables e cribles para os investidores.

Ao Estado tamén lle corresponde desempeñar unha función importante no ámbito social para mellorar a cohesión social e reducir o nivel de pobreza. A poboación require de servizos sanitarios, educativos e sociais dignos prestados polas organizacións non gobernamentais, as empresas privadas ou o propio Estado. O fortalecemento do Estado, en calquera das súas manifestacións, só se pode acometer se ao mesmo tempo se consolida a democracia, se impulsa o crecemento económico e se reduce a desigualdade social. A recuperación do Estado e das administracións central e local é unha tarefa que tanto as cooperaciónis nacionais como os organismos multilaterais están a revalorizar no momento actual. O fortalecemento do Estado non significa eliminar dun só golpe todos os instrumentos e ferramentas de pasadas reformas, como a posta en marcha de técnicas do sector privado no sector público, a desregulación ou a introdución dunha planificación máis estratéxica e menos burocratizada. O reforzo do Estado implica, sobre todo, lexitimar o seu papel político e social para que promova o desenvolvemento económico e a cohesión social.

Na actualidade, o Estado é aínda insubstituíble e é difícil atopar un ente non gobernamental, internacional ou privado que sexa capaz de arbitrar entre intereses diversos, encha as aspiracións dos seus nacionais dunha forma lexítima e permita a alternancia democrática de

visións sobre o desenvolvemento económico e social. Se o Estado debe cumprir ese papel desenvolvidor e integrador, deberá estar dotado de recursos abondo, ao mesmo tempo que se proporciona unha arquitectura lexítima. O Estado mostra unha dobre imaxe: por un lado é tan poderoso que non toma en conta os intereses do pobo e rexe ás súas costas, quizais capturado polos intereses dunha elite económica; por outro lado é tan débil que é incapaz de transformar a sociedade, polo que as mesmas elites poderosas impoñen a súa visión. Os estudos do Estado en América Latina parecen sinalar continuamente a existencia deste paradoxo.

A modernización do Estado ás veces considérase coma se fose un fin en si mesmo e non se vincula o suficiente con outras metas de desenvolvemento, en particular, co avance da democracia política e a promoción de políticas en favor dos pobres. É pouco probable que a modernización do Estado avance significativamente a non ser que se vincule á calidade de vida e á mellora das condicións da xente. Un país pobre con institucións democráticas débiles, servizos públicos deficientes e recursos insuficientes non terá un Estado moderno, independentemente dos recursos que se invistan na súa reforma. Un Estado tense que modernizar xunto co resto da sociedade e, de non ser así, continuará sendo obstaculizado pola ineficiencia, a corrupción, o débil rendemento de contas e outras patoloxías que atrasan o desenvolvemento.

A situación do Estado en América Latina posúe peculiaridades distintas ás doutros países. En primeiro lugar, a situación inicial da crise do Estado era máis grave que no mundo desenvolvidado debido á crise fiscal, ó esgotamento do modelo de crecemento económico, á crónica débeda externa e ás altas taxas de inflación. De aí que a primeira xeración de reformas se centrase na dimensión financeira do Estado poñendo a énfase na apertura comercial e no axuste fiscal para reducir a inflación, ao mesmo tempo que se reducía o tamaño do Estado. Esta redución xerou problemas de incapacidade de intervir axeitadamente no desenvolvemento económico e a cohesión social, polo que a segunda xeración de reformas se está a orientar cara á reconstrución do aparello estatal mediante o desenvolvemento da súa capacidade institucional.

Esta segunda xeración de reformas centrouse especialmente no reforzo do Estado con axuda, en moitos casos, da cooperación internacional en varios ámbitos:

- O fortalecemento dos municipios, obxecto fundamental do noso traballo, como vía de fortalecemento do Estado.
- O apoio, mediante asistencia técnica e investimentos, á reforma e reestruturación das institucións, ás normas políticas e administrativas, ás institucións do servizo civil e ós organismos reguladores e de control para garantir a calidade reguladora, os mecanismos de rendición de contas, a coordinación entre institucións do sector público e os sistemas de información e control.
- O apoio ao desenvolvemento dos recursos humanos públicos mediante formación, capacitación e asistencia técnica na mellora dos sistemas de recrutamento e remuneración baseados no mérito, a estabilidade, a flexibilidade, a integridade e a transparencia.
- O fortalecemento da capacidade das organizacións do sector público para a realización de tarefas e prestación de servizos mediante un apoio á implantación de sistemas de xestión pública, comunicación, estruturas de liderado, sistemas de control, sistemas de incentivos, dotación de infraestruturas, cambio da cultura organizativa e capacitación.
- Apoio á loita contra a corrupción mediante a asistencia técnica, a capacitación e o financiamento de organizacións orientadas cara a este fin.

A escasa capacidade do estado en Centroamérica supón un diagnóstico reiterado. Nese sentido, desde hai dez anos aproximadamente, os gobernos destes países lanzaron un proceso de modernización e fortalecemento do Estado, aínda que tamén a antes comentada primeira fase de reformas da década dos oitenta comezou a transformar o sector público incidindo —desde entón— indirectamente nas funcións e tamaño da Administración e xestión públicas. En efecto, poden distinguirse dúas etapas con obxectivos diferentes: inicialmente a énfase púxose no axuste macroeconómico e, en consecuencia, na redución do sector público que acompañaba ás privatizacións, a apertura comercial e o fomento do mercado; máis tarde, desde mediados da década dos noventa e unha vez completadas formalmente as transicións á democracia naqueles países que viviran experiencias autoritarias ou revolucionarias, se introduciu unha maior preocupación por mellorar as capacidades públicas e non renunciar a un fortalecemento racional e eficiente do Estado en diversos ámbitos.

Estes procesos de reforma acometéronse con relativo éxito e, moitas veces, de forma lenta ou parcial, pero en todos os países se impulsaron comisións ou axencias específicas (normalmente situadas a nivel presidencial) e plans xenéricos ou específicos de modernización das estruturas estatais. Todo iso, ademais, en coherencia coas recomendacións das organizacións internacionais de carácter multilateral (Banco Mundial, BID ou PNUD), cos doadores e axencias de cooperación (Unión Europea, US-AID ou AECI) e cos programas políticos das principais candidaturas electorais. Existe logo un consenso, que tamén alcanza a outras forzas sociais e aos expertos e académicos, sobre a prioridade da reforma do Estado sen que xa se predique sen máis que debe reducir o seu peso ou as súas actividades, pois o acordo oriéntase máis ben a reivindicar a súa importancia como regulador, supervisor e prestador de determinados servizos.

Non hai que ignorar, no entanto, as enormes dificultades con que se enfrontan estes plans de modernización e capacitación do Estado e que teñen que ver coas grandes e históricas debilidades dos gobernos centroamericanos na dimensión económica (fraxilidade fiscal), política (deslexitimación cidadá) e institucional (cultura administrativa clientelar e patrimonial). Os obstáculos dun contexto tan complicado aumentaron mesmo nos últimos anos como consecuencia, precisamente, da retirada do Estado durante o período das reformas económicas de axuste, que empeorou aínda máis a baixa calidade da prestación dos servizos públicos; ou pola desafección que supuxo o descontentamento democrático e a irrupción nos medios de comunicación de numerosos escándalos de corrupción entre os políticos e funcionarios. Porén, o convencemento sobre a bondade das reformas e a insistencia en impulsalas e perfeccionalas pode inclinar a balanza cara aos actores favorables aos procesos de reforma e facer que estes acaden resultados tanxibles.

2.- A SITUACIÓN DO MUNICIPIO E DO GOBERNO LOCAL EN GUATEMALA

As municipalidades son institucións que, en xeral, contan cunha boa valoración por parte da poboación guatemalteca. Nun país onde o aparello do Estado, o Organismo Executivo, é moi débil e ademais concentra a súa presenza na capital do país, as municipalidades convértese nas únicas administracións visibles para os cidadáns, agás nas municipalidades que son cabeceiras departamentais, nas que tamén poden atoparse cos gobernadores, que son entes desconcentrados da Administración estatal.

A división política do Estado guatemalteco está contida no artigo 141 da Constitución Política da República, mentres que a división territorial se define no 142 e a administrativa no

artigo 224 do mesmo texto constitucional. Este último divide o territorio nacional en departamentos e municipios, aínda que deixa aberta a porta para o establecemento dun réxime que inclúa rexións ou calquera outro sistema, sen que isto menoscabe a autonomía municipal.

De conformidade co artigo 134 constitucional, a autonomía do municipio é unha delegación do Estado. Neste caso, por Estado debe entenderse o Estado-Nación que exerce a súa soberanía por delegación do pobo, a través dos seus tres organismos, en todo o territorio nacional, que comprende unha única e indiscutible unidade territorial.

Por así establecelo a lei (artigo 4 do Código municipal), considéranse entidades locais territoriais, ademais do municipio, as seguintes:

- 1) Os distritos metropolitanos.
- 2) As mancomunidades de municipios.
- 3) As entidades locais de carácter territorial en que estea dividido o municipio, tales como: aldea, casarío, paraxe, cantón, barrio, zona, colonia, *lotificación*, *parcelamiento* urbano ou agrario, micro rexión e terreo.

Así como se faculta ao Estado para que sexa o Congreso da República o que poida modificar a división administrativa do territorio nacional co fin de dar un pulo racionalizado ao desenvolvemento integral do país, tamén se faculta ao municipio para que sexa este quen defina calquera outra forma de ordenamento territorial local, ademais das establecidas no literal b do artigo 4 do Código municipal.

O territorio do municipio presenta unha autonomía política e administrativa de carácter funcional mais non así unha autonomía territorial. Ora ben, o territorio de cada municipio sérvelle para establecer o radio de acción das súas competencias propias ou delegadas e son estas as que si presentan un carácter algunhas veces contradictorio que permite que se superpoñan, prevalecendo as do goberno central sobre as do municipio, por carecer este último das capacidades necesarias para exercelas por si mesmo.

As disfuncionalidades dun sistema que constitucionalmente se regula como descentralizado materialízanse nunha tanxible realidade que impide tal situación, xerando contradicións aparentes ou reais procedentes da propia lexislación e da realidade socioeconómica e política do desenvolvemento do Estado guatemalteco.

2.1. Aspectos que facilitan o fortalecemento municipal e a descentralización en Guatemala

Da situación que os municipios presentan en Guatemala despréndense unha serie de circunstancias que facilitan un reforzo do seu papel no conxunto das súas institucións públicas.

2.1.1. Plena lexitimación democrática dos municipios de Guatemala

En primeiro lugar hai que destacar o pleno carácter democrático que teñen as municipalidades en Guatemala. Os cargos políticos son elixidos directamente polos veciños, o que leva consigo que teñan unha representatividade directa. Esta relación que existe entre as autoridades locais e os cidadáns non se dá con outros entes administrativos como, por exemplo, as administracións descentralizadas, cuxos cargos directivos son nomeados usualmente polo propio presidente da República.

Desta forma, o artigo 254 da Constitución guatemalteca establece que «o goberno municipal será exercido por un concello o cal se integra co alcalde, os síndicos e concelleiros, electos directamente por sufraxio universal e segredo para un período de catro anos, podendo

ser reelectos». Son, polo tanto, os veciños os que elixen a quen vai exercer o goberno municipal mediante un sufraxio universal e segredo, do mesmo xeito que elixen os seus representantes no Congreso da República ou elixen o seu presidente, cabeza do Organismo Executivo. Todos os membros do concello municipal son, polo tanto, electos¹.

O sistema electoral guatemalteco trata de favorecer que se dean maiorías estables nas casas do concello municipais establecendo dúas formas distintas de nomeamento dos cargos electorais municipais. De acordo co que dispón o seu artigo 202, serán elixidos como alcaldes e síndicos os que obtiveran un maior número de votos. Trátase dunha elección por maioría relativa sen esixencia de que se dea unha segunda volta electoral. Os concelleiros, pola contra, elíxense a través dun sistema de representación proporcional de minorías (artigo 203 LEPP).

2.1.2.- Garantía constitucional da autonomía municipal

A tradición constitucional de Guatemala a partir de 1945 inclúe, dentro da estrutura do Estado, os municipios, aos que dota de autonomía. A súa Constitución vixente proclama expresamente a autonomía municipal no seu artigo 253, establecendo que «os municipios da República de Guatemala son institucións autónomas». Como proclamou a Corte de Constitucionalidade, trátase dunha autonomía de carácter político, non soamente técnico administrativo, o que fai que as municipalidades guatemaltecas estean capacitadas para poder exercer políticas propias. Aínda que o constituínte non definiu o alcance desta autonomía municipal, deste precepto infírese a intención de introducir un concepto dela amplo e non restrinxido ao indicar que, «entre outras funcións correspóndelles: a) Elixir as súas propias autoridades; b) Obter e dispoñer dos seus recursos; e c) Atender os servizos públicos locais, o ordenamento territorial da súa xurisdición e o cumprimento dos seus fins propios», facultándoas así mesmo para emitir as ordenanzas e regulamentos respectivos. Esta previsión garda coherencia con outros mandatos constitucionais relativos a promover de forma sistemática a descentralización económica administrativa co fin de acadar un axeitado desenvolvemento rexional do país². O municipio está dotado, polo tanto, do atributo da autonomía, aínda que coa obriga de se coordinar co Organismo Executivo.

En materia financeira, o ámbito da autonomía municipal comprende a facultade de obter e dispoñer dos seus recursos e procurar o fortalecemento económico para realizar obras e prestar os servizos que sexan necesarios,³ condicionando a captación destes recursos ao principio de legalidade establecido no artigo 239 constitucional. Este dálle exclusividade ao Congreso da República para decretar, entre outros tributos, os arbitrios e, xa que logo, o feito xerador destes, o suxeito pasivo na relación tributaria, a base impositiva e o tipo impositivo, quedando a relación municipio-contribuínte regulada na regulamentación municipal, na que se concreta en cada caso a determinación cuantitativa de base impositiva individual.

O compoñente financeiro da autonomía municipal é reforzado coa prohibición constitucional (artigo 261) de que ningún organismo do Estado poida eximir do pagamento de taxas ou arbitrios municipais a persoas individuais ou xurídicas, salvo as propias municipalidades.

Hai que sinalar así mesmo que nos Acordos de Paz tamén se fai referencia á autonomía municipal. Así, no Acordo sobre aspectos socioeconómicos e situación agraria, no apartado relativo á democratización e o desenvolvemento participativo, figura o compromiso relativo a «propiciar a participación social no marco da autonomía municipal, profundando o proceso de descentralización cara aos gobernos municipais co conseguinte reforzo dos seus recursos técnicos, administrativos e financeiros».

O principio de autonomía local implica que as municipalidades están investidas dunhas cotas de poder político que lles atribúe directamente a Constitución. Precisamente o artigo 3 do Código municipal trata de concretar o contido desta autonomía sinalando que «en exercicio da autonomía que a Constitución Política da República garante ao municipio, este elixe as súas autoridades e exerce por medio delas o goberno e a administración dos seus intereses, obtén e dispón dos seus recursos patrimoniais, atende os servizos públicos locais, o ordenamento territorial da súa xurisdición, o seu fortalecemento económico e a emisión das súas ordenanzas e regulamentos». Pero autonomía non se pode equiparar nunca a soberanía, o que determina que o alcance da autonomía municipal estea limitado pola Constitución e as funcións que atribúe a outros poderes públicos. Así se encarga de precisalo este mesmo precepto con rotundidade: «para o cumprimento dos fins que lle son inherentes coordinará as súas políticas coas políticas xerais do Estado e, cando proceda, coa política especial do ramo ao que corresponda».

Por outra banda, a autonomía local constitúe tamén un límite á actuación doutras institucións públicas, incluído o Congreso da República, que non poderán adoptar decisións que supoñan un menoscabo do campo de actuación das corporacións locais. Como dispón o último inciso do reiterado artigo 3, «ningunha lei ou disposición legal poderá contratar, diminuír ou terxiversar a autonomía municipal establecida na Constitución Política da República».

Con este marco normativo e a pesar das carencias e contradicións que se poidan poñer de manifesto no seu momento, pódese afirmar que o sistema guatemalteco conta cos elementos formais suficientes para poder iniciar un proceso de descentralización, dotando os municipios dos elementos competenciais que lles permita o exercicio autónomo das súas funcións. Noutras palabras, o lexislador reconece os municipios como entidades públicas autónomas e capacitadas para poderen exercitar competencias diferenciadas daquelas que exercita o propio Estado.

2.1.3. A existencia dun marco de competencias municipais propias

Este código, antes de establecer o conxunto de asuntos sobre os que as municipalidades teñen competencias propias, recolle unha cláusula de competencia aberta ao sinalar no seu artigo 67 que «o municipio, para a xestión dos seus intereses e no ámbito das súas competencias pode promover toda clase de actividades económicas, sociais, culturais, ambientais, e prestar cantos servizos contribúan a mellorar a calidade de vida, a satisfacer as necesidades e aspiracións da poboación do municipio». Este precepto dá unha ampla liberdade ás municipalidades para atender as necesidades dos veciños, aínda que sempre condicionada a que sexa no ámbito das súas competencias, é dicir, en relación coas súas competencias propias.

Tampouco o listado do artigo 68 constitúe un listado pechado. Outras leis poden ampliar as súas competencias propias, como é o propósito da Lei xeral de descentralización, aprobada polo Decreto número 14-2002 do Congreso da República, do 11 de abril de 2002, que foi practicamente simultánea no tempo ao CM. Todo iso sen prexuízo de que, ademais, os municipios poidan recibir por delegación competencias do Organismo Executivo nos termos previstos nos artigos 6, 70 e 71 do Código municipal e no 3 da Lei do Organismo Executivo, aprobada polo Decreto número 114-97.

Sen dúbida son as competencias propias municipais o eixe do réxime local. Como recolle expresamente o artigo 6 do CM, integran estas competencias «todas aquelas inherentes á súa autonomía establecida constitucionalmente de acordo cos seus fins propios». En relación

co listado de competencias do artigo 68 do CM, é necesario facer algunhas puntualizacións. En primeiro lugar, estas competencias poden clasificarse en distintos grupos segundo a súa natureza. Por unha banda atoparíanse as competencias que se corresponden con servizos públicos municipais aos que teñen dereito os veciños: este grupo abranguería case todas as actividades que aparecen no seu apartado a, que comprende o «abastecemento domiciliario de auga potable debidamente clorada; rede de sumidoiros; iluminación pública; mercados; rastros; administración de cemiterios; recolección, tratamento e disposición de refugallos sólidos; limpeza e ornato»; no apartado h, «Xestión e administración de farmacias municipais populares»; e no apartado j, «Administrar a biblioteca pública do municipio». Para a prestación destes servizos municipais, o CM dálles unha grande liberdade ás municipalidades (arts. 68 primeiro inciso e 72 e seguintes). Entre estes medios de xestión debe salientarse, pola súa importancia crecente, a constitución de mancomunidades de municipios entre cuxos obxectivos, de acordo co que dispón o artigo 49 *in fine* do CM, figura o da «prestación eficiente de servizos da súa competencia».

Outro grupo de competencias serían as relativas ás infraestruturas viarias municipais que recollen a «construción e mantemento de camiños de acceso ás circunscricións territoriais inferiores ao municipio», a «pavimentación das vías públicas urbanas e o mantemento destas» e a «promoción e xestión de parques, xardíns e lugares de recreación» —apartados b, c e i respectivamente—; sobre seguridade pública, que comprende «a prestación do servizo de policía municipal» —apartado n—; sobre control administrativo municipal de distintas actividades públicas ou privadas e de regulación, como «a autorización e control dos cemiterios privados» —apartado a—, a «regulación do transporte de pasaxeiros e carga e as súas terminais locais» —apartado d—, a «autorización das licenzas de construción de obras, públicas ou privadas, na circunscrición do municipio» —apartado e— e a de «velar polo cumprimento e observancia das normas de control sanitario da produción, comercialización e consumo de alimentos e bebidas para garantir a saúde dos habitantes do municipio» —apartado f—.

No que respecta á competencia sobre regulación do transporte de pasaxeiros e carga e os seus terminais locais, que se refire ao transporte urbano, sexa de pasaxeiros ou de carga, cómpre sinalar que o Regulamento do servizo de transporte extraurbano de pasaxeiros por estrada, contido no Acordo Gobernativo 42-94 do 3 de febreiro de 1994, no seu artigo 3, establece que o servizo de transporte urbano se regulará conforme ao disposto no Código municipal, co que se reforza a competencia do goberno municipal. Segundo o que dispón o seu artigo 2, o transporte urbano de pasaxeiros é o que se realiza dentro do territorio dun municipio. En exercicio da regulación do transporte de pasaxeiros, as municipalidades emitiron os seus propios regulamentos respectando o contido da Lei de tránsito e o seu regulamento⁴.

Como competencias de carácter sectorial e compartidas co Organismo Executivo aparecen a do apartado g, que atribúe ás municipalidades en materia de educación a «xestión da educación pre primaria e primaria, así como dos programas de alfabetización e educación bilingüe» e a do apartado m, que lle asigna en materia ambiental a «promoción e xestión ambiental dos recursos naturais do municipio». Pola súa banda, o apartado m do artigo 68 atribúelles competencias rexistras sobre a «administración do Rexistro Civil e de calquera outro rexistro municipal ou público que lle corresponda de conformidade coa lei». Pero esta competencia foilles arrebatada tras a aprobación da Lei do rexistro nacional das persoas (LRE-NAP), aprobada polo Decreto n.º 90-05 no 2005, que centraliza as funcións do Rexistro Civil nun novo ente descentralizado que crea dentro do aparello administrativo estatal. No entan-

to, esta lei foi impugnada pola ANAM ante a Corte de Constitucionalidade porque considera que lesiona a autonomía constitucionalmente garantida. No momento de redactar o presente informe, este recurso atópase pendente de resolución.

Finalmente, e como consecuencia inherente da propia autonomía municipal, atribúense-lles a todas as municipalidades guatemaltecas competencias de auto organización administrativa como as relativas á «modernización tecnolóxica da municipalidade e dos servizos públicos municipais ou comunitarios» —apartado k— e «a designación de mandatarios xudiciais e extraxudiciais» —apartado o—.

O primeiro que chama a atención é que este listado de competencias é, nalgúns aspectos, máis reducido que o que figuraba no artigo 40 do Código municipal anterior aprobado polo Decreto n.º 58-88. Así o CM vixente non lles atribúe ningunha competencia en materia de saúde que si figuraba no apartado h deste precepto. O mesmo acontece coas competencias municipais relativas a actividades de promoción cultural (art. 40 apartado g do CM de 1988).

Outro aspecto que cómpre considerar é que estas competencias son establecidas para todas as municipalidades de Guatemala sen distinción do seu tamaño ou capacidade de xestión, xa que desde a reforma constitucional do ano 1994 se suprimiu a clasificación en catro categorías que establecía o Código municipal de 1988 (título III, artigos 37 e 38). Isto significa que todos os municipios teñen que prestar, polo menos teoricamente, os mesmos servizos locais e xestionar, como mínimo, as mesmas competencias.

Tamén chama a atención que neste listado non aparezan algunhas competencias inherentes á autonomía municipal, como son o ordenamento territorial ou a extinción de incendios. A ausencia da competencia en materia de ordenamento territorial debe imputarse a un lapso do lexislador que se pode resolver doadamente por vía interpretativa. Esta competencia figura expresamente no artigo 253 da Constitución como unha das funcións dos municipios, e o propio CM dedica o capítulo II do título VII ao ordenamento territorial e desenvolvemento rexional (arts. 142 a 149). Por outra parte, aínda que o corpo de bombeiros sexa uns dos colectivos tradicionais das corporacións, legalmente esa competencia non lles corresponde ás municipalidades en Guatemala.

Ademais, ao seren as municipalidades a administración máis próxima ao cidadán, tiveron que asumir funcións que propiamente non lles corresponden. Este é o caso dos servizos sociais: moitas municipalidades víronse forzadas a crear unidades de atención social para resolver problemas incitantes dos seus cidadáns a pesar de careceren de competencias en materia de asistencia social e, o que é máis grave, sen contaren con respaldo financeiro para iso. Así acontece tamén noutros ámbitos como, por exemplo, en educación: ante a presión dos pais, moitos municipios tiveron que asumir a construción e mantemento de centros educativos dado o abandono que presentaban, e mesmo a contratación e o pagamento de mestres ou a concesión de bolsas e axudas aos alumnos con máis necesidades económicas. Algo parecido sucedeu no ámbito da sanidade, onde é frecuente que sexan as municipalidades as que asuman, carecendo de competencias específicas, a construción de infraestruturas sanitarias. Hai, ademais, unha clara contradición entre o CM, que non lles atribúe ningunha competencia aos municipios en materia de saúde, e o propio Código de Saúde aprobado polo Decreto número 90-97 do Congreso da República do 2 de outubro de 1997, que no seu artigo 9 apartado c sinala que «as municipalidades, acorde coas súas atribucións en coordina-

ción coas outras institucións do sector, participarán na administración parcial ou total da prestación de programas e de servizos de saúde nas súas respectivas xurisdicións».

Todas estas funcións asumíronas ao amparo da cláusula de competencias aberta que figura no artigo 67 do CM e das referencias a algunhas destas infraestruturas que se inclúen no artigo 257 da Constitución, na redacción que se lle deu na xa mencionada reforma do ano 1994.

Hai que destacar que non todas as competencias propias das municipalidades se corresponden con competencias exclusivas. En moitos casos, como sucede por exemplo coa educación, trátase de competencias compartidas coa Administración do Estado. O que está pendente no ordenamento xurídico de Guatemala é determinar, dentro de cada competencia, como se reparten as funcións entre distintos departamentos do Organismo Executivo e as municipalidades.

2.1.4. O recoñecemento do asociacionismo municipal

As municipalidades do país, en exercicio do dereito á libre asociación contido no artigo 34 da Constitución, poden asociarse libremente. Como desenvolvemento desta previsión o Código municipal, nos seus artigos 10 e 50, prevé dúas formas ou modalidades de asociación municipal: a asociación de municipalidades e a asociación de municipios en mancomunidades.

O artigo 10 do CM establece que «as municipalidades poderán asociarse para a defensa dos seus intereses e o cumprimento dos seus fins xerais e os que garante a Constitución Política da República, e en consecuencia, celebrar acordos e convenios para o desenvolvemento común e o fortalecemento institucional das municipalidades». Estas asociacións formadas por municipalidades teñen personalidade xurídica propia e distinta de cada municipalidade que a integra e o seu funcionamento réxese polas disposicións do Código municipal e os seus estatutos. En todo caso, as municipalidades son representadas polo alcalde ou por quen faga as súas veces, a teor do artigo 10 do Código municipal. En materia de asociacións de municipalidades, destaca o recoñecemento que teñen as dúas principais asociacións municipais: a Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), integrada polas 332 municipalidades do país e a Asociación Guatemalteca de Alcaldes e Autoridades Indíxenas (AGAIL), integrada non só por alcaldes municipais, senón tamén por autoridades indíxenas, sexan tradicionais ou non. Estas dúas asociacións aparecen recoñecidas en primeira instancia no CM como integrantes da comisión específica para a distribución do situado constitucional.

Por outra banda, o artigo 50 do citado Código sinala que «os municipios teñen o dereito de se asociaren con outros nunha ou varias mancomunidades. As mancomunidades terán personalidade xurídica para o cumprimento dos seus fins e rexeranse polos seus propios estatutos». O CM define as mancomunidades de municipios como entes locais territoriais coas seguintes características: a) personalidade xurídica; b) a súa constitución prodúcese mediante acordos celebrados entre os concellos de dous ou máis municipios, de conformidade coa lei; c) as súas funcións xiran ao redor da formulación común de políticas públicas municipais, plans, programas e proxectos, a execución de obras e a prestación eficiente de servizos das súas competencias.

Nas mancomunidades, a diferenza das asociacións de municipalidades nas que só están presentes os alcaldes, deben estar representados todos os concellos municipais dos municipios que a integran, polo que na mancomunidade é máis forte a presenza do municipio.

2.1.5. A existencia dunha Política Nacional de Descentralización (PND)

Un dos factores que máis contribúe ao fortalecemento das municipalidades guatemaltecas, xunto ao recoñecemento dun ámbito propio de competencias, constitúe a existencia dun proceso de descentralización política desde o Estado ás municipalidades. Guatemala foi tradicionalmente un país politicamente moi centralizado no que o Organismo Executivo acapara a maior parte das competencias, dentro dun Estado non demasiado desenvolvido.

Como reacción a esta situación, a CPR proclama o carácter descentralizado de Guatemala. Deste xeito, o seu artigo 119 establece que «son obrigas fundamentais do Estado: [...] b) Promover en forma sistemática a descentralización económica administrativa, para acadar un axeitado desenvolvemento rexional do país». Máis adiante, no seu artigo 224, recóllese a división administrativa da República en departamentos e municipios e afirmase con rotundidade que «a administración será descentralizada e se establecerán rexións de desenvolvemento con criterios económicos, sociais e culturais que poderán estar constituídos por un ou máis departamentos para dar un pulo racionalizado ao desenvolvemento integral do país». Esta pretendida estrutura descentralizada recóllese tamén sectorialmente en educación (art. 76) e en materia de protección do medio (art. 97).

Como non se producira un proceso de rexionalización en Guatemala xa que non se crearon entes políticos intermedios entre o Estado e as municipalidades, a política de descentralización vai ter as municipalidades como principal —e case único— destinatario. En efecto, a Lei preliminar de rexionalización, aprobada polo Decreto n.º 70-86 do Congreso da República, do 9 de decembro de 1986, limitouse a establecer nominalmente a existencia de oito rexións. Igualmente, no Acordo de Paz sobre aspectos económicos e situación agraria recóllese o compromiso en relación cos municipios de «b) propiciar a participación social no marco da autonomía municipal, afondando o proceso de descentralización cara aos gobernos municipais, co conseguinte reforzamento dos seus recursos técnicos, administrativos e financeiros».

Para desenvolver estas previsións constitucionais e os compromisos derivados dos Acordos de Paz, no ano 2002 aprobouse a Lei xeral de descentralización (LGD) mediante o Decreto n.º 14-2002 do Congreso da República do 11 de abril. Na exposición de motivos desta lei afirmase con claridade que «a concentración no organismo executivo do poder de decisión, dos recursos e as fontes de financiamento para a formulación e execución das políticas públicas impide a eficiente administración, a equitativa distribución dos fondos públicos e o exercicio participativo dos gobernos locais e da comunidade, polo que se fai necesario emitir as disposicións que leven consigo a descentralización progresiva e regulada das competencias do organismo executivo para optimizar a actuación do Estado».

O artigo 2 define a descentralización como aquel «proceso mediante o cal se transfiren desde o Organismo Executivo ás municipalidades e demais institucións do Estado, e ás comunidades organizadas legalmente, con participación das municipalidades, o poder de decisión, a titularidade da competencia, as funcións, os recursos de financiamento para a aplicación das políticas públicas nacionais, a través da posta en práctica de políticas municipais e locais no marco da máis ampla participación dos cidadáns, na Administración Pública, priorización e execución de obras, organización e prestación de servizos públicos, así como o exercicio do control social sobre a xestión gobernamental e o uso dos recursos do Estado». Trátase dunha descentralización de natureza política na que o Estado cede a titularidade, e non só o exerci-

cio, de competencias que ata o de agora lle pertencen, sendo os municipios os seus principais destinatarios.

Como sinala o artigo 6, o proceso de descentralización será gradual de xeito que «o Organismo Executivo, logo de acordo con municipalidades e demais institucións de Estado, e ás comunidades organizadas legalmente, con participación de municipalidades, trasladaralles gradual e progresivamente os recursos técnicos e financeiros para atender as competencias administrativas, económicas, políticas e sociais reguladas noutras leis», sendo facultade das municipalidades «a súa incorporación ao proceso de descentralización do Organismo Executivo», que «deberá atenderse sen demora».

Esta lei foi obxecto de desenvolvemento regulamentario por medio do Regulamento da lei xeral de descentralización (RELGD), aprobado polo Acordo Gobernativo n.º 312-2002, do 6 de setembro do 2002.

Por último, hai que salientar que este proceso de descentralización se concretou nunha Política Nacional de Descentralización (PND) formulada pola SCEP no ano 2005 que non foi aprobada polo Goberno ata a emisión do Acordo Gobernativo 186-2006, do 18 de abril. A súa publicación produciuse o día 5 de xuño no Diario de Centroamérica n.º 43. Esta política nacional formula na súa introdución, como reto do Goberno, dos pobos indíxenas e a sociedade civil «converter a presente Política Nacional de Descentralización do Organismo Executivo nunha política de Estado, para asegurar a súa continuidade a longo prazo. Que se converta nun compromiso de nación para os futuros gobernos»; e en relación coas municipalidades, no seu punto 3º, que «o marco xurídico determina que os municipios son os destinatarios por excelencia da descentralización e competencias, recursos e poder de decisión». O PND da prioridade, dentro das materias que poden ser obxecto de descentralización, aos sectores de «educación, saúde e seguridade cidadá, infraestrutura e ambiente».

2.1.6. A institucionalización dunha estrutura municipal

Na actualidade o réxime local de Guatemala conta cun marco legal suficiente. O CM, que constitúe o núcleo da súa regulación legal, complétase coa LGD e o seu regulamento no que se refire á posibilidade de ampliar as competencias municipais; e respecto da participación cidadá, coa Lei dos consellos de desenvolvemento urbano e rural (LCDUR), desenvolvida por un Regulamento (RLCDUR) aprobado polo Acordo Gobernativo n.º 461-2002. O conxunto destas tres leis do 2002 —a chamada tríade de leis— e o seu desenvolvemento regulamentario constitúen a armazón xurídica das municipalidades en Guatemala.

Este marco xurídico ten a virtude de institucionalizar unha estrutura administrativa común para o conxunto das súas corporacións locais. Aínda que é certo que os municipios presentan unha gran diversidade, é positivo que se establezan as principais funcións que teñen que desenvolver e os órganos mínimos cos que teñen que contar, ben que sexa indubidable que o deseño legal dunha organización administrativa mínima debe deixar marxe ás propias corporacións para que, en exercicio da súa autonomía local, poidan dotarse da estrutura que mellor se adapte á súa propia realidade.

O CM establece dúas estruturas ou niveis distintos de organización municipal que se corresponden coa dobre natureza que teñen os municipios en Guatemala: por un lado, a súa condición de entes políticos elixidos polo pobo e, en segundo lugar, como administracións públicas que teñen que xestionar as competencias que legalmente teñen atribuídas. Como órgano político aparece, con carácter principal, o concello, que se erixe no único órgano do

gobierno municipal. O artigo 9 do CM sinala que «é o órgano colexiado superior de deliberación e de decisión dos asuntos municipais cuxos membros son solidaria e mancomunadamente responsables pola toma de decisións e ten a súa sede na cabeceira da circunscrición municipal» e «é responsable de exercer a autonomía do municipio». Todos os seus membros —alcalde, síndicos e concelleiros— son elixidos polos veciños. De acordo co disposto no artigo 34 do CM correspóndelle ao concello emitir «o seu propio regulamento interno de organización e funcionamento, os regulamentos e ordenanzas para a organización e funcionamento das súas oficinas, así como o regulamento de persoal e demais disposicións que garantan a boa marcha da administración municipal» (as súas funcións aparecen recollidas nos artigos 35 e 54 do CM).

