

# administración & cidadanía.

## Sumario\_

**\_01\_ MANUEL GUILLERMO ANTÓN VILLAMIL (UNED), «A prevalencia do poder na formación da política galega de acuicultura».** **\_02\_ RICARD CALVO PALOMARES (Universitat de València), «Axencias de desenvolvemento local (ADL): Unha actividade pública con orientacións de empresa privada?».** **\_03\_ ANDRÉS CERNADAS RAMOS (Universidade de Santiago de Compostela), «O uso da metodoloxía cualitativa como técnica de investigación social e como ferramenta de avaliación da acción dos gobernantes e a satisfacción dos cidadáns».** **\_04\_ DRA. LAURA ROMÁN MASEDO (Universidade da Coruña), «A politización da Administración Pública. O concepto e a súa aplicación no caso da Administración Xeral do Estado».** **\_05\_ MARÍA M. PARDO LÓPEZ (Universidade de Murcia), «Símbolos relixiosos e deber de neutralidade estatal: o suposto dos crucifixos nas aulas como escusa para aproximarse á relación entre relixión e Estado».** **ÁREA TEMÁTICA URBANISMO\_01\_ IÑIGO ORTIZ DE URBINA GIMENO (Universitat Pompeu Fabra) e JULI PONCE SOLÉ (Universitat de Barcelona), «Dereito urbanístico e prevención da delincuencia».** **\_02\_ ÁNGEL SERRANO DE NICOLÁS (Notario de Barcelona), «O acceso á propiedade ou a outras formas de gozo da vivenda protexida: que problemas se presentan na práctica e que solucións poderían ser factibles».** **\_03\_ EDWARD H. ZIEGLER (Universidade de Denver), «A necesidade de xestión do crecemento megapolitano no século XXI: Planificación urbana rexional e desenvolvemento sustentable nos EUA».**\_

## Sumario\_

**\_01\_ MANUEL GUILLERMO ANTÓN VILLAMIL (UNED), «La prevalencia del poder en la formación de la política gallega de acuicultura».** **\_02\_ RICARD CALVO PALOMARES (Universitat de València), «Agencias de desarrollo local (ADL): ¿Una actividad pública con orientaciones de empresa privada?».** **\_03\_ ANDRÉS CERNADAS RAMOS (Universidad de Santiago de Compostela), «El uso de la metodología cualitativa como técnica de investigación social y como herramienta de evaluación de la acción de los gobernantes y la satisfacción de los ciudadanos».** **\_04\_ DRA. LAURA ROMÁN MASEDO (Universidad de A Coruña), «La politización de la Administración Pública. El concepto y su aplicación en el caso de la Administración General del Estado».** **\_05\_ MARÍA M. PARDO LÓPEZ (Universidad de Murcia), «Símbolos religiosos y deber de neutralidad estatal: el supuesto de los crucifijos en las aulas como excusa para aproximarse a la relación entre religión y Estado».** **ÁREA TEMÁTICA URBANISMO\_01\_ IÑIGO ORTIZ DE URBINA GIMENO (Universitat Pompeu Fabra) y JULI PONCE SOLÉ (Universidad de Barcelona), «Derecho urbanístico y prevención de la delincuencia».** **\_02\_ ÁNGEL SERRANO DE NICOLÁS (Notario de Barcelona), «El acceso a la propiedad o a otras formas de goce y disfrute de la vivienda protegida: qué problemas se presentan en la práctica y qué soluciones podrían ser factibles».** **\_03\_ EDWARD H. ZIEGLER (Universidad de Denver), «La necesidad de gestión del crecimiento megapolitano en el siglo XXI: Planificación urbana regional y desarrollo sostenible en los EE. UU.».**\_







VOL.4\_nº1\_2009\_ Revista da Escola Galega de Administración Pública.



administración &  
ciudadanía.

– VERSIÓN GALEGO –

## Consello Editorial

### **\_PRESIDENTE**

PABLO FIGUEROA DORREGO.  
(Director da Escola Galega de  
Administración Pública).

### **\_DIRECTOR**

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

### **\_SECRETARIA DE REDACCIÓN**

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

### **\_VOGAIS**

CELIA SZUSTERMAN.  
[Universidade de Westminster - Londres].

RICARDO GARCÍA MIRA.  
[Universidade da Coruña].

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

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

SUSANA RUIZ SEISDEDOS.  
[Universidade de Xaén].

XOSÉ CARLOS ARIAS.  
[Universidade de Vigo].

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

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

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

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

### **EDITA:**

ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EGAP)  
Rúa de Madrid 2-4, Polígono das Fontiñas  
15707 Santiago de Compostela

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

Interlingua Traduccions, S.L.

### **DESEÑO E MAQUETACIÓN:**

Krissola Diseño, S.L.

### **IMPRIME:**

Gráficas Salnés, S.L.

### **ISSN:**

1887-0287

### **DEPÓSITO LEGAL:**

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

# Sumario



<b>_ ARTIGOS</b>	<b>[7-110]</b>
_ Antón, M.G. (UNED), «A prevalencia do poder na formación da política galega de acuicultura».	[9-29]
_ Calvo, R. (Univ. Valencia), «Axencias de desenvolvemento local (ADL): Unha actividade pública con orientacións de empresa privada?».	[31-42]
_ Cernadas, A. (Univ. de Santiago), «O uso da metodoloxía cualitativa como técnica de investigación social e como ferramenta de avaliación da acción dos gobernantes e a satisfacción dos cidadáns».	[43-61]
_ Román, L. (Univ. A Coruña), «A politización da Administración Pública. O concepto e a súa aplicación no caso da Administración Xeral do Estado».	[63-82]
_ Pardo, M <sup>a</sup> M., (Univ. Murcia), «Símbolos relixiosos e deber de neutralidade estatal: o suposto dos crucifixos nas aulas como escusa para aproximarse á relación entre relixión e Estado».	[83-110]
<b>_ ÁREA TEMÁTICA DE URBANISMO</b>	<b>[111-194]</b>
_ Ortiz, I. (Univ. Pompeu Fabra) e Ponce, J. (Univ. Barcelona), «Dereito urbanístico e prevención da delincuencia».	[113-149]

_ Serrano de Nicolás, A., «O acceso á propiedade ou a outras formas de gozo da vivenda protexida: que problemas se presentan na práctica e que solucións poderían ser factibles».	[151-165]
_ Ziegler, E.H. (Univ. Denver), «A necesidade de xestión do crecemento megapolitano no século XXI: Planificación urbana rexional e desenvolvemento sustentable nos EUA».	[167-194]
_ <b>SUMMARY</b>	[195-196]
_ <b>NORMAS DE PUBLICACIÓN</b>	[197-198]
_ <b>BOLETÍNS DE SUBSCRICIÓN</b>	[199-200]





# Artigos



# A prevalencia do poder na formación da política galega de acuicultura



**&** *Resumo/Abstract: O contido deste artigo forma parte dun traballo de maior extensión titulado «La formación de la agenda de la política gallega de acuicultura marina»<sup>1</sup>, que explora as capacidades explicativas de distintos enfoques e modelos do proceso de formación das axendas e a influencia das distintas variables que o determinan, e pon de manifesto a relevancia da estrutura de poder político e económico na toma de decisións relacionadas co proceso que levou á aprobación do Plan Galego de Acuicultura.&*

**&** *Palabras clave: acuicultura, axenda, elección racional, institucionalismo, pluralismo*



## 1. INTRODUCCIÓN

Este artigo analiza a formación da axenda da política de acuicultura mariña na Comunidade Autónoma de Galicia, materializada no proceso seguido para a redacción, tramitación e aprobación do Plan Galego de Acuicultura, que, en esencia, é unha revisión do Plan Sectorial de Parques de Tecnoloxía Alimentaria aprobado definitivamente no 2005 polo goberno do Partido Popular. Isto que, atendendo á súa denominación, podería entenderse como unha proposta de planificación xeral do sector, en realidade ocúpase unicamente da fracción dedicada á cría de peixes para o consumo e, máis concretamente, ás empresas produtoras de rodaballo.

Segundo o Instituto Galego de Estatística, no ano 2004 o sector da acuicultura mariña, que agrupa as actividades de cría de peixes, crustáceos e moluscos e o cultivo de plantas de interese económico, ocupaba en Galicia a 4600 persoas, das que unicamente 150 exercían a súa actividade nas instalacións dedicadas á produción de rodaballo. O Anuario de Pesca 2007, publicado pola Consellería de Pesca, indica que a produción acuícola galega, que representa máis do 80 % da nacional, foi de 310 000 tm e alcanzou un valor superior a 215 millóns de euros. O mexillón, co 96 % da produción e o 63 % da facturación, seguido a moita distancia polo rodaballo, con só un 2 % do peso pero unha participación do 22 % na facturación, foron as principais especies de cultivo. A acuicultura mariña no seu conxunto representa agora o 0,4 % do PIB galego, do que algo menos da cuarta parte corresponde á produción de peixes de crianza.

A diferenza das demais actividades do sector, a cría de peixes presenta unha elevada concentración. Vinte e seis instalacións pertencentes a vinte empresas, algunhas delas vinculadas por participacións de capital, son as responsables da totalidade da produción. Stolt Sea Farm, pertencente ao grupo Stolt-Nielsen —de capital noruegués, aínda que radicado en Luxemburgo—, concentra as cinco maiores instalacións e máis do 75 % da produción. Agrupada coas dez empresas máis representativas do sector na Asociación de Produtores de Rodaballo, constituíron, baixo os auspicios da Xunta de Galicia, o Cluster da Acuicultura de Galicia, que conta co apoio financeiro das dúas caixas de aforro galegas.

O documento recentemente aprobado polo Consello da Xunta prevé a creación de trece plantas novas e a ampliación de once das xa existentes, para o cal a Administración proxecta expropiar unha superficie próxima aos 3 millóns de metros cadrados e estima un investimento de case 400 millóns de euros, procedentes en boa parte do erario público.

As expectativas a medio e longo prazo sobre as granxas mariñas son contraditorias. A Organización das Nacións Unidas para a Agricultura e a Alimentación (FAO) prognostica que, no 2030, máis da metade dos produtos mariños que se consuman procederán da acuicultura e coincide —aínda que baixo criterios de explotación totalmente diferentes— coa opinión das administracións, os empresarios do sector e os técnicos afíns ao considerar que o incremento da cría de peixes podería ser a solución á crise xerada pola sobreexplotación dos caladoiros. Pola contra, científicos adscritos aos departamentos de Bioloxía Mariña das universidades galegas apuntan á acuicultura como un dos factores que poden agravala, debido ao incremento das necesidades de fariña de peixe para a fabricación de pensos, procedente na súa maioría da pesca extractiva<sup>2</sup>. Por este motivo, polos problemas derivados do impacto económico, social e ambiental das instalacións, e polas propias limitacións de localización e espazo, existen serias dúbidas sobre a sustentabilidade das granxas de peixes, polo

menos na súa concepción actual. Se a iso se lle engade a progresiva redución das axudas públicas nos vindeiros anos, o incremento das esixencias ambientais nos países desenvolvidos e a competencia dos países suramericanos, asiáticos e africanos, cabe prognosticar un alto risco de deslocalización das instalacións a medio e longo prazo. A decisión de Pescanova de trasladar a Portugal a instalación proxectada en Galicia, como reacción á negativa a aceptar a súa proposta de localización por motivos ambientais, ou as ameazas de Stolt Sea Farm de instalar a súa nova piscifactoría en Marrocos, de non contar co beneplácito inmediato do Goberno galego, parecen confirmar esta posibilidade.

A Consellería de Pesca mantén que o obxectivo da política que pretende desenvolver o Plan Galego de Acuicultura é xerar crecemento económico e emprego, mellorar a calidade de vida nos arredores das plantas de produción e provocar un cambio estrutural importante, xa que aspira a substituír o oco que está deixando a pesca extractiva. Considerados os presuntos intereses reais do Goberno galego e das empresas, as cifras de emprego no sector e as externalidades previsibles, desde o punto de vista público, e tal como a presenta a Xunta de Galicia, pode cualificarse como unha política económica dirixida a incrementar o produto interior da Comunidade, sen que caiba facer predicións sobre a súa posible distribución. De carácter eminentemente cualitativo, as súas aspiracións macroeconómicas son discutibles, xa que a súa influencia queda reducida a unha pequena fracción do sector da acuicultura: as granxas mariñas. No entanto, nun contexto de globalización como o actual, só é posible acreditar un obxectivo principal a curto prazo: fomentar o crecemento dunha fracción do sector, financiando directa e indirectamente determinados grupos empresariais con fondos públicos europeos<sup>3</sup>, xa que, a día de hoxe, é imposible defender a permanencia a longo prazo das granxas en Galicia.

Xa que logo, as decisións relacionadas coa política da acuicultura galega adquiren unha gran relevancia polas consecuencias económicas e sociais que poden xerar para o futuro da Autonomía e, en especial, polo forte impacto que provocarán nas zonas afectadas coa implantación ou a ampliación das granxas. Outros sectores económicos como o turismo, a pesca de baixura ou o marisqueo, que na actualidade xeran a maior parte dos ingresos dos residentes, poden resultar seriamente prexudicados, así coma outras actividades relacionadas coa acuicultura, da que o sector da piscicultura representa só unha pequena fracción. Como consecuencia, a proposta defendida pola Consellería de Pesca e o Cluster da Acuicultura está a ser polémica e controvertida a todos os niveis e amplamente contestada polos potenciais afectados, polas instalacións e polas organizacións ecoloxistas.

## 2. ACTORES: AGREGACIÓN E INTERACCIÓN

Fronte a un grupo monolítico favorable ao Plan, integrado polo Goberno e as empresas representadas no Cluster —que é o que realmente inicia o proceso—, xorde un conglomerado social extremadamente fragmentado, composto por distintas organizacións de afectados e colectivos ecoloxistas, máis ou menos organizados, que mesmo poden rivalizar entre si en termos ideolóxicos, de preferencias e de definición do problema, e cuxa participación se manifesta a partir da exposición pública do documento de revisión.

A Xunta de Galicia ostenta o papel de actor governamental principal, personificado na Consellería de Pesca e Asuntos Marítimos como responsable da tramitación administrativa do Plan. Teñen a iniciativa e considerables recursos para impoñer a súa política: capacidade normativa e coactiva; dispoñibilidade de medios técnicos e xurídicos «gratuítos»; acceso á prác-

tica totalidade da información dispoñible, e capacidade de influencia en foros públicos e medios de comunicación. A partir das declaracións públicas da titular e doutros cargos da Consellería, dedúcese a intención de impoñer o devandito Plan sen ningún tipo de negociación cos afectados, adoptando unha actitude manifesta de defensa das posicións representadas polo sector empresarial. Das 1040 alegacións presentadas durante o período de exposición pública, unicamente foron tomadas en consideración algunhas relacionadas coa afectación a terreos integrados dentro da Rede Natura 2000, terreos catalogados como xacementos arqueolóxicos ou aqueles incluídos dentro das súas áreas de respecto<sup>4</sup>.

En íntima relación coa Consellería, as principais empresas produtoras de rodaballo, individualmente e de forma integrada a través do Cluster da Acuicultura de Galicia, actúan en defensa do Plan. Como recolle a páxina 7 do Plan Sectorial, aprobado definitivamente no 2005 polo anterior Goberno do Partido Popular, o documento foi redactado polo Cluster, aínda que agora é a Consellería de Pesca quen di asumir a responsabilidade dos traballos de redacción. En calquera caso, con lixeiras modificacións, esixidas por requirimentos ineludibles da lexislación vixente e impostos pola Unión Europea para o acceso a financiamento público, a política acuícola agora proposta supón a continuidade da inspirada inicialmente polos grupos empresariais interesados, totalmente independente dos avatares electorais. Os devanditos grupos dispoñen de elevados recursos económicos e de maior liberdade que a Administración para utilizalos, co incentivo engadido que supón a posibilidade de recuperar os seus investimentos de sobra e a de acceder ao financiamento público para os seus proxectos.