O alcalde, elixido directamente polos cidadáns, non é un órgano de goberno municipal; actúa como representante do municipio (art. 52 CM). Conforme o artigo 9 do CM, segundo parágrafo, o alcalde limitaríase a ser «o encargado de executar e dar seguimento ás políticas, plans, programas e proxectos autorizados polo concello municipal». Porén, a realidade demostra que, á marxe das funcións específicas que ten atribuídas (art. 53 CM), a figura do alcalde é central no municipal, erixíndose no principal actor político e condicionando en boa medida as decisións de política municipal que poida adoptar o concello municipal.

Ademais, o CM considera a posibilidade de que existan outros cargos municipais, como son as alcaldías auxiliares e as alcaldías indíxenas. Ambas as dúas institucións teñen unha natureza completamente diferente: os alcaldes comunitarios ou auxiliares actúan como órganos de coordinación entre o concello municipal e as comunidades que integran o municipio. O seu nomeamento correspóndelle ao alcalde municipal, tendo en conta a designación ou elección que fagan as comunidades de acordo aos seus principios, valores, procedementos e tradicións (art. 56). A duración do cargo é a que determine a asemblea comunitaria, pero non poderá ser superior ao período do propio concello municipal. O artigo 58 do CM especifica as funcións das alcaldías comunitarias ou auxiliares; as súas funcións poderán ser retribuídas segundo dispoña o regulamento municipal de acordo cos seus recursos financeiros.

A finalidade das alcaldías indíxenas é outra. O CM era consciente de que en Guatemala perduraran, sobre todo no ámbito rural, organizacións sociais propias dos pobos indíxenas anteriores mesmo á creación de moitas das actuais municipalidades. En consecuencia, o seu artigo 8, no seu apartado c, sitúa dentro dos elementos básicos do municipio a «autoridade exercida en representación dos habitantes tanto polo concello municipal como polas autoridades tradicionais propias das comunidades da súa circunscrición» e no seu apartado f o «ordenamento xurídico municipal e o dereito consuetudinario do lugar». Posteriormente, os seus artigos 20 e 21 recoñecen a personalidade xurídica das comunidades dos pobos indíxenas e as relacións que poidan ter entre si. Pero sen dúbida o precepto máis importante é o que contén o artigo 55 do CM, que establece que «o goberno do municipio debe recoñecer, respectar e promover as alcaldías indíxenas, cando estas existan, incluíndo as súas propias formas de funcionamento administrativo». Trátase, polo tanto, dunha obriga que recae sobre as municipalidades civís a de apoiar a existencia destas alcaldías indíxenas. O que non se recolle no CM é a natureza das relacións xurídicas que existen entre as municipalidades e as alcaldías indíxenas.

Dada a diversidade étnica que presenta Guatemala, a situación das alcaldías indíxenas varía moito dunhas localidades a outras. Mentres que nalgunha delas as relacións son de mutua cooperación, noutras compórtanse como institucións paralelas cando non se atopan

abertamente enfrontadas. A integración da poboación indíxena dentro das institucións municipais resulta esencial.

Xunto a esta estrutura municipal de carácter político, o CM tamén consolida unha organización administrativa de mínimos para todas as municipalidades. Especifica unha serie de funcións que teñen que desenvolverse en todos os municipios, atribuíndollelas a unhas unidades administrativas concretas que forzosamente teñen que existir. Respectando estes mínimos as municipalidades, a través dos seus propios regulamentos de organización, poden dotarse dunha estrutura máis acorde coas súas propias necesidades; aínda que na maioría dos municipios a planta administrativa municipal coincide con esta estrutura mínima establecida polo CM, se é que se cumpren estas previsións.

Como órganos de existencia necesaria o CM recolle os secretarios e tesoureiros municipais, o auditor interno, a Oficina Municipal de Planificación (OMP) e a Unidade de Administración Financeira Municipal (AFIM). As características destes postos de funcionarios e unidades veñen reguladas nos artigos 83 a 89 e 95 a 98 do CM.

Ademais, o seu artigo 90 prevé que «cando as necesidades de modernización e volumes de traballo o esixan, por proposta do alcalde, o concello municipal poderá autorizar a contratación do xerente municipal, director financeiro, xuíz de Asuntos Municipais e outros funcionarios que coadxuven ao eficiente desempeño das funcións técnicas e administrativas das municipalidades, cuxas atribucións serán reguladas polas normativas respectivas». Entre estes órganos non necesarios poderíanse citar as unidades e servizos públicos municipais (arts. 35 —apartados e e k—, 68 e 72), os xulgados de Asuntos Municipais, a policía municipal (artigo 79), os servizos ou gabinetes de comunicación social. (arts. 17 —apartado g— e 60) e o xerente municipal e/ou recursos humanos municipais (arts. 90, 93 e 94). É recomendable impulsar a creación de todos estes órganos, polo menos nas municipalidades de maior capacidade económica, de forma que poidan exercer de xeito adecuado a prestación dos servizos municipais: ir potenciando a carreira administrativa mediante unha axeitada xestión do recurso humano; establecer mecanismos axeitados de comunicación e transparencia da xestión municipal; e, como goberno municipal, exercer axeitadamente o poder correctivo e as medidas policiais e de bo goberno.

Finalmente, a figura do xuíz de Asuntos Municipais precisa dunha atención especial: trátase dun empregado público que vai ter como función dentro do municipio, segundo dispón o artigo 161, «a execución das súas ordenanzas, o cumprimento dos seus regulamentos e demais disposicións». Dada a transcendencia das funcións que ten encomendadas, chama a atención que sexa unha figura voluntaria para as municipalidades, sobre todo se reparamos en que xunto ao concello municipal e o corpo de policía é o único órgano que aparece expresamente recollido na Constitución (art. 259). Nos municipios onde non se constituíra un xulgado de asuntos municipais as súas funcións exerceas o alcalde.

2.1.7. A existencia de vías de participación cidadá na política municipal

O CM prevé algunhas vías que permiten a participación directa dos cidadáns no goberno local, como é a posibilidade de que se celebre un concello municipal en forma de cabido aberto (art. 38) ou pola vía da consulta directa aos veciños e ás comunidades indíxenas (arts. 63 a 66) malia que, sen dúbida, o principal mecanismo de participación é o constituído polo sistema de consellos de desenvolvemento, especialmente a través dos Consellos Municipais e Comunitarios de Desenvolvemento.

O denominado sistema de consellos de desenvolvemento, expresamente recollido na CPR, ten unha estrutura piramidal organizada en cinco niveis: o comunitario, o municipal, o departamental, o rexional e o nacional. Está deseñado de xeito que os consellos de desenvolvemento inferiores alimenten coas súas decisións e propostas a actividade dos superiores. Os tres primeiros, que se atopan na base, son os que teñen unha maior conexión coas corporacións locais. O financiamento deste sistema repártese entre o Estado, a quen lle corresponde asumir o custo dos tres últimos niveis de consellos de desenvolvemento, e as municipalidades, que teñen que custear os consellos de desenvolvemento de ámbito local. Os consellos de desenvolvemento toman as súas decisións en principio por consenso e, se non se acada, por maioría simple.

A Constitución recolle expresamente os tres primeiros niveis dos consellos de desenvolvemento (os seus arts. 225, 226 e 228 regulan o Consello Nacional de Desenvolvemento Urbano e Rural, o Consello Rexional de Desenvolvemento Urbano e Rural e o Consello Departamental de Desenvolvemento, respectivamente). O financiamento destes consellos de desenvolvemento correspóndelle ao Estado, e o SEGEPLAN debe subministrarlle ao sistema de consellos de desenvolvemento, nos seus diversos niveis, o apoio técnico para a formulación de políticas, plans e programas de orzamentos dentro do marco xeral das políticas do Estado e da súa integración cos plans sectoriais (art. 27 LCDUR).

Pola súa banda, os Consellos Municipais de Desenvolvemento (COMUDES) e os Consellos Comunitarios de Desenvolvemento (COCODES) recóllense nos Acordos de Paz, tanto no Acordo sobre aspectos económicos e situación agraria como, máis explicitamente, no Acordo sobre fortalecemento do poder civil e función do exército nunha sociedade democrática onde se prevé, entre outras medidas, a de «establecer, en particular, os consellos locais de desenvolvemento», precisándose que «deberán asimilarse a estes consellos as diversas expresións sociais creadas para a mellora das poboacións, tales como institucións propias das comunidades indíxenas, os comités en prol do melloramento ou outras que de xeito non excluente canalizan a participación dos veciños no proceso de desenvolvemento das súas comunidades e dos municipios aos que pertencen, e que sexan recoñecidos e rexistrados polas súas respectivas autoridades municipais».

O marco xurídico do sistema de participación cidadá integrado polos consellos de desenvolvemento atópase na xa mencionada a Lei dos consellos de desenvolvemento urbano e rural (LCDUR) e o seu Regulamento de desenvolvemento do mesmo ano (RLCDUR). A LCDUR proclama no seu artigo 1 que «o sistema de consellos de desenvolvemento é o medio principal de participación da poboación maia, xinca e garífuna e a non indíxena, na xestión pública para levar a cabo o proceso de planificación democrática do desenvolvemento, tomando en conta principios de unidade nacional, multiétnica, pluricultural e multilingüe da nación guatemalteca», e o seu artigo 3 sinala que o seu obxectivo é o de «organizar e coordinar a Administración Pública mediante a formulación de políticas de desenvolvemento, plans e programas de orzamento e o impulso da coordinación interinstitucional, pública e privada».

Os Consellos Departamentais de Desenvolvemento teñen unha grande importancia para o financiamento de proxectos de interese local, xa que este órgano se ocupa, entre outras funcións, de «propoñerlle ao Consello Rexional de Desenvolvemento Urbano e Rural a distribución do importe máximo de recursos de preinvestimento e investimento público, procedentes do proxecto do presuposto xeral do Estado para o ano fiscal seguinte, entre os municipios, con base nas propostas dos consellos municipais de desenvolvemento, presenta-

das polos alcaldes respectivos» (art. 10 apartado g) e «coñecer e informar os Consellos Municipais de Desenvolvemento, a través dos alcaldes respectivos, sobre a execución orzamentaria de preinvestimento e investimento público do ano fiscal anterior, financiada con recursos procedentes do presuposto xeral do Estado». Unha función de alcance político que lle corresponde é a de «propoñer ao presidente da República as ternas respectivas de candidatos para os cargos de gobernador titular e gobernador suplente departamental» (art. 10 apartado l).

O COMUDE está integrado polo alcalde municipal —quen o coordina—, os síndicos e concelleiros que determine a corporación municipal, representantes dos COCODES, representantes das entidades públicas con presenza na localidade e representantes de entidades civís locais que sexan convocados (art. 11). Correspóndelle á OMP proporcionarlles a este Consello Municipal de Desenvolvemento e ás súas comisións de traballo o soporte técnico necesario (art. 51 RLCDUR). É un órgano que actúa en dous ámbitos diferenciados: por unha banda, relaciónase cos COCODES do municipio coordinándoos e trasladando ás municipalidades os seus acordos, pero tamén trata de influír na política municipal, sobre todo no ámbito do desenvolvemento.

Aínda que as súas decisións en materia de preinvestimento non son vinculantes para a municipalidade, o CM fai unha chamada para que sexan tidas en consideración ao prever no seu artigo 132 a posibilidade de que o alcalde «na formulación do orzamento [...] [poida] integrar os compromisos acordados no seo do seu respectivo concello municipal de desenvolvemento, sempre que fosen aprobados eses proxectos nas outras instancias de xestión do investimento público».

Os COCODES son o nivel de base do sistema de consellos de desenvolvemento. Intégranos todos os residentes dunha mesma comunidade que se reúnen nunha asemblea comunitaria (art. 13 a). Ademais, a LCDUR prevé que, para o seu correcto funcionamento, sexan dotados dun órgano de coordinación (art. 13 b). Nos municipios onde haxa máis de vinte COCODES, o COMUDE «poderá establecer Consellos Comunitarios de Desenvolvemento de segundo nivel, cuxa asemblea estará integrada polos membros dos seus órganos de coordinación» (art. 15 LCDUR). Os COCODES son órganos esenciais porque garanten a participación directa de todos os cidadáns nos asuntos públicos que os afectan. Os acordos que sexan adoptados polas súas asembleas comunitarias poden ser trasladados á municipalidade ou ben aos Consellos Departamentais de Desenvolvemento a través dos COMUDES.

Un aspecto importante que cómpre salientar é que cando nunha comunidade existe polo menos unha poboación indíxena, terá que ser constituído obrigatoriamente un consello asesor indíxena como órgano de asesoramento do COCODES e do COMUDE. Estes consellos «integraranse coas propias autoridades recoñecidas polas comunidades indíxenas de acordo cos seus propios principios, valores, normas e procedementos» (art. 23 LCDUR). Desgraciadamente, esta previsión apenas se cumpriu na realidade; de existir, podería servir como fórmula para incorporar na actividade dos Consellos de Desenvolvemento Locais a cosmovisión propia das poboacións indíxenas, o que contribuiría a espertar o interese desta poboación por este mecanismo de participación cidadá.

Hai que advertir do retroceso que vai supoñer para a constitución de COCODES o traslado que xa se efectuou das funcións do Rexistro das Persoas Xurídicas aos departamentos, en aplicación da LRNAP; non só porque se obriga aos promotores a desprazarse ao municipio

cabeceira do departamento, o que representa un maior custo, senón porque se están a dar xa diferenzas notables entre os requisitos que se esixen nos distintos departamentos.

Do mesmo xeito, o CM toma en consideración a existencia dos COCODES ao prever no seu artigo 38 *in fine* que cando «a importancia do tema o mereza, o concello municipal poderá consultar a opinión dos Consellos Comunitarios de Desenvolvemento, a través dos seus representantes autorizados», e en materia de orzamentos os concellos municipais son obrigados a establecer «os mecanismos que aseguren ás organizacións comunitarias a oportunidade de comunicar e discutir cos órganos municipais os proxectos que desexan incluír no orzamento de investimento así como os gastos de funcionamento» e a informalos sobre «os criterios e limitacións técnicas, financeiras e políticas que incidiron na inclusión ou exclusión dos proxectos no orzamento municipal» (art.132, parágrafo 2º CM).

Por último, no artigo 45 do RLC DUR establécese un conxunto de actuacións do Concello Municipal de Desenvolvemento tendente a apoiar os consellos de desenvolvemento do seu municipio, tanto no nivel municipal coma no comunitario.

En termos xerais, o sistema de consellos de desenvolvemento urbano e rural funciona nos niveis comunitario e municipal. En xaneiro do 2004 realizouse o cambio das autoridades municipais e continuaron funcionando a maior parte dos COCODES e COMUDE que se constituíran desde o ano 2002. Onde non se constituíran conformáronse os COCODES e COMUDE por convocatoria das novas autoridades municipais ou por insistencia de líderes comunitarios, organizacións sociais, institucións públicas ou proxectos da cooperación internacional.

2.2. Aspectos que dificultan o fortalecemento municipal e a descentralización en Guatemala

Fronte ás condicións existentes en Guatemala para promover o fortalecemento dos municipios, hai que ter en conta a concorrencia dunha serie de factores que constitúen serios obstáculos a este proceso. Habería que enfrontarse aos seguintes obstáculos:

2.2.1. Algúns obstáculos de natureza política que limitan o fortalecemento municipal e a descentralización

Na situación actual concorren varias circunstancias de carácter político que supoñen un serio freo para o fortalecemento dos municipios en Guatemala.

En primeiro, lugar resulta forzoso facer referencia á coincidencia que se produce en Guatemala das eleccións presidenciais, legislativas e municipais a partir da aprobación do Decreto-Lei 48-85. Esta simultaneidade de procesos electorais, levada a cabo entre outros motivos para abaratar os seus custos, resulta perturbadora para a conformación dos gobernos locais. En efecto, o maior interese que na cidadanía espertan as eleccións presidenciais fai que as municipais se vexan fortemente condicionadas. Deste xeito, é frecuente que a elección do candidato presidencial se traslade automaticamente á elección do alcalde, os síndicos e os concelleiros. Se as eleccións estivesen separadas, os cidadáns só votarían en función dos cargos que se van elixir e as campañas electorais xirarían unicamente arredor dos asuntos nacionais ou locais en liza. Outro efecto negativo que deriva desta coincidencia electoral é que fai que todas as instancias guatemaltecas electas comecen o seu mandato ao mesmo tempo, polo que se produce inevitablemente unha parálise de toda a vida pública. En efecto, a separación dos comicios implicaría unha maior continuidade da xestión administrativa,

xa que unha das dúas instancias de poder (estatal ou local) mantería o seguimento dos proxectos que se puxeran en marcha co anterior Goberno.

Tamén hai que destacar que esta circunstancia favorece o que, sen dúbida, constitúe unha grave deficiencia da política de Guatemala como é o fenómeno do transfuguismo, xa que é usual que despois das eleccións moitos alcaldes con maioría nas súas corporacións pasen ao partido gañador das presidenciais coa idea de obter maior financiamento e un mellor trato por parte do Estado. Pero, mesmo á marxe desta circunstancia, é frecuente que, por razóns moi variadas, os cargos electos pasen dun partido a outro de xeito continuado. O problema de fondo é a inexistencia dun sólido sistema de partidos políticos en Guatemala.

Así mesmo resulta negativo o modo de elección dos síndicos, que son elixidos xunto coa lista de candidatos do alcalde. Para poderen cumprir as súas funcións de control municipal deberían ser elixidos, polo menos algún deles, de forma independente da figura do alcalde.

Finalmente, hai que destacar a baixa representación que as mulleres teñen nos gobernos municipais. No actual mandato das corporacións guatemaltecas a porcentaxe de mulleres nos cargos municipais electos non supera o 5%. Esta pobre representación feminina fai que os concellos municipais non poidan reproducir a sensibilidade de algo máis da metade do electorado. Destaca tamén a escasa participación, por norma xeral, da poboación indíxena nos procesos electorais, tanto desde o punto de vista activo como pasivo, o que demostra que se trata dun importante segmento da poboación que se atopa lonxe de estar integrado no sistema político guatemalteco.

2.2.2. Actitude do Estado no proceso de descentralización

Pódese asegurar, cos matices que esta afirmación precise, que o proceso de descentralización que formalmente iniciou o Goberno de Guatemala non é asumido por ningún dos poderes do Estado como unha prioridade a curto e medio prazo. Así, o propio Goberno da nación, impulsor formal da iniciativa, non ten unha clara vontade de mellorar a situación competencial dos municipios, e os propios ministerios implicados inicialmente neste proceso (Educación, Saúde, Medio, Comunicazóns, Presidencia) manifestan as súas dúbidas sobre o éxito desta iniciativa. Basicamente alúdese a catro motivos:

- a. - A existencia doutros problemas e prioridades no país no presente momento (violencia, narcotráfico, pobreza...).
- b.- A imposibilidade institucional, xurídica e financeira dos municipios de poder asumir competencias. En efecto, existe un alto nivel de escepticismo nos propios departamentos ministeriais, que non observan con bos ollos un suposto proceso de descentralización das súas competencias, sendo a desconcentración territorial do Estado o único proceso que se iniciou e que conta con certo nivel de consenso.
- c. - Na mesma liña advírtese o comportamento dos outros poderes do Estado —o poder lexislativo e o poder xudicial—, que non teñen unha clara vontade de consolidar un proceso descentralizador destas características.
- d. - Por último hai que destacar que o Goberno de Guatemala ten un grave problema de inflación organizativa. A sobredimensión da estrutura do Executivo produce unha serie de efectos negativos no proceso de descentralización que é necesario salientarmos. No presente momento pódese afirmar que existen uns órganos, entidades e institucións cuxas funcións non están claramente definidas e cuxa actuación en moitos casos bloquea, máis que facilita, a xestión municipal (SCEP, COPRE, SEGEPLAN, INFOM,

FONDOS SOCIAIS, FIS, MARN, MAGA, INE, MIFIN, entre outros moitos). Ademais, en moitos casos, a actividade pública non coincide co ámbito funcional dos diferentes ministerios. Así, por citar algúns exemplos, a actividade relacionada co medio non é realizada na súa totalidade polo Ministerio de Medio; a actividade sanitaria non é realizada na súa totalidade polo Ministerio de Saúde; a construción de estradas non é efectuada polo Ministerio de Comunicacións e así sucesivamente. Este fenómeno ten como consecuencia principal non saber en cada caso quen exerce as diferentes competencias e, polo tanto, quen as pode descentralizar. A situación pódese ilustrar do seguinte xeito: o Ministerio de Medio é un dos implicados no procedemento de descentralización, pero non ten encomendadas todas as competencias ambientais en Guatemala, nin sequera as máis relevantes para os municipios, pois existen outros ministerios e institucións implicados nesta función. Como consecuencia do anterior prodúcese un solapamento de competencias, funcións e servizos que incrementa a necesidade de recursos e fai inviable un procedemento razoable de descentralización.

2.2.3. Incapacidade das municipalidades para xestionar as súas competencias propias

O CM estableceu un ámbito de competencias propias para os municipios. O paradoxo é que, na actualidade, as corporacións locais de Guatemala non teñen unha capacidade axeitada para xestionalas. A situación é agravada polo feito de que, legalmente, todos os municipios están equiparados, malia as diferenzas abismais que existen entre eles.

Hai tres competencias, referidas a servizos locais básicos, nas que esta incapacidade de xestión resulta especialmente delicada. Referímonos á competencia sobre abastecemento de auga potable, á vertedura de augas residuais nas canles fluviais e á recollida e tratamento de residuos (apartado a do artigo 68 CM). Non hai ningún municipio de Guatemala onde a subministración de auga potable estea garantida para a totalidade da súa poboación; a dificultade deriva da dispersión da poboación, sobre todo no ámbito rural, e da crecente escaseza de recursos hídricos, fundamentalmente nas localidades máis poboadas. Ademais, trátase duns servizos locais deficitarios, xa que a recadación que se fai aos veciños que, en moitos casos, non dispoñen de contadores individuais, non é suficiente para cubrir o custo do servizo. Iso sen ter en conta que o elevado custo dalgunhas infraestruturas obriga aos municipios a buscar investimento en fondos estatais, normalmente a través do sistema de consellos de desenvolvemento. Por outra banda, a falta de depuración das verteduras nos ríos, tanto domésticas como industriais, está a provocar unha crecente contaminación das augas que pode provocar nun período curto de tempo a falta de abastecemento. Algo parecido acontece coa xestión dos residuos urbanos: trátase tamén dunha competencia municipal propia da que, ata fai relativamente pouco, non se estaban a encargar todos os municipios. A súa xestión, sobre todo nos municipios máis grandes, adoita facerse a través de concesionarios privados. Porén, non existe unha xestión integral dos refugallos en Guatemala. O tratamento consiste, no mellor dos casos, na recollida e transporte dos residuos e o seu posterior depósito nun vertedoiro. Esta situación está a facer que proliferen os vertedoiros descontrolados, que tamén están a ameazar o desenvolvemento sustentable e os recursos naturais en todo o país.

O grao de exercicio do resto das competencias propias dos municipios que figuran no artigo 68 é moi similar. De feito hai servizos, como os de farmacias municipais populares ou a obriga de contar con bibliotecas públicas, que sinxelamente non prestan moitas municipa-

lidades. Á parte de que, como xa se sinalou, o Organismo Executivo continúa a exercer competencias que legalmente lles pertencen aos municipios (por exemplo, a xestión da educación pre primaria e primaria e os programas de alfabetización e educación bilingüe) e renunciando a desenvolver outras que lle pertencen, obrigando aos municipios a prestar servizos que legalmente non lles corresponden e aos que teñen que facer fronte cos seus escasos recursos.

Son varios os factores que lles impiden aos municipios exercer correctamente as súas propias competencias.

a) A súa insuficiente dotación financeira. Cos ingresos que os municipios reciben a través do denominado situado constitucional e da recadación dos seus propios tributos non se poden financiar os servizos locais que teñen a obriga de prestar. Parece claro que a porcentaxe do 10% dos ingresos do Estado resulta na actualidade insuficiente, sobre todo se tivésemos en conta as limitacións no gasto que establece o artigo 257. Ademais, hai que sinalar que os criterios que establece o artigo 119 do CM para a repartición deste situado constitucional entre as municipalidades son contradictorios entre si, o que fai que non haxa regularidade nos ingresos municipais. Estimular a recadación dos ingresos constitúe, polo tanto, unha peza esencial no fortalecemento municipal. O que acontece é que a recadación municipal se enfronta a unha serie de obstáculos. É unha realidade que fóra das áreas urbanas non existe unha cultura xeral sobre o pagamento dos impostos e a dificultade na recadación é maior debido á situación de pobreza de moitos dos seus habitantes. Ademais, a capacidade de recadación que teñen os municipios é moi reducida porque a regulación dos seus tributos está totalmente desfasada. Tamén hai que sinalar a existencia dunha doutrina da Corte de Constitucionalidade excesivamente estrita sobre o principio de legalidade tributaria, o que provoca a anulación de moitas ordenanzas fiscais. Unha boa proba desta situación constitúea a sentenza do 13 de agosto do 2003, recaída nos asuntos acumulados 541-2002 e 953-2002.

b) A falta de capacitación dos empregados municipais. Non existe na actualidade en Guatemala un sistema uniforme de capacitación para os empregados municipais. Isto fai que a oferta sexa moi heteroxénea, coa participación de moitas institucións públicas e un contido formativo falto de homologación. Da importancia que ten esta cuestión dá proba o feito de que no Acordo de Paz sobre aspectos económicos e situación agraria figura o compromiso do Organismo Executivo de «establecer e executar a breve prazo, en concertación coa Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), un programa de capacitación municipal que sirva de marco para os esforzos nacionais e a cooperación internacional na materia. O devandito programa resaltarán a formación dun persoal municipal especializado na execución das novas tarefas que correspondan ao municipio como resultado do proceso de descentralización, con énfase nas tarefas de ordenamento territorial, catastro, planificación municipal, administración financeira, xestión de proxectos e capacitación das organizacións locais para que poidan participar efectivamente na resolución das súas necesidades».

Para cumprir este obxectivo creouse a denominada RENICAM (Rede Nacional de Institucións de Capacitación para o Fortalecemento Municipal), na que participan as institucións con competencias en materia de capacitación como son a ANAM (que preside a rede), INFOM (que desempeña a secretaría), AGAAI, INAP, SCEP, SEGEPLAN,

COPRE e a CGC. O obxectivo desta rede é o de aprobar de xeito consensuado un Plan Nacional de Capacitación Municipal (o chamado PLANACAM) que aglutine todos os esforzos formativos que ata agora se estaban a prestar dun xeito disperso.

c) A falta de delimitación dos distritos municipais. A maioría das municipalidades guatemaltecas non teñen delimitado o seu territorio. Esta situación crea unha grande inseguridade xurídica na actividade habitual do municipio, por exemplo, en relación co cobramento de tributos, a expedición de licenzas urbanísticas ou o exercicio das funcións por parte do xuíz de Asuntos Municipais. Ademais, existe unha enorme conflitividade entre os municipios en relación co ámbito dos seus propios distritos.

2.2.4. Ausencia de mecanismos de garantía para os cidadáns do gozo dos servizos locais básicos

Ademais da perspectiva pública das competencias que lles corresponde aos municipios, hai que ter en conta o lado humano que representa a esixencia dos cidadáns de contar, polo menos, cos servizos locais básicos. Desgraciadamente, desde o punto de vista xurídico non existen mecanismos que garantan que os cidadáns poidan conseguir que as súas municipalidades lles presten de xeito efectivo os servizos da súa competencia. E é que, aínda que o artigo 17 do CM no seu apartado I estableza que os veciños teñen dereito a «solicitar a prestación e, cando proceda, o establecemento do correspondente servizo público municipal» e o artigo 68 estableza taxativamente a obriga de cumprir coas súas competencias propias, a súa regulación posterior deixa sen efecto estas previsións legais. Así, no artigo 33 do CM sinálase que o exercicio das súas competencias por parte do concello municipal se fará «conforme a dispoñibilidade de recursos», é dicir, só cando dispoña de cobertura financeira. Por iso, aínda que uns veciños decidisen impugnar xudicialmente —o que xa de por si é algo moi excepcional en Guatemala dado o seu elevado custo económico— un presuposto municipal por non atender a prestación duns servizos locais obrigatorios, o órgano xudicial competente veríase obrigado a desestimar o recurso se a municipalidade demostra que carece de recursos abondo. Á marxe dunha eventual impugnación xudicial, non hai ningunha outra vía administrativa para garantir que o servizo se vaia prestar malia que é certo que o artigo 69 do CM prevé a posibilidade de que os municipios poidan solicitarlle ao Goberno Central ou a outras dependencias que lles presten «en coordinación cos plans, programas e proxectos de desenvolvemento municipal, [...] servizos locais». Nin o municipio está obrigado a solicitar este apoio cando non pode prestar os seus servizos nin, por outra parte, a Administración do Estado ten necesariamente que atender este requirimento.

A única previsión que existe no CM, que tamén figuraba no anterior (art. 36), é a contida no seu artigo 78, que dispón que «se o servizo for prestado pola municipalidade, as súas dependencias administrativas, unidades de servizo e as súas empresas, ao seren denunciadas as deficiencias ou irregularidades que se lle atribúan, o alcalde ou o concello municipal, segundo sexa o caso, quedan obrigadas a comprobalas e resolvelas, adoptando as medidas que sexan necesarias». O que non deixa de ser unha fórmula retórica, xa que as medidas que se poidan adoptar van estar condicionadas necesariamente polos recursos de que dispoña a municipalidade.

2.2.5. Inestabilidade laboral dos empregados municipais

A inestabilidade laboral que os empregados municipais teñen en Guatemala constitúe un serio obstáculo para o fortalecemento municipal. É unha realidade que os traballadores

poden ser despedidos case con total liberdade polos concellos municipais, o que provoca que se poida producir unha descapitalización humana nos municipios, sobre todo cando se produce un cambio no equipo de goberno e, ademais, supón unha dilapidación dos recursos que se poidan ter investido na formación dos seus empregados despedidos. E iso a pesar de que o artigo 93 do CM obriga aos municipios a «establecer un procedemento de oposición para o outorgamento de postos, e instituír a carreira administrativa, debendo garantirse as normas axeitadas de disciplina e recibir xustas prestacións económicas e sociais, así como, estar garantido contra sancións ou despedimentos que non teñan fundamento legal, conforme a Lei de servizo municipal». Trátase dun precepto que non se fixo efectivo por norma xeral nos municipios guatemaltecos.

Esta inestabilidade laboral está favorecida por tres circunstancias concorrentes: por unha banda, o feito de que está estendida —na política guatemalteca en xeral e na local en particular— a idea de que os postos de traballo dentro da Administración están á disposición das autoridades, que poden contratar e despedir libremente os empregados. A esta primeira razón hai que sumarlle a debilidade xurídica que ten a Lei de servizo municipal aprobada polo Decreto número 1-87, do 8 de xaneiro, que permite no seu artigo 19e que se cualifique como postos asignados ao persoal de confianza os que estableza o seu propio Regulamento de persoal. A consecuencia xurídica é que, como sinala este mesmo precepto, «os traballadores que ocupen postos de confianza ou de libre nomeamento e despedimento non están suxeitos ás disposicións desta lei no que corresponde ás materias de nomeamento e despedimento». É dicir, que este persoal pode ser despedido libremente sen ter que acreditar nin sequera unha causa xustificada. Por último hai que destacar a indeterminación que o CM presenta en relación coa titulación e capacitación que se lles esixe aos empregados que vaian ocupar os postos de funcionarios municipais. A lei non esixe ningunha titulación específica para ser secretario municipal, coordinador da OMP ou director da AFIM, senón que unicamente se teña unha aptitude ou unha cualificación axeitada. Só se esixe para ocupar o cargo de xuíz de Asuntos Municipais (art. 164 CM) e para os de tesoureiro municipal e auditor interno (arts. 86 e 88). A indeterminación destes requisitos fai que os concellos municipais gocen dunha gran liberdade á hora de nomear os que vaian ocupar estes cargos. Tampouco se esixe a acreditación de capacitación ningunha para o posto que se vaia desempeñar, polo que se pode excluír da selección a candidatos que contan cunha sólida formación na xestión administrativa municipal.

Por último, un grave problema que incide na falta de cualificación das municipalidades é a inexistencia de fondos documentais nos municipios debido a que os servidores públicos os levan consigo cando son despedidos. Todo o material que se entrega con ocasión das capacitacións, ou que se remite para servir de guía no desempeño das funcións dos municipios, é retirado cos cambios de goberno municipal, sendo preciso comezar de novo cada vez e dotar repetidamente dos mesmos materiais documentais os funcionarios municipais para que poidan desempeñar as súas tarefas.

2.2.6. Insuficiente integración da poboación indíxena na vida municipal

Destaca así mesmo na realidade municipal de Guatemala a presenza dun alto índice de poboación indíxena (arredor do 58% da poboación total, acadando o 90%, mesmo o 100%, nalgúns municipios). O CM do 2002 fixo un esforzo por incorporar a realidade multiétnica que ten Guatemala na súa propia regulación; deste xeito recoñeceuse a existencia de comu-

nidades indíxenas cun dereito consuetudinario propio e cunhas organizacións sociais. Tamén no sistema de consellos de desenvolvemento se prevé como obrigatoria a figura dos consellos asesores indíxenas naquelas poboacións onde haxa comunidades indíxenas.

Ademais, estas comunidades indíxenas teñen unha estrutura xurídica e institucional que non pode ser omitida e que obriga a considerar a coordinación de sistemas como un elemento significativo en calquera proceso de fortalecemento municipal. Os eixes para establecer pautas de coordinación entre o dereito indíxena e o estatal deben resolver, entre outros, temas como o establecemento de criterios e normas para definir e resolver os conflitos de competencia (material, territorial, persoal e temporal entre ambos os dous sistemas); mecanismos para o respecto de actos xurídicos do dereito indíxena; mecanismos para o respecto de decisións xurisdiccionais da xustiza indíxena; remisión de casos ou situacións ao dereito indíxena; fortalecemento de autoridades indíxenas e pautas de relación con autoridades estatais; mecanismos de colaboración e apoio entre sistemas.

No entanto, os resultados foron moi pobres: son poucas as alcaldías indíxenas que funcionan como tal en Guatemala e é na poboación indíxena onde se produce unha porcentaxe máis alta de abstención. A cuestión desborda con moito o ámbito do local; a falta de integración política, social e cultural de Guatemala constitúe unha tarefa pendente de gran transcendencia.

2.2.7. Ausencia de ordenamento territorial en Guatemala

En relación co ordenamento territorial dáse unha situación realmente curiosa: trátase dunha cuestión que está expresamente recollida no ordenamento xurídico guatemalteco e que se incorporou ás axendas de varias dependencias do organismo executivo; non obstante, é unha función que se atopa inédita, porque ata o momento non se puxo en práctica.

En efecto, na propia Constitución faise referencia expresa ao ordenamento territorial. Así, establécese que o CONADUR «terá ao seu cargo a formulación das políticas de desenvolvemento urbano e rural, así como a de ordenamento territorial». Pola súa banda, o artigo 253 inclúe o ordenamento territorial dentro das funcións que inexorablemente lles corresponden aos municipios.