Coincidindo coa exposición pública da revisión do Plan e debido, principalmente, á súa difusión a través de Internet, xorde a reacción daqueles individuos e colectivos que están afectados directamente polas expropiacións proxectadas para a construción ou ampliación das instalacións, ou que se senten prexudicados por razóns patrimoniais, profesionais ou comerciais. Alegan, entre outras externalidades negativas, razóns económicas, sociais, urbanísticas e ambientais. Aglutínanse en plataformas veciñais que integran aos afectados por unha determinada instalación, aínda que se observan certos intentos de coordinación e agrupación a maior escala. Contan con escasos medios económicos e o seu principal recurso é a mobilización social. A súa actuación céntrase en trasladar o conflito á rúa realizando manifestacións e protestas, tentando conseguir a atención dos medios de comunicación para facerse visibles e trasladar así a súa visión do problema á opinión pública en busca de apoio social. No caso de que poidan probar unha actuación da Administración contraria a dereito, tamén poden solicitar amparo ante os tribunais de xustiza, determinados órganos administrativos e o defensor do pobo; de feito, algúns grupos de afectados xa iniciaron procedementos de reclamación por vía administrativa e xudicial.

A actuación das agrupacións e asociacións de carácter ecoloxista concentrouse fundamentalmente na defensa das zonas afectadas polo Plan relacionadas con algún tipo de protección ambiental e, en especial, das zonas incluídas na Rede Natura. En xeral, apoian e participan nas mobilizacións convocadas polos afectados, e as súas ameazas de emprenderen accións de protesta, administrativas e xudiciais, adquiriron especial vehemencia desde o momento en que se produciu a aprobación do Plan.

Os medios de comunicación decantáronse a favor da política defendida pola Xunta de Galicia, aínda que non de forma manifesta. As noticias dedicadas a exaltar as bondades do Plan, de procedencia governamental ou empresarial, recibiron un tratamento preferente en

tamaño, localización e profusión de gráficos e fotografías. Namentres, a publicación das accións e opinións en contra limitouse, na maioría dos casos, ás edicións locais.

A motivación para participar nun proceso de políticas vén determinada pola necesidade dos distintos actores de apoiar ou defender os seus intereses e preferencias. Os obxectivos formais que moven aos distintos actores pódense deducir das declaracións públicas que realizan. En canto aos intereses reais, as máis das veces teñen que limitarse a meras suposicións ou a presuncións a partir dos feitos que protagonizan, xa que as propostas que formulan publicamente non sempre manifestan con claridade os intereses reais perseguidos. No caso analizado, os intereses reais dos principais participantes son evidentes, coa excepción dos que atinxen aos actores gobernamentais. A táboa 1 clasifica aos distintos actores e resume os seus atributos fundamentais.

Que un asunto mereza a atención das autoridades públicas ten que ver coa súa definición como problema, e non coa existencia obxectiva e técnica do mesmo (Grau, 2002). Incluso, en moitos casos, os problemas non existen, senón que son construídos, ao seren definidos subxectiva e interesadamente polos actores implicados, co que a súa caracterización se ve influída polos seus valores e intereses e polos obxectivos que perseguen (Ortega e Ruiz, 2000). A realización de cambios na definición convértese, en moitos casos, na mellor vía para conseguir a atención dos poderes públicos (Turner, 1997). En xeral, a discusión sobre a definición dos problemas céntrase no interese dos actores con capacidade de influencia para perseguir unha definición concreta, capaz de asegurar a satisfacción de determinadas preferencias ou a exclusión doutras; os excluídos tratarán de lograr a redefinición do asunto ou, polo menos, maximizar a atención externa (Baumgartner e Jones, 1993; Cairney, 2007).

En función do actor ou grupo considerado e da súa posición fronte ao problema, é posible establecer, polo menos, tres definicións básicas ou elementais: as empresas do sector —representadas polo Cluster— defenden unha visión económica; os afectados caracterizan a cuestión fundamentalmente a partir de aspectos sociais, e os ecoloxistas céntranse en argumentos ambientais. No caso da acuicultura galega, a definición xorde no ámbito empresarial e trasládase ao gobernamental, e non é ata que o Plan adquire difusión pública, coincidindo co procedemento de exposición, cando os distintos colectivos opositores tratan de redefinilo consonte os seus intereses.

A confluencia de intereses que se pon en evidencia coas definicións do problema determina as relacións entre os distintos actores e, como consecuencia, xustifica a formación de redes de políticas e a súa tipoloxía. O concepto de rede de política (*policy network*) xorde ante a imposibilidade de manter unha separación neta e clara entre os distintos actores implicados en calquera das fases do proceso das políticas, polo que resulta útil adoptar unha unidade analítica capaz de incluír a todos os participantes, xunto ás súas relacións e interaccións. Pódese definir como o conxunto de actores relacionados cunha política concreta, conectados entre si por relacións financeiras, administrativas ou ideolóxicas que, dunha ou outra forma e en menor ou maior grao, inflúen durante o proceso de elaboración e implantación das políticas (Subirats, 1989). Unha rede de políticas representa un grupo limitado, concreto e identificable de actores públicos e privados, que controla a asignación de recursos nun ámbito de actuación definido dunha ou varias políticas públicas, cunha estrutura de relacións e poder propia e estable, dotada dun certo grao de institucionalización (Xordana, 1995).

Hecló introduciu o termo de rede de asunto (*issue network*) para definir a formación de grupos de interese non estables arredor dunha determinada política ou asunto puntual,



caracterizados pola intervención dun gran número de actores cun grao variable de continuidade, compromiso e dependencia mutua (Hecko, 1993). Marsh e Rodhes distinguen entre comunidades das políticas (*policy communities*), agrupacións pechadas constituídas arredor de políticas sectoriais, relativamente estables e con continuidade no tempo, e redes de asuntos (*issues networks*), máis abertas e inestables e suxeitas a cambios determinados pola evolución dunha situación ou problema concreto (Marsh e Rhodes, 1992). En canto que no primeiro caso a imposición de restricións co fin da exclusión doutros actores é unha característica esencial, no segundo é difícil establecer e manter calquera tipo de limitación (Cairney, 2007). A clasificación entre as distintas acepcións de rede de política está determinada pola cantidade de participantes que a integran, a facilidade de acceso, a interdependencia, a estabilidade, o consenso interno, os intereses afectados, o seu modo de relacionarse, o espazo político de discusión e os recursos postos en xogo. Polo tanto, as características das redes de políticas dependen do número de actores, das súas estratexias e relacións, da estabilidade, do grao de institucionalización, dos xogos de interacción, da distribución do poder e das regras de conduta (Martín, 2002).

Dentro dunha rede existe unha relación de poder en función do tipo e a cantidade de recursos de que dispón cada un dos actores: autoridade, medios económicos, lexitimación política, recursos políticos, información, capacidade organizativa, etc., con efectos sobre o grao de control e as relacións e interdependencias mutuas. Na relación entre os participantes sempre existe algún elemento que poida ser obxecto de intercambio, polo que todos dispoñen polo menos dunha mínima capacidade de discrecionalidade e de poder de negociación. Cada actor ten diferentes recursos e distinto grao de poder, pero, para acadar os seus obxectivos, depende do tipo e do nivel de poder que posúen os demais, polo que deberán intercambialos ou poñelos en común. Xa que logo, a interdependencia non entra en contradición coa asimetría de recursos. (Subirats, 1989).

De existiren, as redes de políticas en xeral, e as comunidades en particular, teñen unha grande influencia na formación da axenda política. Ningún dos actores consegue individualmente o control total das políticas, e o papel dos intereses económicos adquire a mesma importancia que os compromisos ideolóxicos ou emocionais. As políticas públicas explícanse a partir das características da rede ou estrutura de interacción na que se producen. Redes de asuntos e comunidades das políticas permiten explicar a relación e integración dos actores participantes (Martín, 2002). Partindo desta concepción do proceso das políticas, as conexións entre a estrutura de poder e a formación da axenda son claras. A limitación do número de participantes, a selección dos asuntos e a amplitude do debate, o encadramento e a definición dos problemas dunha forma determinada son atributos que caracterizan un determinado modelo de rede. (Cairney, 2007)

Na terminoloxía de Marsh e Rodhes, é posible diferenciar no caso estudado a constitución dunha comunidade da política, integrada polo Goberno e mais as empresas, e unha rede de asunto, constituída por afectados e ecoloxistas. Mentres a proximidade, compatibilidade ou complementariedade das definicións —e, polo tanto, de intereses e motivacións— acerca a Xunta de Galicia e as empresas, o maior distanciamento e a dispersión entre a pluralidade de actores contrarios ao Plan dificulta a súa coordinación e agrupación nunha fronte común.

Nun escenario como o descrito desenvólvese o proceso da política ligado ao debate do Plan Galego de Acuicultura. Durante o proceso de deseño, a información relativa ao Plan aprobado inicialmente no 2005 e á súa actual revisión unicamente estivo accesible para a

Administración e as empresas do sector, en canto que permaneceu oculta para a opinión pública en xeral —e os afectados en particular—, seguindo un claro proceso de exclusión de actores. É a partir da exposición pública cando o problema transcende aos demais actores interesados. As relacións dentro da comunidade integrada por Goberno e empresas reducíronse, desde o principio, á esfera privada nun ámbito extremadamente pechado. A Consellería de Pesca evita a discusión no marco dos escenarios formais, representados fundamentalmente polo Parlamento galego, e trata de reducir os posibles impactos sobre a opinión pública nos informais. Medios de comunicación, Internet e as protestas na rúa convértense nos escenarios por excelencia do enfrontamento entre o Goberno, as empresas, os ecoloxistas e os afectados. En todo momento ponse de manifesto a gran diferenza de recursos entre os contendentes.

### 3. FORMACIÓN DA AXENDA

Desde o punto de vista da teoría das políticas, unha axenda é un conxunto ou catálogo de asuntos que, nun determinado momento, concentra a atención dos actores ou do público en xeral (Kingdon, 1984). Denomínase «axenda pública» a configurada polas demandas e pretensións dos cidadáns nun momento determinado, que se consideran susceptibles de intervención llexítima dos poderes públicos, e «axenda governamental ou política» a conformada polos problemas que adquiren a categoría de públicos e, por iso, son obxecto de atención, análise e toma de decisións dos poderes públicos (Cobb e Elder, 1972). A axenda dos medios de comunicación inclúe aqueles asuntos que son obxecto da súa atención.

A acuicultura é un asunto recorrente na axenda política galega. Non obstante, ascende aos primeiros postos a partir do 2004, cando o Cluster da Acuicultura de Galicia, logo de redactar o Plan Sectorial de Parques de Tecnoloxía Alimentaria, utiliza con forza os seus recursos de persuasión fronte á Consellería de Pesca, que o fai seu, ata que é aprobado definitivamente polo Consello da Xunta do Partido Popular<sup>5</sup>. O Goberno procurou con certo éxito que non transcendese á cidadanía, polo que a entrada na axenda pública se produce moito despois. A obriga legal de someter o Plan á exposición pública, tanto no 2005 polo Partido Popular coma no 2007 polo Partido Socialista, supuxo a súa divulgación. No primeiro caso, a proximidade das eleccións, a escasa atención dos medios e mesmo unha denominación coídosamente seleccionada, provocaron que pasase practicamente desapercibido para a opinión pública. No 2007, o problema accedeu xa definitivamente e con forza á axenda pública, cunha evolución que seica determinou a da axenda dos medios de comunicación representada no gráfico 1.

De acordo coa definición de Kingdon, o proceso de formación da axenda política consiste en delimitar o conxunto de asuntos que, nun momento determinado, constitúen o foco de atención do goberno (Cairney, 2007). É o proceso a través do cal determinados problemas chegan a merecer a súa atención seria e activa e se transforman en asuntos obxecto de políticas públicas (Aguilar, 1993; Ortega e Ruiz, 2000).

A decisión de incorporar un problema á axenda é un proceso non estruturado, conxuntural e complexo, marcado pola inseguridade e a incerteza, determinado polos valores sociais e polos valores, circunstancias e intereses do decisor que dominan nun momento concreto, e na que determinados actores inflúen de xeito notorio: grupos de presión, medios de comunicación ou aqueles que deteñen o poder na sociedade. A devandita decisión pode estar estimulada ou desincentivada pola concorrencia de certos factores: crise, escándalo, alarma,

urxencia ou especial relevancia; impacto emocional ou sentimental; magnitude da poboación afectada; repercusións de carácter xeral; momento do ciclo político; inclinación da opinión pública ou situación do estado de ánimo nacional; papel das tradicións e da cultura dominante; proposta de redistribución do poder ou da riqueza implícita á decisión, ou simplemente porque o asunto se pon de moda (Subirats, 1989; Hogwood e Gunn, 1984; Ortega e Ruiz, 2000). O factor ideolóxico tamén é importante. A coherencia dun determinado asunto coa ideoloxía do goberno ou coa predominante na sociedade facilita a súa inclusión nas axendas (Turner, 1997).

Os problemas poden ser elixidos polos responsables das políticas como consecuencia dos seus propios desexos e preferencias, ou vir impostos pola presión de afectados ou interesados externos ao sistema de decisión (Grindle e Thomas, 1991). Indiscutiblemente, o Goberno é o principal actor que contribúe á formación da súa propia axenda, pero non é o único. Os denominados *agenda-setters* actúan en representación de determinados intereses e teñen poder abondo como para influír nos poderes públicos e impulsar o acceso dos seus asuntos á axenda política.

Tocante á acuicultura galega, ningún dos actores nega a necesidade de planificar o desenvolvemento do sector, máis aínda considerando a situación de ilegalidade que afecta á práctica totalidade das plantas existentes, pero cada un deles por diferentes motivos. Aínda que sería posible deseñar un amplo abano de políticas, un *agenda-setter* ou emprendedor con importantes recursos —o Cluster da Acuicultura de Galicia— consegue impulsar unha política representada instrumentalmente polo Plan Galego de Acuicultura, que pon a disposición dun actor político receptivo. Dúas circunstancias poden ser determinantes para iso: a presión exercida polo Goberno central en relación co mandato da lei de costas, que obriga a retirar as instalacións fóra da zona de dominio público, e a política de subvencións da Unión Europea, que o Plan estima no 50 % do investimento total<sup>6</sup>.

En esencia, a formación da axenda prodúcese como manifestación dun exercicio de poder á hora de tomar decisións dentro dun contexto político determinado (Cairney, 2007). É un proceso eminentemente político no que compiten non só asuntos e actores, senón tamén diferentes definicións dos problemas en liza (Delgado, 2002). Cada actor trata de impulsar os seus puntos de vista e presiona para que un tema sexa obxecto de atención, ou, pola contra, trata de evitar que sexa percibido como un problema. No debate político o máis importante non é quen ten razón nin quen presenta os mellores argumentos técnicos ou científicos. O fundamental é a capacidade de definir conceptual e cognitivamente o problema que cómpre resolver, de persuadir aos demais de que as ideas e alternativas defendidas son o mellor xeito de resolver os problemas colectivos, de convencer das súas posicións á maior parte da xente ou dos actores. Subirats defende que, en democracia, as decisións son basicamente o resultado do consenso, o resultado da construción de maiorías que apoiem explícita ou implicitamente unha ou outra decisión. O problema radica en definir e impulsar políticas e medidas que congreguen o máximo consenso social posible, o maior número de individuos e grupos sociais, e que reduzan a capacidade de manobra e de alianza dos actores que se opoñen a elas. De aí a grande importancia dos medios de comunicación na conformación desa opinión pública, desa maioría de consenso que busca o político (Subirats, 2001).