Estas dúas previsións constitucionais contan cun destacado desenvolvemento lexislativo. A primeira función que o artigo 6 da LCDUR lle atribúe ao CONADUR é precisamente a de «formular políticas de desenvolvemento urbano e rural e ordenamento territorial». Aínda que o artigo 68 do CM, erroneamente, non inclúe o ordenamento territorial dentro das competencias municipais propias, o artigo 35 no seu apartado b considera entre as funcións do concello municipal «o ordenamento territorial e control urbanístico da circunscrición municipal». O capítulo II do título VII dedícase ao ordenamento territorial e desenvolvemento integral (arts. 142 a 149).

Á parte destas dúas importantes previsións legais, hai que mencionar outras leis que tamén conteñen certa regulación desta cuestión: na Lei preliminar de urbanismo aprobada polo Decreto Presidencial número 583 do 29 de febreiro de 1956 créase a figura do plan regulador que se define como «o conxunto de recomendacións, formuladas con base na análise das necesidades e recursos dunha cidade, que proporcionan un programa para guiar o desenvolvemento urbano co máximo de eficiencia e na forma máis conveniente para a comunidade» (art. 1 c). Este plan regulador era obrigatorio, segundo o artigo 9, para todas «as municipalidades das cabeceiras departamentais e das poboacións de máis de 10.000 habitantes» que debían telos aprobados aos tres anos da promulgación da Lei. Para o resto das

municipalidades aplicárase a lei «de acordo coas necesidades e circunstancias especiais de cada unha delas que se presenten nas súas xurisdicións». Máis recentemente a Lei de vivenda e asentamentos humanos aprobada polo Decreto número 120-96 do Congreso da República, do 21 de Novembro de 1996, dedícalle o capítulo II do seu título III ao ordenamento territorial (arts. 12 a 14). Mesmo o Código de Saúde contén algúns preceptos sobre as condicións de seguridade e hixiene que deben ter os asentamentos humanos que son vinculantes para o ordenamento territorial (arts. 109 a 112).

O Organismo Executivo fíxose eco do ordenamento territorial nos últimos anos. SEGEPLAN está a impulsar o que denomina a Estratexia de Rexionalización e Desenvolvemento Urbano (ERDU) a través do que bautiza como Sistema Nacional de Planificación Estratéxica Territorial (SINPET). De xeito paralelo, o Ministerio de Medio e Recursos Naturais aposta polo ordenamento territorial como unha vía para coordinar administrativamente a xestión do medio. A propia SCEP tena en conta na Política Nacional de Descentralización ao sinalar, no último inciso do seu punto 3, que «o Goberno da República asume o compromiso de impulsar, a través da posta en marcha desta política, a integración e o funcionamento do Consello Nacional de Desenvolvemento para que con brevidade formule a política nacional de desenvolvemento urbano e rural e a de ordenamento territorial». O que acontece é que estas medidas sobre o ordenamento territorial se están a levar a cabo sen coordinación ningunha, o que constitúe un risco para o futuro desta política.

A necesidade deste ordenamento territorial tamén se está a facer presente a nivel municipal para frear o caos urbanístico que existe na maioría das cidades de Guatemala. Na actualidade a municipalidade da Cidade de Guatemala ten nun grao moi avanzado de desenvolvemento o seu primeiro Plan de Ordenamento Territorial. A propia ANAM, no documento base titulado *Hacia la suscripción del Pacto Nacional por el Desarrollo Local* que elaborou en maio do 2006, aposta con claridade polo ordenamento territorial ao sinalar no seu punto 3.2, relativo ao fortalecemento municipal, que para acadar o desenvolvemento do país «se debe promover un sistema nacional de planificación que inclúa como factores fundamentais os insumos «desde abaixo» de plans de desenvolvemento municipal, de ordenamento territorial, así como plans do uso sostido e sustentable dos recursos naturais. A través deste sistema nacional poderán irse construíndo as visións estratéxicas e os consensos necesarios que esixen os grandes desafíos do desenvolvemento nacional ante ámbitos económicos cada vez máis abertos e competitivos».

A dificultade que existe é que non hai un acordo sobre o verdadeiro alcance das políticas de ordenamento territorial, nin sequera dentro do Organismo Executivo. Ademais, o marco legal que existe, á parte de fragmentario, é insuficiente. Non serve para dar cobertura a un proceso da envergadura que supón a planificación territorial.

3. DELIMITACIÓN DO MARCO COMPETENCIAL E DOS ROLES DAS INSTITUCIÓNS DENTRO DO PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN E FORTALECEMENTO DOS MUNICIPIOS EN GUATEMALA

3.1. A estrutura do organismo executivo. Diferentes roles da administración do estado en Guatemala

3.1.1. Situación do Organismo Executivo en Guatemala

De conformidade co artigo 182 da CPR, «o presidente da República, xuntamente co vicepresidente e demais funcionarios dependentes integran o Organismo Executivo».

A LOE, no seu artigo 5, especifica que «integran o Organismo Executivo os ministerios, secretarías da presidencia, dependencias, gobernacións departamentais e órganos que administrativa ou xerarquicamente dependen da presidencia da República» e que «tamén forman parte do Organismo Executivo as comisións temporais, os comités temporais da presidencia e os gabinetes específicos».

Para a toma de decisións funcionan actualmente, ademais do Consello de Ministros ou Gabinete Xeral, no cal participan numerosos funcionarios que non teñen o cargo de ministro de Estado, cinco gabinetes específicos: económico, social, de desenvolvemento rural, de seguridade e de turismo. No ano 2000, mediante Acordo Gobernativo n.º 93-2000, creouse o Gabinete de Descentralización, que non funciona na actualidade.

Ademais do Organismo Executivo, hai que ter en conta a existencia de 49 entidades autónomas e descentralizadas (ONSEC, 2003), das cales algunhas soamente teñen existencia formal⁵. Das entidades autónomas e descentralizadas, 10 son de creación constitucional. O Organismo Executivo ten un medio ou alto grao de inxerencia no funcionamento de 29 destas entidades, ben porque lle corresponde o nomeamento do presidente da súa xunta directiva ou da súa autoridade administrativa superior, ben porque a maioría dos seus integrantes son ministros de Estado⁶.

Ao anterior agrégase a confusión que emana das mesmas leis, pois non sempre está claro se se trata dunha entidade autónoma e descentralizada. Á parte de que algunhas institucións establecidas antes de 1985, como o Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), son definidas como semiautónomas, hai casos recentes nos que a natureza da entidade é difusa. Por exemplo, o Consello Nacional de Áreas (CONAP) posúe personalidade xurídica, depende directamente da presidencia da República e ten autonomía funcional (Decreto n.º 4-89); e a superintendencia de Telecomunicacións (SIT) é definida como un «órgano eminentemente técnico do CIV» que ten independencia funcional (Decreto n.º 94-96)⁷.

A presidencia da República tamén exerce influencia considerable en dous órganos que teñen funcións de control xurídico administrativo e son formalmente independentes: o Ministerio Público e a Procuradoría Xeral da Nación. En sentido contrario, o Banco de Guatemala e a Superintendencia de Bancos acadaron nos últimos anos un alto grao de autonomía real nos seus procesos de toma de decisións.

Chegados a este punto, e a pesar da aparencia que ofrezan os datos expostos, pódese afirmar que o Estado guatemalteco é pequeno e débil, con insuficiente capacidade para cumprir cos deberes sinalados no artigo 2 da CPR de «garantir aos habitantes da República a vida,

a liberdade, a xustiza, a seguridade, a paz e o desenvolvemento integral da persoa». Esta debilidade e insuficiente capacidade están determinadas, ademais, polos seus limitados ingresos, que para o presente ano se estiman no 10% do PIB.

A análise da composición do Organismo Executivo permite concluír que se trata dunha estrutura hipertrofiada e complexa que conta cun número desproporcionado de dependencias e órganos cuxas funcións ou ámbitos de actuación frecuentemente se solapan ou superpoñen, provocando conflitos políticos entre os titulares das dependencias e dificultando os procesos de planificación, toma de decisións e execución. Un exemplo desta situación é a creación, dentro da Lei do sistema nacional de seguridade alimentaria (Decreto n.º 32-2005), da Secretaría de Seguridade Alimentaría e Nutricional da presidencia de la República, pero sen modificar as funcións do MAGA, a quen lle corresponde,, de acordo coa literal h do artigo 29 da Lei do organismo executivo, «desenvolver mecanismos e procedementos que contribúan á seguridade alimentaria da poboación» e que mantén en funcionamento un Viceministerio de Seguridade Alimentaria e Nutricional. En parecidos termos podémonos referir á diversidade de entidades que teñen encomendada a conservación de camiños e estradas, ou á variedade de organismos que teñen asignada a protección do medio e os recursos naturais. Os exemplos, neste sentido, son interminables.

Aínda así, o máis preocupante desta situación é que esta hipertrofia e inflación organizativa se reproduciron, *mutatis mutandi*, no proceso de descentralización e fortalecemento municipal iniciado en Guatemala, establecéndose unha situación desmedida na que os esforzos e as iniciativas descentralizadoras son duplicadas, cando non neutralizadas, polas diferentes axencias públicas. É difícil, en calquera caso, poder levar a cabo un proceso de descentralización na situación aquí descrita. Isto débese a que non están ben definidos os roles das entidades encargadas do proceso, non se coñece a situación competencial das materias obxecto de descentralización e, finalmente, non se dan as circunstancias materiais, financeiras e políticas para que os municipios poidan colaborar neste proceso.

3.1.2. Institucións vinculadas ao proceso de descentralización e fortalecemento municipal. Descrición e comentarios críticos

a. Secretaría de Coordinación Executiva da Presidencia (SCEP)

O artigo 11 da LOE asígnalle á SCEP as seguintes funcións:

- a) Colaborar co presidente da República na coordinación do sistema nacional de consellos de desenvolvemento urbano e rural e o sistema de consellos rexionais e departamentais, así como na formulación das políticas de desenvolvemento urbano e rural.
- b) Dar seguimento, para garantir a súa execución, a proxectos prioritarios que lle encomende o presidente da República.
- c) Exercer a dirección executiva do Consello Nacional de Desenvolvemento Urbano e Rural e o sistema de consellos rexionais e departamentais, co fin de coordinar a execución de proxectos e políticas aprobadas por este.
- d) Exercer a coordinación das unidades executoras ao seu cargo, así como velar pola formulación, execución, seguimento e avaliación dos proxectos de desenvolvemento e outros que lle asigne o presidente da República.

A SCEP é a única secretaría da presidencia que pode exercer funcións de execución de programas, proxectos ou outras funcións a cargo de ministerios ou outras institucións de goberno (artigo 8 da LOE). Actualmente executa os programas e proxectos seguintes:

- Proxecto de Desenvolvemento Integral de Comunidades Rurais (dicor), que constrúe camiños de acceso, acuedutos, vivenda mínima e latrinización, con Q177, 5 millóns asignados para o 2006.
- Asentamentos humanos, a cargo da Dirección de Asentamentos Humanos e Vivenda (dahvi), cunha asignación de Q4,8 millóns para o 2006, destinados a proxectos de drenaxes sanitarias, vías urbanas, canchas deportivas e construción de escolas.
- Programa de Combate á Pobreza Urbana, que contempla proxectos de desenvolvemento urbano e de construción e mellora de camiños e auga potable, con Q39,5 millóns para o 2006.
- Convois rexionais, dedicados á apertura e mantemento de camiños de acceso, Q20,3 millóns.
- Programa de Apoio Comunitario Urbano e Rural (pacur): ten asignados Q262,2 millóns para o 2006, de Q400 millóns aprobados orixinalmente. Foi obxecto de fortes críticas, debido a que permite a inxerencia de deputados ao Congreso na identificación dos proxectos que se vana financiar e na selección dos executores.

Correspóndelle á SCEP, conforme o artigo 27 da Lei dos consellos de desenvolvemento urbano e rural, proporcionar o apoio administrativo para o funcionamento do Consello Nacional de Desenvolvemento Urbano e Rural.

No artigo 2 do Regulamento da LGD, a SCEP foi designada como o «órgano responsable da programación, dirección e supervisión de execución da descentralización do Organismo Executivo», coa denominación de «autoridade responsable». Así mesmo, mediante o acordo gubernativo n.º 296-2004 do 23 de setembro do 2004, foi establecida dentro da SCEP a subsecretaría para a descentralización; e en maio do 2005 o presidente da República presentou a Política Nacional de Descentralización (PND), que fora aprobada en xuño do 2004.

b. Instituto de Fomento Municipal (INFOM)

Creado en 1957 mediante Decreto número 1.132 co propósito de «promover o progreso dos municipios dándolles asistencia técnica e financeira ás municipalidades, na realización de programas básicos de obras e servizos públicos, na explotación racional dos bens e empresas municipais, na organización da facenda e administración municipal e, en xeral, no desenvolvemento da economía dos municipios» (art. 1 da Lei Orgánica). En concreto, o artigo 4º da Lei Orgánica establece 3 áreas de asistencia: técnica, financeira e administrativa.

A súa xunta directiva está integrada por tres directores titulares e tres suplentes designados polo presidente da República, a Xunta Monetaria e a Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM). Non hai que esquecer que na época na que xurdiu o INFOM, a Constitución daquela vixente (emitida en 1956) outorgáballes aos municipios unha autonomía limitada e sometida, chegado o caso, á Administración Central.

O Código municipal vixente ata 1988 contemplaba catro categorías de municipalidades, establecendo un réxime de tutela en función da categoría, cuxo exercicio correspondía ao INFOM. Por exemplo, as municipalidades de cuarta categoría (cunha poboación inferior a 5.000 habitantes) estaban obrigadas a solicitar a asesoría do instituto para establecer e regular os servizos públicos, fixar taxas por servizos municipais, emitir regulamentos, elaborar os seus presupostos, subscribir contratos para establecer servizos ou construír obras. A tutela

exercida ao longo de case 30 anos sobre a grande maioría de municipios do país (a única excepción era practicamente a Municipalidade de Guatemala) determinou unha cultura institucional que tende a ver os municipios como entidades que non teñen capacidade para administrarse de xeito autónomo.

Ademais da asistencia financeira ás municipalidades, mediante préstamos outorgados con recursos do seu fondo patrimonial, o INFOM executa programas financiados na súa maior parte con recursos procedentes de préstamos e doazóns externas.

c. Secretaría de Planificación e Programación da Presidencia (SEGEPLAN)

Foi fundada en 1955, co nome de Secretaría Xeral do Consello Nacional de Planificación Económica, coa finalidade de planificar as actividades do sector público, en particular as correspondentes ao Goberno Central. O seu labor concretábase especialmente mediante a elaboración de plans de desenvolvemento económico e social de carácter quinquenal, o primeiro dos cales foi o Plan de Desenvolvemento Económico 1955-1960. En 1997 cambiouse o nome polo actual de Secretaría de Planificación e Programación da Presidencia da República.

No artigo 14 da LOE sinálanse as súas funcións, a máis relevante das cales é a indicada na literal m, relativa a «realizar as funcións e atribucións que a Constitución Política lle atribúe ao Órgano de Planificación do Estado e as que a este ou á Secretaría Xeral do Consello Nacional de Planificación Económica lles atribúan outras leis».

Entre as outras funcións asignadas á SEGEPLAN, destacan as seguintes:

- a) Coadxugar na formulación da política xeral do Goberno e avaliar a súa execución.
- b) Diseñar, coordinar e controlar o Sistema Nacional de Proxectos de Inversión Pública e o Sistema Nacional de Financiamento ao preinvestimento.
- c) Integrar e harmonizar os anteprojectos de plans sectoriais recibidos dos ministerios e outras entidades estatais cos anteprojectos remitidos polos consellos de desenvolvemento rexionais e departamentais.
- d) Preparar conxuntamente co Ministerio de Finanzas Públicas, de acordo coa política xeral do Goberno e en consulta cos demais ministerios de Estado, o anteprojecto de presuposto de investimento anual e multianual.
- e) Coordinar o proceso de planificación e programación de investimento público a nivel sectorial, público e territorial.

Á SEGEPLAN correspóndelle, de conformidade co artigo 27 da Lei dos consellos de desenvolvemento urbano e rural (Decreto n.º 11-2002), proporcionarlle ao sistema de consellos de desenvolvemento o apoio técnico para a formulación de políticas, plans e programas orzamentarios.

A SEGEPLAN actualmente fomenta a posta en práctica do Sistema de Planificación Estratégica Territorial (SIMPET). No entanto, nos documentos e presentacións que se divulgaron, non se menciona a coordinación co MAGA e o Ministerio de Ambiente e Recursos Naturais aos que, de conformidade co artigo 29 da LOE, lles corresponde definir conxuntamente a política de ordenamento territorial e de utilización de terras nacionais e promover a administración descentralizada da execución desta política. Cómpre sinalar así mesmo que esta disposición da LOE omite referencias ao mandato constitucional contido no artigo 225, segundo o cal a formulación da política de ordenamento territorial lle corresponde ao Consello Nacional de Desenvolvemento Urbano e Rural.

d. Comisión Presidencial para a Reforma, Modernización e Fortalecemento do Estado e das súas entidades descentralizadas (COPRE)

Creada por Acordo Governativo n.º 346-2004, conta coas seguintes áreas de actuación:

- a) Propostas de reforma: elaboración de anteproxectos de Lei de contratacións do Estado, Lei de servizo civil e Lei de servizo municipal, que xa foron trasladados ao Congreso da República.
- b) Sistema de deslexislación institucional, orientado a derrogar leis obsoletas, en desuso ou que deberon ter vixencia temporal.
- c) Goberno electrónico. Ferramenta baseada nas tecnoloxías de información e de comunicacións para renovar a forma na que o Goberno administra, prové servizos e rende contas aos cidadáns e as súas institucións.
- d) Municipios modelo: proxecto que se executa con tres municipios (San Juan Chamelco, San Juan Comalapa e San Juan la Laguna) orientado á modernización da xestión municipal, á apertura de espazos de participación e ao desenvolvemento económico local.

e. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

O INAP foi creado en xuño de 1980, por Decreto n.º 25-80, como entidade «estatal, descentralizada, semiautónoma, non lucrativa». É definido como «o órgano técnico da Administración Pública, responsable de xerar e lograr que se execute un proceso permanente de desenvolvemento administrativo orientado a mellorar as capacidades das institucións do Estado».

A Axenda Formativa do 2006 inclúe catro compoñentes na área de formación: a Mestría en Administración Pública, que desde 1982 ten recoñecemento académico da USAC; a Xerencia Pública (diplomado en X. P. e carreira técnica curta en administración financeira municipal); Xerencia Social e Diplomados institucionais, que inclúe un diplomado en xestión municipal, executado en coordinación coa SCEP, ANAM e INFOM; e outro en xestión territorial e poboación, coordinado coa SEGEPLAN.

No 2005 creouse dentro do INAP a Escola de Goberno e Xestión Pública, que ten como grupo obxectivo a directores e subdirectores xerais, xerentes e subxerentes de entidades públicas e outros similares.

O 25 de abril do 2006 foi creado o Centro de Estudos e Formación Municipal, que ten como obxectivo capacitar os funcionarios da Administración Pública municipal na execución das novas tarefas que lles corresponden aos municipios como resultado do proceso de descentralización. Ten un consello consultivo integrado por INAP e ANAM e como coexecutores figuran SCEP, SEGEPLAN, INFOM e a CGC.

f. Contraloría Xeral de Contas (CGC)

De acordo co artigo 232 da CPR, a *Contraloría Xeral de Contas (CGC)* «é unha institución técnica descentralizada, con funcións fiscalizadoras dos ingresos, erogacións e en xeral de todo interese tributario dos organismos do Estado, os municipios, entidades centralizadas e autónomas, así como de calquera persoa que reciba fondos do Estado ou faga colectas públicas».

O 14 de maio do 2002 foi emitida a Lei orgánica da *Contraloría Xeral de Contas*, en substitución da lei que databa de 1956. O principal obxectivo da lei é substituír o antigo sistema de glosa, centrado na verificación do cumprimento de requisitos formais, por un sistema integral de auditoría que realice o exame e avaliación das actividades administrativas, financeiras

e de xestión das entidades públicas. Para iso a CGC estrutúrase en dúas áreas: *Subcontraloría* de Probidade e *Subcontraloría* de Calidade do Gasto Público.

Entre as súas atribucións, desenvolvidas no artigo 4 da lei, destacan as seguintes:

- Efectuar o exame de operacións e transaccións financeiro-administrativas a través da práctica de auditorías con enfoque integral.
- Regular o control interno institucional e a xestión das unidades de auditoría interna.
- Avaliar os resultados da xestión dos entes suxeitos a fiscalización baixo os criterios de probidade, eficacia, eficiencia, transparencia, economía e equidade.
- Auditar, emitir ditame e render informe dos estados financeiros, execución e liquidación do Presuposto Xeral de Ingresos e Errogacións do Estado e os das entidades autónomas e descentralizadas, enviándolle os informes correspondentes ao Congreso da República dentro do prazo constitucional.
- Promover de oficio e ser parte actora dos Xuízos de Contas.

A catro anos de vixencia da nova lei obsérvase un melloramento cualitativo do labor da CGC, co abandono lento pero progresivo da práctica da glosa e a posta en marcha do novo sistema previsto na lei mediante, por exemplo, a auditoría de presupostos. Estáselle a outorgar así mesmo unha grande importancia ao tema da capacitación.

O principal problema que se confronta é a diversidade de criterios de interpretación e aplicación das normas por parte dos auditores, que provoca confusión e incerteza nas entidades suxeitas a fiscalización, polo que se sinalou a conveniencia de elaborar manuais de auditoría governamental para acadar unha maior homoxeneidade nos procesos e na interpretación.

g. Coordinadora Nacional para a Redución de Desastres de orixe natural ou provocada (CONRED)

Establecida por Decreto do Congreso n.º 109-96 de 1996, ten como propósito «prever, mitigar, atender e participar na rehabilitación e reconstrución polos danos derivados dos efectos dos desastres». O órgano superior da CONRED é o Consello Nacional, integrado por representantes de 6 ministerios e coordinado polo ministro da Defensa. A coordinadora estrutúrase en 4 niveis: nacional, departamental (presidido polo respectivo gobernador departamental), municipal (presidido polo alcalde de cada municipio) e local (presidido polo alcalde auxiliar de cada comunidade).

Impón a todas as entidades públicas a obriga de participaren en todas aquelas accións que se anticipen á ocorrencia e atendan os efectos dos desastres.

h. Fondos sociais

Os fondos sociais xorden en América Latina na década dos anos oitenta do pasado século impulsados polas institucións financeiras internacionais como instrumentos de carácter temporal, en tanto se concretaban os procesos de reforma do Estado que dotarían de efectiva capacidade de execución os ministerios e outras institucións permanentes, dentro da estratexia de medidas compensatorias para atenuar os negativos impactos dos procesos de axuste estrutural.

Os fondos sociais, establecidos a partir do modelo do fondo boliviano creado en 1987, terían tres características que asegurarían unha maior capacidade de atender as demandas dos sectores menos favorecidos, especialmente rurais: axilidade, transparencia e autonomía. Porén, estas características, salvo a da axilidade en canto á execución de proxectos, non foron unha constante no manexo dos fondos creados polo Estado guatemalteco.

A partir da creación do Fondo Nacional para a Paz en 1991, créanse en Guatemala arredor de 10 fondos, todos eles mediante acordos gubernativos con excepción do Fondo de Inversión Social (FIS), aínda que a maioría non pasou de ser unha asignación presupostaría administrada mediante a figura do fideicomiso.

Os fondos sociais convertéronse nun dos máis importantes instrumentos do investimento público. Entre 1998 e o 2002 manexaron, de media, o 27% do total de recursos de investimento social do Goberno Central.⁸ Os fondos máis importantes son o FONAPAZ, FIS, a Achea aos Consellos Departamentais de Desenvolvemento e o Fondo Guatemalteco para a Vivenda (FOGUAVI).

Nunha proposta presentada no 2001 polas institucións financeiras BID, BM e KFW de Alemaña ao Congreso da República, sinalábanse catro problemas no funcionamento dos fondos, especialmente FIS e FONAPAZ:

- Duplicación de esforzos e uso ineficiente de recursos do Estado.
- Comunidades confundidas e sen participación sistemática.
- Falta de vinculación cos ministerios e insuficiente relación coas municipalidades.
- Énfase na construción de obras con pouca atención ao mantemento e calidade dos servizos.

Adicionalmente, na xa citada *Guía para las Comisiones Departamentales* sinálanse outros problemas:

- Alto grao de discrecionalidade e arbitrariedade na priorización dos investimentos.
- Pouca transparencia na definición dos custos dos proxectos e nos mecanismos e procedementos de adxudicación de contratos.
- Inadecuada calidade e mantemento dalgunhas obras.
- Pouco ou ningún respecto polas directrices e tendencias ministeriais.
- Altos custos de operación.
- Inexistencia de mecanismos para lograr sinerxías entre fondos.

O anterior evidencia que as tres características que xustificaban a creación dos fondos estiveron lonxe de ser acadadas, pois non funcionan como entidades autónomas (acusóuselles de seren as «*cajas chicas*» dos presidentes), nin con transparencia e o custo da axilidade na execución de proxectos é a duplicación de esforzos, a falta de articulación cos investimentos municipais e a mala calidade de moitas obras.

No inicio dun proceso que podería chegar á unificación dos fondos ou á súa especialización temática ou xeográfica, en outubro do 2004 foi creada, por Acordo Gubernativo n.º 332-2004, a Comisión Nacional de Coordinación dos Fondos Sociais, con carácter temporal e como unha instancia dependente da presidencia da República, coa «responsabilidade de recibir, procesar e executar de xeito coordinado os investimentos sociais orientados polas políticas emanadas do Gabinete Social e/ou dos ministerios sectoriais».

A base do proceso constitúea, en cada departamento, a Comisión Departamental de Coordinación dos Fondos Sociais, encabezada polo presidente do CODEDE e integrada unicamente por representantes de entidades públicas, a pesar de que son creadas co carácter de comisións de traballo do respectivo CODEDE. En consecuencia, non se cumpre rigorosamente co mandato establecido no artigo 29 da Lei dos consellos de desenvolvemento urbano e rural, o cal sinala que «os recursos dos fondos sociais asignaranse con base nas políticas, plans e programas priorizados polo sistema de consellos de desenvolvemento», nos consellos dos distintos niveis.

Á parte dos tres fondos que se mencionan a continuación funcionan outros, como o Fondo de Terras (FONTIERRA)⁹, establecido para facilitar o acceso á terra a campesiños que carecen dela mediante mecanismos de mercado, con Q180,3 millóns asignados no 2006; FODIGUA, Q20 millóns; e o Fondo Nacional para a Reactivación da Actividade Agropecuaria (FONAGRO)¹⁰ pertencente ao MAGA, cunha asignación de Q26,9 millóns.

I. Fondo de Inversión Social (FIS)

O FIS foi creado en 1993 por Decreto n.º 13-93 como entidade descentralizada e autónoma, co obxectivo de investir en «actividades que melloren o nivel de vida e as condicións socioeconómicas exclusivamente dos sectores en situación de pobreza e pobreza extrema da área rural do país» (artigo 2 da súa lei de creación), podendo atender programas e proxectos que serán executados polos grupos beneficiarios ou polas entidades que eles designen en áreas como: saúde e nutrición; educación, especialmente nas etapas iniciais de formación; adestramento orientado cara ao traballo produtivo; proxectos produtivos; infraestrutura social e apoio para o melloramento da calidade de vida da poboación; actividades que protexan o medio.

Entre as áreas de traballo para o presente ano figuran: construción de postos de saúde, latrinización, farmacias comunitarias, sistemas de abastecemento de auga potable e de sumidoiros e construción e melloramento de camiños.

O FIS tivo unha asignación de Q379 millóns no 2005. Para o presente ano, ten asignados Q 400 millóns.

A súa vixencia inicial foi de 8 anos, ampliada a 5 adicionais por Decreto n.º 3-2003, que concluíron en xuño do 2006, polo que actualmente se atopa en proceso de liquidación.

II. Fondo Nacional para a Paz (FONAPAZ)

Establecido por Acordo Gobernativo n.º 408-91 en 1991 para atender os 9 departamentos máis afectados polo conflito armado interno: Huehuetenango, Quiché, San Marcos, Sololá, Alta Verapaz, Chimaltenango, Totonicapán, Baja Verapaz e Petén, que constitúen a denominada ZONAPAZ.

Para o presente ano están previstas, entre as áreas de traballo, a ampliación de postos de saúde e de sistemas de auga, o lastrado de rúas, a axuda alimentaria, a construción de centros de abasto e de pontes peonís e o mantemento de camiños veciñais e a construción e mellora da vivenda.

O tema da mellora de asentamentos humanos é atendido por FONAPAZ mediante o Programa de Axuda e Desenvolvemento para Asentamentos Humanos (PAHYD), que executa proxectos no municipio de Guatemala, e a Oficina Rexional Metropolitana, que o fai no resto de municipios do departamento de Guatemala. Con estes municipios estableceuse un proceso de coordinación permanente por medio da ANAM, pero non foi posible facelo coa Municipalidade de Guatemala.

No ano 2005 FONAPAZ tivo unha asignación de Q421 millóns, e para o 2006 asignáronse Q400,4 millóns.

III. Achea aos Consellos de Desenvolvemento Urbano e Rural

Desde 1993 o Goberno destinou recursos para o investimento en comunidades urbanas e rurais cuxa distribución era realizada polos consellos rexionais e departamentais de desenvolvemento. En 1996 emitíuse o Regulamento para a administración do Fondo de Solidariedade para o Desenvolvemento Comunitario (FSDC), contido en Acordo Gobernativo n.º 247-96. O 10 de abril do 2003 foi substituído polo Fondo Departamental para o

Desenvolvemento e a Paz (FODEPAZ) —Acordo Gobernativo n.º 234-2003—, que foi derrogado o 30 de abril do mesmo ano. Desde esa data carécese de normas que regulen o destino e o procedemento para a distribución deses recursos. Para o presente ano, a achega ten asignados Q968, 3 millóns (Q830 millóns no 2005).

IV. Fondo Guatemalteco para a Vivenda (FOGUAVI)

O FOGUAVI foi creado pola Lei de vivenda e asentamentos humanos (Decreto n.º 120-96) como unha institución financeira de segundo piso adscrita ao Ministerio de Comunicacións, Infraestrutura e Vivenda (CIV), para outorgar subsidio directo e facilitar acceso ao crédito a familias en situación de pobreza e pobreza extrema que carecen de vivenda. O subsidio para vivenda nova é de Q15.000, e entre Q8.000 e 12.000 para ampliación ou melloras. No 2005 o FOGUAVI atendeu 25.216 casos (familias) cunha execución de Q264,3 millóns, equivalente ao 100% do asignado (no 2004 a execución foi de soamente o 62%). Para o 2006 ten unha asignación de Q305,4 millóns para investimento. Os programas máis importantes do FOGUAVI son:

- *Construyendo mi Barrio*, ao que se destinaron Q180 millóns no 2005, que conta co apoio da scep e fonapaz e pretende atender 50.000 familias no 2006 e no 2007, con mellora de vivenda e de infraestrutura e equipamento urbano.
- Programa de desmobilizados e desarraigados: no 2004-2005 outorgáronse 3.523 subsidios.
- Atención a poboación de alto risco: realización de obras de mitigación e recolocación de arredor de 12.000 familias que residen en áreas de alto risco.
- Atención a familias afectadas pola tormenta Stan: reconstrución ou construción de vivenda nova para 13.558 familias afectadas en 14 departamentos.

i. Rexistro de Información Catastral (RIC)

O Rexistro de Información Catastral (RIC) foi creado mediante Decreto n.º 41-2005, en cumprimento dun compromiso contido no Acordo sobre aspectos socioeconómicos e situación agraria, relativo ao establecemento dun sistema de rexistro e catastro descentralizado, multiusuario, eficiente, financeiramente sustentable e de actualización doada e obrigatoria, como un elemento indispensable para a seguridade xurídica na tenza da terra «que permita poñer fin á desprotección e despoxo que afectou á poboación campesiña [...] e a plena integración da poboación campesiña na economía nacional».

O RIC é unha entidade autónoma, dirixida por un Consello Directivo presidido polo ministro de Agricultura e integrado, entre outros, por un delegado da ANAM (artigo 10 da Lei do RIC), que ten como obxecto establecer, manter e actualizar o catastro nacional (artigo 2). Entre as súas funcións figura a de «rexistrar e actualizar a información catastral como responsabilidade exclusiva do Estado» (artigo 3).

O artigo 50 establece que o RIC coordinará coas municipalidades as actividades seguintes:

- a) Deseño e execución da campaña de comunicación social previa ao levantamento predial, acompañamento durante o levantamento catastral e a presentación á poboación —exposición pública— antes do peche da análise catastral (comparación da información de campo coa rexistral) dos resultados preliminares.
- b) Delimitación do perímetro da xurisdición municipal, en coordinación coas municipalidades lindeiras.
- c) Adecuación da información catastral municipal, cando existir, ás normas técnicas e legais contidas na Lei do RIC.

- d) O establecemento catastral, cando os municipios non se atopasen nunha área declarada catastral e os concellos municipais correspondentes o solicitasen e o financiasen.
- e) A definición da nomenclatura física dos predios urbanos e rurais.

Conforme o establecido na literal d do artigo 50, as municipalidades que no estean comprendidas nunha área declarada catastral e que estean interesadas na súa realización, deberán cubrir os seus custos, pero as municipalidades e demais entidades estatais están obrigadas, de posuíren información catastral, a poñela a disposición do RIC para que este a utilice nos seus procesos catastrais e determine a posibilidade de incorporala ao Catastro Nacional.

Adicionalmente, a partir da vixencia da lei, as municipalidades e demais entidades estatais que decidan realizar actividades catastrais deberán suxeitarse ás normas definidas polo RIC e coordinarse con este, mediante convenio no cal se deberá establecer a obrigatoriedade de incorporar ao Catastro Nacional a información que obteñan (artigo 75).

Finalmente, a información catastral¹¹ que posúan as municipalidades soamente terá efectos xurídicos se o RIC emite as declaracións de predio catastrado «resultantes da análise catastral e xurídica, cuxa execución é da súa exclusiva e indelegable competencia» (artigo 76).

j. Outros

En relación cos organismos expostos anteriormente, pero cunha incidencia indirecta no proceso de descentralización, podemos salientar as seguintes entidades:

a'. Gobernadores Departamentais

No artigo 227 da CPR sinálase que «o goberno dos departamentos estará a cargo dun gobernador nomeado polo presidente da República». No artigo 42 da LOE indícase que para o nomeamento tomarán en consideración os candidatos propostos polos representantes non estatais do CODEDE respectivo. Os gobernadores dependen da presidencia da República por conduto do Ministerio de Gobernación (art. 46 da LOE). Entre as súas atribucións (art. 47 da LOE) destacan as seguintes:

- a) Representar no seu departamento, por delegación expresa, o presidente da República.
- b) Presidir o CODEDE.
- c) Velar pola efectiva coordinación das políticas dos municipios e das entidades autónomas e descentralizadas coa política xeral do Goberno e coas políticas específicas do ramo ou sector.
- d) Informar os ministros de Estado sobre altas, incumprimento de deberes ou outras accións dos funcionarios e empregados do Goberno Central ou das entidades autónomas e descentralizadas.
- e) Exercer no seu departamento o control e supervisión da Policía Nacional Civil.

b'. Rexistro Nacional das Persoas (RENAP)

O RENAP foi creado o 23 de novembro do 2005, mediante Decreto n.º 90-2005 (publicado no Diario Oficial o 21 de decembro do 2005) «como unha entidade autónoma, de dereito público, con personalidade xurídica, patrimonio propio» que para o cumprimento das súas funcións deberá establecer oficinas en todos os municipios da República (artigo 1).

É a «entidade encargada de organizar e manter o rexistro único de identificación das persoas naturais, inscribir os feitos e actos relativos ao seu estado civil, capacidade civil e demais datos de identificación desde o seu nacemento ata a morte, así como a emisión do Documento Persoal de Identificación» (artigo 2). O seu directorio está integrado por un

maxistrado do Tribunal Supremo Electoral, o ministro de Gobernación e un membro electo polo Congreso (artigo 9).

En virtude desta lei asígnaselle ao RENAP as funcións que lles correspondían ás municipalidades no tocante á administración do Rexistro Civil (artigos 373 do Código Civil e 68, inciso m, do Código municipal) e do Rexistro de Veciñanza (Decreto n.º 1.735 da Asemblea Lexislativa e artigo 14 do Código municipal).

A partir da vixencia da lei do RENAP, toda a información contida nos Rexistros Cívís actuais pasa a formar parte integral deste (artigo 95). Non se indica o prazo para que as municipalidades deixen de atender os devanditos rexistros. A vixencia da lei en canto ao Rexistro de Persoas Naturais, que substituirá os rexistros municipais, foi diferida para o ano 2007.

A substitución da Cédula de Veciñanza deberá efectuarse nun prazo non maior de dous anos contados a partir da data en que se entregue o primeiro Documento Persoal de Identificación (DPI), actividade que se iniciará unha vez conclúa o proceso de empadroamento para o evento electoral 2007 (artigo 92). Para exercer o sufraxio neste evento utilizarase a Cédula de Veciñanza (artigo 91).

Despois de 90 días de vixencia da Lei, queda a cargo do Ministerio de Gobernación a inscrición e rexistro das fundacións, asociacións cívís, asociacións de municipalidades e mancomunidades, xuntas escolares e COEDUCAS, Organizacións non Gobernamentais, cooperativas, grupos asociativos de xestión de solución e habitacional, debendo solicitar a información dos diferentes Rexistros Cívís e poñer en marcha os mecanismos e procedementos para a súa inscrición (artigo 102).

O devandito ministerio instituíu o Rexistro das Persoas Xurídicas, mediante Acordo Ministerial n.º 649-2006 do 24 de maio do 2006 onde se establece, entre outras disposicións, que lles corresponde ás gobernacións departamentais a recepción de todas as xestións relacionadas coas persoas xurídicas mencionadas para trasladalas ao devandito rexistro. O Decreto n.º 31-2006 exceptúa da aplicación do artigo 102 o rexistro, autorización e inscrición das asociacións de veciños, asociacións comunitarias e asociacións das comunidades indíxenas.

3.1.3. Roles e competencias dos ministerios

Entre as atribucións xerais dos ministros, o artigo 27 da LOE establece:

- a) Exercer a reitoría dos sectores relacionados co ramo baixo a súa responsabilidade e planificar, executar e avaliar as políticas públicas do seu sector en coherencia coa política xeral do Goberno.
- b) Desconcentrar e descentralizar as funcións e servizos públicos que corresponden ao seu ramo e propoñer os mecanismos para que o Goberno asuma para si, nun plan subsidiario, o financiamento dos devanditos servizos cando así corresponda delegar as funcións de xestión administrativa, execución e supervisión.
- c) Na execución da política xeral do Goberno, coordinar os esforzos dos órganos da Administración Pública, baixo a súa responsabilidade, coas gobernacións departamentais, as municipalidades, sector produtivo, entidades privadas e a comunidade, respectando en todo caso a autonomía municipal.

O artigo 23 da LOE indica que os ministros, no exercicio da reitoría sectorial, teñen «un papel coordinador e facilitador da acción do sector ou sectores baixo a súa responsabilidade, para o cal deben coordinar esforzos e propiciar a comunicación e a cooperación entre as diferentes institucións públicas e privadas que corresponda».

a. Ministerio de Ambiente e Recursos Naturais

Ao Ministerio de Ambiente e Recursos Naturais (MARN) correspóndenlle, conforme o artigo 29 bis da LOE, as seguintes funcións:

- a) Formular participativamente a política de conservación, protección e mellora do medio e dos recursos naturais.
- b) Formular as políticas para a mellora e modernización da administración descentralizada do SIGAP, así como para o desenvolvemento e conservación do patrimonio natural do país.
- c) Formular, en coordinación co MAGA, a política sobre a conservación dos recursos pesqueiros e solo.
- d) Incorporar o compoñente ambiental na formulación da política económica e social do Goberno.
- e) Diseñar, en coordinación co MINEDUC, a política nacional de educación ambiental e vixiar por que se cumpra.
- f) Exercer as funcións normativas de control e supervisión en materia de ambiente e recursos naturais.
- g) Definir as normas ambientais en materia de recursos non renovables.
- h) Formular a política para o manexo do recurso hídrico.
- i) Controlar a calidade ambiental, aprobar as avaliacións de impacto ambiental e practicalas en caso de risco ambiental.
- j) Elaborar as políticas relativas ao manexo de cuncas hidrográficas, zonas costeiras, océanos e recurso mariños.
- k) Promover e propiciar a participación equitativa de homes e mulleres, persoas naturais ou xurídicas, e das comunidades indíxenas e locais no aproveitamento e manexo sustentable dos recursos naturais.
- l) Elaborar e presentar anualmente o informe ambiental do Estado.
- m) Promover a conciencia pública ambiental e a adopción do criterio de precaución.

O marco legal de funcionamento do MARN intégrano adicionalmente, entre outras, as seguintes leis:

- Lei de protección e melloramento do medio (Decreto n.º 68-86).
- Lei forestal (Decreto n.º 101-96).
- Lei de áreas protexidas (Decreto n.º 4-89).
- Lei xeral de caza (Decreto n.º 36-04).

En materia de desconcentración, o MARN outórgalle prioridade ao fortalecemento das súas delegacións departamentais. Tocante á descentralización, fórmulanse como pasos previos o fortalecemento da institucionalidade ambiental, a clarificación do marco de competencias, definir os criterios e mecanismos para descentralizar e desconcentrar e, a través das súas oficinas departamentais, dar asistencia técnica ás municipalidades para fortalecer a capacidade de atención das súas competencias ambientais.

Aínda non se definiu que competencias do ministerio poderían ser obxecto de transferencia no marco do cumprimento da LGD e posta en práctica da PND, pero nun documento elaborado para a SCEP indícase que «as competencias susceptibles de descentralización son as que por lei o Código municipal asigna aos gobernos locais» (Mazariegos, s.f.).

b. Ministerio de Comunicacions, Infraestrutura e Vivenda

Correspóndelle ao Ministerio de Comunicacions, Infraestrutura e Vivenda (CIV), conforme o establecido no artigo 30 da LOE, as seguintes funcións:

- a) Administrar de forma descentralizada e subsidiaria ou contratar a provisión dos servizos de deseño, construción, rehabilitación e mantemento e supervisión da infraestrutura ao seu cargo.
- b) Propoñer ao Organismo Executivo as normas técnicas relativas ás obras públicas, para o que se coordinará cos ministerios correspondentes.
- c) Propoñer e executar os instrumentos normativos dos sistemas de transporte terrestre, fluvial, marítimo e aéreo, así como as frecuencias radiais e televisivas, de telecomunicacións, correos e telégrafos.
- d) Administrar de xeito descentralizado o relativo ao aproveitamento e explotación do espectro radioeléctrico.
- e) Crear e participar na administración dos mecanismos financeiros para a construción, rehabilitación e mantemento das obras públicas.
- f) Administrar a contratación, concesión e outras formas descentralizadas de prestación dos servizos públicos ao seu cargo e supervisar a súa execución.
- g) Exercer a autoridade portuaria e aeroportuaria nacional.
- h) Exercer a reitoría do sector público a cargo da execución do réxime xurídico relativo á vivenda e asentamentos humanos, e administrar de xeito descentralizado os mecanismos financeiros do sector público para propiciar o desenvolvemento habitacional do país.
- i) Formular a política nacional de vivenda e asentamentos humanos e avaliar a súa execución.
- j) Coordinar as accións das institucións públicas que desenvolvan programas e proxectos de vivenda e asentamentos humanos.

As principais leis que complementan a lexislación sobre as funcións do CIV son as seguintes:

- Lei de vivenda e asentamentos humanos (Decreto n.º 120-96).
- Lei de transportes (Decreto n.º 253, do 9 de xuño de 1946) e o Regulamento do servizo de transporte extraurbano de pasaxeiros por estrada (Acordo Gobernativo n.º 42-94).
- Lei xeral de telecomunicacións (Decreto n.º 94-96).
- Lei reguladora do uso e captación de sinais vía satélite e a súa distribución por cable (Decreto n.º 41-92).
- Lei orgánica da empresa portuaria Quetzal (Decreto Lei n.º 100-85).
- Lei orgánica da empresa portuaria nacional Santo Tomás de Castilla (Decreto n.º 4-93).
- Lei de aviación civil (Decreto n.º 93-2000).
- Lei orgánica da Empresa Guatemalteca de Comunicacions (Decreto n.º 14-71).
- Código Postal da República de Guatemala (Decreto n.º 650)

Na consulta realizada co CIV indicouse que unha parte importante das funcións que a LOE e outras leis lle asignan ao CIV teñen unha dimensión e un alcance de carácter nacional ou son atendidas por entidades descentralizadas, como o transporte extraurbano de pasaxeiros —entre dous ou máis municipios—, a cargo da Dirección Xeral de Transportes extraurbanos; a SIT no caso das telecomunicacións; a administración dos portos, a cargo das respectivas

empresas portuarias; o servizo de correos, adxudicado a unha empresa privada; o transporte aéreo, regulado pola Dirección Xeral de Aeronáutica Civil... Polo que á parte da infraestrutura viaria, non se considera que outras actividades sexan susceptibles de descentralización cara aos municipios.

c. Ministerio de Educación

O artigo 33 da LOE contén as funcións do Ministerio de Educación (MINEDUC):

- a) Formular e administrar a política educativa velando pola calidade e a cobertura dos servizos educativos públicos e privados.
- b) Coordinar co CIV as propostas para formular e poñer en vigor as normas técnicas para a infraestrutura do sector.
- c) Velar por que o sistema educativo do Estado contribúa ao desenvolvemento integral da persoa.
- d) Coordinar esforzos coas universidades e outras entidades educativas para acadar a mellora cualitativa do sistema educativo.
- e) Coordinar e velar polo axeitado funcionamento dos sistemas de alfabetización, planificación, investigación, avaliación, capacitación de docentes e persoal do maxisterio, e educación intercultural.
- f) Promover a autoxestión educativa e a descentralización dos recursos económicos para os servizos de apoio mediante a organización de comités educativos, xuntas escolares e outras modalidades en todas as escolas oficiais públicas, así como aprobarlles os seus estatutos e recoñecer a súa personalidade xurídica.
- g) Administrar de xeito descentralizado e subsidiario os servizos de elaboración, produción e impresión de textos, materiais educativos e servizos de apoio.
- h) Formular a política de bolsas e administrar de xeito descentralizado o sistema de bolsas de estudo que outorga o Estado.

As principais leis relacionadas coas funcións do MINEDUC son:

- Lei de educación nacional (Decreto n.º 12-91).
- Lei de dignificación e catalogación do maxisterio nacional (Decreto n.º 1485).
- Lei de administración de edificios escolares (Decreto n.º 58-98).
- Lei de idiomas nacionais (Decreto n.º 19-2003).
- Lei de defensa do idioma español (Decreto n.º 1483).
- Lei de alfabetización (Decreto n.º 43-86).

No documento *Nuevo Modelo de Gestión de los Recursos Educativos* colócase no centro do modelo a escola, definida como «a comunidade de aprendizaxe descentralizada, onde se realizan os procesos educativos con autonomía relativa para impulsar os proxectos de educación que respondan ás necesidades locais». Nun esquema titulado «Estrutura fundamental do novo modelo de xestión educativa» non se mencionan nin se asignan funcións aos gobernos municipais (MINEDUC, 2005).

A comunidade educativa debe asumir as competencias relacionadas coa fixación do calendario e horario educativo, o currículo, o recrutamento de docentes e directores, o despedimento ou destitución de docentes e directores, a selección dos programas de apoio ofrecidos na escola e a administración da infraestrutura e do presuposto.

Con respecto á disposición do artigo 68 do Código municipal, que inclúe a «xestión da educación pre primaria e primaria» entre as competencias propias do municipio, o MINEDUC considera que «non se aclara a que acepción de xestión se refire, xa que noutras literais esta-

blece competencias de administración ou de prestación de servizos, e mesmo se refire a xestión e administración» (MINEDUC, 2005).

Nunha entrevista, un asesor do MINEDUC indicou que actualmente se traballa na subscripción de convenios de traballo conxunto coas municipalidades, orientados cara á ampliación da cobertura da educación primaria. Nestes convenios asígnaselles ás municipalidades a función ou responsabilidade de proporcionar información sobre as necesidades educativas do seu respectivo municipio e a xestión da infraestrutura e equipamento. O MINEDUC achega aos docentes e as municipalidades os recursos para infraestrutura ou a xestión conxunta ante os fondos sociais. Actualmente formalizáronse convenios con arredor de 30 municipalidades.

No 2004 numerosas municipalidades subscribiron convenios co MINEDUC para que este absorbese os docentes contratados polas municipalidades, en canto estas se comprometían a investir en infraestrutura. En entrevistas e reunións con alcaldes municipais, estes manifestaron que o MINEDUC non cumpriu con eses convenios.

d. Ministerio de Gobernación

As funcións que o artigo 36 da LOE asigna a este ministerio son:

- a) Compilar e publicar ordenadamente os códigos, leis e regulamentos.
- b) Aprobar os estatutos das fundacións e outras formas de asociación.
- c) Exercer a vixilancia e supervisión dos montes de piedade, rifas e loterías, salvo o disposto por leis específicas.
- d) Administrar de xeito descentralizado os rexistros e sistemas de documentación de identidade cidadá baixo a súa xurisdición.
- e) Dar cumprimento ás resolucións emanadas dos tribunais de xustiza no que lle compete.
- f) Prestar o servizo de notariado do Estado a través do escribán de Cámara e de Goberno.
- g) Atender o relativo á impresión de publicacións de carácter oficial.
- h) Velar pola eficiente administración dos rexistros públicos sometidos á súa xurisdición.
- i) Representar, no seo da Administración Pública, o presidente e coordinar as súas relacións cos gobernadores departamentais.
- j) Formular e executar a política en materia migratoria.
- k) Administrar o rexistro, control e documentación dos movementos migratorios.
- l) Controlar o rexistro das armas de fogo e a identificación dos seus propietarios.
- m) Elaborar e aplicar plans de seguridade pública e encargarse do mantemento da orde pública e a seguridade das persoas e dos seus bens.
- n) Conducir os corpos de seguridade pública do Goberno.
- o) Elaborar e aplicar as políticas de intelixencia civil.
- p) Administrar o réxime penal do país, agás no asignado a outros órganos do Estado.

As principais leis que se relacionan coas funcións do Ministerio de Gobernación son as seguintes:

- Lei da Policía Nacional Civil (Decreto n.º 11-97).
- Lei de tránsito (Decreto n.º 132-96).
- Lei de migración (Decreto n.º 95-98).
- Lei de policía particulares (Decreto n.º 73-70).
- Lei da dirección xeral de intelixencia civil (Decreto n.º 71-2005).
- Lei do sistema penal (Decreto n.º 33-2006).

- Lei contra a delincuencia organizada (Decreto n.º 21-2006)

O Ministerio de Gobernación é a autoridade ante que se deben someter os conflitos de límites que xurdan entre dous ou máis municipios, dispoñendo de 6 meses para solicitar os antecedentes e información necesaria para que a presidencia lle traslade ao Congreso a iniciativa de lei correspondente (art. 24 do Código municipal). Tamén lle corresponde recibir da gobernación departamental respectiva as solicitudes de creación dun municipio, dispoñendo de 6 meses para trasladarlle o seu ditame á presidencia, quen nun prazo de 30 días, se o considerar pertinente, lle trasladará ao Congreso a iniciativa do caso (arts. 29 e 30 do Código municipal).

Nunha Orde Xeral do Director da PNC, con data 14 de xullo de 1999¹², establecéronse as xuntas locais de seguridade (JLS), que funcionarían en cada poboación na que tivese presenza a PNC. As xuntas son copresididas polo alcalde municipal e un veciño honorable e teñen como misión proporcionar apoio, formación e achegamento entre a policía e a poboación.

No 2004 foi creado o Viceministerio de Apoio Comunitario, que ten ao seu cargo o enlace coas comunidades. Actualmente, segundo información proporcionada polo devandito viceministerio, atópase na transición das JLS ás comisións de seguridade dos COMUDE e CODEDE con fundamento na Lei dos consellos de desenvolvemento urbano e rural, que faculta os consellos a conformar comisións de traballo (artigo 24), e na LGD. Estas comisións terían ao seu cargo a definición de políticas de seguridade, así como funcións de información e prevención.

Conforme o indicado por funcionarios entrevistados, non é posible nin recomendable descentralizar a parte operativa da Policía Nacional Civil (PNC), polo que a única función que consideran viable é a de prevención, que require un achegamento á poboación para ter un maior grao de eficacia.

A Lei de tránsito (artigo 7) faculta o Ministerio de Gobernación a trasladar ou contratar funcións que competen ao Departamento de Tránsito con entidades públicas ou privadas, mediante a subscripción dun convenio, reservándose o dereito de consideralo rematado en calquera momento, sen responsabilidade ningunha da súa parte, por incumprimento ou incapacidade da outra parte ou por motivos de seguridade nacional. Actualmente 13 municipalidades asumiron o control do tránsito e 29 teñen a súa solicitude en trámite.

e. Ministerio de Saúde Pública e Asistencia Social

Ao Ministerio de Saúde Pública e Asistencia Social (MSPAS) correspóndenlle, conforme o artigo 39 da LOE, as funcións seguintes:

- a) Formular e dar seguimento á política e plans de saúde pública e administrar de xeito descentralizado os programas de promoción, prevención, rehabilitación e recuperación da saúde, propiciando a participación pública e privada.
- b) Propoñer as normas técnicas para a prestación de servizos de saúde e coordinar co CIV as propostas de normas técnicas para a infraestrutura do sector.
- c) Propoñer a normativa de saneamento ambiental e vixiar a súa aplicación.
- d) Realizar estudos e propoñer as directrices para a execución de programas de vixilancia e control epidemiolóxico.
- e) Administrar de forma descentralizada o sistema de capacitación e formación de recursos humanos no sector saúde.
- f) Velar polo cumprimento dos tratados e convenios internacionais relacionados coa saúde en casos de emerxencia por epidemias e desastres.

O marco legal do funcionamento do MSPAS está integrado, ademais de polas normas antes mencionadas, por numerosas leis entre as que cómpre destacar:

- Código de saúde (Decreto n.º 90-97). Este código contén normas relativas ao funcionamento do Consello Nacional de Saúde —no cal participa un representante da anam—, prevención e control de enfermidades, saúde e ambiente, venda de alimentos, produtos farmacéuticos, accións de rehabilitación da saúde e sancións, entre outras.
- Lei de accesibilidade aos medicamentos (Decreto n.º 69-98).
- Lei xeral de enriquecemento de alimentos (Decreto n.º 44-92).
- Lei de servizos de medicina transfusional e bancos de sangue (Decreto n.º 87-97).
- Lei para a disposición de órganos e tecidos (Decreto n.º 91-96).
- Lei xeral para o combate do virus de inmunodeficiencia humana —VIH— e da síndrome de inmunodeficiencia adquirida —SIDA— e para a promoción, protección e defensa dos dereitos humanos ante o VIH/SIDA (Decreto n.º 27-2000).

Na proposta da Axenda Nacional de Saúde, que foi obxecto dun proceso de consulta con integrantes dos consellos de desenvolvemento e institucións vinculadas ao sector saúde e que será validada no Foro Nacional que se realizará proximamente, un dos obxectivos estratéxicos é «ter descentralizado o 100% da xestión dos servizos de atención primaria en saúde ás municipalidades do país para o ano 2015».

Ata o momento, as accións do MSPAS en materia de desconcentración e delegación, así como de participación de organizacións non gobernamentais, organizacións comunitarias e municipalidades na prestación de servizos de saúde, pódense resumir do xeito seguinte:

- Desconcentración cara ás áreas de saúde —unidades que xeralmente coinciden coas xurisdicións departamentais— da elaboración dos seus presupostos, incluíndo os recursos para o funcionamento dos hospitais da súa xurisdición (art. 84 do Regulamento orgánico interno do MSPAS).
- Desconcentración cara ás áreas de saúde e hospitais da execución dos seus respectivos presupostos (art. 84 do ROI).
- Desconcentración cara ás áreas de saúde do control da execución dos seus presupostos, incluíndo os dos hospitais e os recursos asignados a organizacións non gobernamentais e comunitarias (art. 85 do ROI).
- Desconcentración cara ás áreas de saúde e hospitais do proceso de recrutamento e selección dos recursos humanos (art. 89 do ROI).
- Desconcentración cara ás áreas de saúde e distritos municipais da aplicación do réxime de sancións por infracción das normas sanitarias (art. 91 do ROI).
- Desconcentración da autorización de establecementos de venda de alimentos cara aos distritos municipais (art. 92 do ROI).
- Delegación da execución do Programa de Extensión de Cobertura (PEC) a organizacións non gobernamentais, seleccionadas mediante concurso, que atenden 3,8 millóns de persoas e teñen asignados para este ano Q236 millóns en concepto de achegas (MINFIN, 2005).
- Participación de padroádegos privados na administración e prestación de servizos en hospitais nacionais.
- Traslado da administración de postos de saúde cara a algunhas municipalidades mediante convenios específicos.

- Participación das municipalidades nos procesos de consulta para a instalación, construción e equipamento de centros de atención materno infantil (CAIMI), centros de atención permanente (CAP) e centros de urxencias médicas (CUM), así como apoio ao funcionamento de servizos mediante a contratación de persoal, dotación de equipo e medicamentos, construción ou mantemento de instalacións físicas.

4. ESTRATEXIAS DE ACTUACIÓN PARA AVANZAR NO FORTALECEMENTO MUNICIPAL E A DESCENTRALIZACIÓN EN GUATEMALA

No momento de enfrontármonos a esta cuestión hai que distinguir dous campos diferenciados. O eixe principal de actuación non pode ser outro que apostar por fortalecer os municipios no exercicio das súas competencias propias. Hoxe en día calquera estratexia de ámbito municipal debe pasar por facer fortes as municipalidades de Guatemala no conxunto de competencias que legalmente teñen atribuídas. É o único xeito de que os cidadáns teñan confianza nas súas corporacións locais. O segundo ámbito de actuación municipal que se está a desenvolver en Guatemala é o do proceso de descentralización. Esta segunda vía de traballo debe ser relegada a un segundo plano; non abandonada, porque a descentralización constitúe unha política de Estado que arranca da Constitución e do conxunto dos Acordos de Paz, pero para que este proceso avance de forma firme é necesario que se redefina a estratexia que ata agora se seguiu.

As medidas que deben ser adoptadas pódense dividir en medidas a curto prazo e a medio ou longo prazo. O curto prazo —as urxentes— tería sido o período de tempo comprendido entre setembro do 2006, data en que se rematou a consultoría internacional orixe do presente estudo, e a celebración das eleccións presidenciais e municipais en Guatemala, cuxa segunda volta se produciu o pasado 4 de novembro do 2007. O medio prazo comprendería a duración da próxima lexislatura, é dicir, serían os seguintes catro anos. As medidas para o longo prazo estarían condicionadas polos resultados que se poidan obter antes e situaríanse nun horizonte de cinco anos ou máis.

4.1. Medidas propostas para o curto prazo

Partindo de que a estratexia principal que se vai seguir é a de potenciar que as municipalidades sexan capaces de exercitar axeitadamente as súas propias competencias, as medidas que deben ser adoptadas poderíanse agrupar do seguinte xeito:

4.1.1. Medidas tendentes a mellorar o financiamento municipal

Na anterior lexislatura estíbbase a tramitar no Congreso da República un Proxecto de lei do código tributario municipal, que non foi finalmente aprobado. A posición da SCEP chocabá cos intereses do Ministerio de Finanzas, que vía con receo como un aumento da capacidade tributaria local podía supoñer unha mingua grave para os ingresos estatais debido á prohibición constitucional da dobre imposición, que é interpretado dun xeito moi estrito pola Corte de Inconstitucionalidade. Propúxose o pulo á reforma do Código municipal, no capítulo relativo ás finanzas municipais, para incluír nel definicións máis exactas sobre as figuras non tributarias municipais: a) o feito xerador da taxa administrativa; b) o feito xerador da taxa por servizos públicos municipais, c) o feito xerador da contribución por melloras ou achega compensatoria e d) o feito xerador da renda por bens do municipio, definindo o uso común ou uso non común dos devanditos bens.

No caso da taxa debían tomarse como base as últimas sentenzas da Corte de Constitucionalidade, que a define do seguinte xeito:

«Respecto das taxas, cuxa creación si é competencia das corporacións municipais, hai consenso en que se trata de prestacións en diñeiro ou pecuniarias esixidas pola contraprestación dunha actividade de interese público ou un servizo público. O feito xerador será unha actividade estatal ou municipal determinada, relacionada concretamente co contribuínte, o que a distingue claramente do arbitrio que contén unha actividade xeral non relacionada en forma directa con el»¹³. «Por iso nas taxas, como relación de cambio danse os elementos de: pagamento voluntario dunha prestación en diñeiro fixada de antemán e unha contraprestación dun servizo público. O feito xerador é unha actividade estatal ou municipal determinada relacionada concretamente co contribuínte, o que a distingue claramente do arbitrio que contén unha actividade xeral non relacionada concretamente co contribuínte» (sentenza de data dezasete de xaneiro do dous mil tres, ditada dentro dos expedientes acumulados 491-2002, 678-2002, 708-2002 e 762-2002)¹⁴.

Defínese como unha actividade de interese público e o feito xerador é unha actividade municipal determinada relacionada concretamente co contribuínte, corrixindo deste xeito unha primeira xurisprudencia máis restritiva da propia Corte de Constitucionalidade que soamente facía referencia á contraprestación dun servizo público. Deste xeito permite que se amplíe o feito xerador da taxa en relación coa emisión de licenzas de construción —onde o ben xurídico tutelado é a certeza para o veciño que solicita a licenza de construción de que os planos enchan os requisitos mínimos de construción oficialmente establecidos (normas FHA)— coa licenza de funcionamento dun negocio (o ben xurídico tutelado é a saúde e a moral pública) e ambas as dúas actividades municipais relaciónanse directa e unicamente co contribuínte ou usuario que solicita a autorización municipal.

Se esta iniciativa non prosperaba propoñíase intentar polo menos aprobar unha lei, por exemplo modificando o propio CM, pola que se actualizarían os arbitrios municipais que levan conxelados desde hai décadas, o que fai que as municipalidades recaden unhas cantidades ridículas por eles. E esta actualización, en virtude do principio de legalidade tributaria, soamente a pode facer o lexislador.

4.1.2. Medidas dirixidas a establecer un sistema de acceso ao servizo civil municipal que garanta a cualificación dos servidores públicos mediante un sistema previo de acreditación e unha carreira administrativa

A situación do Proxecto de lei de servizo municipal, que tamén se atopaba en sede parlamentaria, era semellante. O proxecto pretendía centralizar a posibilidade de nomear os empregados municipais, polo que contaba co rexeitamento expreso das municipalidades a través da ANAM. Este Proxecto de lei de servizo municipal contemplaba a creación dun novo ente, a Secretaría Municipal do Servizo Civil (SEMUSEC), que sería sufragado por cada unha das municipalidades en forma alícuota, é dicir, en partes iguais polas 332 municipalidades que actualmente existen. Esta medida atentaba claramente co principio de autonomía municipal. Propoñía a busca dun punto de equilibrio entre a potestade dos concellos municipais de nomear os seus empregados e a esixencia de que teñan unha titulación e unha capacitación axeitada para o seu cargo.

En relación coa capacitación municipal apoioouse o labor que se está a facer para revitalizar a RENICAM. Houbo dúas iniciativas interesantes nesta materia: en primeiro lugar, a creación do Centro de Estudos e Formación Municipal (CEMUNI) dentro do INAP como órgano que persegue a formación e asistencia técnica ás autoridades e empregados municipais e a investigación e difusión de boas prácticas na xestión administrativa; así mesmo, no verán do 2006 volveuse facer operativa a RENICAM, a instancias do INFOM. Cómpre salientar a II Reunión de Coordinación Interinstitucional da RENICAM, celebrada o 9 de agosto do 2006, na que o subsecretario de descentralización expuxo a necesidade de que arredor da RENICAM se organice toda a capacitación municipal, para o que se estableceron as seguintes liñas base de traballo:

- 1) Capacitación de candidatos a alcaldes municipais.
- 2) Estimular a carreira administrativa municipal, principalmente dirixida a tesoureiros e secretarios municipais. A consultoría considera que se deben agregar: coordinadores de OMP, xuíces de Asuntos Municipais e encargados ou coordinadores de Servizos Públicos Municipais, xa que só reducilos aos 2 cargos mencionados é seguir reproducindo o esquema tradicional, onde o secretario e o tesoureiro constituían o poder fáctico nas municipalidades.
- 3) Sistematización de boas prácticas municipais.
- 4) Fortalecemento das OMP e creación e/ou fortalecemento das AFIM, UDAIM.
- 5) Utilización da ferramenta SIAF-SAG.
- 6) Plans de desenvolvemento integral municipal e estudos técnicos financeiros.
- 7) Fortalecemento na xestión de mancomunidades de municipios.

En relación coa carreira administrativa municipal, é salientable o esforzo do Goberno para realizar o censo denominado Actualización Datos Laborais e Persoais no Sector Público Nacional e Municipal, nunha primeira fase no departamento de Guatemala e os seus 17 municipios. Esta actividade levouse a cabo do 11 de setembro do 2006 ao 10 de outubro do 2006. Neste censo pódese recoller unha información valiosa para a base de datos para a RENICAM.

Un aspecto operativo da reactivación da RENICAM é a incorporación das ONG que teñen entre os seus obxectivos ou mandatos intervencións no municipio, sexa desde o goberno municipal, organización comunitaria ou organizacións sociais. Deste xeito a oferta de capacitación vaise realizar non só desde as institucións públicas ou proxectos de cooperación, senón tamén desde a oferta privada.

Sería un gran logro que todas as entidades con responsabilidades en materia de formación dos empregados municipais se puxesen de acordo para aprobaren, antes de que remate esta lexislatura, o chamado Plan Nacional de Capacitación Municipal. De se lograr, o sistema de capacitación dos empregados municipais en Guatemala asentaría sobre unhas bases sólidas.

O obxectivo desta medida é a cualificación permanente do servizo civil municipal que debe tender a converterse nun sistema obrigatorio para os municipios ao seleccionaren ou contrataren persoal. Trátase dun obxectivo prioritario absoluto da política de descentralización e fortalecemento municipal, pois a incapacidade endémica do servizo municipal supón un estreito colo de botella que condiciona todo o proceso.

A articulación do sistema de acreditación deberá partir da RENICAM (Rede Nacional de Capacitación Municipal, liderada por ANAM e INFOM e na que participan INAP, SCEP, COPRE,

CGC, etc.) e do PLANACAM (Plan Nacional de Capacitación Municipal, que o art. 20 da Lei xeral de descentralización atribúe á SCEP xunto con INFOM e INAP). Estas iniciativas reactiváronse actualmente baixo o pulo de ANAM e INFOM e é conveniente apoialas e dirixilas.

4.1.3. Medidas normativas para mellorar a xestión dos servizos municipais de subministración de auga potable, de vertedura de augas fecais e de recollida e tratamento de lixos

A dificultade que existía para poder introducir reformas legais a curto prazo non significaba, no entanto, que non se puidesen adoptar medidas normativas para favorecer o fortalecemento municipal. Estas podíanse levar a cabo, polo menos, en relación coa xestión dos servizos municipais de subministración de auga potable, de vertedura de augas fecais e de recollida e tratamento de lixo.

Era urxente que o Goberno desenvolvese por vía regulamentaria o réxime legal que o Código de saúde establece en relación coa subministración de auga potable, as verteduras líquidas aos ríos e a xestión dos refugallos sólidos. Trátase dunha competencia municipal que constitúe un servizo básico para os cidadáns e que carece dunha regulación completa. Esta lagoa tampouco podía ser cuberta polas ordenanzas municipais. Por outra banda, dada a importancia que estas dúas competencias teñen para frear a crecente contaminación dos recursos naturais en Guatemala, non se podía agardar ata unhas futuras —e moi desexables— leis de augas ou de escouras sólidas.

Tamén se propuxo unha revisión e actualización do regulamento de requisitos mínimos e os seus límites máximos permisibles de contaminación para a descarga de augas servidas, aprobado polo Acordo Gobernativo 60-89 do 7 de febreiro de 1989, que é anterior ao Código de saúde vixente. A vantaxe que presentaba esta medida era que a aprobación destes regulamentos só dependía do Goberno, polo que se podía facer antes de que rematase a lexislatura con vontade política.

4.1.4 Apoio á constitución de mancomunidades para a xestión eficiente de servizos municipais

A cooperación intermunicipal constitúe unha vía moi eficaz para mellorar a prestación dos servizos municipais. O Código municipal formula dúas formas ou modalidades de asociación municipal: as asociacións de municipalidades e a asociación de municipios en mancomunidades. Malia que en ambos os dous supostos se faculta ás dúas modalidades de asociación para a formulación, execución e seguimento de plans, programas, proxectos ou a planificación, execución e avaliación de obras e a prestación de servizos da súa competencia, debería impulsarse que as asociacións de municipalidades se constituían e especialicen na defensa dos intereses municipais (análise e propostas de modificacións ao marco xurídico, busca de recursos financeiros, fomento de programas de capacitación e asistencia técnica, a carreira administrativa municipal, en suma o fortalecemento e defensa da autonomía municipal) e que as asociacións de municipios ou mancomunidades se especialicen en todo o relacionado con plans, programas, proxectos, execución de obras e prestación de servizos. Servizos que, pola súa importancia e esforzo financeiro, deben ser prestados en forma mancomunada, dado que esta segunda forma de asociación municipal garante que sexan sustentables os proxectos, obras ou servizos con independencia dos cambios políticos.

O CM prevé tres fins distintos para a constitución de mancomunidades: «a formulación común de políticas públicas municipais, plans, programas e proxectos, a execución de obras e a prestación máis eficiente de servizos da súa competencia». Esta última finalidade é a máis idónea para crear unha mancomunidade xa que os municipios, ao unírense, van poder prestar un mellor servizo, xa que se beneficiarán dos efectos das economías de escala. É necesario que as mancomunidades que se creen sexan sustentables económica e politicamente.