Hall, Land, Parker e Webb sosteñen que os gobernos avalían principalmente tres factores para determinar as súas prioridades para a acción política e, polo tanto, para a elaboración da axenda política: a lexitimidade, a viabilidade e o apoio, este último referido ás posibles

consecuencias electorais que, para os gobernos, pode implicar actuar nunha determinada dirección. O Goberno debe reter ou gañar o apoio de grupos e individuos que lle garantan o soporte electoral suficiente para ser reelixido e manterse no poder, pero tamén o daqueles que, coas súas decisións, determinan os niveis de investimento e, consecuentemente, de crecemento económico e de emprego, e, desde o punto de vista dun partido político, realice ou non funcións de goberno, o daqueles que o financian de forma transparente ou opaca. Existen exemplos de casos nos que as autoridades gobernamentais desenvolven políticas que, polas súas características, poden reducir o seu apoio social. Debe supoñerse que sopesan os beneficios que lles reportará e o custo da previsible perda de apoio (Hall et al., 1975; Turner, 1997). Como facilmente se pode demostrar no caso en estudo, no peor dos supostos, a perda de apoio electoral non será significativa, polo que, sexan cales foren as compensacións que reciban os actores gobernamentais por prestaren atención á proposta dos potenciais beneficiarios, o saldo probablemente será positivo.

En resumo, a través da axenda póñense en evidencia os intereses e obxectivos que moven ao Goberno, os seus principios éticos e morais e a súa ideoloxía, se existe diálogo e procura de consenso social ou se impoñen os intereses de determinados actores. Cando o Goberno realiza un proceso de selección de problemas, está sometido ás presións dos distintos actores, o que fai que o acceso á axenda política non sexa libre ou neutral (Meny e Thoenig, 1992). Os gobernos poden ser máis sensibles ás demandas de determinados grupos por mor do seu poder fáctico ou económico ou por afinidade ideolóxica, co cal as axendas gobernamentais «son máis o resultado da mobilización de demandas e presións que dun proceso racional de avaliación de necesidades, valores e obxectivos» (Pallarés, 1988: 152).

#### 4. PODER E INFLUENCIA

Dado que os recursos non están equitativamente distribuídos, a capacidade de influencia dos actores no proceso político é notablemente diferente. A concepción monocéntrica da ciencia política salienta o papel dos actores verdadeiramente poderosos que interveñen nas decisións relacionadas coas políticas; a policéntrica baséase na negociación de intereses que se produce entre os distintos actores que interveñen no deseño da política (Corzo, 2002).

A perspectiva pluralista do proceso político ocúpase da análise empírica das estratexias, decisións e actuacións dos diversos grupos que interveñen. Estuda que é o que desexan, ata onde chegan para logralo e como tratan de persuadir aos poderes públicos para que actúen dun determinado xeito. Pretende, xa que logo, verificar a influencia da totalidade dos actores que configuran a axenda pública e como interveñen na formación da axenda política (Martín, 2002). A visión clásica asume unha distribución social do poder na que ningún actor ocupaba unha posición dominante (Real, 2000). A procura do consenso entre os múltiples intereses en conflito preside a elaboración das políticas. Os poderes públicos son neutrais e perseguen a adecuada resolución dos problemas a través da mediación entre os grupos e as políticas resultantes. Un problema accede á axenda cando existe algunha solución viable e o seu significado social e o apoio que esperta alcanzan a entidade ou masa crítica suficiente, e ascende de nivel a medida que aumenta o número de persoas afectadas. Malia seren os poderes públicos os que formulan a axenda política, o resto dos actores participantes poden expoñer as súas reclamacións durante o proceso (Martín, 2002).

O neopluralismo segue a manter que o Estado é amplamente receptivo ás demandas dos grupos organizados, pero toma en consideración o encapsulamento e a fragmentación secto-

rial das políticas públicas (Real, 2000). Recoñece que algúns grupos gozan de acceso privilexiado á elaboración das políticas e conseguen que as súas prioridades gocen de influencia sobre as decisións que se adoptarán, pero que os demais axentes sempre dispoñen de certa capacidade para modificalas. A visión elitista do pluralismo admite a prevalencia dos intereses económicos dos produtores e empresarios en determinados sectores ou subgovernos, aínda que do enfoque orixinal mantén a existencia de poderes compensatorios xunto á presenza dun órgano público con certa autonomía dentro de cada área de políticas (Martín, 2002).

Baumgartner e Jones sosteñen que un marco pluralista se caracteriza pola interacción das crenzas e os valores que afectan a unha política específica —que denominan idea da política— co conxunto de institucións políticas existentes, que constitúen unha xurisdición ou ámbito de competencia. O modelo proposto para explicar a creación dos subsistemas parte da suposición de que os actores utilizan unha estratexia dual. Tratan, por unha banda, de controlar ou manipular a idea transmitida do problema, e por outra, de axustar á súa conveniencia a lista de participantes no debate, trasladándoo á xurisdición máis adecuada aos seus intereses. Aínda que a creación dun subsistema favoreza inicialmente a un individuo ou grupo determinado, sempre existen vías institucionais a través das que canalizar as reclamacións dos afectados ou terceiros interesados excluídos do proceso. Os subsistemas ou monopolios da política, aínda que resistentes ao cambio, poden chegar a desaparecer se os seus adversarios son quen de desvirtuar a idea que os caracteriza ou de cambiar substancialmente as xurisdicións nas que se desenvolven (Baumgartner e Jones, 1991). Porén, o caso contrario tamén é certo: se os actores con capacidade de presión ou influencia non logran os seus propósitos nunha determinada xurisdición, poden intentalo noutra que poida resultar máis receptiva (Cairney, 2007).

As visións pluralistas, aínda mantendo como elementos fundamentais as intencións dos actores e a súa influencia no resultado político en función do grao de acceso aos recursos, foron incorporando progresivamente explicacións de carácter estrutural, malia que limitadas a un xiro cara a posturas institucionalistas. Tómanse agora en consideración os niveis de institucionalización, de estabilidade e de interrelación entre os actores característicos das distintas nocións de redes das políticas (Jordana, 1995). As perspectivas estruturalistas coma tales, e en particular a análise marxista e neomarxista, basean as súas explicacións do proceso político en factores sociais e económicos, e negan ou limitan a importancia das variables políticas. Defenden que os estados, e por extensión, as organizacións políticas, son estruturas de natureza exclusivamente económica que reflicten as relacións de dominación existentes na sociedade en cada momento histórico, e que son as que ineludiblemente determinan o proceso e os resultados das políticas. A relaxación do compoñente económico das teorías marxistas permite xeneralizar as perspectivas elitistas que —aínda que sosteñen unha visión das políticas baseada na existencia dunha clase dirixente ou elite que concentra o poder político e económico máis alá das adscripcións ou diferenzas partidistas— permiten estudalas concedendo maior autonomía ao comportamento dos individuos. No entanto, manteñen que as políticas públicas tenden a reflectir as preferencias de poderosas minorías ben organizadas máis que as do conxunto da cidadanía (Torreblanca, 2005).

No proceso de construción ou de bloqueo das políticas, é incuestionable a influencia da capacidade de *lobby* ou presión que posúen certos actores, que utilizan todo tipo de recursos para acadar os seus obxectivos. Non se pode dar por suposto que as prioridades coas que operan os poderes públicos sexan aquelas consideradas socialmente como máis urxentes, nin que o proceso de construción das políticas se axuste ás necesidades do conxunto de actores impli-

cados. «A pluralidade de actores presentes nas políticas, ou a aparente capacidade de todos eles de influír en no proceso de elaboración desas políticas, non nos debería facer esquecer a clara desigualdade de recursos con que contan no escenario público» (Subirats, 2001: 262).