Porén, existe un risco en relación coas mancomunidades que debe ser advertido: normalmente son os municipios máis dinámicos os que se mancomunan. Apostando decididamente por estes entes de cooperación intermunicipal e dándolles un financiamento privilexiado, municipios con máis necesidades poden ser privados de financiamento.

4.1.5. Medidas para mellorar o tratamento da documentación administrativa polas municipalidades

Para mellorar a xestión administrativa dos municipios debe fomentarse a creación en cada un deles, onde aínda non os houber, dun arquivo de documentación municipal dependente do secretario no que se integren:

- Os materiais subministrados aos servidores públicos municipais con ocasión das capacitacións en que participen.
- Os manuais de boas prácticas e outros documentos de análoga natureza que lles remitan aos municipios os órganos e entidades do Organismo Executivo.
- Os produtos documentais que lle faciliten ao municipio a cooperación internacional.

O obxectivo é lograr a permanencia de fondos documentais que garantan a cualificación de novos servidores públicos cando haxa cambios de goberno e de persoal e, en consecuencia, facilitar a xestión administrativa.

4.1.6. Pulo á constitución de consellos comunitarios de desenvolvemento e de consellos asesores indíxenas

O sistema de consellos de desenvolvemento constitúe unha das pezas clave do sistema político guatemalteco. Trátase dunha vía de participación directa dos cidadáns nos asuntos públicos que lles atinxen. A súa existencia pode servir, en parte, para compensar a debilidade que teñen os partidos políticos neste país.

Debe prestarse todo o apoio posible á constitución de COCODES naquelas comunidades que aínda non se organizaron. Para paliar os efectos negativos que o traslado do Rexistro das Persoas Xurídicas aos departamentos pode provocar para a formación destes consellos, o Ministerio de Gobernación debería emitir unha resolución pola que uniformase e simplificase a actuación de todos os departamentos.

Igualmente é necesario que se alenten os esforzos para integrar a poboación indíxena no sistema de consellos de desenvolvemento. En particular, coa constitución dos consellos asesores indíxenas onde houbese comunidades indíxenas.

Non obstante, sería máis conveniente modificar o Regulamento da lei dos consellos de desenvolvemento para introducir unha regulación máis clara e segura da creación, constitución e réxime de funcionamento dos consellos comunitarios de desenvolvemento (COCODES), que actualmente presenta tal grao de indeterminación que permite conferirlles grandes doses de lexitimidade a organizacións que carecen dela pola súa escasa representatividade. Tamén debería mellorarse o réxime de elección dos membros dos COMUDES, CODEDES,

COREDES e CONADE, para garantir a lexitimidade e representatividade dos membros que pertencen á sociedade civil organizada.

O sentido desta medida é mellorar as canles de participación da sociedade civil organizada nos consellos de desenvolvemento.

4.2. Medidas a medio ou longo prazo

4.2.1. *Modificacións no réxime competencial dos municipios*

Outra batería de medidas estaría dirixida a reforzar as competencias municipais e a súa organización. Sería conveniente que dentro do pacto local fose incluída unha delimitación máis precisa das competencias municipais que modifícase o actual artigo 68 do CM. O Código municipal tería que distinguir perfectamente entre as materias xenéricas obxecto de competencia municipal (protección do medio, protección civil, seguridade pública...) e os servizos públicos que teñen que prestar os municipios en cada caso (iluminación pública, abastecemento de augas, recollida de lixos...). No presente momento esta separación non se contempla, pois o artigo 68 aglutina competencias xenéricas e servizos básicos.

Pero sobre todo hai que reforzar as garantías dos cidadáns para a prestación dos servizos locais. O Estado, cando os municipios non teñan capacidade para xestionar as súas competencias e llo soliciten, debe asumir a prestación destes servizos para garantir a igualdade de todos os guatemaltecos en calquera parte do seu territorio. Se o municipio non solicita o apoio, o Estado non poderá intervir para respectar a autonomía municipal. Nese caso os cidadáns poderán dirixirse aos tribunais para conseguir que o presuposto municipal se destine prioritariamente á prestación dos servizos locais básicos.

Este labor de apoio aos municipios debería asumirse a través do INFOM, que ten atribuída na actualidade a función de apoio técnico, administrativo e financeiro dos municipios. Non obstante, debería revisarse o seu réxime legal que data do ano 1957 para transformalo unicamente nun órgano estatal de apoio dos municipios para o exercicio das súas competencias. A maior parte da súa actividade financeira podería pasar ao Ministerio de Finanzas.

Obviamente esta revisión do modelo causaríalle ao INFOM unha perda considerable de ingresos que debería corrixiarse a nivel orzamentario, o que no fondo suporía inxectar máis diñeiro estatal nos municipios —aínda que indirectamente— por medio do INFOM, sen necesidade de modificar o chamado situado constitucional.

4.2.2. *Reforma na estrutura municipal*

Dentro do que constitúe o aspecto organizativo municipal habería que formular a posibilidade de reintroducir unha clasificación das municipalidades en función da súa poboación, semellante á contida no artigo 206 da Lei electoral e de partidos políticos. É máis realista establecer os servizos municipais que un municipio está obrigado a prestar en función da poboación que equiparalos a todos legalmente, con independencia da súa situación real, xa que a maior poboación, maiores demandas de servizos, pero tamén son maiores as posibilidades de recadación local pola prestación dos servizos municipais. De xeito que cada municipio, en función do número dos seus habitantes, tería a obriga de dispoñer dunha determinada estrutura organizativa e de prestar uns concretos servizos esenciais.

En efecto, trátase dunha iniciativa prioritaria clasificar os municipios de Guatemala en diferentes categorías para executaren as diferentes competencias propias. É materialmente imposible que todos os municipios de Guatemala sexan quen de desenvolver todas as

competencias asignadas polo ordenamento xurídico no presente momento. E isto polas seguintes razóns:

- Este modelo de clasificación non constitúe ningún atentado á autonomía local, nin constitúe un menoscabo da situación xurídica do municipio.
- Este é o modelo, con determinadas diferenzas, que se segue na maioría dos sistemas normativos, especialmente do ámbito de Guatemala.
- Este modelo debe asegurar que todos os servizos básicos se presten en todos os municipios.
- O criterio de clasificación máis práctico é aquel que divide os municipios polo seu número de poboación de dereito. Isto, obviamente, non exclúe a posibilidade de que puidesen existir outros criterios complementarios do anterior e que acheguen un *plus* competencial determinado (municipios históricos, turísticos...).

Esta reforma supoñería, ademais de todo o indicado, introducir un criterio de racionalización importante no proceso de descentralización, evitando as clasificacións de municipios que no presente momento se levan a cabo en Guatemala para determinadas iniciativas descentralizadoras e que responden a criterios pouco obxectivos, cando non a un clientelismo político. Aínda que a súa introdución debería ser prioritaria, como require unha reforma substancial do Código municipal, debería ser un dos puntos que se abordasen no citado pacto local para que fose efectiva na seguinte lexislatura.

A segunda medida estrutural que debería adoptarse sería a de propiciar unha maior integración das alcaldías indíxenas dentro das municipalidades. Sería oportuno que se negociase, dentro do pacto local para o fortalecemento municipal, a aprobación dunha lei de alcaldes e autoridades indíxenas que lles recoñezan expresamente a estas autoridades tradicionais as funcións que están a realizar como mecanismos alternativos aos xurisdicionais para resolución de conflitos —*alternative dispute resolution*, ou ADR— e que conteña, polo menos, as seguintes determinacións:

- Cadro de competencias que debe desempeñar a autoridade indíxena, facendo especial énfase no seu carácter consuetudinario como vía de resolución de conflitos sociais.
- Materias excluídas do seu ámbito de acción; en particular, prescricións indispoñibles, de orde pública, que non poden ser obxecto de exame por esta vía.
- Estrutura orgánica da autoridade indíxena que estableza claramente a posición e xerarquía de cada un dos seus integrantes.
- Regras de procedemento para o desempeño das súas funcións.
- Forma de integrar as decisións da autoridade indíxena no Dereito do Estado; en particular, asimilación da decisión a un laudo arbitral.
- Vías de revisión xudicial das decisións das autoridades indíxenas.
- Alcance da devandita revisión xudicial: suxírese reducilas á eventual infracción de requisitos formais ou procedimentais, sen admitir que o xuíz revisor poida ditar unha resolución de fondo diferente sobre o mesmo asunto.
- Vías de financiamento deste medio de xustiza paralela.
- Ámbito subxectivo de aplicación que resolva, en particular, a eventual concorrencia de litigantes indíxenas e non indíxenas enfrontados nun mesmo asunto.

Esta Lei tamén debe ter como finalidade o establecemento dos eixes normativos para fixar pautas de coordinación entre o dereito indíxena e o estatal, debéndose resolver —entre outros— temas como o establecemento de criterios e regras para definir e resolver os confli-

tos de competencia (material, territorial, persoal e temporal) entre ambos os dous sistemas; mecanismos para o respecto de actos xurídicos do dereito indíxena; mecanismos para o respecto de decisións xurisdicionais da xustiza indíxena; remisión de casos ou situacións ao dereito indíxena; fortalecemento de autoridades indíxenas e pautas de relación con autoridades estatais; mecanismos de colaboración e apoio entre sistemas.

Outra das situacións que teñen que ser solucionadas normativamente é a referida ao que poderíamos denominar de forma xenérica «entidades locais menores». O Código municipal recolle no seu artigo 4 que son entidades locais territoriais (entidades inframunicipais) «as entidades locais de ámbito territorial en que o municipio se divide, tales como: aldea, casarío, *paraje*, cantón, barrio, zona, colonia, *lotificación*, *parcelamiento* urbano ou agrario, micro rexión, terreo e demais formas de ordenamento territorial definidas localmente». Con esta referencia enumerativa o Código municipal dá por resolto o tema das entidades locais de ámbito territorial, que precisan loxicamente unha detallada regulación. En concreto, podemos facer referencia ás seguintes propostas:

- Non hai dúbida ningunha sobre a relevancia das entidades locais menores (entidades inframunicipais) en calquera sistema normativo local, xa que constitúen un elemento de descentralización (ou desconcentración, cando proceda) que permite unha mellor e máis eficaz xestión dos servizos públicos locais. Esta afirmación, que se pode realizar respecto de calquera sistema normativo, adquire rango estrutural no caso de Guatemala polas características sociais, económicas e históricas do país.
- Ademais da definición das diferentes entidades territoriais (urbanas e rurais), é necesario establecer o sistema de relacións competenciais cos municipios dos que dependen. Neste sentido, e para que se produza unha descentralización de «segundo nivel», é necesario establecer un sistema de delegación de competencias dos municipios cara ás diferentes entidades territoriais en que se divide en cada caso.
- A existencia formalizada de entidades locais menores significa, especialmente no caso de Guatemala, un factor de participación e control cidadán na xestión dos servizos públicos, así como un recoñecemento das diferentes identidades indíxenas do país.

Tamén é conveniente que se acorde a elaboración dunha regulación específica para a área metropolitana da Cidade de Guatemala, onde se concentra unha parte importante da poboación do país que vai incrementar nos próximos anos.

4.2.3. Establecemento dunha carreira administrativa dos empregados municipais e introdución de mecanismos obxectivos de selección

Outro bloque central do pacto constitúe a aposta decidida pola estabilidade dos empregados públicos municipais e pola creación dunha verdadeira carreira administrativa. O obxectivo é conseguir a profesionalización do persoal ao servizo das corporacións locais. Para iso resulta imprescindible que se acorden modificacións no CM e na Lei do servizo municipal orientadas a limitar os postos de confianza dentro dos municipios. A regra xeral ten que ser que os empregados municipais sexan funcionarios ou contratados e que non poidan ser despedidos sen causa xustificada.

Tamén se deben concretar legalmente as titulacións que se requiren para desempeñar postos municipais e dar prioridade aos candidatos que acrediten recibir unha capacitación específica en materia de xestión municipal.

4.2.4. Adopción de medidas legais que faciliten o acceso dos municipios e as mancomunidades á xurisdición contencioso administrativa

Non é frecuente que as entidades locais guatemaltecas acudan ao Tribunal Contencioso Administrativo para a defensa dos seus intereses fronte ao Organismo Executivo. Co obxecto de propiciar o seu acceso á xustiza, propónse que se introduza dentro da negociación do pacto local a reforma da Lei do contencioso administrativo (Decreto 119-96) no seguinte sentido:

- Establecendo a procedencia de que as municipalidades e as asociacións que as agrupan e representan (ANAM, AGAAI, mancomunidades de municipios) interpoñan recursos de revogación e de reposición fronte ás actuacións do Organismo Executivo que conculquen as súas competencias (modificación do art. 10, «Lexitimación», da Lei do contencioso administrativo).
- Establecendo expresamente a procedencia de recorrer pola vía contencioso administrativa as resolucións definitivas de órganos do Goberno da República e das súas entidades descentralizadas que conculquen as competencias das municipalidades (modificación do art. 19, «Procedencia», da Lei do contencioso administrativo).
- Establecendo expresamente a lexitimación activa das municipalidades e das asociacións que as agrupan e representan (ANAM, AGAAI, mancomunidades de municipios), para recorrer contra os actos do Organismo Executivo e as súas entidades descentralizadas que conculquen as competencias municipais (art. 22, «Personalidade», da Lei do contencioso administrativo).

4.2.5. Adecuación do réxime xurídico das mancomunidades e regulación doutros entes de cooperación

Como xa se puxo de manifesto neste documento, a cooperación intermunicipal constitúe un elemento esencial nos procesos de descentralización e fortalecemento municipal. En concreto, o Código municipal define as mancomunidades de municipios como «asociacións de municipios con personalidade xurídica» establecendo ademais, como obxectivo destas, «a formulación común de políticas públicas municipais, plans, programas e proxectos, a execución de obras e a prestación eficiente de servizos das súas competencias». Así, pódense destacar dúas cuestións en relación con esta figura:

- É necesario, ante a importancia que están a adquirir as fórmulas mancomunadas en Guatemala, establecer unha mellor e máis detallada regulación destas no Código municipal, xa que no presente momento moitos dos aspectos do seu réxime xurídico quedan á improvisación e á boa fe, se é o caso, dos municipios que a integran. Mesmo sería adecuado desenvolver un regulamento de mancomunidades que puidese, con todo luxo de detalles, axustar e desenvolver todos os elementos deste réxime xurídico. Así mesmo, poderíase abrir a regulación a outras fórmulas asociativas que respondan a outros intereses e obxectivos, como o caso da importante figura dos consorcios administrativos ou os distritos metropolitanos.
- De igual xeito, é necesario advertir sobre o risco de forte politización das mancomunidades. Esta situación, no caso de non ser corrixida normativamente, constituiría un importante obstáculo no proceso de descentralización e fortalecemento municipal en Guatemala. Neste sentido é necesario recordar o carácter exclusivamente instrumental

e voluntario que teñen as mancomunidades, amparadas polas lexitimidades que lles outorgan os municipios.

Esta proposta require unha reforma do Código municipal, así como a aprobación dun regulamento de desenvolvemento.

4.2.6. Aprobación dunha lei do ordenamento territorial e urbanístico e elaboración dos primeiros plans territoriais

O ordenamento territorial debe deixar de estar nas leis e nos documentos oficiais para incorporarse á realidade de Guatemala. Non se trata, por suposto, de ningunha «fórmula máxica» que vaia resolver todos os seus problemas. Do que se trata é de tomar conciencia da importancia que ten o uso racional do espazo e de que sobre un mesmo territorio poden intervir, sen interferírense, tanto a Administración do Estado como as municipalidades.

O ordenamento territorial é unha función pública que ten como finalidade planificar a utilización do territorio. Pode actuar en varios ámbitos, xa que o ordenamento pode ter unha dimensión nacional, rexional, departamental, municipal e mesmo inframunicipal. Esta función non é nin pode ser unha función exclusiva de Estado; correspóndelles tamén aos municipios. De feito, o plan territorial municipal está chamado a se converter nun dos principais instrumentos da política municipal, sen prexuízo de que as dúas instancias políticas teñan a obriga de se coordinar entre si en materia de ordenamento territorial de acordo co que dispón o artigo 134 da Constitución.

A transcendencia que ten o ordenamento territorial require dun marco legal claro e preciso no que se defina o sistema de plans territoriais, o procedemento para aprobalos, o contido que poden ter e os seus efectos. O que hai é mínimo, fragmentario e desarticulado. Dentro do ordenamento territorial haberá que distinguir distintos niveis: na cúspide deberá preverse un Plan de ordenación do territorio de Guatemala (POTGUA), que sería o instrumento no que se establecerían as grandes decisións en materia de infraestruturas e de servizos que precisa Guatemala; por debaixo deste grande plan territorial debería existir un subsistema de plans territoriais de ámbito rexional e departamental que xa serían máis concretos e específicos nos que se determinaría a situación física das distintas infraestruturas. A elaboración destes plans correspóndelle ao Organismo Executivo que, no entanto, deberá permitir a participación dos municipios, os consellos de desenvolvemento correspondentes e a sociedade en xeral. A aprobación do plan territorial de toda Guatemala, dada a súa importancia, debería responderlle ao Congreso, mentres que os restantes poderían aprobarse por acordos gubernativos do Organismo Executivo.

O segundo nivel do ordenamento territorial constitúeno os plans territoriais municipais. É necesario que os municipios conten con plans urbanísticos que prevexan un crecemento racional dos núcleos urbanos e eviten o crecemento caótico das cidades que se está a producir na actualidade. O procedemento de elaboración destes plans tamén ten que ser participativo. A complexidade dos plans urbanísticos municipais deberá ser proporcional ao tamaño de cada municipio e ten que se prever a posibilidade de que haxa plans de desenvolvemento destes plans municipais cando sexa necesario.

Na próxima lexislatura debería iniciarse o proceso de elaboración do plan territorial de Guatemala e determinarse os plans territoriais inferiores necesarios. Simultaneamente, todos os municipios guatemaltecos terían que iniciar o proceso de elaboración dos seus propios

plans urbanísticos municipais, tarefa que sen dúbida vai esixir fortalecer e capacitar intensamente ás municipios.

Unha das cuestións delicadas que podería resolverse en Guatemala a través do ordenamento territorial sería a falta dunha delimitación precisa dos distritos municipais. Son moi poucos os municipios guatemaltecos que teñen delimitado o seu territorio. A aprobación dun plan territorial de Guatemala, que debería levar a cabo o Congreso da República mediante unha lei, podería poñer fin a esta situación de indeterminación que está a xerar numerosos conflitos. En todo caso debe propiciarse, no marco da Lei do Rexistro de Información Catastral, que tanto o Rexistro de Información Catastral como o Instituto Xeográfico Nacional apoiem as municipalidades e as gobernacións departamentais na identificación física dos límites municipais e departamentais¹⁵.

Como na anterior lexislatura non se puido aprobar este marco legal do ordenamento territorial, o que se recomendou foi a convocatoria do CONADUR para que impulsase a política nacional de ordenamento territorial e, de ser posible, a aprobase neste período. Trátase dunha competencia que lle vén atribuída pola Constitución e a LCDUR. Esta importante tarefa require un labor previo de achegamento entre os distintos ministerios e secretarías do Organismo Executivo competentes para ter unha visión compartida do alcance do ordenamento territorial. Así, na Lei do Organismo Executivo recóllense entre as funcións substantivas do Ministerio de Agricultura Gandería e Alimentación a de «definir en conxunto co Ministerio de Ambiente e Recursos Naturais a política de ordenamento territorial»¹⁶. Pola súa banda, a Lei dos consellos de desenvolvemento urbano e rural encomenda á Secretaría Xeral de Planificación e Programación da Presidencia (SEGEPLAN), subministrar ao sistema de consellos de desenvolvemento nos seus diferentes niveis o apoio técnico para a formulación de políticas, plans e programas orzamentarios dentro do marco xeral das políticas do Estado e da súa integración cos plans sectoriais (artigo 27)¹⁷. Para contrarrestar esta fragmentación debería impulsarse por parte da Secretaría de Coordinación Executiva da Presidencia (SCEP) —a partir da Subsecretaría de Descentralización— con fundamento nos apartados a e c do artigo 11 da Lei do Organismo Executivo, a constitución dunha mesa de coordinación entre estes ministerios e a SEGEPLAN para a proposta de definición da política de ordenamento territorial, que posteriormente debería ser sometida ao coñecemento do Consello Nacional de Desenvolvemento Urbano e Rural para a súa formulación e aprobación. Esta política será executada posteriormente, no ámbito das súas respectivas competencias, polo Organismo Executivo e polas municipalidades. Por suposto, este pulo político debe vir acompañado dunha actividade de difusión entre os partidos políticos e a sociedade civil para que tomen conciencia sobre a importancia estratéxica do ordenamento territorial.

O feito de que o Goberno actual poña en marcha, a través do CONADUR, a política de ordenamento territorial non condiciona o contido que deba ter a planificación territorial que se vaia aprobar, que lle corresponderá ao próximo executivo. Trátase simplemente de poñer en marcha unha nova función pública que está expresamente prevista na Constitución Política da República e no resto do seu ordenamento xurídico que, iso si, deberá continuarse na próxima lexislatura. Por esta razón é preciso sensibilizar a todas as forzas políticas da necesidade, no momento actual, do ordenamento territorial para o país.

4.2.7. Reforma constitucional para blindar as competencias municipais e aumentar a porcentaxe de participación dos municipios nos ingresos estatais

A longo prazo os municipios teñen que se converter nunhas administracións públicas fortes cun financiamento axeitado ao seu volume de competencias. Nestas circunstancias serán uns actores políticos de primeira orde cos que hai que contar para poder despregar calquera política nacional.

De se cumprir esta premisa, o paso normativo que habería que dar é o de constitucionalizar o status conseguido polos municipios tras o dobre proceso de fortalecemento e descentralización. Trataríase de levar á Constitución Política da República os aspectos centrais do réxime local. Desde logo, o máis importante sería incorporar ao texto constitucional todas as competencias que desempeñen efectivamente os municipios, tanto se son propias como recibidas por descentralización, ou se son exclusivas ou compartidas co Organismo Executivo. Con esta reforma constitucional o que se procuraría é «blindar» estas competencias municipais, de xeito que non sería posible que se producise un retroceso no teito competencial das municipalidades agás que se volva modificar a Constitución.

Outra iniciativa que se debería abordar é o aumento da porcentaxe de participación dos municipios nos ingresos do Estado, máxime se se produciu unha ampla descentralización de competencias.

4.2.8. Rexionalización de Guatemala

Unha vez fortalecidos os municipios habería que formular a necesidade de crear un chanzo político intermedio entre os municipios e o Estado, como son as rexións, que ata agora só existen nominalmente. A constitución efectiva das rexións podería servir como un elemento valioso de integración política da poboación indíxena.

As competencias que se lles atribúan a estes novos entes non poden ser, en ningún caso, as que exerciten os municipios. Estas deberían proceder da administración desconcentrada da Administración do Estado, constituída fundamentalmente polas súas estruturas departamentais, e por aquelas funcións que o Organismo Executivo considere axeitado transferirles ás rexións. Tamén sería conveniente que esta rexionalización rematase constitucionalizada.

Notas

- 1 Ao concello municipal correspóndelle o exercicio do goberno local (art. 33 CM). A composición do concello municipal vén establecida no artigo 206 da Lei electoral e de partidos políticos (LEPP), aprobada polo Decreto n.º 1-85, ratificado pola Asemblea Nacional Constituínte o 3 de decembro de 1985.
- 2 artigos 119 literal b e 224 CPR.
- 3 artigos 253 literal b e 255 CPRG.
- 4 Decreto 132-96 do Congreso da República e Acordo Gobernativo 273-98, respectivamente.
- 5 Como o caso da Empresa Guatemalteca de Comunicacións (GUATEL) e o Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA), cuxos patrimonios foron obxecto de privatización.
- 6 Exceptúanse desa situación a Universidade de San Carlos de Guatemala, o procurador dos Dereitos Humanos, a Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, o Comité Olímpico Guatemalteco, o Corpo Voluntario de Bombeiros, a Academia de Linguas Maias de Guatemala, o Fondo de Terras, o Instituto de Recreación dos Traballadores da Empresa privada (IRTRA) e o Instituto Técnico de Capacitación e Produtividade (INTECAP).
- 7 Exceptúanse desa situación a USAC, o procurador dos Dereitos Humanos, a Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala (CDAG), o Comité Olímpico Guatemalteco, o Corpo Voluntario de Bombeiros, a Academia de Linguas Maias de Guatemala, o Fondo de Terras, o Instituto de Recreación dos Traballadores da Empresa privada (IRTRA) e o Instituto Técnico de Capacitación e Produtividade (INTECAP).
- 8 Comisión Nacional de Coordinación de los Fondos Sociales, presidencia de la República. 2005. *Guía para las Comisiones Departamentales. Coordinación Departamental de Fondos Sociales*. Guatemala.
- 9 Creado por Decreto n.º 24-99, con carácter de entidade descentralizada.
- 10 Creado por Acordo Gobernativo n.º 133-94
- 11 De acordo cun proxecto que actualmente se negocia co Banco Mundial, o proceso de levantamento catastral iníciárase nos departamentos de Alta Verapaz, Baja Verapaz, Izabal, Chiquimula, Zacapa, Escuintla e Sacatepéquez.
- 12 Boletín Oficial PNC n.º 10, do 1 de outubro de 1999.
- 13 Corte de Constitucionalidade, Expediente 410-2003, sentenza do 2-09-2003, Diario Oficial do 13-10-2003.
- 14 Corte de Constitucionalidade, expedientes acumulados 138-2003, 185-2003, 196-2003; sentenza do 21-12-2004, Diario Oficial do 14-02-2005.
- 15 Artigo 3 literal j, 49 literais d, e. Decreto 41-2005 do Congreso da República.
- 16 Apartado c do artigo 29, Lei do Organismo Executivo, Decreto 114-97, modificado polo Decreto 90-2000, ambos do Congreso da República.
- 17 Véxase o apartado f do artigo 23 do Regulamento da lei de consellos de desenvolvemento urbano e rural.

Sobre o concepto de ética pública e a súa xestión na Administración española



& **Resumo/Abstract:** *O relatorio trata de explicar os avances na construción da infraestrutura ética en España desde a teoría institucionalista. En concreto, analiza o nacemento e implantación de dúas institucións que se sitúan no ámbito das políticas de reforzo da integridade gobernamental, en concreto, o Código de bo goberno e a Lei de conflitos de interese dos membros do Goberno e dos altos cargos da Administración Xeral do Estado en España. Non obstante, previamente, analiza o concepto de ética pública e compárao co de ética política. Tradicionalmente, estase a usar o concepto de ética pública para referirse á ética que debe guiar a acción dos responsables públicos, mais este concepto non é o adecuado, pois ética pública refírese ao patrón moral básico dunha sociedade e, por iso, é esixible a todo cidadán e non só aos funcionarios ou altos cargos do Goberno. O concepto adecuado é ética política. Feita esta puntualización, o relatorio denuncia os principais cambios na construción dunha infraestrutura ética en España nos últimos tres anos, os que se corresponden co Goberno actual. E pasa a analizar dous destes cambios, que son os enunciados anteriormente. Estas dúas novas institucións analízanse detalladamente e descríbense os seus trazos principais. Para comezar, inténtase explicar o porqué do seu nacemento, e para iso utilízanse tres enfoques teóricos: a teoría do discurso, o institucionalismo sociolóxico e o construtivismo. A continuación, analízanse os seus problemas de redacción e implantación e, en función diso, procédese nas conclusións a intentar explicar por qué estas normas non se chegaron a institucionalizar plenamente e só se chegou a unha innovación limitada. A conclusión inclúe varias respostas compatibles: para comezar, a racionalidade prudencial no exercicio do poder que impedía, nese momento, dar o salto a unha institución independente como xestora do sistema, inda que se mantivese o discurso innovador; para seguir, elementos de racionalidade burocrática e de axustes de poder entre os ministerios do Goberno; e finalmente, elementos de dependencia do camiño, que arrastraron a un mantemento de equilibrios de poder e intereses entre os actores relevantes. Non obstante, fronte a visións pesimistas e de bloqueo, o artigo finaliza destacando a importancia das ideas e dos valores como factores de cambio, sobre todo cando o liderado os asume e decide marcar un rumbo acorde con eles.&*

& **Palabras clave:** ética pública; Administración Pública; función pública

1. INTRODUCCIÓN

O concepto de ética pública non é adecuado para referirse á ética na Administración, aínda que se suscitou arredor del un certo consenso para darlle abeiro conceptual á ética que debe rexer o comportamento dos dirixentes e empregados públicos. Polas razóns que se expoñerán máis adiante, cremos que sería mellor empregar o concepto de ética política para referirse a esa ética aplicada, tan importante para o bo funcionamento das sociedades.

En todo caso, no texto vaise intentar analizar a xestión desa ética pública, ou máis ben «ética política», en España. Xa a mestura das verbas xestión e ética pode resultar chocante. En principio, a ética non se xestiona, se se entende esta palabra como administrar (véxase *Diccionario de la Real Academia Española*). Pódese promover e intentar desenvolver, pero iso de administrala soa estraño. Non obstante, o que existe detrás das palabras do título escollido é a concepción institucionalista de que a xeración de certas regras do xogo incentiva determinados comportamentos e desalenta outros. E establecendo a ética política unha axioloxía e unha deontoloxía, é dicir, definindo o que está ben e o que está mal, e o que se debe facer e evitar, as institucións débense xerar e xestionar para promover o desexable e evitar o rexeitable. É dicir, xestionar aquí implica dirixir unha acción cara ao fin previsto (véxase novamente o *Diccionario de la Real Academia Española*). **En suma, dirixir a acción pública no sentido marcado pola ética política, a través das institucións públicas.** E, se fose posible, no marco dunha política pública coherente e integral. Unha política de integridade que responda ás mellores prácticas no tema obxecto de análise. Nesta liña de pensamento, a OCDE xerou o concepto de «infraestrutura da ética»². Hoxe en día, este concepto foi refinado³, e incorporou novos elementos a considerar; en concreto, unha maior preocupación pola gobernabilidade democrática e a corrupción política, e unhas propostas específicas sobre a conveniencia de incorporar sistemas de análise de risco no marco global de integridade.

Abofé, parece duro que se teña que promover e xestionar a ética no ámbito público. É como se se aceptase que existe algún déficit na moralidade dos nosos dirixentes e empregados públicos. Non podemos deixar que o sistema se fundamente na confianza na súa virtude. O cal podería ser esaxerado se se xeneralizase a idea de que todos son corruptos. Pero é certo que a lectura da prensa diaria, ou a comprobación da percepción cidadá sobre a moralidade da política e os políticos, e mesmo dos empregados públicos amosa un panorama preocupante (Villoria, 2007, Jiménez 2007). Sexa ou non xusta a xeneralización, a verdade é que é un ámbito no que cómpre mellorar percepcións e prácticas. Por outra banda, o ensino dos pais fundadores da democracia estadounidense xa nos lembrou a importancia de sermos conscientes das complexas características da natureza humana á hora de deseñar institucións que permitan realizar o interese xeral e non o duns poucos. Como nos di Publius en *El Federalista* n.º 51 «la reflexión sobre la naturaleza humana nos hace conscientes de la necesidad de instrumentos para controlar los abusos del gobierno [...] dado que si los hombres fueran a ser gobernados por ángeles no se necesitarían controles internos y externos sobre el gobierno, pero no siendo así, y dado que los hombres son gobernados por hombres [...]». En suma, non podemos confiar en homes a quen se lles outorgan importantes privilexios de poder e coacción; necesitamos mecanismos de control da corrupción e dos abusos de poder e instrumentos de promoción da integridade para poder gozar de democracias cun mínimo de calidade. Desde logo que a democracia de calidade é máis que iso, pero en todo caso é tamén iso.

Dito todo isto, agora o que correspondería é describir a infraestrutura institucional formal e informal en relación co tema obxecto de estudo: a xestión e a promoción da ética política en España. Malia o lóxico do esquema, cómpre recoñecer que este proxecto excede con moito as pretensións deste relatorio. O que se vai facer é describir as máis recentes melloras no marco da infraestrutura ética en España e, sobre todo, analizar en detalle o funcionamento real de dúas delas; en concreto, o **Código de bo goberno dos membros do Goberno e dos altos cargos da Administración Xeral do Estado** e a **Lei 5/2006, de regulación dos conflitos de intereses dos membros do Goberno e dos altos cargos da Administración Xeral do Estado**. Finalmente, dado que o obxectivo deste relatorio é máis analítico que descritivo, procurárase dar explicacións da situación existente desde a teoría institucional coas súas diferentes variantes.

2. O CONCEPTO DE ÉTICA PÚBLICA E A ÉTICA POLÍTICA

Os seres humanos na súa vida cotiá fan referencia e/ou réxense por regras morais. Algunhas destas «morais» son moi exhaustivas e ben fundamentadas e outras son moi básicas e mesmo incoherentes; algúns seres humanos teñen un nivel de desenvolvemento moral moi elevado e outros téñeno moi baixo ou case inexistente (Kohlberg, 1984), pero o certo é que as palabras «ben» e «mal», «bo» e «malo» se empregan constantemente, polo que cómpre aceptar que un fenómeno inherente á natureza humana é o da moralidade. A ética, pola súa banda, fai referencia á reflexión filosófica sobre a moral vivida na vida cotiá e como tal reflexión incorpora: 1. O estudo sobre en qué consiste o moral, que non se identifica co resto dos saberes prácticos, como o xurídico ou o político. 2. A fundamentación do moral, é dicir, as razóns que hai ou non hai para fundamentar racionalmente o moral. 3. A aplicación dos principios éticos descubertos aos distintos ámbitos da vida cotiá (Cortina, 2007: 163-164). Sen lugar a dúbidas, as respostas a estas cuestións son moi plurais en función das escolas ou teorías éticas elixidas.

Por regra xeral, cada ser humano ten a posibilidade de elixir cal pode ser a súa concepción do ben. Agora ben, ao tempo que eliximos temos que aceptar a nosa socialidade, é dicir, o feito de que vivimos con outros seres humanos e que temos que intentar minimizar o ineludible conflito que toda convivencia xera. A tensión entre a nosa liberdade persoal e a liberdade dos outros é parte esencial da reflexión moral. Toda sociedade precisa, para permitir a convivencia, dunhas regras que indiquen o que está ben e mal, e o que se debe facer e evitar. De aí que se procuren, ademais das regras persoais, regras de conduta que permitan tal convivencia. Os seres humanos, desde hai miles de anos, saiban ou non filosofía, viven cunhas regras morais que varían entre países, épocas e sociedades pero que comparten a característica común de establecer modos de vida aceptados neses ámbitos. O estudo e a análise destas regras pódese facer desde a antropoloxía, a socioloxía, a política ou a ética. O que difereza o estudo desde a ética do que se fai desde outras disciplinas é que na ética se intenta definir qué regras son xustas e, por iso, racionais e razoables e cales non. En suma, non só se analiza o existente, senón que, ademais, se procura definir cales serían as regras ideais que fundarían unha sociedade como sistema equitativo de cooperación e, en función diso, cando proceda, xúlgase a realidade existente (Rawls, 1998: 124).

As frases anteriores lévannos a distinguir entre dilemas de ética pública e preguntas relacionadas coa vida boa. As preguntas éticas sobre a vida boa refírense ao bo para min ou para nós. Se unha parella decide divorciarse, está a decidir sobre o que é mellor para ambos os

cónxuxes e outras persoas directamente afectadas polo divorcio. Pero da súa decisión non pode xurdir unha norma de aplicación universal, pois da pregunta «que é o mellor para nós?» non pode xurdir unha regra vinculante para todos. Pola contra, os dilemas de ética pública pretenden resolver un conflito entre principios, conflito cuxa solución pretende ser universalizable e imparcial. En consecuencia, cando se lle engade ao substantivo «ética» o adxectivo «pública» quérese deixar fóra de consideración o ámbito da moral privada, un ámbito no que cada quen define fins, dá prioridade a valores e marca regras de conduta de acordo coa súa propia concepción do ben. Os enunciados éticos da moral privada só se poden dirixir a min ou a nós, o cal non impide que deban ser compatibles con normas de ética pública válidas. A ética pública trata de definir o que está ben e mal para a colectividade, aquilo que podería constituír un patrón moral básico de carácter universal e xeneralizable, dado o racional e razoable dos seus fins, valores e prescricións de conduta, patrón compatible coa propia busca razoable do ben. Esta ética afecta aos individuos en tanto en canto membros dunha sociedade (Habermas, 2000). E esta ética, se se respecta, fundamenta unha convivencia xusta.

Nas nosas sociedades occidentais, ese patrón moral básico coincide co que denominaríamos o conxunto de dereitos fundamentais e liberdades básicas que se explicitan nas constitucións democráticas. Neste texto deféndese, ademais, que ese conxunto é, esencialmente, universalizable, pero non podemos agora desenvolver en extenso esa argumentación. Abonde dicir que é tal porque non existen argumentos racionais, nin razoables, para rexeitar tales principios e dereitos por parte de seres humanos que procuran termos xustos de cooperación e para iso debaten libremente en condicións de igualdade (Scanlon, 2003). Chegados a este punto, cremos que se xustifica plenamente a resistencia a empregar o concepto ética pública para referirse á ética que debe rexer a conduta dos dirixentes e empregados públicos. A ética pública afecta a todos, non só aos funcionarios, senón a calquera cidadán. Todos debemos respectar os seus principios e as súas regras. Mesmo toda sociedade no mundo presente debería asumilos e protexelos como fundamento dunha convivencia xusta e razoable.

Non obstante, a ética que nós estamos a analizar no texto é unha ética aplicada. Esta ética intenta aplicar os principios fundamentadores da convivencia xusta ao ámbito do Goberno e da Administración Pública. O problema é que no ámbito do moral e do ético existe un pluralismo enorme, polo que se fai moi difícil definir un punto de partida común desde o que vulgar a acción administrativa (Cortina, 2007: 161 e ss.). En calquera caso, malia a ineludible aceptación do pluralismo, cómpre procurar algúns fundamentos nucleares que nos eviten caer no relativismo. Que estes fundamentos sexan verdades morais universais e estables, verdades autoevidentes, ou que sexan máis ben modestos intentos de construír principios racionalmente e sometelos á proba do mellor xuízo (Etzioni, 2006; Bernstein, 2006), é algo secundario nestes momentos. O importante é que teñamos unha argumentación racional e razoablemente fundamentadora dos principios e que esta supere a proba do contraargumento relativista. Un relativismo que daría por boa calquera opción fundamentadora das decisións públicas ou da obediencia do empregado público, aínda que esta implicase o xenocidio ou a pisada da dignidade humana. Un relativismo rexeitable, sen por iso ter que caer en fundamentalismos que eliminen o necesario pluralismo.

En suma, a ética que debe guiar a conduta dos responsables políticos e dos empregados públicos é a ética política. Dentro dela, podemos distinguir a ética propia dos niveis políticos e a ética administrativa ou ética dos empregados públicos. A ética administrativa, en conse-

cuencia, débese considerar parte da ética política, na medida en que, en última instancia, se trata de definir que principios e valores deben rexer unha parte da vida pública. Os principios éticos neste ámbito da ética política deben especificar: 1. Os dereitos e deberes que as persoas deben respectar cando actúan nun ambiente no que os seus actos afectan seriamente ao benestar doutras persoas e da sociedade; 2. As condicións que as prácticas colectivas e as políticas deberían satisfacer cando tamén afectan ao benestar das persoas e da sociedade (Thompson, 1985: 555).

Para concluír con este apartado, eses dereitos e deberes que a ética política define deben, en primeiro lugar e de xeito ineludible, comezar co respecto aos principios da ética pública. Pois os primeiros que deben protexer e promover os dereitos fundamentais e as liberdades públicas son os responsables públicos. De aí que se poida afirmar que na defensa dos dereitos humanos, da democracia e da igualdade de oportunidades se atopa o marco do correcto, o marco que inicialmente delimita a fronteira entre o exercicio honesto de toda acción pública e o seu exercicio inmoral. E a partir do respecto a este marco, e o desenvolvemento do mesmo, é cando se comeza a xerar valores e regras de conduta que deben ser respectados e aplicados na vida cotiá (Apel, citado por Cortina, 2007) para exercer honestamente a función política ou funcional.

3. A XESTIÓN DA ÉTICA POLÍTICA NA ESPAÑA ACTUAL: ÚLTIMAS REFORMAS

A continuación, e con ánimo esencialmente descriptivo, procederemos a detallar as novidades introducidas no ámbito das políticas de xestión da ética política durante a última lexislatura en España. Da análise superficial das mesmas é doado deducir que as políticas de construción de infraestrutura ética tiveron nestes últimos tres anos se cadra o maior impulso desde a chegada da democracia e a consolidación das institucións democráticas no noso país. En concreto, son destacables as seguintes novidades normativas:

- Código iberoamericano de bo goberno, o cal foi aprobado pola VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública e Reforma do Estado, en Montevideo, o 23-24 de xuño de 2006 e, posteriormente, polo XVI Cumio Iberoamericano de Xefes de Estado e de Goberno en Montevideo, Uruguai, 3-5 de novembro do mesmo ano. Este código, que obriga ao Goberno de España, como aos outros gobernos iberoamericanos, á adaptación pertinente das súas normas, establece como principios que guían a acción dun bo goberno:
 - I. O respecto e recoñecemento da dignidade da persoa.
 - II. A procura permanente do interese xeral.
 - III. A aceptación explícita do goberno do pobo e a igualdade política de todos os cidadáns e os pobos.
 - IV. O respecto e promoción das institucións do estado de dereito e a xustiza social.
- En febreiro de 2005 xa se aprobara en España, como documento no que en gran parte se funda o Código iberoamericano antes citado, o Código de bo goberno dos membros do Goberno e dos altos cargos da Administración Xeral do Estado. Neste acordo establécense principios como:
 - I. Dedicación ao servizo público.
 - II. Austeridade no uso do poder.
 - III. Prohibición de aceptar agasallos.

IV. Obxectividade.

- Tamén é salientable a Lei 5/2006, de regulación dos conflitos de intereses dos membros do Goberno e dos altos cargos da Administración Xeral do Estado, que contén un amplo espectro de normas que abranguen aspectos como a incompatibilidade con outras actividades, as limitacións patrimoniais, as actividades postemprego, etc. Ademais, esta normativa complementábase con disposicións que establecen a publicidade do Rexistro de Actividades dos altos cargos e a publicación no *Boletín Oficial del Estado* dos bens e dereitos patrimoniais dos membros do Goberno e dos secretarios de Estado.
- A Lei do solo de maio de 2007. En virtude da nova Lei do solo introdúcense novos controles e incompatibilidades para os electos locais e para os directivos locais (sexan funcionarios ou laborais) así como para os funcionarios de habilitación nacional. En concreto, a partir da entrada en vigor desta lei, haberá dous rexistros para o devandito persoal, non un só como antes, que ademais son públicos: un de bens e outro de actividades. E, fronte ao modelo anterior, que afectaba só aos electos locais, a obriga de facer as declaración e de achegar os documentos correspondentes inclúe aos membros non electos da Xunta de Goberno Local, aos empregados públicos directivos e aos funcionarios encargados da Secretaría e a Intervención e Tesourería. Ademais, durante os dous anos seguintes á finalización do seu mandato, aos representantes locais que ostenten responsabilidades executivas nas diferentes áreas en que se organiza o Goberno local e aos directivos locais seranlles de aplicación, no ámbito territorial da súa competencia, as limitacións ao exercicio de actividades privadas establecidas no artigo 8 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. É dicir, que durante os dous anos seguintes ao seu cesamento non poderán desempeñar os seus servizos en empresas ou sociedades privadas relacionadas directamente coas competencias do cargo desempeñado.
- Moi importante tamén é a aprobación do Código ético dos empregados públicos, incorporado ao Estatuto básico do empregado público, aprobado o 12 de abril de 2007 e que entrou en vigor en maio do mesmo ano. O Código comeza cunha obriga xenérica: desempeñar con dilixencia as tarefas que teñan asignadas e velar polos intereses xerais con suxeición e observancia da Constitución e do resto do ordenamento xurídico. Posteriormente establece toda unha serie de principios de actuación entre os que destacarían: 1. Os empregados públicos respectarán a Constitución e o resto das normas que integran o ordenamento xurídico. 2. A súa conduta basearase no respecto dos dereitos fundamentais e liberdades públicas, evitando toda actuación que poida producir algunha discriminación por razón de nacemento, orixe racial ou étnica, xénero, sexo, orientación sexual, relixión ou conviccións, opinión, discapacidade, idade ou calquera outra condición ou circunstancia persoal ou social. 3. A súa actuación perseguirá a satisfacción dos intereses xerais dos cidadáns. 4. Absteranse naqueles asuntos nos que teñan un interese persoal, así como de toda actividade privada ou interese que poida supoñer un risco de suscitar conflitos de intereses co seu posto público. 5. Non contraerán obrigas económicas nin intervirán en operacións financeiras, obrigas patrimoniais ou negocios xurídicos con persoas ou entidades cando poida supoñer un conflito de intereses coas obrigas do seu posto público. 6. Non aceptarán ningún trato de favor ou situación que implique privilexio ou vantaxe inxustificada, por parte de perso-

as físicas ou entidades privadas. 7. Actuarán de acordo cos principios de eficacia, economía e eficiencia, e vixiarán a consecución do interese xeral e o cumprimento dos obxectivos da organización.

- O Real decreto 947/2006, do 28 de agosto, regula a Comisión de publicidade e comunicación institucional e a elaboración do Plan anual de publicidade e comunicación da Administración Xeral do Estado, norma que trata de evitar o uso partidista da publicidade institucional.
- Lei 28/2006, do 18 de xullo, de axencias estatais para a mellora dos servizos públicos, mediante a que se incorpora unha nova fórmula organizativa xeral á Administración Xeral do Estado, dotada dun maior nivel de autonomía e de flexibilidade na xestión, pero que, ao mesmo tempo, supón un reforzo dos mecanismos de control de eficacia e promoción dunha cultura de responsabilización por resultados. Como consecuencia desta lei creouse a Axencia Estatal de Avaliación das Políticas Públicas e a Calidade dos Servizos, a cal contempla especificamente entre os seus principios de actuación o de participación, entendido como o compromiso de consulta e participación dos interesados na realización dos seus traballos.
- Por último pódese mencionar a Lei 27/2006, do 18 de xullo, pola que se regulan os dereitos de acceso á información, de participación pública e acceso á xustiza en materia de medio ambiente.

Todas elas, no seu conxunto, contribúen, en principio, a mellorar o sistema de *accountability* horizontal (O'Donnell, 2004) e a xerar incentivos para o desenvolvemento de condutas no ámbito público que respondan aos principios e valores da ética pública (defensa e promoción dos dereitos humanos e das institucións democráticas) e da ética política (procura do interese xeral e reforzamento da legalidade, imparcialidade e obxectividade na toma de decisións, sobre todo).

4. ANÁLISE ESPECÍFICA DAS NORMAS SOBRE ALTOS CARGOS⁴

Trala toma de posesión do novo Goberno, unha das actividades que se iniciou no Ministerio de Administracións Públicas foi a elaboración dun Código de bo goberno e a redacción dun anteproxecto de lei que regulase os conflitos de interese dos membros do goberno e dos altos cargos. A continuación vaise achegar unha descrición sumaria de ambas as normas.

4.1. O código de bo goberno

O seu obxectivo é ofrecer «aos cidadáns o compromiso de que todos os altos cargos no exercicio das súas funcións deben cumprir non só as obrigas previstas nas leis, senón que, ademais, a súa actuación se debe inspirar e guiar por principios éticos e de conduta que ata agora non foron plasmados expresamente as normas». Descrito o seu obxectivo, vexamos con algo máis de detalle esta norma.

Algúns dos principios que os altos cargos estarán obrigados a respectar son:

4.1.1. *Transparencia informativa*

Os altos cargos proporcionarán información aos cidadáns sobre o funcionamento dos servizos públicos que teñan encomendados e, cando realicen campañas de información, farano evitando calquera actuación que as afaste do seu contido informativo.

4.1.2. Custodia de documentos

Garantirán a permanencia dos documentos para a súa transmisión e entrega aos seus posteriores responsables nas tarefas de goberno.

4.1.3. Dedicación ao servizo público

Os altos cargos da Administración Xeral do Estado absteranse de aceptar cargos e postos directivos en organizacións que limiten a dispoñibilidade e dedicación ao cargo político.

4.1.4. Austeridade no uso do poder

Os altos cargos evitarán toda manifestación externa inadecuada ou ostentosa que poida menoscabar a dignidade coa que se debe exercer o cargo público.

4.1.5. Prohibición de aceptar agasallos

Rexeitarase calquera agasallo, favor ou servizo en condicións vantaxosas que, alén dos usos habituais, sociais e de cortesía, poidan condicionar o desempeño das súas funcións. No caso de obsequios de maior significación, incorporaranse ao Patrimonio do Estado.

4.1.6. Promoción do ambiente cultural

A protección do ambiente cultural e da diversidade lingüística inspirará as actuacións dos altos cargos adoptadas no exercicio das súas competencias, así como a protección do medio ambiente.

4.1.7. Protección e respecto da igualdade de xénero

Na actuación administrativa e, particularmente, na adopción de decisións velarán por promover o respecto á igualdade de xénero, removendo os obstáculos que poidan dificultar a mesma.

4.1.8. Obxectividade

A actuación dos altos cargos fundamentarase en consideracións obxectivas orientadas cara ao interese común, á marxe de calquera outro factor que exprese posición persoais, familiares, corporativas ou calquera outras que poidan chocar con este principio. Absteranse de todo tipo de negocios que poidan comprometer a obxectividade da Administración.

4.1.9. Imparcialidade

Na súa actuación absteranse de toda actividade privada ou interese que poida supoñer un risco de suscitar conflitos de intereses co seu posto público.

4.1.10. Neutralidade

Non influirán na axilización ou resolución de trámites ou procedemento administrativo sen xusta causa.

Anualmente, de acordo co código, o ministro de Administracións Públicas elevará ao Consello de Ministros un informe sobre os eventuais incumprimentos destes principios éticos, co fin de corrixir os procedementos erróneos e propoñer as medidas convenientes para asegurar a obxectividade das decisións da Administración. As medidas de sanción oportunas poderán incluír o cesamento.

4.2. A Lei 5/2006 sobre conflitos de interese e normativa conexa

En canto á Lei de regulación dos conflitos de intereses dos membros do Goberno e dos altos cargos da Administración Xeral do Estado, o seu obxectivo é «establecer as obrigas que incumben aos membros do Goberno e aos altos cargos da Administración Xeral do Estado para previr situacións que poidan orixinar conflitos de intereses».

As características máis importantes da Lei, aprobada polo Parlamento o 10 de abril de 2006, son:

4.2.1. *Réxime de incompatibilidades: máis estrito, máis esixente e mais claro*

Os altos cargos exercerán as súas funcións con dedicación absoluta e non poderán compatibilizar a súa actividade co desempeño de ningún outro posto, xa sexa de carácter público ou privado, por conta propia ou allea, polo que non poderán percibir ningunha outra remuneración. Ademais, os altos cargos débense abster de aceptar cargos e postos, inda que non cobren por iso, en organización ou fundacións que limiten a súa dispoñibilidade e dedicación ás súas responsabilidades públicas ou que xeren conflito de intereses. Si se lles permite a administración do seu patrimonio persoal ou familiar, o ditado de conferencias ou o desenvolvemento de actividades científicas, artísticas e literarias, sempre que non interfira co cumprimento pleno dos seus deberes. Tamén se poderán sentar en ata dous consellos de administración de empresas públicas, sempre que estas teñan relación coas responsabilidades anexas á súa posición pública e sempre sen recibir remuneración por iso. Ata a aprobación desta lei si podían recibir tal remuneración.

4.2.2. *Limitacións ao exercicio de actividades privadas*

Durante os dous anos seguintes á data do seu cesamento os altos cargos non poderán desempeñar os seus servizos en empresas ou sociedades privadas relacionadas directamente coas competencias do cargo desempeñado. Considérase que existe relación directa en calquera dos seguintes supostos de feito:

Que os altos cargos, os seus superiores a proposta deles ou os titulares dos seus órganos dependentes, por delegación ou substitución, diten resolución en relación con as devanditas empresas ou sociedades.

Que interveñan en sesións de órganos colexiados nas que se adopte algún acordo ou resolución en relación con as devanditas entidades.

Non se incorrerá en incompatibilidade cando a actividade que vaian desempeñar na empresa privada sexa en postos de traballo que non estean directamente relacionados coas competencias do cargo público ocupado, nin poidan adoptar decisións que afecten a este. Tampouco se quebra esta incompatibilidade cando retornan á empresa privada na que traballaban antes de ser designados para o cargo público, sempre que as responsabilidades que se exerzan a partir do reingreso non estean relacionadas cos deberes anteriores, nin tomen decisións relacionadas co previo posto exercido no ámbito público.

É importante salientar, tamén, que nos dous anos posteriores ao seu abandono do servizo público estes cargos non poderán asinar contratos de asistencia técnica coa Administración.

Para controlar todo este conxunto de limitacións, a lei establece que os altos cargos: a. Deben informar, ao cesaren no posto, á Oficina de Conflitos de Interese das actividades que

pretenden realizar no sector privado antes de comezalas. b. A Oficina analizará a situación e considerará se se viola ou non a prohibición. c. A Oficina comunicará a súa opinión ao afectado. d. O interesado poderá replicar. e. A Oficina someterá a proposta ao ministro, quen adoptará a decisión final.

4.2.3. *Declaracións de bens e dereitos*

A declaración patrimonial que os ministros e secretarios de Estado terán que presentar no Rexistro de Actividades e de Bens e Dereitos Patrimoniais publicarase no *Boletín Oficial del Estado*. Ademais, os altos cargos achegarán declaración de bens ao inicio e ao cesamento da súa actividade, e anualmente unha copia da última declaración tributaria correspondente ao Imposto sobre a Renda das Persoas Físicas e ao Imposto sobre o Patrimonio. E deberán achegar información das actividades principais das empresas nas que tanto eles como os seus familiares teñan intereses. Os cónxuxes dos altos cargos poderán voluntariamente achegar información sobre os seus ingresos e patrimonio.

4.2.4. *Declaración de intereses privados*

Os altos cargos deben declarar detalladamente os seus intereses privados, incluídos os intereses que tivesen ou representasen nos dous anos anteriores ao nomeamento. Esta declaración remitirase ao Rexistro de Actividades. Teñen un mes para enviar esta declaración desde que toman posesión no posto.

Támén deben declarar toda actividade, tanto remunerada como non remunerada que teñan, xa sexa directamente ou a través de representantes. Teñen tres meses para presentar esta declaración no Rexistro arriba mencionado. E deben declarar todo cambio na situación existente.

Esta declaración debe ser completada con outra indicando todas as actividades, remuneradas ou non, exercidas nos dous anos anteriores ao nomeamento. Tamén teñen tres meses para realizala.

Finalmente, deben declarar toda actividade, remunerada ou non, que teñan previsto realizar tras deixar o posto público. Para iso teñen tamén tres meses, pero en todo caso debe ser previa ao seu desempeño do emprego privado previsto.

4.2.5. *Abstención*

Vinculada a esta visión da Administración como aparello imparcial e obxectivo de realización do modelo de Estado e de servizo aos intereses xerais, cómpre destacar tamén a institución da abstención. Esta institución está regulada na Lei de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común (LRXPA). No seu artigo 28 esta lei establece:

«As autoridades e o persoal ao servizo das administracións en quen se dean algunhas das circunstancias sinaladas no número seguinte deste artigo absteranse de intervir no procedemento e comunicaranlo ao seu superior inmediato, quen resolverá o procedente»; e engade a continuación que son motivos de abstención: a) Ter interese persoal no asunto de que se trate ou noutro en cuxa resolución puidese influír a daquel, ser administrador de sociedade ou entidade interesada, ou ter cuestión litixiosa pendente con algún interesado. b) Ter parentesco de consanguinidade dentro do cuarto grao (inclúe curmáns) ou de afinidade dentro do segundo (inclúe cuñados, por exemplo) con calquera dos interesados, cos administradores

de sociedades interesadas ou cos asesores do proceso, así como compartir despacho profesional con estes. c) Ter amizade íntima ou inimidade manifesta con algunha das persoas mencionadas no apartado anterior. d) Intervir como perito ou como testemuña no procedemento de que se trate. e) Ter relación de servizo con persoa natural ou xurídica interesada no asunto, ou prestarlle servizos profesionais nos dous últimos anos.

Como se pode comprobar, esta institución marca non só unha regra xeral, senón que regula moi en extenso o principio. Abofé, se esta institución se respectase, todo o resto das normas case que sobraría. Para facilitar o seu cumprimento, ademais das sancións existe unha institución de reforzo que se denomina recusación. Esta institución está recollida no artigo 29 da devandita lei (LRXPA), e permite que calquera interesado que coñeza a existencia de causas de abstención poida recusar ás autoridades e persoal público afectado, en calquera momento do procedemento.

Para completar esta regulación, A Lei 5/2006 establece que os altos cargos se deben abster de intervir en procedementos que afecten a empresas xestionadas por eles ou polos seus familiares nos dous anos anteriores ao nomeamento.

4.2.6. Control e xestión de valores e activos financeiros.

Os bens de altos cargos en valores mobiliarios administraranse nun fondo «cego», sen coñecemento dos interesados. Ademais, os altos cargos non poden posuír máis do 10% de empresas que sexan compañías que contratan co sector público, concesionarias de servizos públicos ou reciban do Estado subvencións. Se ese caso se dese, terían seis meses para vender as accións.

4.2.7. Órganos de xestión, vixilancia e control.

Créase a Oficina de Conflitos de Intereses, adscrita ao Ministerio de Administracións Públicas. Recoñéceselle legalmente autonomía funcional. Será o órgano encargado da xestión dos rexistros de actividades e bens, e responsable da custodia, seguridade e integridade dos datos e documentos que neles se conteñan. Pode demandar aos altos cargos o cumprimento da lei. Debe informar cada seis meses ao Goberno sobre o cumprimento da lei e as sancións impostas. Pode detectar os incumprimentos e investigar, pero isto último só cando exista acusación formal e autorización do ministro de Administracións Públicas. Finalmente, é o órgano que instrúe os procedementos sancionadores de acordo coa lei e que fai as propostas de sanción ou autorización de emprego privado posterior ao cesamento.

4.2.8. Réxime sancionador.

Existirán sancións especiais con apertura de expediente, publicación no *Boletín Oficial del Estado* e comunicación especial á empresa contratante dun alto cargo que incorra en incompatibilidade. Aqueles que infrinxan a normativa serán cesados se aínda desempeñan un cargo público, perderán o dereito ao cobro da pensión indemnizadora e deberán restituír as cantidades percibidas indebidamente.

A empresa contratante deixará de traballar coas administracións central, autonómicas e locais se decide seguir adiante coa contratación dun ex-alto cargo que infrinxa o réxime de incompatibilidade durante todo o período en que sexa aplicable a limitación a esa persoa.

Os altos cargos que infrinxan a normativa non poderán ser nomeados de novo nun período de entre cinco e dez anos.

4.3. Por que xorden estas normas?

Razóns de natureza política. A realidade non é algo obxectivo nin dado, senón que se constrúe social e politicamente. De acordo coa Teoría do Discurso, na actividade política, as prácticas e proxectos adquiren sentido no marco duns sistemas de significado que de forma complexa articulan elementos dispersos e danlles este sentido. Illadamente poden significar cousas moi diferentes, de aí que, se se quere convertelos en mensaxes cómpre situalos no marco duns sistemas de significado complexos que son os discursos. Agora ben, eses discursos políticos non precisan ter elementos ideoloxicamente pechados, pódense construír de forma aberta, articulando elementos dispersos nun discurso común, sempre que respecten as regras propias de configuración discursiva. A súa dimensión é temporal e intencional, xeran os seus propios límites e as súas oposicións, os seus inimigos e as súas dialécticas. O político é antagónico e os intentos de ocultar esta realidade son contrarios aos propios intereses da democracia (Laclau e Mouffe, 1985). Así, «el objetivo de una política democrática no reside en eliminar las pasiones ni en relegarlas a la esfera privada, sino en movilizarlas y ponerlas en escena de acuerdo con los dispositivos agonísticos que favorecen el respeto del pluralismo» (Mouffe, 1999: 14). A sociedade democrática moderna é unha sociedade na que o poder, a lei e o coñecemento están expostos a unha indeterminación radical, unha sociedade que é teatro dunha aventura incontrolable. A ausencia de poder encarnado nun príncipe e ligado a unha verdade transcendental impide a existencia dunha fonte de lexitimación e provoca unha disolución das marcas de certeza (Lefort, 1986). A cuestión clave en política democrática non é chegar a un consenso sen exclusión, senón establecer a discriminación entre eles e nós de forma compatible co pluralismo. Por iso, cómpre transformar a noción de inimigo pola de «adversario» e a noción de «antagonismo» —que implica relación co inimigo— pola de «agonismo» —que implica relación co adversario—. Evidentemente, a propia aceptación da idea de adversario xa nos remite ao recoñecemento de que «la democracia no puede sobrevivir sin ciertas formas de consenso [...] la adhesión a los valores ético-políticos que constituyen sus principios de legitimidad» (Mouffe, 1999: 16-17). Pero este consenso sobre os dereitos do home e os principios de liberdade e igualdade non se pode separar dunha confrontación sobre a interpretación deses principios (Laclau e Mouffe, 1985, cap. 3).

Pois ben, feita toda esta presentación teórica, as normas que se analizan non se poden entender sen situalas no marco do discurso do partido socialista (PSOE) en favor da calidade da democracia. Un discurso no que o «nós» se identifica coa procura de mecanismos participatorios, con maior transparencia, con descentralización, con deliberación e rexeitamento de posturas pechadas e bloqueadas. Fronte ao «eles», os do Partido Popular (PP), que se caracterizaron, segundo o discurso do PSOE, pola opacidade, polo centralismo, pola destrución dos mecanismos de diálogo e cooperación social, en suma, por políticas autoritarias que reducen a calidade da democracia e fomentan os comportamentos oligárquicos. Este discurso político xerouse durante a etapa de oposición, cando o liderado estaba en mans de Rodríguez Zapatero e tivo como referente teórico o republicanismo cívico, sobre todo a partir da interpretación que do mesmo dá Ph. Pettit. En resumo, estas institucións —conflicto de intereses e códigos de conduta para os altos cargos— chegan da man de todo un discurso político que pretende acadar a hexemonía na sociedade española e que se comunica como un proxecto para mellorar a calidade da democracia. De feito, na campaña electoral, un dos momentos centrais consistiu na presentación dun Código de bo goberno ao que se compro-

metía a respectar o presidente e todos os seus ministros en caso de vitoria. E, obviamente, no programa electoral a elaboración dunha nova norma de incompatibilidades de altos cargos estaba incluída como compromiso co electorado.

Razóns de natureza institucional. Sobre as institucións existe unha literatura cada vez máis ampla e case inabarcable, non obstante, aos nosos efectos, consideraremos a institución como «un conxunto de regras y de rutinas interconectadas, las cuales definen para cada actor, en función de su rol y de la situación, las acciones adecuadas» (March e Olsen, 1989: 21). Tanto o Código de bo goberno como a Lei de conflitos de interese son institucións que definen para os empregados públicos que exercen o rol de altos cargos unhas condutas adecuadas, unhas obrigas en función dunhas situacións que se definen. Estas condutas adecuadas implican non só respecto a unhas normas, senón tamén o seguimento de certas rutinas. Ambas as institucións reflicten unha «lóxica do apropiado» que está máis alá delas e que as incorpora, pero que elas delimitan no seu campo (Scott, 1995). É a lóxica do que é apropiado para un alto cargo nunha organización pública.

Agora ben, por que xorden agora? Para empezar, porque estas institucións **son funcionais ao sistema** —reducen as posibilidades de corrupción e escándalo político, lexitiman a acción pública— e acadouse un arranxo institucional entre as partes afectadas que permite que, tal e como se definen as regras do xogo, os actores, racionalmente, dentro da súa lóxica do apropiado, atopen máis vantaxes en apoiar que en rexeitar o novo marco normativo (March e Olsen, 1989). De feito, se se analiza o discurso e as prácticas dos actores máis importantes en relación coa xeración destas institucións, comprobárase a inexistencia de grandes distancias entre as súas propostas e consideracións, inda que si é certo que houbo debates e modificacións en relación cos primeiros textos enviados polo MAP. Os actores máis relevantes eran:

O presidente do Goberno, que foi o principal impulsor destes cambios durante a súa etapa como líder da oposición. Non obstante, xa como presidente do Goberno apoiou ao seu gabinete cando este reduciu algunhas das pretensións iniciais do ministro de Administracións Públicas.

O ministro de Administracións Públicas. Foi, a través do seu equipo, o autor de ambos os proxectos, o principal impulsor e quen os fixo seus perante o Consello de Ministros.

A vicepresidenta primeira do Goberno. Quen apoiou inmediatamente os proxectos e comunicounos á prensa.

O segundo vicepresidente do Goberno. É o órgano responsable da política económica e fiscal, e desde os ministerios ao seu cargo xorden as maiores críticas ao proxecto de Lei de conflitos de interese. A razón fundamental expresada é que faría máis difícil atopar persoas que, procedentes do sector privado, quixesen incorporarse ao sector público. Tamén se queixaban das dificultades de atopar emprego tralo cesamento, como consecuencia das limitacións marcadas pola lei. E dos custos e burocracia que xurdirán das novas medidas. Finalmente, aceptou ambas as institucións con moi lixeiros cambios.

Os partidos políticos e o Parlamento, en xeral, apoiaron as normas. A pedra de toque do disenso foi a organización, independencia e articulación do órgano a cargo da xestión dos conflitos de interese⁵. Tamén, previamente, o principal partido da oposición criticou o Código pola ausencia de mecanismos de sanción incorporados ao mesmo.

A prensa e os medios de comunicación acolleron a novidade favorablemente, en xeral. As organización empresariais tampouco fixeron grandes críticas e mesmo apoiaron a medida. E

os sindicatos e ONG vinculadas á loita pola transparencia e contra a corrupción tamén apoiaron a medida, inda que Transparencia Internacional criticou a regulación da Oficina de Conflictos de Interese pola súa falta de independencia.

Outra razón foi o **isomorfismo institucional**. Segundo a teoría do isomorfismo institucional (Di Maggio e Powell, 1983, 1999), as organizacións funcionan en retículos ou campos interorganizacionais, nos que se agrupan por ambientes de referencia; desde esa perspectiva, as organizacións públicas pertencerían a un mesmo retículo. Neses campos, a tendencia das organizacións é a adoptar arranxos e regras institucionais consolidadas. O isomorfismo tende a incrementarse canto maior é o grao de institucionalización do campo interorganizativo. En xeral, existen tres modelos de isomorfismo que son: o isomorfismo coercitivo, o mimético e a presión normativa (Di Maggio e Powell, 1991). En España, por exemplo, historicamente, como consecuencia da presión da burocracia central, existiu un isomorfismo coercitivo para coas administracións locais. Pero tamén a Administración Xeral do Estado (AXE) sofre a coerción por parte dos organismos europeos ou internacionais. Por outra banda, debido á transferencia de consultores e expertos e á profesionalización cada vez maior do persoal propio existe presión normativa, é dicir, un conxunto de métodos, condicións de traballo, sistemas de lexitimación do rendemento ou criterios cognitivos xa lexitimados que os burócratas do Ministerio de Administracións Públicas (MAP) tratan de incorporar á súa institución de destino. Finalmente, a propia AXE actúa en ocasións con mimetismo, é dicir, que ante a ambigüidade de significados e obxectivos ou a incerteza de métodos a seguir, esta organización imita formas e estratexias que as Administracións dos países máis desenvolvidos experimentaron con éxito e que están dotadas de lexitimidade.

Vexamos na realidade empírica a confirmación destas teorías. En sucesivos informes de diversos organismos internacionais e, sobre todo, no do GRECO de 2001, facíase mención á inexistencia de códigos de conduta na Administración española. Si existían normas xurídicas pero non códigos que suxerisen e orientasen ao empregado con dúbidas. Máis importante é aínda que a OCDE dedicase un grande esforzo a definir e promover a regulación dos conflitos de interese no sector público (OCDE, 2004) e que cando analizou a situación en España se atopou con que non existía nin definición, nin norma explícita para regular tales situacións, aínda que si existían normas de incompatibilidades e regras de promoción da obxectividade no sistema legal. As súas recomendacións foron moi claras: necesítase unha lei de conflitos de interese. Finalmente, a presidencia holandesa da UE impulsou en novembro de 2004 unha reunión de responsables de Administración Pública dos países membros para que analizasen e, cando proceda, aceptasen o Marco Ético para o sector público dos países membros. Esta reunión finalizou con pleno acordo no documento presentado. Ese Marco é un documento de aceptación voluntaria, non legalmente esixible, que reflicte os valores básicos e os estándares de conduta que se consideran esenciais para o adecuado funcionamento do sector público na Europa da Unión. A partir del, pódense desenvolver xa os códigos de conduta nacionais, cando non os haxa, ou pódese usar como unha lista de control para comprobar a coherencia entre os seus preceptos e os nacionais. Posteriormente, a presidencia finlandesa realizou un estudo para comprobar o grao de incorporación do Marco Ético nas lexislacións e nas prácticas nacionais. Da análise dos valores compartidos polos diferentes códigos e normativas nacionais comprobouse, por exemplo, que a legalidade e a obxectividade son os máis comunmente recoñecidos (Moilanen e Salminen, 2007). A todo iso únese a presenza de funcionarios españois nas reunións europeas e internacionais onde se presentan e promoven

todos estes proxectos, ademais da presión da academia e do mundo da consultoría para incorporar estes novos instrumentos de xestión dado o seu éxito ou polo menos a súa centralidade nas reformas dos países punteiros en xestión pública.

Razóns de natureza construtivista. O construtivismo institucional sinala a importancia das institucións na construción da realidade. Os conceptos e as normas aniñan nas institucións pero son alterados por estas e moldeados; as institucións teñen un poder para moldear as normas a través de prácticas discursivas e estratexias que crean novos significados intersubxectivos. Por iso, os actores que traballan coas institucións van transformando a realidade de xeito incremental ao asumiren a lóxica da institución e trataren de melloralala e perfeccionala de acordo aos valores e ideas que nela aniñan (Haas e Haas, 2002).