O sistema político español mantivo tradicionalmente unha tendencia á opacidade dos escenarios de decisión sobre políticas públicas. As actividades de presión en favor dos intereses máis poderosos, a través de contactos persoais e relacións políticas e económicas, son habituais. Admítase abertamente a existencia de intereses e campañas de manipulación da opinión pública. Paralelamente, os movementos sociais aprenderon a servirse de técnicas de presión e de mobilización social e a utilizar os recursos administrativos e xudiciais que existen á súa disposición. Tamén é verdade que os partidos políticos comprenderon a importancia de controlar adecuadamente o aparato administrativo e xudicial. Aínda que os escenarios nos que se forman as políticas se foron pluralizando, de xeito que o marco das decisións públicas se abriu a un maior número de actores, continúan existindo moitos eidos nos que a formación das políticas segue a basearse nunhas institucións públicas utilizadas con fins privados e nuns actores sociais débiles, dependentes, e con escasos recursos autónomos (Subirats, 2001).

O exercicio do poder pode ser considerado desde tres puntos de vista: como unha atribución formal ou recurso inherente ao Goberno, como unha capacidade individual de influencia, ou orixinado pola adscrición a un grupo elitista ou a unha clase social determinada. Aínda que a Xunta de Galicia defende a súa independencia á hora de adoptar decisións, é evidente que as decisións adoptadas favorecen os intereses dun determinado grupo de empresas, personificado no Cluster da Acuicultura de Galicia. Elas redactan o Plan e sinalan as localizacións das instalacións, que a Administración acepta sen grandes reparos. Ademais, o Goberno dálles preferencia aos seus intereses sobre os intereses municipais —cunha declaración de supramunicipalidade de dubidosa legalidade— e sobre os intereses dos potenciais afectados, a través dunha declaración de interese público e utilidade social, que abre o camiño á utilización da institución da expropiación a prol de intereses privados e cualifica como estratéxica unha actividade minoritaria, de reducido impacto sobre o PIB galego e de comprometida sustentabilidade co fin de convertela en receptora prioritaria de subvencións públicas. Parafraseando a Subirats, o peso dos intereses económicos e políticos considérase en moitas ocasións prioritario á articulación social (Subirats, 2001).

En calquera caso, é irrefutable que a formación e evolución da axenda política acaba revelando cal é a estrutura de poder que domina efectivamente o proceso de elaboración e implantación dunha política (Aguilar, 1993; Delgado, 2002). Nos máis dos casos, o poder e os intereses dos actores condicionan a formación e o comportamento das redes das políticas á hora de definir os problemas e de establecer as axendas. Pódese, xa que logo, aceptar que, con carácter xeral e agás en situacións de desastre, crise ou alarma social, as axendas políticas se configuran pola acción competitiva duns poucos líderes políticos e dos representantes das elites sociais, con ou sen a intervención de emprendedores, en canto que o resto dos participantes actúan como meros seguidores que se someten ou se adaptan á evolución do xogo de poder, ou, no mellor dos casos, actúan como axentes catalizadores ou modificadores do proceso. Poderíase mesmo aventurar que os asuntos de política de ampla repercusión económica —coma o caso estudado— se deciden cun esquema elitista. A medida que descende o alcance económico, as políticas tenden a seguir esquemas máis pluralistas.

Se a distribución do poder é tan importante na formación da axenda, convén analizar o comportamento do actor que o ostenta formalmente: o Goberno. O concepto de estilo de

facen política (*policy style*) refírese a como o actor governamental afronta a solución dos problemas. Esta perspectiva permite explicar a súa actitude fronte aos problemas, se na decisión interveñen varios actores, se existen redes que inflúen na forma en que se toman as decisións, se se trata de imposicións encubertas dalgunha das partes, ou se existen actores con maior cota de poder ou capacidade superior para influír nas negociacións e obter maiores beneficios (Corzo, 2002).

Richardson propuxo catro grandes categorías de estilos de políticas en función da actitude que adopta o Goberno ante os problemas e da relación que mantén co resto dos participantes, resultado da combinación de dúas formas de actuar: unha pasiva e reactiva, pola que interveñen soamente ante situacións ou feitos consumados, e outra preventiva e activa, anticipándose aos problemas; e dúas posturas ante os demais actores: unha negociadora, á procura do consenso, e outra autoritaria e impositiva (Richardson, 1982). Posteriormente, completou esta tipoloxía engadíndolle outras variables como a continuidade do réxime político, a centralización na toma de decisións, a autoridade dos funcionarios e a implicación de grupos poderosos ante os que se ceden cotas de poder (Richardson e Watts, 1985). Olsen, Roness e Saetren profundaron noutros aspectos relacionados coa actuación dos grupos implicados a partir dos recursos de que dispoñen e das institucións que dirixen (Olsen, Roness e Saetren, 1982).

O salientable do enfoque é que permite detectar as actitudes que permanecen ao longo do tempo e que caracterizan o comportamento dos actores gobernamentais ante problemas equiparables. «O enfoque de estilo de políticas facilita o coñecemento das regras do xogo que se seguen en cada ámbito institucional, a dinámica que seguen os actores que interveñen de forma máis directa, os escenarios que se elixen para tomar decisións e evitar conflitos ou incrementalos, e o que é máis importante, para detectar a posición e a actitude do Goberno ante os problemas» (Corzo, 2002: 397).

A perspectiva dos estilos de política non só ten en conta as posturas que adoptan os gobernos, senón tamén as daqueles que axudan a consolidalas. As políticas de marcado carácter económico caracterízanse pola intervención de grupos corporativos que, ao trataren de condicionar a actitude dos decisores, desempeñan un papel importante no proceso de formación, o que xustifica a necesidade de utilizar conceptos como redes de política, ou conceptos relacionados coa distribución do poder, co fin de profundar no coñecemento dos actores e das interrelacións que interveñen nos procesos de negociación (Corzo, 2002). Os gobernos teñen tendencia a buscar o acordo cos poucos actores que, por formaren parte da rede ou comunidade da política sectorial, son relevantes para o proceso, con aqueles cuxo labor de intermediación resulta imprescindible, ou cos necesarios para lexitimar os acordos adoptados (García, 1980; Subirats, 1991). De feito, na maioría das ocasións —e tamén no caso analizado— a negociación redúcese aos empresarios do sector afectado e aos representantes políticos da administración que ten encomendada a xestión da actividade, cando non unicamente aos membros da cúpula do partido no Goberno. Iso non impide que, posteriormente, os acordos logrados se trasladen por imposición aos actores non admitidos na fase decisoria.

No caso analizado, o Goberno galego reacciona ante a presión ou a persuasión das empresas impulsadas pola situación insustentable de ilegalidade na que se atopan a maioría das instalacións e pola posibilidade de acceso a financiamento público en condicións inmejorables, e busca unha solución de consenso coas empresas representadas no Cluster. Adoptando un estilo reactivo e incrementalista, ao aprobar un Plan que perpetúa a ilegalidade ao abeiro dunha política de feitos consumados, trata de adiar a aplicación da regulamen-



tación vixente. Tanto o Goberno do Partido Popular, co Plan Sectorial de Parques de Tecnoloxía Alimentaria, coma o do Partido Socialista, co Plan Galego de Acuicultura, mantiveron unha estratexia dura e pechada á negociación con todo o que non represente o sector empresarial; impuxéronlles autoritariamente aos afectados un modelo de política que beneficia unicamente as empresas do sector, en detrimento doutros posibles esquemas de actuación máis sustentables e favorables para o desenvolvemento económico local.