Cando o Goberno de Rodríguez Zapatero tomou posesión existía unha lei reguladora de situacións de risco para os altos cargos; esta lei era a Lei 12/1995, do 11 de maio, de incompatibilidades dos membros do Goberno da Nación e dos altos cargos da Administración Xeral do Estado. De acordo cos académicos e funcionarios expertos nesta materia, a normativa de incompatibilidades de altos cargos, tras unha avaliación do seu funcionamento desde 1995, e recoñecendo o avance que supuxo, necesitaba unha urxente reforma. En xeral, a norma tiña enormes lagoas que facían que o seu presunto rigor non tivese ningún efecto práctico. Así, o incumprimento da mesma, incluso por infraccións moi graves, era sancionado cunha simple comunicación no *Boletín Oficial del Estado* (artigo 12.1) e a investigación das presuntas actuacións irregulares correspondía a unha unidade sen ningunha independencia funcional e orgánica do Goberno. Precisamente, o principal problema detectado era que o control declarado e a investigación das actividades incompatibles estaban residenciais nun órgano inadecuado. Con independencia do recoñecemento á profesionalidade dos funcionarios da Inspección de Servizos do Ministerio de Administracións Públicas, era evidente que a súa capacidade real para declarar incompatible a un ministro ou secretario de Estado era nula. Estes funcionarios ocupaban postos con rango de subdirector e estaban sometidos ao principio de xerarquía. Ademais, non tiñan ningunha capacidade investigadora, nin a posibilidade de requirir aos altos cargos a súa presenza e declaración ante eles. En consecuencia, o papel da Inspección era o de depositaria de documentos que nin sequera podían analizar contraditoriamente. De feito, o 22 de abril de 2002, o Congreso dos Deputados realizara unha sesión sobre regulación de conflitos de interese dos altos cargos e chegara a un acordo sobre a necesidade de modificar a norma existente.

Por todo iso, cómpre recoñecer que a **aprendizaxe institucional** levaba a un cambio na regulación da institución para facela máis coherente coas ideas en que se fundaba. Os actores que traballaban con ela no marco da organización responsable da súa xestión foron desenvolvendo un pensamento crítico cara á súa utilidade real. A súa funcionalidade era limitada nese estado de desenvolvemento e requiríanse cambios para inserila no novo contexto (March e Olsen, 1989). Por outra banda, non estabamos ante unha institución central e fortemente institucionalizada, *taken for granted* na terminoloxía de Di Maggio e Powell (1983, 1999), polo que a modificación era máis sinxela que do contrario.

4.4. *Problemas de redacción e implantación*

En relación coa aplicación do Código de bo goberno existen dous aspectos que permiten realizar unha certa crítica ao proceso: o sistema de sancións e o seguimento do seu cumprimento. O primeiro borrador do Código incluía un sistema de sancións para casos de incum-

primemento dos principios nel listados, incluíndo o cesamento. Non obstante, o documento definitivo eliminou tales sancións e fai referencia a unhas abstractas «medidas oportunas» que adoptará o Consello de Ministros en casos de incumprimento. Por outra banda, de acordo co Código, o ministro de Administracións Públicas está obrigado a informar anualmente ao Consello de Ministros sobre o cumprimento do Código e os posibles actos incorrectos realizados polos altos cargos, co obxectivo de corrixir procedementos erróneos e propoñer medidas adecuadas de mellora. Pero non di nada sobre se ese informe será público ou non. A consecuencia de ambas as opcións é que os casos de incumprimento poderían non implicar sancións nin cesamentos, co que o Código queda bastante desnaturalizado. De feito, existiron xa casos nos que se debería actuar e non se fixo. Ademais, o informe, ao poder ser secreto, podería non chegar a realizarse, evitando o ministro un moi difícil reto que é o de dicirlles aos seus compañeiros de Goberno que eles ou os membros dos seus equipos actuaron inmoralmemente. Tras dous anos de implantación non se sabe de ningún informe. Tampouco se coñecen seminarios ou reunións nas que se debatesese o Código e as súas implicacións por parte dos afectados.

En relación coa lei de conflitos de interese, a implantación tamén ten importantes defectos. En primeiro lugar, os derivados da definición de conflitos de interese. A definición de conflito de intereses actualmente utilizada baséase na establecida pola OCDE, e en tal sentido nos dous textos normativos —Código de bo goberno dos membros do Goberno e dos altos cargos da Administración Xeral do Estado e Lei de regulación dos conflitos de intereses dos membros do Goberno e dos altos cargos da Administración Xeral do Estado— establécese expresamente que existe conflito de intereses «cando os altos cargos interveñen nas decisións relacionadas con asuntos nos que conflúen á vez intereses do seu posto público e intereses privados propios, de familiares directos, ou intereses compartidos con terceiras persoas». É evidente que a definición é un grande avance, pois ata agora non existía unha definición expresa; non obstante, a que se utiliza ten ao noso xuízo dous problemas: o primeiro, é que reduce o conflito de intereses a situacións presentes, pero poderíase dar o caso de que agora non conflúan os intereses públicos e privados pero poidan confluír no futuro e, neste caso, non se consideraría o suposto como de conflito. Por exemplo, a esposa dun ministro vai ser nomeada directiva dunha empresa sobre a que o ministro ten competencias regulatorias; el sábeo, pero aínda non foi nomeada. O conflito vai existir aínda que agora non exista. O segundo, que só incorpora o conflito real, pero non o aparente. Pode ser que non exista conflito, pero aos ollos de persoas razoables pode parecer que existe, xerándose dúbidas razoables sobre a integridade do responsable público. Por iso, unha mellor definición debería incorporar estas dúas variables: existe conflito de intereses cando os altos cargos interveñen nas decisións relacionadas con asuntos nos que real ou aparentemente, de acordo a criterios razoables, conflúan ou poidan confluír no futuro á vez intereses do seu posto público e intereses privados propios, de familiares directos, ou intereses compartidos con terceiras persoas. Ao non optarse por este tipo de definición, déronse casos nos que a aparencia no conflito danou a imaxe do Goberno sen que se tomasen medidas, pois non existía conflito real de acordo coa interpretación oficial.

Por outra banda, existe unha certa inconsistencia no sistema de sancións. Baixo as previsións actuais considérase unha infracción moi grave presentar a declaración con información falsa á Oficina de Conflitos de Interese. A sanción pode ser o cesamento do inculpado e a imposibilidade de que se lle poida volver a nomear para un alto cargo por un período de 5 a

10 anos. Non obstante, a non presentación da declaración é considerada soamente infracción grave. A sanción, neste caso, é de publicación do incumprimento no *Boletín Oficial del Estado*. Ademais, non se incorpora como infracción o incumprimento do deber de abstención, o cal abre a porta a abusos de posición sen sanción suficiente, salvo que se incorra en delito.

Finalmente, o máis grave fallo de implantación estivo na regulación final da Oficina de Conflitos de Interese. Por unha banda, recoñécuselle, por fin, autonomía funcional. Pero, pola outra, situouse baixo dependencia orgánica do ministro de Administracións Públicas. A situación real é que a dependencia xerárquica está a eliminar a autonomía funcional, máxime cando non se regulou en qué consistía tal autonomía. Non hai que esquecer que o modelo español de Administración está fundado no principio de xerarquía, constitucionalmente establecido, e amplamente inserto nas prácticas formais e informais e nas rutinas diarias. Nun primeiro momento, a Oficina situouse na Dirección Xeral da Función Pública, como unha oficina que debía ser dirixida por un funcionario ou funcionaria do grupo A (titulados superiores) ao que atribuíu o rango de subdirector. En xaneiro de 2007 cambiouse o seu lugar de inserción dentro do MAP, adxudicándolle ademais as competencias de control das incompatibilidades dos empregados públicos da AXE; na actualidade está situada na Dirección Xeral de Organización e Inspección de Servizos, recoñecéndosele formalmente a plena autonomía funcional para a xestión das competencias relacionadas co control dos conflitos de interese dos altos cargos; non obstante, este control atópase coas seguintes limitacións: 1. Non posúe presuposto propio, nin cadro de persoal autónomo. 2. Non ten recoñecido o dereito a acceder ás informacións fiscais e tributarias, que controla a Axencia Tributaria, polo que a detección de falseamentos nos datos é moi difícil. 3. Non pode investigar salvo que obteña autorización formal do ministro. 4. Non pode sancionar, tan só facer a correspondente proposta.

A proba definitiva da súa independencia produciuse cando en xuño de 2006 se descubriu que o ex-presidente Aznar cobraba 10.000 euros mensuais a través da súa sociedade Famaztella S.L., do grupo do magnate Rupert Murdoch. Estas cantidades cobrábaas desde o 1 de setembro de 2004 por actividades de «asesoría estratéxica». O descubrimento produciuse cando o grupo Murdoch informou diso rutinariamente á Securities and Exchange Commission. Aznar non podía cobrar esas cantidades porque era, ao tempo, conselleiro de Estado, e os conselleiros de Estado son altos cargos e están incompatibilizados para cobrar ningunha retribución directa ou indirecta que proveña de actividade privada. Ademais, Aznar, ao que parece, non declarou ao Rexistro de Interese a súa participación societaria, nin o obxecto social. Nin declarou como actividades que ía desenvolver tras deixar o cargo de presidente o devandito labor de asesoría estratéxica para o grupo Murdoch. Todo iso sen contar coa posibilidade de que o grupo Murdoch fose unha empresa coa que tivese relación directa durante o exercicio do seu cargo, o cal imposibilitaríalle para traballar con ela nos dous anos seguintes ao cesamento. En suma, existían posibles infraccións moi graves e graves que deberían dar lugar á investigación correspondente e, cando proceda, á aplicación do sistema de sancións correspondente. Non obstante, nada ocorreu. A prensa informou do asunto⁶. O ministro de Administracións Públicas anunciou unha investigación. Pero a Oficina de Conflitos de Interese non a desenvolveu, nin propuxo sanción ningunha. Obviamente, razóns de interese político, plenamente comprensibles, aconsellaron dar carpetazo ao asunto e a Oficina cumpriu as ordes. Non obstante, desde ese día, a institución do conflito de interese e a súa Oficina perderon enorme lexitimidade.

5. CONCLUSIÓNS

A pregunta que nos facemos agora, e coa que concluimos este relatorio, é: por que ambas as institucións viron tan limitada na implantación a súa institucionalización⁷ plena? Expoñeremos, a continuación, as nosas conclusións:

1. O feito de que o discurso político incorpore toda unha serie de valores e principios non garante que, na práctica do goberno, estes valores se respecten plenamente. Unha cousa é o discurso e outra a práctica governamental. Na actividade de goberno hai múltiples tensións entre as conviccións e a responsabilidade, como xa Weber (1981) maxistralmente expuxo. O Goberno español avanzou indubidablemente na xestión da ética política, pero non deu o paso de crear un órgano independente que xestione tanto o cumprimento do Código de bo goberno como o da Lei de conflitos de interese. A razón ten que ver co cálculo prudencial de intereses. Existe unha elección racional, xunto ao discurso, que atenúa os efectos deste. As preferencias gobernamentais na implantación foron exóxenas á propia institución (Peters, 1999). O Goberno procurou o mellor dos equilibrios; por unha banda, mediante o discurso e a aprobación das normas, comunicouse a asunción dunha serie de valores lexitimadores do público, e pola outra, intentouse manter baixo control a xestión do sistema, evitando que a organización encargada de xestionalo tivese verdadeira autonomía. Na vida política existe sempre unha tensión dramática entre o respecto e a promoción dos principios éticos asumidos —neste caso a defensa dun republicanismo cívico— e o realismo prudencial do día a día que obriga a analizar os actos en termos de adquisición ou perda de poder (Aranguren, 1985).

2. Agora ben, o Goberno dirixe organizacións que teñen a súa propia dinámica institucional e as súas loitas de poder burocrático. Desde esta perspectiva cómpre considerar que tamén as «instituciones son estruturas de poder» (Moe, 2005: 15). En consecuencia, tanto os actores burocráticos como os políticos do MAP trataron de utilizar as normas estudadas como instrumento de reforzamento do seu poder no Goberno. De aí o rexeitamento desde o principio ás pretensións da oposición de situar no Parlamento a Oficina de Conflitos de Interese. O MAP busca deixar a Oficina no seu seo e atribuír máis poder á mesma. O ministro queda co control do cumprimento do Código de bo goberno e coa decisión final sobre as investigacións, as instrucións de procedementos sancionadores e sobre as sancións. Dentro do MAP, os actores administrativos encargados de xestionar as institucións tamén teñen un certo interese en evitar conflitos, remitindo á esfera política as decisións finais. Non obstante, manteñen o seu rol ao xeraren un marco de prescricións e de rigor técnico nas normas propostas que xustifican a súa presenza. As súas preferencias foron endóxenas á institución do conflito de interese, pero non deron o paso de desenvolver unha confrontación pola independencia porque actuaron de acordo coa «lóxica do apropiado» no sistema de función pública español: os funcionarios do MAP e de corpos propios do MAP defenden o MAP. Isto explica tamén que a principal oposición aos proxectos proceda do outro gran ministerio horizontal: o Ministerio de Economía e Facenda. En suma, existe un equilibrio de poder e intereses entre os actores clave —Goberno e xestores do sistema— que favorece unha determinada redacción das normas e predetermina un xeito de implantación.

3. Curiosamente, o equilibrio que se xerou trala modificación da Lei de conflitos de interese é moi semellante ao que houbo para a aprobación da lei anterior, a de 1995. Iso lévanos a termos que aceptar a existencia dunha certa *path dependence*, pois o equilibrio no que xorde a institución previamente inflúe enormemente na súa lóxica de desenvolvemento, malia a existencia de algo que parecería unha *critical juncture* (Pierson, 2000), é dicir, un momento de cambio relevante, como foron as eleccións xerais coa vitoria dun tipo de discurso que esixía cambios relevantes. Este equilibrio xera certezas e, non obstante, a opción por un órgano independente xera moito risco, máxime cando non existen indicadores claros que demostren que dito sistema funcionará mellor. Todo iso reforza os discursos reactivos que dificultan aínda máis o cambio. Non obstante, a *path dependence* non nos explica o nacemento do Código de bo goberno.

4. De cara a unha avaliación final da política de promoción da ética política poderíamos dicir que houbo unha mellora clara na calidade da norma que regula os conflitos de interese e incompatibilidades dos altos cargos, e un avance moi relevante coa definición duns principios éticos e uns valores de referencia para a acción do goberno e os altos cargos; non obstante, a implantación dos devanditos instrumentos carece polo momento do pulo e do liderado que requiren medidas que xeran custos elevados a curto prazo aínda que melloren substancialmente o sistema democrático no longo prazo. Estamos ante unha innovación limitada, na que a estabilidade se combina con novas ideas e regras, pois «las instituciones, al tiempo que crean oportunidades para la innovación, también establecen sus límites» (Ramió e Salvador, 2005: 65).

En resumo, da análise destes procesos de institucionalización da ética política en España sacamos como conclusión teórica que non é posible analizar a realidade desde só unha variable, nin desde unha única teoría. Para empezar, é importante salienta o construtivismo, como creación discursiva da realidade, con todo o seu sistema de valores e ideas, para explicarse os procesos de cambio. Para seguir, é innegable que o cálculo racional existe e que introduce variables exógenas nas institucións —aínda cando non se poidan obviar os factores isomórficos no nacemento das mesmas—. Para concluír, tampouco se poden esquecer os factores históricos na configuración e desenvolvemento das institucións. Pero non só para explicar os camiños de dependencia, senón tamén para destacar a importancia dos contextos sociais e políticos e cómo sucesos excepcionais poden alterar os camiños previamente marcados. Isto lévanos a unha opción sincrética na análise institucional e na explicación do seu nacemento, institucionalización e cambio.

Só nos queda preguntarnos qué pasará no futuro. Aparentemente, as dinámicas de poder e intereses impediron a institucionalización plena de normas moi positivas para a promoción da ética política. De feito, poderíamos dicir que a situación actual en relación con ambas as normas é a de unha certa deslexitimación e unha funcionalidade baixa para os obxectivos marcados. Non obstante, non podemos esquecer o poder das ideas e as crenzas sociais como factores impulsores de cambio. Por iso, na medida en que o discurso en favor dunha ética política sexa interiorizado polos líderes políticos, os valores de referencia tenderán a xerar procesos de cambio incremental, en condicións de ambiente semellantes, institucionalizando transformacións coherentes co discurso da ética política. E iso será así polo papel esencial do liderado na explicación das transformacións sociais e políticas (Levi 2006). En esencia, só engadindo o liderado político ás variables antes enunciadas poderanse entender plenamente

as dinámicas de cambio institucional e, no noso caso, as de consolidación de institucións que incentiven unha conduta ética entre os responsables públicos.

Notas

1 Este relatorio foi posible grazas ao financiamento da AECl, no marco do Programa de axudas para a cooperación interuniversitaria e a investigación científica. Proxecto A/7165/06.

2 Este concepto presentouse en detalle por vez primeira nun informe da OCDE de 1996 titulado «Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice» (OECD, PUMA 1996).

3 De acordo con Cardona (2007), un documento titulado «Elementos para un marco actualizado de la integridad y prevención de la corrupción» presentouse por vez primeira o 6 de xuño de 2007 na reunión do grupo de expertos en conflitos de intereses dos países membros da OCDE. O marco de referencia propónse que inclúa a análise de riscos de corrupción e a «gran corrupción» ou corrupción política, o que está máis en liña co sucedido entre 1996 e 2007 (entre outras cousas, as Convencións Europeas Cívicas e Penais Contra a Corrupción de 1999 e a Convención da ONU de 2003).

4 Inclúense neste concepto amplo os membros do Goberno.

5 O Partido Popular no debate parlamentario defendeu que a Oficina de Conflitos de Interese dependese do Parlamento e que tivese autonomía funcional. Propoñía que o seu director fose elixido polo Parlamento de entre membros do Consello de Estado e cun Consello formado por entre 10 e 20 membros, designados a metade polo Parlamento e a metade polo Goberno. Izquierda Unida tamén propoñía a súa dependencia do Parlamento e que os 10 membros do Consello fosen elixidos polo Parlamento por unha maioría de 3/5.

6 Véxase, entre outros, edición de *EL PAÍS* do xoves 29 de xuño de 2006.

7 Por institucionalización entendemos o proceso incremental e a longo prazo a través do cal a institución adquire significado, especificidade e valor (Kostakopoulou, 2005: 237).

Recensiones &

CELESTINO GARCÍA ARIAS_[195-204]

Parsons, Craig. 2007. *How to Map
Arguments in Political Science.*
Nova York: Cambridge University Press



A plena comprensión do libro apuntado fai recomendable reconstruír, antes de expoñer as súas específicas achegas, o contexto teórico e metodolóxico no cal se insire. En virtude, en boa medida, do intenso debate suscitado polo posiblemente xa clásico libro de King, Keohane e Verba (1994), a tentativa destes tres investigadores de analizar polo miúdo a lóxica da explicación nas ciencias sociais representa un fito a partir do cal outros investigadores expuxeron as súas propias concepcións e prescribiron as súas propias recomendacións para explicar cientificamente os fenómenos e os procesos sociais. Aínda que a obra de King, Keohane e Verba trata de dotar de rigor a explicación cualitativa desde a perspectiva, se cadra nesgada e ríxida, da investigación cuantitativa, asumindo a identidade lóxica de ambas as clases, a maior parte das achegas subseguintes proceden do campo dos investigadores que definen a súa propia perspectiva como cualitativa. Todas elas teñen en común o obxectivo que lle dá sentido á obra de King, Keohane e Verba: dotar de rigor lóxico, de fundamento metodolóxico e de claridade argumentativa as explicacións científico-sociais. Fronte a unha sorte de antipositivismo anacrónico, a cuxo implícito abeiro daban renda solta á lixeireza, á imprecisión e ás licenzas retóricas certos cultivadores a miúdo oportunistas dalgunhas das versións dos chamados institucionalismo histórico e institucionalismo sociolóxico, investigadores practicantes de tales enfoques como, entre moitísimos outros, D. Collier, J. Brady e outros (Collier e Brady, 2004), G. Alexander e A. Bennett (2005), E. Lieberman (2001), I. S. Lustick (1996) (todos eles desde un punto de vista metodolóxico), J. Mahoney, D. Rueschemeyer e outros (Mahoney e Rueschemeyer, 2003), P. Pierson (2004) ou, partindo desde máis atrás no tempo e desde outras disciplinas, como A. Abbott (2001) ou W. H. Sewell (2005) (todos eles no terreo máis substantivo ou teórico que metodolóxico), fixeron un esforzo analítico extraordinario de explicitación das bases teóricas e metodolóxicas nas cales se deben apoiar as pretensións explicativas nas investigacións cualitativas, reunindo convincentemente o rigor lóxico da mellor tradición cuantitativista cunha defensa do valor explicativo e do carácter causal dos argumentos cualitativos que asumen tal rigor. Malia que a pretensión de Parsons é presentar, dentro dos límites fixados por el mesmo, unha clasificación exhaustiva dos argumentos explicativos, o libro obxecto da presente recensión supón, en parte debido á confesada inclinación do seu autor ás explicacións por el cualificadas de institucionalistas e ideacionais, un paso máis na mesma dirección.

O obxectivo «cartográfico» plasmado no propio título do libro descomponse nun obxectivo clasificatorio (tipolóxico) das explicacións e nun obxectivo descritivo de cada tipo de explicación. O obxectivo clasificatorio é tal no dobre sentido de establecer os criterios conforme aos cales clasificar as explicacións e de colocar nos «continentes» resultantes as explicacións politicolóxicas que xa realizaron os investigadores e que deban realizar no futuro. A ese obxectivo primordial agrégaselle un obxectivo secundario, que podería cualificarse de reivindicativo-homoxeneizador, posto que se centra en reclamar a condición de causal para as explicacións ideacionais (por exemplo, as culturalistas), presupoñendo que a lóxica de toda explicación social causal é única. Finalmente, o libro amosa un terceiro obxectivo, de carácter instrumental e prescritivo, dado que Parsons extrae as recomendacións metodolóxicas e propón os criterios de valoración dos resultados das investigacións científico-sociais coherentes coa súa concepción.

É oportuno establecer os límites mencionados, tanto externos (é dicir, fronte a outras concepcións da explicación) coma internos (é dicir, as fronteiras entre tipos de explicación causal dentro do espazo teórico delimitado externamente). Debe advertirse preliminarmente que

Parsons, sen prexuízo de esbozar as implicacións metodolóxicas da súa concepción da explicación social, non presenta un manual de metodoloxía, de métodos ou de técnicas das ciencias sociais, senón unha disección analiticamente precisa dos tipos de explicación dos fenómenos socio-políticos; nas súas propias palabras: «[...] temos moitas ferramentas plausibles para acceder aos aspectos tanto obxectivos coma interpretativos da acción política. Os nosos principais problemas residen non en como encontrar e controlar a evidencia para os nosos argumentos, senón, en primeiro lugar, en formular argumentos claros e distintos» (130).

Os límites externos trazados polo propio autor converten en obxecto da súa exposición as explicacións causais da acción dos individuos mediante mecanismos que pasan a través dos individuos (noutras palabras, causas, mecanismos e individualismo metodolóxico son os tres grandes fíos condutores da proposta de Parsons). No que atinxe aos límites internos, Parsons designa cada tipo de explicación a partir dunha das clases de obxectos aos cales é posible atribuír a condición de causa: as estruturas (explicación estrutural), as institucións (explicación institucional), os elementos ideacionais (explicación ideacional) e a psique (explicación psicolóxica). Para elaborar a súa tipoloxía de explicacións, Parsons baséase en dous criterios inéditos (conceptual se non terminoloxicamente), aos cales non lles dá ningún nome, ata certo punto paradoxalmente, posto que boa parte da súa proposta é unha reconstrución tanto terminolóxica coma semántica. Tal reconstrución, de todas as maneiras, comeza pola noción de particular aplicada ás explicacións. Pois, en efecto, o segundo dos dous criterios divide as explicacións en dúas clases: xerais e particulares. O primeiro criterio divide as explicacións noutras dúas clases: de posición e de interpretación. Así, as explicacións **estruturais** son de posición e xerais; as explicacións institucionais son de posición e particulares; as explicacións **ideacionais** son de interpretación e particulares; e as explicacións **psicolóxicas** son de interpretación e xerais. De acordo co primeiro criterio, a acción dos individuos explícase como efecto da súa posición respecto dunha «paisaxe» externa e intersubxectivamente existente de incentivos e obstáculos, que pode consistir ben en estruturas, ben en institucións, ou ben como efecto da súa interpretación subxectiva do mundo, que pode derivar xa de elementos ideacionais (como a cultura), xa da constitución psicolóxica (entendida como as ideas, instintos, afectos... de raíz fisiolóxica na circuitería cerebral!) individual. O segundo dos criterios baséase no papel que se lle reserva á continxencia na explicación. Por unha banda, as explicacións poden ser xerais; nese caso a «paisaxe» (estruturas) ou as bases interpretativas (constitución psicolóxica), unha e outras tratadas como obxectos naturais, son esóxenas e non están suxeitas a modificacións por parte dos actores individuais; nese sentido, implican contrafácticos milagrosos. Por outra banda, as explicacións poden ser particulares; nese caso, os elementos da paisaxe (estruturas) ou as bases interpretativas (constitución psicolóxica) non predeterminan unha única alternativa de acción individual, de tal modo que só a interpretación por parte dos actores lles permite a estes inclinarse por unha das opcións á súa disposición. As explicacións institucionais ou ideacionais detectan, así, un baleiro entre as estruturas ou a constitución psicolóxica e a acción individual, que enchen, precisamente, as institucións e os elementos ideacionais. Clarificar como se xera e de que modo se enche ese baleiro esixe pasar das causas aos microfundamentos, e especificamente ao papel asignado nos argumentos explicativos á racionalidade individual, tal como seguidamente se expón.

Tanto as explicacións estruturais coma as explicacións institucionais presupoñen a racionalidade, mentres que as explicacións ideacionais e as psicolóxicas presupoñen a a-racionalidade ou, sobre todo as psicolóxicas, a i-racionalidade. Advértase que a racionalidade non ten

a condición de causa, senón que é un atributo individual constante que media entre as estruturas ou as institucións e a acción individual. A racionalidade implica unha explicación determinista ou probabilista da acción tal que, dada unha estrutura, todo actor racional (polo menos cunha alta probabilidade) elixirá o mesmo curso de acción. Con todo, en ocasións, as estruturas non presentan cursos de acción alternativos susceptibles de selección mediante o cálculo racional, xerando así unha forma de incerteza (indeterminación ou imprevisibilidade) solucionada mediante a creación continxente de institucións; unha vez creadas, estas canalizan inintencionadamente (ou, en termos xa clásicos, como consecuencia non prevista polos creadores de tales institucións) a acción individual dos actores racionais, mediante mecanismos de dependencia da senda, de igual modo que o fan as estruturas. A mesma incerteza respecto das alternativas racionalmente susceptibles de selección pode ser resolta non mediante as institucións senón mediante os elementos ideacionais (normas, regras, valores, gramáticas...) continxentes e a-rationais. En fin, as explicacións psicolóxicas presupoñen a ausencia de racionalidade ou ata a presenza de i-razionalidade na base da acción individual, identificando ben tendencias universais dos seres humanos a obrar en función de certos patróns cognitivos, afectivos ou instintivos, ben distribucións regulares desas tendencias entre os actores individuais, susceptibles de agrupación en tipos (é dicir, disposicións psicolóxicas distintas); en calquera das dúas versións, a continxencia carece de papel na explicación.

Tras este esquema, a modo de esqueleto, das ideas do autor, nos seguintes parágrafos vanse expoñer e matizar os seus desenvolvementos posiblemente máis innovadores e polémicos na orde seguinte: (1) os criterios de construción da súa tipoloxía; (2) a dicotomía xeral-particular; (3) os criterios de diferenciación entre as catro clases de explicacións; (4) as relacións entre os tipos de explicación; (5) a concepción subxacente da causalidade; (6) os aspectos metodolóxicos e de filosofía da ciencia; (7) a terminoloxía e os conceptos; e (8) o carácter subxectivo da existencia dos elementos base das explicacións ideacionais.

En primeiro lugar, é merecedora sequera dun apunte a afirmación do carácter, a xuízo de Parsons, tanto dedutivo coma indutivo das bases dos seus criterios tipolóxicos. Sen discutir tal carácter, as evidencias indutivas proporcionadas por Parsons son insuficientes para dotar de forza tal afirmación, por canto as ilustracións esgrimidas nin constitúen a «poboación» implicitamente contemplada nin son unha mostra representativa de tal poboación; é indubidable o poder de persuasión intuitiva da súa afirmación, pero iso non abonda.

O criterio xeral/particular presenta un xeito innovador de entender a natureza mesma da distinción, que Parson se coida eficazmente de aclarar. Malia que sexa en extremo difícil subtraerse da tendencia a dotar de carácter numérico tal diferenza, a clave non é nin o número de casos do fenómeno ou do proceso en cuestión nin a proporción do universo de casos que representa tal número. Como se indicaba parágrafos atrás, a clave reside no papel reservado á continxencia. Por expresalo sinxelamente, un só caso de certo fenómeno, se é susceptible de explicación como resultado da acción de individuos racionais en resposta a incentivos ou obstáculos estruturais, na medida en que a racionalidade elimina a continxencia (dado que implica unha regularidade, no sentido en que todo actor racional que se atopase en idénticas circunstancias elixirá o mesmo curso de acción), é obxecto dunha explicación xeral. Pola contra, sería obxecto dunha explicación particular a resolución continxente (por exemplo, mediante a adopción de institucións idénticas polos actores individuais [ou, máis exactamente, polos grupos —por exemplo, nacións— de actores individuais]) dunha indeterminación

ou unha imprevisibilidade estrutural no mesmo sentido polo cento por cento dos casos do universo de referencia.

A operativización da diferenza entre os catro tipos de explicacións, coherentemente co propósito de Parsons de enfatizar o imperativo de elaborar bos argumentos, esixe do investigador un esforzo de exactitude e precisión inusual, xa que as diferenzas entre estrutura e institución, entre institución e elementos ideacionais e entre elementos ideacionais e constitución psicolóxica non son ontolóxicas, senón teóricas, no sentido de que certos obxectos ou elementos da realidade son unha ou outra cousa en función da súa condición teórica, é dicir, de como sexan tratados polo investigador. Para empezar, certos obxectos da «paisaxe» conforman unha estrutura ou ben unha institución en función de que sexan, respectivamente, esóxenos ou ben endóxenos. O carácter esóxeno ou endóxeno depende do marco temporal da explicación, de maneira que certas explicacións son estruturais porque a esoxeneidade do conxunto de incentivos e constricións da paisaxe se mantén en todo o marco temporal da explicación, mentres que outras explicacións son institucionais porque incorporan a retroalimentación entre a acción e as constricións no ámbito temporal das afirmacións causais. En segundo lugar, o propio Parsons fai explícita a superposición das definicións de institución e de elementos ideacionais; unha e outros poden estar constituídos por prácticas, símbolos, normas, gramáticas, modelos ou identidades. Os elementos ideacionais son, así, o subconxunto de institucións *a través das cales interpreta o seu mundo a xente*. Iso significa que un mesmo obxecto (símbolo, gramática...) podería afectar de dúas formas diferentes a distintos individuos ou ata ao mesmo individuo en dous puntos distintos do tempo. Está claro que, como admite o mesmo Parsons, este último suposto resulta problemático para o investigador, tendo en conta que o cambio motivacional non ten por que manifestarse en modificacións condutuais no actor. Tal circunstancia apunta de novo ao imperativo de construír unha teoría dotada de argumentos explicativos de excepcionais claridade, precisión e solidez. Para logralo, o autor presenta un criterio de distinción entre as institucións e os elementos ideacionais notoriamente innovador: os obxectos que constitúen os seus referentes son, por así dicilo, ontoloxicamente idénticos (normas, regras, valores...), e a diferenza entre eles non é senón epistemolóxica, no sentido de que mentres as institucións teñen unha existencia intersubxectivamente establecida, os elementos ideacionais teñen unha existencia subxectiva. En terceiro lugar, o criterio de acordo ao cal se diferencian os elementos ideacionais dos elementos psicolóxicos é a condición de actores «historicamente situados» dos que actúan impulsados polos primeiros fronte á de actores «non situados historicamente» daqueles que son impelidos á acción polos segundos.

Por outra banda, Parsons, un tanto asistematicamente, trata de explicitar as relacións entre uns e outros tipos de explicacións, rexeitando a existencia dunha correspondencia biunívoca entre unha investigación dada e un dos tipos de explicación, ao suxerir as súas palabras que é probable que toda investigación se compoña de segmentos explicativos de máis dun tipo. Se isto é así, cómpre satisfacer dúas posibles esixencias: por unha banda, a esixencia de establecer os papeis de cada un dos segmentos explicativos respecto dos demais segmentos na investigación e, por outra, a esixencia de probar os argumentos explicativos de cada tipo fronte aos argumentos explicativos dos outros tres tipos. Respecto da primeira das esixencias, cabería afirmar, simplificando un pouco, que, en boa medida, as explicacións psicolóxicas son unha precondition das demais e que as explicacións ideacionais son explicacións residuais. Non hai, segundo Parsons, accións políticas por completo determinadas

psicoloxicamente e, xa que logo, as afirmacións psicolóxicas están distantes da acción porque preceden a outras lóxicas, mostrando as disposicións de tal natureza que ten a xente «antes» (non cronolóxica, senón analiticamente) de se establecer en escenarios estruturais, institucionais ou ideacionais. Polo tanto, na medida en que se poidan documentar contornos politicamente relevantes da irracionalidade humana, os propoñentes doutras lóxicas deben aclarar como deixan estas disposicións variación causal (e cánta) a outras causas (no entanto, tamén lles reconece ás explicacións psicolóxicas un papel —analiticamente— subseguinte aos outros tipos de explicacións, pois poderían explicar por que aplican os seres humanos de forma distinta certas necesidades, emocións ou ferramentas cognitivas no seo de certas estruturas, institucións ou culturas e ideas). Ademais, dado que a explicación institucional e a explicación ideacional son útiles só cando as estruturas carecen da capacidade de xerar certeza sobre as opcións ás que se enfronta un actor racional e sobre os seus beneficios e custos, parece asumirse unha especie de primacía cando menos metodolóxica das explicacións estruturais, posto que todo investigador, calquera que sexa a súa inclinación teórica, se verá obrigado a descartar a potencia causal das estruturas nos termos recentemente expostos. Máis aínda, mentres que o presuposto de racionalidade e os procesos de dependencia da senda reducen a incerteza nas explicacións institucionais só ao momento previo á súa resolución institucional continxente, o presuposto de a-racionalidade das explicacións ideacionais reviste a incerteza dun carácter inmanente a estas, de modo que, en palabras do propio autor, o devandito presuposto subordina as afirmacións ideacionais aos segmentos estruturais ou institucionais, no sentido de que os elementos ideacionais só inflúen na acción dentro da marxe de ambigüidade permitida polas condicións estruturais e institucionais. Tradicionalmente, esta concepción autorizaría a cualificar sen reservas de residuais as explicacións ideacionais. Respecto da segunda das esixencias indicadas, esta ponse de manifesto tanto na exposición mesma da lóxica de cada tipo de argumento coma nas indicacións metodolóxicas sobre as clases de evidencias necesarias para demostralas. Así, todo argumento explicativo require dous conxuntos de afirmacións (ou subargumentos), negativo ou eliminativo o primeiro e positivo o segundo: un primeiro conxunto cuxo fin é demostrar que as restantes lóxicas non permiten explicar o fenómeno de interese, e outro conxunto cuxo fin é mostrar que a lóxica de que se trata contribúe a facelo. Un e outro conxuntos deben apoiarse nas evidencias proporcionadas polo investigador, coa diferenza nas que soportan cada conxunto argumentativo de que a base do primeiro se reduce a elementos puramente destrutivos.