## 5. RACIONALIDADE E MARCO INSTITUCIONAL

A teoría da elección racional aplicada á ciencia política parte da base de que o factor explicativo clave dunha política pública son os actores e as súas preferencias. O xogo político é o resultado da interacción de actores autónomos que perseguen os seus intereses e maximizan as súas preferencias, e que son capaces de determinar os medios necesarios para logralo (Sánchez, 2002). O comportamento racional dos individuos no sistema político asimílase ao dos axentes no mercado, guiados pola tendencia a maximizar a súa utilidade ou beneficio e a reducir os riscos ou custos. A acción de tomar unha decisión será sempre unha acción informada, calculada, condicionada por criterios estratéxicos e encamiñada á selección da alternativa óptima (Curzio, 1998). Para a maioría dos defensores da elección racional, os intereses tradúcense invariablemente en desexos de poder, diñeiro e status, independentemente do actor e do contexto no que estea situado (Sánchez, 2002).

Desde o punto de vista práctico, pódese considerar signo de racionalidade tanto a existencia de extensa documentación sobre o asunto obxecto de análise, que servise de argumentación ás decisións adoptadas e na que se determinan e describen os intereses subxacentes, como a amplitude da gama de opcións presentadas ao decisor e, por suposto, a xustificación de que a opción elixida é aquela que presenta o mellor balance de beneficios e prexuízos.

Aparentemente, non existen estudos alternativos ao Plan, redactado *ad hoc* para xustificar unha opción de política concreta, e que non se caracteriza precisamente pola rigorosidade do seu contido. A análise comparativa redúcese á mera identificación e descrición de variantes da única política proposta. Tampouco se consideraron outras posibles actuacións dentro do sector, como a repoboación intensiva, a protección de zonas naturais de cría ou a utilización de instalacións flotantes ou somerxidas, por poñer algún exemplo. Non se avaliaron as posibles externalidades negativas, representadas fundamentalmente polas dificultades inducidas á evolución doutros sectores económicos coma o turístico ou ao propio desenvolvemento local. Nin sequera se valoraron estritamente as vantaxes ou inconvenientes da non decisión.

Co fin de avaliar a racionalidade na actuación dos actores implicados, analizáronse con detalle as súas interaccións mediante xogos nos que se enfrontan a comunidade da política —integrada polo Goberno e mais o Cluster— e a rede de asunto —compuesta polos afectados e mais os ecoloxistas—, que representan as súas posibles estratexias e as súas preferencias sobre a política acuícola en discusión. Cada grupo de actores conta polo menos con dúas estratexias de acción. O grupo encabezado polo Goberno pretende impoñer os seus criterios e mantén unha actitude absolutamente pechada á negociación cos opositores. Os afectados e os ecoloxistas tratan de levar a contestación á rúa e de explotar os recursos de defensa administrativa e xudicial; buscan xerar o maior grao posible de conflictividade e de repercusión mediática co fin de mobilizar a opinión pública. Dada a posición dominante do Goberno, o gran desequilibrio de recursos entre os dous grupos contendentes e a pouca convicción e integración demostrada polo colectivo de afectados, é difícil aventurar calquera indicio de



cooperación fronte ás actuais estratexias competitivas ou defensivas. Tampouco os aspectos institucionais favorecen a confianza entre os actores, no sentido de incentivar a busca de acordos e a expectativa de que sexan respectados.

O suposto máis complexo toma en consideración a estrutura de poder e a dispoñibilidade real de recursos; por conseguinte, analiza a relación beneficio/custo relativa que pode deparar cada un dos catro resultados posibles a ambos os grupos de actores. A matriz de resultados proposta na táboa 2 reflicte, aínda que sexa debilmente, os desequilibrios existentes.

A estratexias do Goberno sitúanse no eixo vertical e as dos afectados no horizontal. A cifra que figura á esquerda representa a valoración do Goberno e a da dereita a dos afectados. Consideráronse os seguintes criterios en función da valoración que cada un dos actores fai dos resultados partindo dos recursos postos en xogo: óptimo, 4; bo, 3; malo, 2; e moi malo, 1. Para reducir a complexidade, suponse que o xogo é de suma cero. Esta hipótese é discutible se se ten en conta que os grupos empresariais interesados poden mostrarse remisos a reducir os seus requirimentos e poden trasladar as súas propostas empresariais a outro país, ou polo menos ameazar con iso. Tal posibilidade podería, por unha banda, restar atractivo aos decisores políticos, aínda cando existan políticas alternativas igual de eficientes ou máis desde o punto de vista económico e social, e, por outra banda, introduce variabilidade no xogo e presión adicional sobre os gobernantes e os seus posibles intereses.

A matriz de resultados confirma, sen dúbida, que a mellor opción para o Goberno é impoñer a súa política. Dada a enorme diferenza de recursos postos en xogo, e considerando que o custo electoral, en calquera dos casos, será extremadamente baixo, non existe a posibilidade de que se produzan solucións de equilibrio. Pola mesma razón, tampouco o Goberno ten incentivos para buscar unha solución menos polémica e, con ela, a redución do conflito. Por outra banda, aínda que os afectados fosen capaces de poñer en marcha unha estratexia óptima e integrada de contestación social —o que tampouco parece plausible—, ao Goberno aínda lle quedaría a estratexia de dividir. Se os afectados non son quen de chegar a un acordo e mantelo, o resultado ha trasladarse ao recadro B; en caso contrario, ha situarse nunha posición intermedia entre A e B, en función do grao de fragmentación inducido polo Goberno.

Polo tanto, e en estrita aplicación da teoría de xogos, a estratexia da Consellería de Pesca é absolutamente racional. Outra cuestión distinta é determinar cales son realmente as razóns que a impulsan a tal decisión. A análise da formación da axenda realízase a partir dos aspectos externos que se lle manifestan ao investigador, non a partir das motivacións internas que afectan ao individuo cando decide ou inflúe na decisión, que permanecen, na maioría dos casos, ocultas ao observador.

Como consecuencia, pódese afirmar que a racionalidade está case sempre presente, xa que, en xeral, todos evitan actuar en contra dos seus intereses, aínda que o analista non sempre está en condicións de desentrañalos, individualizalos e cuantificalos, e establecer así unha escala de preferencias. En xeral, só se pode afirmar que os actores políticos individuais se moven nun amplo intervalo delimitado polos seus intereses persoais máis perversos e aqueles máis altruistas, quer dicir, entre a maximización do interese persoal e do interese público, respectivamente. Ademais, a posibilidade de que as preferencias alleas aos decisores se tomen en consideración mantén unha relación inversa coa concentración de poder.

A confluencia de participantes, cos seus recursos e preferencias, xera estruturas de interacción que, ao se manteren no tempo, poden dar lugar a normas de comportamento capaces de desembocar nun proceso de institucionalización, de tal maneira que as pautas se

convर्टen en regras de xogo comunmente aceptadas, ben porque se formalizan no ámbito legal ou simplemente porque son aceptadas tacitamente polos actores.

O enfoque neoinstitucionalista basea a explicación da conduta nas estruturas sociais no que os autores denominan «a lóxica do apropiado» (March e Olsen, 1997). Incorpora o concepto de institución —concebido como un conxunto de normas de comportamento regularizadas, coñecidas e aceptadas por un colectivo de individuos para o cal constitúen guías de conduta e incentivan determinados comportamentos— e o concepto das ideas como elemento motivador, entendidas como construcións cognitivas que permiten explicar as preferencias dos actores, a elección das alternativas de acción concretas, o funcionamento das institucións e os resultados das políticas. De acordo con este enfoque, as políticas públicas reflicten non só os equilibrios de poder ou a capacidade de influencia dos actores, senón tamén o tecido de institucións sociais e políticas presentes na sociedade e o intercambio de ideas, orixe da aprendizaxe produto da interacción social (Real, 2000).