Outro aspecto digno de observación é a concepción da causalidade aparentemente subxacente, que podería cualificarse quizais como laxamente manipulacionista e, por conseguinte, baseada nas nocións de modularidade e de invarianza. Sirvan as mostras seguintes [todos as énfases son engadidos]: cada segmento causal debe explicitar *canto máis inflúe a clase de causa proposta* que as outras clases de causas, establecendo os propios límites fronte a elas; o uso oportunista dos segmentos institucionais ou ideacionais dificulta saber que factores son causais e *en que medida o son máis ou menos que outros*; practicamente todas as explicacións afrontan o mesmo desafío de *preguntas interconectadas polo cánto*. Por certo, unha consecuencia da combinación de tal concepción da causalidade e do papel (coherente con ela) atribuído á racionalidade (tal como ocorre igualmente na concepción implicitamente manipulacionista de Gerring (2005), quen a ilustra precisamente a propósito da racionalidade) é

que practicamente todas as explicacións etiquetadas como elección racional son explicacións ou ben estruturais, ou ben institucionais, tal como suxeriu Lichbach (1997).

Malia que, segundo se indicou, non son os aspectos metodolóxicos os que ocupan a Parsons, este non deixa de sumarse, desde unha perspectiva estritamente teórica ou substantiva, á reivindicación do pluralismo metodolóxico encabezada, desde unha perspectiva metodolóxica, por Collier e Brady (2004). As implicacións de tal pluralismo cífranse, para Parsons, en tres prescricións: procura de evidencias de regularidades íter-casos; procura de evidencias do funcionamento dos mecanismos intra-caso; procura de evidencias en favor e en contra das explicacións en competición. Nun terreo próximo ao metodolóxico, o da filosofía da ciencia, as consecuencias que o autor extrae da súa exposición son dúas. Por unha banda, o rexeitamento da xeneralidade como pedra de toque do valor dunha explicación. Ao seu xuízo, as afirmacións xerais só merecen crédito pola xeneralidade documentada, é dicir, pola gama de resultados empíricos dos cales din algo especificamente e aos cales ofrecen apoio empírico. E as afirmacións particulares merecen igual crédito pola particularidade documentada con semellantes gamas de resultados e graos de precisión. Por outra banda (pese á inclinación de Parsons ás explicacións particulares), asumindo o criterio de falsabilidade popperiano, é lixeiramente maior a primacía valorativa das afirmacións xerais, dado que poden ser falsadas tanto por medio das semellanzas e diferenzas entre casos coma por medio do rastrexo dos procesos intra-casos, mentres que as afirmacións particulares só poden ser falsadas por medio do rastrexo intra-casos.

Antes de concluír, reservamos o final desta recensión a uns comentarios terminolóxico-conceptuais. O primeiro deles concérnelle ao concepto de estrutura de Parsons, que sería o branco case prototípico das críticas que aos seus usos contemporáneos dirixe Sewell (2005, 125 e s.). Por máis que poida xulgarse persuasiva ou razoable a súa tentativa de delimitación do tipo de causa ao cal denomina estrutura, non é aventurado prognosticar que a súa proposta terá escaso éxito. Fronte a intentos de clarificación precedentes, como o de Boudon (1984), Parsons priva o concepto dalgúns dos seus sentidos máis característicos e (manexados cun rigor en verdade infrecuente) útiles nas ciencias sociais, referidos, dunha ou outra forma, a relacións de certa natureza entre os elementos ou as partes dun todo non por necesidade material. En realidade, a explicación estrutural de Parsons máis parece materialista que estrutural, e o seu rexeitamento daquel termo por razóns estilísticas (que non ten sentido en inglés dicir que o «material» causa as accións nas explicacións materialistas) e de paralelismo retórico coas outras lóxicas (designación do tipo de lóxica ou de explicación a partir do nome da causa) é moi pouco persuasivo, sobre todo tendo en conta a «asimetría» posta de relevo pola atribución da súa elección da etiqueta «elementos ideacionais» á necesidade de non estender máis alá dos seus límites o termo «idea», que é un só dos elementos de tal clase.

Estes últimos impulsan o comentario final da presente recensión (na cal deixamos de lado a argumentación de Parsons en favor do carácter causal das explicacións ideacionais, combatendo para iso os prexuízos enraizados, ao seu xuízo, nas interpretacións ortodoxas das obras de Hume e de Weber), que xira en torno á consideración da existencia de tales elementos polo autor como subxectiva. Iso choca coa habitual concepción, por exemplo, da cultura como intersubxectivamente existente. Máis alá de que a subxectividade da existencia dos elementos ideacionais poida ser para o autor unha vía de escape ao problema de diferenciar as institucións dos elementos ideacionais, o certo é que, cando menos, tal concepción evita o risco de reificar a cultura como un determinante (estrutural, dirían moitos) da conduta que

anularía a axencia como motor da acción individual. Tal existencia subxectiva suscita problemas de detección dos elementos ideacionais, ao cal dá solución Parsons reintroducindo a obxectividade: o feito de que un conxunto de individuos *crean* en certos elementos ideacionais é tan obxectivamente demostrable como calquera outro e non suscita máis dificultades que as anexas á procura da necesaria evidencia empírica.

En definitiva, o libro recensionado é un esforzo sumamente suxestivo, destramente persuasivo e ben argumentado de reordenación do mapa teórico das ciencias sociais conforme a uns criterios, polo menos, dedutivamente coherentes. Sen dúbida, as súas propostas terminolóxicas e conceptuais, a súa frecuente trasfega de continente metateórico de certos tipos de explicacións, así como as razóns aducidas, empeños todos eles con resultados probablemente moi expostos á controversia, son unha contribución sumamente útil aos esforzos de dotar de rigor a explicación causal dos procesos e fenómenos políticos, tanto se se aceptan os argumentos de Parsons coma se se asume seriamente o atractivo reto de refutalos.

Notas

1 Empregamos esta expresión, adoptando o seu uso de Tobeña, para traducir a noción de ideas ou normas hard-wired.

BIBLIOGRAFÍA

- ABBOTT, A. 2001. *Time Matters*. Chicago: Chicago University Press.
- ALEXANDER, G. e A. Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- BOUDON, R. 1984. *La place du désordre*. París: PUF.
- COLLIER, D. e H. E. Brady (eds.). 2004. *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham, Md.: Rowman and Littlefield.
- GERRING, J. 2005. Causation: A Unified Framework for the Social Sciences. *Journal of Theoretical Politics*, 17: 163-198.
- KING, G., R. O. Keohane e S. Verba. 1994. *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.
- LICHBACH, M. I. 1997. «Social Theory and Comparative Politics», en M. I. Lichbach & A. S. Zuckerman (comps.). *Comparative Politics. Rationality, Culture, and Structure*. Nova York: Cambridge University Press, 239-276.
- LIEBERMAN, E. S. 2001. «Causal Inference in Historical Institutional Analysis. A Specification of Periodization Strategies», en *Comparative Political Studies*, 34: 1011-1035.
- LUSTICK, I. S. 1996. «History, Historiography, and Political Science: Multiple Historical Records and the Problem of Selection Bias», *American Political Science Review*, 90: 605-618.
- MAHONEY, J. e D. Rueschemeyer. (eds.). 2003. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Nova York: Cambridge University Press.
- PIERSON, P. 2004. *Politics in Time*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- SEWELL JR., W. H. 2005. *Logics of History*. Chicago: The University of Chicago Press.
- TOBEÑA, A. 2003. *Anatomía de la agresividad humana*. Barcelona: DeBolsillo.

Carlos Gradín Lago, Coral Del Río Otero e Olga Cantó Sánchez. 2006. *La distribución de la renta en Galicia: análisis territorial de la desigualdad y la pobreza*. A Coruña: CIEF, Centro de Investigación Económica e Financeira



O artigo primeiro da nosa Constitución de 1978 proclama a institución dun Estado social e adopta como un dos valores supremos do seu ordenamento xurídico a igualdade; igualdade que atinxe tamén aos recursos económicos en termos do reparto do produto social. Isto implica que debe existir un límite á desigualdade, que unha vez superado debe poñer en marcha as engrenaxes que leva de seu o chamado Estado do Benestar.

Xa que logo, existe unha demanda pública de detección desas desigualdades, de escrutinio das súas causas e de deseño das solucións máis eficaces, entendendo por eficaces que corrixa a situación sen sacrificar os incentivos de persoas e institucións beneficiarias e sen que supoña un custo inasumible para o axente público financiador, sexa este europeo, estatal, autonómico ou local. Nesta angueira, publicacións como a que é obxecto desta recensión supoñen o punto de partida, é dicir, a comprensión da fenomenoloxía da desigualdade socioeconómica partindo do estudo dos parámetros en que esta se manifesta.

No espazo galego este estudo da desigualdade ten un referente claro na traxectoria dos autores, profesores de recoñecido prestixio da Universidade de Vigo, que levan xa varios anos dedicados á tarefa de monitorizar a evolución, as causas e as particularidades que no noso ámbito amosa o reparto da riqueza. Boa mostra disto é a publicación do Instituto de Estudos Económicos de Galicia (2001) *Desigualdad, Pobreza y Polarización en la distribución de la renta en Galicia* (Carlos Gradín e Coral del Río) que proporciona unha visión de conxunto para o período 1973-74 a 1999, e neste sentido é precursora da obra que procedemos a comentar.

A novidade desta achega editorial radica en que afonda nas disparidades interterritoriais no espazo galego, en canto ás diverxencias intraterritoriais nas variables socioeconómicas. Nesta análise tómase como unidade xeográfica a comarca, o que permite un mellor achegamento á complexa realidade galega ca o nivel provincial. Ademais, posibilita a explotación das posibilidades analíticas da *Enquisa das Condicións de Vida Familiares* que elabora o Instituto Galego de Estatística e que proporciona datos desde 1999 ao 2003 coa paréntese do ano 2000. Esta escasa folganza temporal dos datos impídelle aos autores extraer conclusións estatisticamente significativas no estudo de tendencias. Non obstante, permite compoñer a radiografía da distribución demográfica e xeográfica da renda galega.

Tal e como declara o título, trátase dunha análise desde a perspectiva unidimensional da desigualdade e mais a pobreza. É dicir, estúdanse as situacións creadas pola distribución da renda en Galicia sen fixar a atención noutros factores de marxinação que inciden na virulencia destes estadios sociais (multidimensionalidade da pobreza, discriminación por raza, sexo ou outros) e que nos achegarían ao concepto de exclusión social. Igualmente, asúmese unha visión estática, sen ter en conta aspectos como a mobilidade dos individuos dentro do espectro de renda ao longo do tempo nin a duración da pobreza e, polo tanto, como afecta esta desde a perspectiva do ciclo vital¹ do suxeito

O traballo, dividido en catro partes, comeza cunha disección da situación demográfica galega. En termos xerais, Galicia perde peso demográfico no conxunto do Estado. Parece que na situación estacionaria do crecemento vexetativo, a poboación de Galicia aínda non recibiu o empurrón da inmigración.

Os autores describen a situación demográfica coa advocación de dualismo. Non obstante, parece consolidarse un modelo de distribución territorial da poboación que se podería denominar «dualismo bietápico». Neste aserto preténdese sintetizar a confluencia dun dobre antagonismo espacial que emerxe da profusa escolma estatística do texto. Por unha banda,

a díade urbano/rural e pola outra a litoral/interior, con certa primacía da primeira sobre a segunda.

A faciana da distribución demográfica en Galicia reflicte a evolución no desenvolvemento económico das diferentes áreas xeográficas. Así, o texto debulla un nidio colapso poboacional nas comarcas da vertente atlántica. Sen dúbida tal é a consecuencia da trasfega dos recursos humanos que revisten as características do factor traballo, afirmación que confirman os datos de envellecemento da poboación na zona oriental. A incidencia dos valores destas áreas na configuración dos indicadores a escala galega sitúan o país á cabeza de Europa nesta epígrafe. Outra das consecuencias do devandito movemento demográfico é a presenza nas comarcas rurais dunha menor porcentaxe de persoas con estudos superiores, amais dun maior analfabetismo. Nesta liña e en termos globais, o sector feminino amosa valores meirandes ca os homes tanto en formación universitaria como en analfabetismo, do que pode concluírse a transposición do papel da muller, de vertebrador da explotación agropecuaria precapitalista a de cerne do capital humano galego.

No tocante ás taxas de actividade, ocupación e desemprego, e no contexto dun diferencial negativo nos tres indicadores de Galicia co Estado, os autores albiscan notables disparidades interterritoriais dentro de Galicia. Novamente emerxe a «dualidade bietápica»; as áreas urbanas mostran maiores niveis de ocupación e actividade, con Vigo e A Coruña en valores superiores á media galega e con Lugo e Ourense en valores medios. Porén, nas zonas rurais do interior a caída da actividade feminina e o elevado número de xubilados pola reconversión/desmantelamento agrario dan lugar a taxas moi inferiores.

Ao inxerir a variable cualitativa do sexo no estudo, a desigualdade intraterritorial ensarállase con desigualdades interterritoriais. Neste senso a distribución sectorial do emprego explica, en boa medida, os diferenciais entre comarcas, con peores datos de ocupación e actividade feminina nas áreas industriais, que melloran nos ámbitos agro-pesqueiros e de servizos. Na mesma liña explícase o incremento de perceptores de rendas do traballo nos fogares. Finalmente, o número de persoas que viven en fogares sen rendas do traballo amósase claramente superior nas zonas rurais menos dinámicas, onde as prestacións sociais son a fonte principal de riqueza.

Olga Cantó Sánchez. 2001. *Pobreza e inclusión social en Galicia.*

No que atinxe á natureza da renda, en Galicia salientan como aspectos particulares, dentro da fisionomía estatal, a plétora dos ingresos provenientes das pensións e a importancia do traballo por conta propia no contexto da estrutura fragmentaria do empresariado e das explotacións agrícolas. Este feito confírmase ao tratar o comportamento territorial; o maior peso das rendas do traballo por conta allea nas áreas urbanas e das do traballo por conta propia nas rurais reproducen univocamente a distribución espacial do emprego industrial.

Este debuxo da situación socioeconómica e demográfica que presenta o libro como apertura serve de base para artellar o estudo da distribución xeográfica da desigualdade e a pobreza. A observación das funcións de densidade do ingreso dos fogares amosa os adobíos

mentados do dualismo galego. Dunha parte, no rural maior acumulación de fogares preto ou por debaixo do limiar da pobreza e menor dispersión nas rendas dos diversos fogares. Doutra, nas áreas metropolitanas das urbes, en xeral, é excepción feita de Pontevedra e Ferrol, menor proporción de fogares de baixos recursos, maior dispersión de rendas e maior acumulación de densidade en rendas máis elevadas. Calla, polo tanto, unha correlación positiva entre os niveis de renda dos fogares e os niveis de desigualdade. Xa que logo, a distribución territorial da desigualdade reproduce o cariz amosado pola renda: maiores índices no sector urbano occidental, con Santiago e Vigo á cabeza, e moito máis reducidos no interior. Neste contexto interior, as comarcas de Lugo e Ourense aparecen illadas cuns índices na liña urbana do litoral.

Na diagnose do texto sobre que fontes de renda se responsabilizan da desigualdade, son as rendas do traballo por conta allea as que, polo seu peso entre as máis elevadas, inciden dun xeito máis significativo. Con todo, anteriormente viuse que a influencia dese tipo de achega é menor nas zonas rurais no conxunto de ingresos do lar. De aí que nesas áreas este papel xerador de desequilibrios o asuman as rendas do traballo por conta propia.

En canto ás pensións, a súa importancia no orzamento familiar atenúase a medida que medra a renda total do fogar. No entanto, tales engadidos son moi relevantes naqueles fogares máis desfavorecidos. A súa contribución á desigualdade é cativa xa que, aínda que as pensións son maiores en termos absolutos, nas áreas urbanas a súa proporción no ingreso familiar diminúe.

No tocante ao impacto na desigualdade da identidade do provedor da renda familiar, os datos propostos amosan que nas rendas menores a presenza da achega do sustentador principal é monopolística, diminuindo nos segmentos de maior renda polo peso que acada a contribución do cónxuxe. É precisamente a incidencia desta renda proporcionada polo cónxuxe a xeradora de desequilibrios de renda na maior medida. Esta situación global que se reproduce, e mesmo se agudiza nas súas arestas máis destacadas no espazo urbano, muda no rural. Nestas comarcas a influencia da parella principal no fluxo de ingresos diminúe a prol dunha achega porcentualmente superior dos pais e outros familiares.

Sen dúbida que o efecto máis pernicioso da desigualdade é a aparición de segmentos de pobreza no espectro social. Polo tanto, axeitadamente, os autores conclúen a obra pescudando nos vértices deste fenómeno nas comarcas galegas. A pobreza enténdese no texto, e baixo un enfoque obxectivo, como porcentaxe da poboación que non supera o 60% do ingreso mediano, é dicir, adóptase un valor relativo, fronte a outras posibilidades metodolóxicas. No ámbito galego, a incidencia da pobreza estabilízase ao redor do 14-15%, que son valores medios da UE e inferiores aos do conxunto do Estado.

O inicio de século abonda no estancamento da pobreza acontecido na derradeira década do século XX e logo de catro lustros de retroceso nos niveis de incidencia. Neste senso, Galicia amosou nos anos oitenta unha tendencia contraposta á evolución occidental iniciada nos países anglosaxóns

A análise das bolsas de pobreza desde o esquema dual (urbano-rural) salienta unha maior incidencia da pobreza no medio rural, crecente a medida que o tamaño do núcleo poboacional se reduce. Non obstante, e sen esvaer a validez do aserto para todos os anos do estudo, nun contexto cuantitativamente estacionario da pobreza, obsérvanse modificacións nas arestas cualitativas. En termos de comparanza entre núcleos poboacionais, detéctase un crecemento na desigualdade dentro do grupo dos máis pobres no espazo urbano. Tal multipo-

larización da pobreza urbana non ten reflexo nos municipios menos poboados onde esta presenta notas de homoxeneidade.

Desde a devandita perspectiva xeral os autores afondan nunha disección a escala comarcal. Neste ámbito a fenomenoloxía da pobreza amosa un perfil de heteroxeneidade que, porén, e precisando certas matizacións, segue a axustarse ao paradigma do dualismo. De tomarmos como indicador a incidencia, as maiores bolsas de pobreza emerxen nas comarcas ourensás (agás a capital) entroncando co oriente pontevedrés e a área máis occidental da Coruña. Nun segundo grupo, xa con valores de risco de pobreza achegados aos medios do país, inclúese o sur da provincia de Lugo xunto ao leste coruñés e a zona occidental de Pontevedra. Finalmente, a vertente atlántica relaciona as áreas de menores porcentaxes de pobres, con indicadores ben afastados do primeiro dos bloques apuntados: as comarcas urbanas de Vigo, A Coruña e Santiago. No conxunto das áreas metropolitanas albíscase un segundo grupo con valores inferiores formado polas de Ferrol, Lugo e Ourense. Mención á parte merece a zona da Mariña luguesa que, malia o seu carácter rural, presenta os mellores ratios a escala galega.

A derradeira conclusión que aboia na escolma estatística é que o número de perceptores de renda no fogar se revela como o elemento fundamental para afastar os riscos de pobreza. Obviamente a natureza desa segunda renda e ulteriores tamén determina a bondade do impacto desas achegas. Neste senso confírmase o xuízo proposto en anteriores traballos: o número de perceptores de renda xunto ao nivel de formación explican case a metade da pobreza existente.

Para rematar, os autores, con instrumentación da análise regresiva de modelos, construídos cun vector de características socioecómicas e demográficas, e con respecto a un modelo base, analizan que risco supón para un fogar mostrar esta ou estoutra dimensión, illando, iso si, cadanseu efecto. Este estudo desbota a influencia da residencia, é dicir, vivir no ámbito rural intrinsecamente non é determinante dun maior risco de pobreza. Porén, o incremento dese risco no ámbito rural explícase pola concorrencia nestas áreas de aspectos socioeconómicos e demográficos tales como o peso das pensións no ingreso, a menor formación dos individuos (pola inexistente demanda de traballadores cualificados) e a inferior proporción de rendas derivadas do traballo por conta allea.

Notas

1 Olga Cantó Sánchez (2001). *Pobreza e inclusión social en Galicia*.

Summary

HÉCTOR CEBOLLA BOADO [9-23]

The impact of the concentration of foreigners on the cognitive capacities of Spanish schools

This paper explores the impact that the concentration of immigrant schoolchildren – and those of immigrant origin – has on the performance of schoolchildren in Spain. The pa

per uses the 2003 PISA data base, which enables us to deduct the gross impact of the concentration, the influence of various factors related to the characteristics of Spanish schools such as the scarcity of human resources and teaching materials. The paper shows that the impact of the concentration differs significantly according to the inclusion or exclusion of schoolchildren of immigrant origin born in Spain. Another conclusion is that the impact of the concentration is not the same in each subject (mathematics, Spanish language and sciences) and is neutral up to a point once differences between schools are deducted.

Keywords: education, immigration, school performance, PISA, concentration of immigrants

-&-

GERMÁN FERNÁNDEZ FARRERES [25-44]

Good Governance Codes for Public Administration

In recent years, so-called Good Governance Codes for Public Administration are proliferating. After reminding us that the aim of ensuring good governance is a historical constant, directly linked to the issue of public ethics, the article reviews the content of the codes and in particular the

agreement approved by the Cabinet Meeting held on 25 February 2005. Following this, the author warns us about the mere propaganda effects which are so often contained in these rules, especially if at the same time suitable functional and organisational measures are not taken, which by themselves can prevent or, at least, hinder malpractice. Relying for good governance exclusively on the personal ethics of rulers and civil servants and on what the Codes of Public Conduct stipulate is simply - concludes the author - too risky a bet. Hence it is necessary, as an inexcusable responsibility, to have consistent, clear and precise rules, whose strict compliance also remains firmly guaranteed. A responsibility that requires the urgent adoption of other measures to put a stop to the increasing degradation of the public legal system. Without such fundamental correction, the Codes of Good Governance will be of little use.

Keywords: Codes for Good Governance, Public Ethics, Members of Government, Civil Service

-&-

XO AQUÍN FERNÁNDEZ LEICEAGA [45-62]

Statutory reforms and regional financing

This paper looks at the effects of statutory reforms - especially in Catalonia – in the model of regional financing in the fields of autonomy, sufficiency, levelling and the relations between decentralised administrations and the central one. The paper concludes that the reforms lead to confusion and instability when defining the new model and do not achieve a determination – although they do condition it. The debate about the degree and the tools for regional financing, about the contents of sufficiency, about the total or partial condition of

the levelling, or about the depth of solidarity will be held in a multilateral forum in which the central government will have priority.

Keywords: Regional Government, decentralisation, financing

-&-

Mª FUENSANTA GÓMEZ MANRESA [63-92]

Town Planning Entities

This paper emphasizes the contribution of private or mixed entities to town planning. These entities take charge of urbanization and conservation duties. Besides the present article points out the problems this private participation poses on administrative town planning decisions through the analysis of different types of proceedings.

Keywords: Town Planning, Private or Mixed Entities, Urbanization, Land Preservation, TICs

-&-

TERESIO POGGIO [93-113]

Housing & Welfare Systems in Southern Europe

The aim of this article is to introduce the main characteristics of the European housing systems and to trace some connections between them and the welfare systems of which they are a component.

After a discussion of the main perspectives of analysis, the key characteristics of the housing-related markets, policies and family practices are presented. Emphasis is placed on some peculiar traits of Mediterranean countries and on home ownership, the latter being the more common housing tenure in Southern Europe. Italy is used as an example for discussing more recent trends and the main critical social outcomes of the Mediterranean «housing model».

Keywords: Housing policy, welfare Systems, Europe

-&-

LUIS LINARES, RONY LINARES, ARTURO HERRADOR, ROBERTO GALÁN VIOQUE, EDUARDO GAMERO CASADO, DIEGO J. VERA JURADO [115-169]

Municipal reinforcement and decentralisation in Guatemala

After the peace treaties signed in Madrid in 1996, the reinforcement of local authorities became a political priority in Guatemala, as did foreign aid and co-operation.

There is a valid legal system for municipalities and in 2002 a national policy of decentralisation came into force. Advances have, however, been very scarce.

Local governments in Guatemala are very weak and face very serious problems such as public safety, waste treatment, water supply and pollution. All these problems are municipal competences.

The population of Guatemala is very heterogeneous. About sixty percent are native. These people are those with less resources and with the most serious social problems. The Council's system, as in many other countries in South America, is to promote the integration of these citizens.

Nowadays it is necessary to increase local budgets (through more taxes) and to improve the training and the continuity of employees in order to guarantee the necessary efficiency of the local public services.

Keywords: Local Government, municipalities, decentralisation, Guatemala

-&-

MANUEL VILLORIA MENDIETA [171-191]

On the concept of public ethics and its management in Spanish administration

This paper attempts to explain advances made in the building of an ethical infrastructure in Spain from an institutionalist theory. More specifically, it analyses the birth and implementation of two institutions which lie within the field of the politics of reinforcing governmental integrity – the Good

Governance Code and the Conflict of Interests Law for members of the government and high-ranking government officials in the General Administration of Spain. However, the paper first analyses the concept of public ethics and compares it to political ethics. Public ethics traditionally refers to the ethics that should guide the actions of public officials, but this concept is not good enough as public ethics refers to a society's basic moral pattern and can therefore be demanded of everyone, not just civil servants or high-ranking government officials. The right concept is political ethics. Once this has been cleared up, the paper lists the main changes in the building of an ethical infrastructure in Spain over the last three years, corresponding to the time in office of the present government. Two of these changes are then analysed, the two mentioned above. These two new institutions are analysed in detail and their main features are described. The reason for their coming into being is explained using three theoretical approaches – the theory of discourse, sociological institutionalism and constructivism. The problems involved in drawing them up and implementing them are then studied and in the conclusions an attempt is made to explain why these rules have not been fully institutionalised and only a limited innovation has been achieved. The conclusion includes various compatible answers – to begin with, prudential rationality in the exercise of power that at present impedes the change to an independent institution to manage the system, even if innovative discourse is maintained. Secondly, elements of bureaucratic rationality and power adjustments among government ministries, and finally elements of dependence on the route, which inevitable led to maintaining the balance of power and interest among the main actors. Nevertheless, faced with pessimistic visions of blockage, the article ends up highlighting the worth of ideas and values as factors of change, above all when they are taken on by leadership and directions are taken in accordance with such values.

Keywords: Public ethics, Public Administration, Public Function

-&-

Normas de publicación

1_ Os traballos enviaranse en soporte magnético como documentos de Word ao seguinte enderezo:

Administración & Cidadanía
Servizo de Estudos, Investigación e Publicacións
Escola Galega de Administración Pública
Rúa de Madrid 2 - 4
15707 Santiago de Compostela

Así mesmo, aceptarase o envío de orixinais a través de correo electrónico ao seguinte enderezo:
AC.egap@xunta.es

2_ Non se recollerán traballos enviados por fax nin versións impresas sen estaren acompañadas da correspondente versión en soporte electrónico.

3_ Os soportes magnéticos remitidos deberán presentar as seguintes características:

_ No caso de disquetes ou discos compactos, deben conter un único arquivo ou documento co texto da colaboración.

_ No caso de envío por mensaxería ou correo ordinario, o disquete ou disco compacto levará rotulados, no exterior, o nome do arquivo que denomina o traballo e o nome do autor ou dos autores que o remiten.

_ De tratarse de arquivos adjuntos enviados a través de correo electrónico, os datos de identificación do traballo (título e autor) figurarán no espazo reservado ao «asunto» da mensaxe de correo electrónico.

4_ Os traballos enviados ao Consello Editorial deben cumprir as seguintes condicións:

_ Seren inéditos e non teren comprometida nin prevista a súa edición noutras publicacións.

_ Estaren redactados en galego, español ou inglés.

_ Posuíren unha extensión mínima de 25 000 caracteres e máxima de 70 000 no caso de artigos (incluíndo notas e bibliografía.); e de entre 3000 e 10 000 caracteres no caso de recensións.

5_ Todos os traballos destinados á sección principal da revista (artigos, estudos, etc.) deben incluír, por esta orde:

_ Un título coa súa correspondente tradución ao inglés, de non ser esta a lingua empregada na redacción do traballo.

_ A identificación do autor (nome e apelidos).

_ A identificación da institución ou centro a que pertence o autor.

_ Resumo (como máximo de 150 palabras) do contido no idioma en que se presenta o texto principal e a súa tradución ao inglés (*abstract*), de non ser esta a lingua empregada na redacción do traballo.

_ Relación de cinco palabras clave que identifiquen as materias nas cales se inscribe o traballo. Estas palabras deben ser traducidas ao inglés, de non ser esta a lingua empregada na redacción do traballo.

_ O corpo principal do texto.

_ A bibliografía.

_ Táboas, diagramas e cadros.

6_ Os traballos destinados á sección de recensións deberán incluír, ademais dos datos de identificación do contribuínte (nome e apelidos do autor da recensión): autor, título, editorial, lugar e data da obra recensionada.

7_ Os textos deben presentarse mecanografados a dobre espazo, en formato A4.

8_ Os traballos deben ser coidadosamente revisados polos seus autores no tocante ao seu estilo.

9_ As notas figurarán ao final do traballo.

10_ As citas no texto indicarán autor, ano da publicación e, cando proceda, páxina entre parénteses. Por exemplo, (Peters, 2002: 123). No caso de cita de varias obras dun mesmo autor ou autores publicadas no mesmo ano, acompañará a indicación do ano unha letra do alfabeto (empezando polo «a») que distinga cada unha das obras dese mesmo ano.

11_ A bibliografía debe conter con exactitude toda a información dos traballos consultados e citados (nome do ou dos autores; título completo, incluído subtítulo cando corresponda; editor; cidade e ano de publicación; de tratarse dunha serie, deben ser indicados o título e o número do volume ou a parte correspondente; etc.).

Na medida do posible, suxírese utilizar o seguinte modelo de presentación (en orde alfabética do apelido) de acordo co sistema Harvard:

- Libros:

Alesina et. al. 1997. *Political cycles and the macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.

- Artigos 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).

- Documentos non publicados:

Benítez, J. 2006. *Aproximación a la participación ciudadana*. México. Agencia Federal de Administración Pública, mimeo.

- Os documentos, fontes ou bases de datos publicados en Internet deben indicar o URL respectivo e a data da consulta (día-mes-ano):

http://www.un.org/base/publicad/pages/innovat_a.html, 15-03-2006.

12_ Todos os traballos enviados deben incluír unha indicación dos enderezos electrónico e postal da persoa remitente.

Avaliación de traballos_

Administración & Cidadanía somete os traballos que os autores envían a un proceso de avaliación. Os artigos e as recensións enviados son preseleccionados polo Consello Editorial (véxase o gráfico que se achega).

Os materiais que superan esta preselección son reenviados posteriormente, omitindo calquera referencia á súa autoría, a dous pares externos vinculados a áreas científicas afíns ao contido dos traballos recibidos.

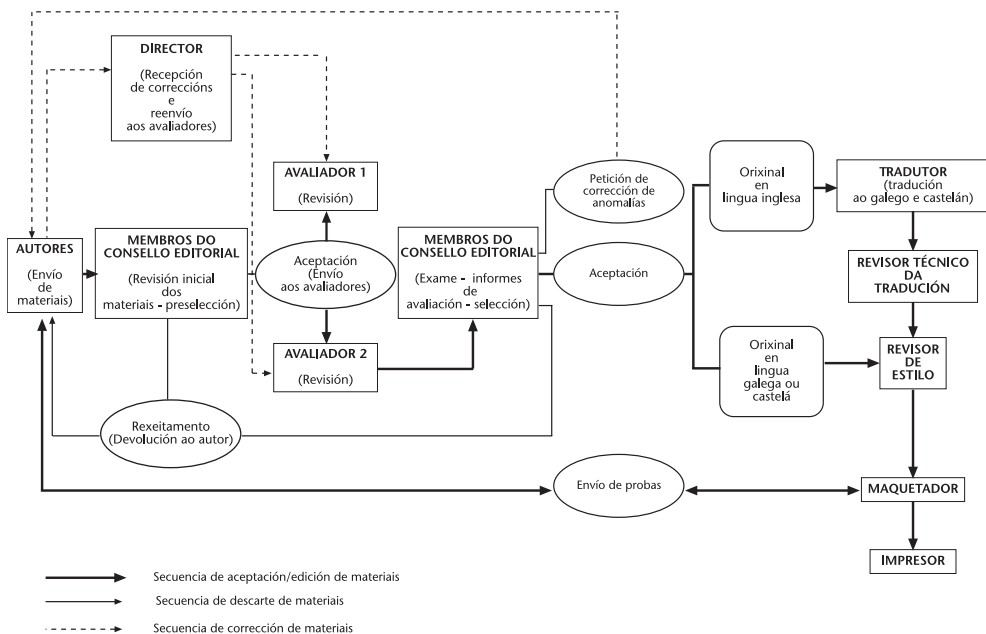
Tras o exame dos informes de avaliación, o Consello Editorial comunícalles aos autores o rexeitamento da súa solicitude de publicación, a aceptación condicionada á introdución de modificacións no orixinal ou ben a aceptación sen condicións. En todo caso, as comunicacións realizadas polo Consello Editorial van acompañadas dunha copia dos informes de avaliación correspondentes.

Administración & Cidadanía conta coa colaboración dun centenar de avaliadores situados en 25 áreas temáticas, procedentes dun total de 32 universidades e centros de investigación.

Dereitos de autor_

Aceptada a publicación de calquera material (artigo ou recensión) por parte do Consello Editorial, os dereitos exclusivos e ilimitados para reproducir e distribuír os traballos en calquera forma de reprodución, idioma e país son transferidos á editorial.

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 subscripción

[só versión impresa]

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

**administración &
ciudadanía.**

Enviar a:

Editorial EGARTORRE, S.L.

C/ Primavera 2 - Nave 31
Poligono 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
<http://www.egartorre.com>

☎ 986 43 21 00 / 986 22 32 05
e-mail: 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>

**TARIFAS VIXENTES,
ATA DECEMBRO DE 2007**

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



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 subscrición á revista **Administración & Cidadanía**.

SINATURA

Titular _____

Enderezo _____

Poboación _____ Código postal _____



administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.



XUNTA DE GALICIA
CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA,
ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS E
XUSTIZA



Escola Galega de
Administración
Pública