As institucións poden ser entendidas como os valores e regras de comportamento formais e informais que reñen unha sociedade nun determinado momento. O marco formal por excelencia é o constituído pola lexislación vixente e a estrutura que determina os distintos niveis de autoridade e competencias. O marco informal está caracterizado polos comportamentos sociais e políticos e a reacción esperada ante eles dos outros actores e da opinión pública en xeral. As institucións teñen valor explicativo porque reducen o rango do comportamento potencial ao especificar as accións requiridas, permitidas ou prohibidas; no entanto, non inflúen nas decisións dun modo determinista. Ademais de existiren distintas posibilidades de acción, que deixan unha ampla marxe de elección aos actores, os individuos poden incumpri- r as regras institucionais sempre que estean dispostos a asumir o custo das sancións estipuladas. Máis aínda, a influencia das institucións nas opinións e preferencias e, polo tanto, nas decisións, non ten por que ser absoluta (Scharpf, 1997; Sánchez, 2002).

As regras poden ser obxecto de manobras dos actores buscando que os favorezan, e a súa efectividade dependerá dos recursos baixo o seu control, da fortaleza das súas alianzas ou da capacidade para atraeren novos colaboradores á súa posición (Real, 2000). O Plan Galego de Acuicultura, como acontece a miúdo cando se planifican actividades sectoriais, crea un corpo regulamentario específico que mesmo entra en contradición con outras disposicións legais de maior rango, de tal xeito que subverte o marco xurídico vixente e facilita a súa utilización e a da estrutura administrativa en beneficio de intereses privados, mediante a declaración de interese público e de utilidade social e a cualificación da actividade como estratéxica. A primeira finalidade do Plan é actuar como instrumento para legalizar *de facto* instalacións que incumpren o plan urbanístico municipal, a lei de costas, o Regulamento de Actividades Molestas, Insalubres e Perigosas e a lexislación ambiental. Con ese fin, reduce notablemente as esixencias para o mantemento e a ampliación das plantas existentes con respecto ás de nova implantación. Ademais, e dado que a futura implantación da política estaría sometida a autorizacións relacionadas con competencias exclusivas dos concellos, coma as urbanísticas e o exercicio de actividades, a Xunta de Galicia, recorrendo a argumentos xurídicos e sociais como mínimo discutibles, declarou o Plan de carácter supramunicipal a fin de evitar calquera contratempo administrativo. Como consecuencia, os recursos políticos dos gobernos locais quedaron notablemente reducidos.

Dentro do marco institucional informal tamén terán cabida, entre outras cuestións, a tolerancia ao autoritarismo, a delincuencia menor, os delitos de guante branco ou a corrupción.

A dificultade para exercer un control social efectivo da actuación política, condición *sine qua non* para un funcionamento representativo efectivo —tal como mantén a Teoría da Axencia—, e a relaxación e a discriminación na aplicación do sistema de sancións administrativas e xudiciais son determinantes para a proliferación de tales comportamentos e configuran unha area institucional que caracteriza peculiarmente o proceso das políticas en España. Esta situación adquire especial relevancia cando o sector público actúa como regulador do sector privado, coma neste caso. A posibilidade de abrir negociacións para mitigar os efectos das normas pode levar á confluencia de intereses particulares para os que o interese público se converte en mera moeda de cambio.

As institucións poden explicar calquera tipo de comportamento político coa única condición de que sexa socialmente aceptado, independentemente do seu carácter formal ou informal. Se o latrocinio ou a corrupción son tolerados como parte da actuación política, pasan a formar parte das institucións que ordenan o proceso das políticas. É dicir, o costume e o comportamento histórico, quer por anestesia, quer por inmunización social, convértense en norma na mesma medida en que se institucionaliza a pena de morte, a pobreza ou a guerra.

Polo tanto, a estrutura de poder tamén está presente na configuración das institucións. A medida que se concentra o poder, aumenta a posibilidade de adaptación ou de manipulación do marco institucional formal aos intereses elitistas, e daquela a súa importancia como variable explicativa decrece. Asemade, aumenta a transcendencia das accións sometidas ao arbitrio dun marco informal en xeral pouco transparente e determinado, en gran medida, pola capacidade de tolerancia social. A análise do caso revela que existe unha fonda interrelación entre a capacidade individual de decisión, fortemente correlacionada coa concentración do poder, e a configuración do marco institucional formal.

## 6. CONCLUSIÓNS

Ao longo do artigo quedou esbozado como o proceso das políticas públicas en xeral, e a formación da axenda en particular, son unha función da actuación estratéxica e racional dos individuos, que buscan maximizar os seus intereses particulares, e do marco institucional, que determina o comportamento dos actores fronte á sociedade. Non obstante, ambas están correlacionadas coa distribución de poder, que pode variar desde unha perspectiva pluralista, na que o proceso de políticas está distribuído e calquera pode participar e influír nel, ata unha concepción elitista, na que o devandito proceso está concentrado nas mans duns poucos, o que lles resta independencia ás dúas variables. A posibilidade de que os decisores tomen en consideración intereses alleos está en relación inversa coa concentración de poder. A medida que crece a concentración, tamén aumenta a viabilidade de adaptar o marco institucional formal ao servizo de quen o detén e a transcendencia das accións sometidas ao arbitrio dun marco informal, netamente determinado pola opacidade informativa e a tolerancia social.

O estilo de política utilizado polo Goberno galego é respectuoso coa distribución de recursos e, xa que logo, coa estrutura de poder establecida. As relacións que mantén a Xunta de Galicia coas empresas integradas na comunidade da política baséanse na negociación e a busca do consenso, en canto que cos actores opositores se reducen á imposición.

Os intereses das empresas do sector foron determinantes nas decisións adoptadas ata agora. A particular interpretación da normativa vixente, aboada pola Xunta de Galicia, outórgalles beneficios extraordinarios, en contraposición cos grandes prexuízos e externalidades que terán que ser soportados en exclusiva polos actores afectados.

## Notas

- 1 Algúns datos foron actualizados tendo en conta os acontecementos acaecidos dende a data de finalización do traballo en xuño do 2008.
- 2 A base fundamental dos pensos utilizados en acuicultura son as fariñas de peixe. A cría de peixes e dalgúns crustáceos, que contribúe cun 15 % (peso húmido) á produción mundial do sector, consome o 20 % (peso seco) do total da fariña de peixe producida, ao que se lle dedica o 25 % das capturas procedentes da pesca extractiva (LABARTA, U., 2002, «Desenvolvemento e innovación empresarial na acuicultura: unha perspectiva galega nun contexto internacionalizado», *Documentos de Economía*, Santiago de Compostela: Fundación Caixa Galicia). Unhas simples operacións matemáticas poñen en evidencia o paradoxo: para producir 1 kg de peixes de crianza precísanse, polo menos, 1,3 kg de fariña de peixe, que equivalen aproximadamente a 2 kg de pesca extractiva.
- 3 Consonte os cálculos realizados polo autor para unha das plantas a partir dos datos contidos no Plan, o investimento público por posto de traballo ascende a 97 000 € a partir das previsións oficiais de creación de emprego, que duplican a cifra estimada tomando en consideración a ocupación das instalacións en funcionamento.
- 4 A resolución, que foi desestimatoria para a práctica totalidade das presentadas polos afectados, adiouse, supostamente para non influír nos resultados das eleccións xerais.
- 5 Véxase a páxina 7 do Plan Sectorial de Parques de Tecnoloxía Alimentaria, aprobado no 2005 polo Consello da Xunta do Partido Popular.
- 6 Consonte as novas directrices da Unión Europea, e agás circunstancias especiais aplicables a zonas e proxectos moi determinados, a porcentaxe de axudas públicas en Galicia queda fixada no 30 % e continuará reducíndose progresivamente deica o 2013. Esta razón talvez xustifica o interese do Goberno galego por aprobar o Plan antes de que remate o 2007. Non obstante, o procedemento de expropiación de terreos para, seguidamente, adxudicárllelos ás empresas do sector mediante concesión non deixa de ser unha forma de axuda económica indirecta, do mesmo xeito que a práctica habitual de sobrevalorar os orzamentos de implantación é unha forma de elevar a participación pública real no investimento.

**TÁBOA 1**  
**MATRIZ DE ACTORES**

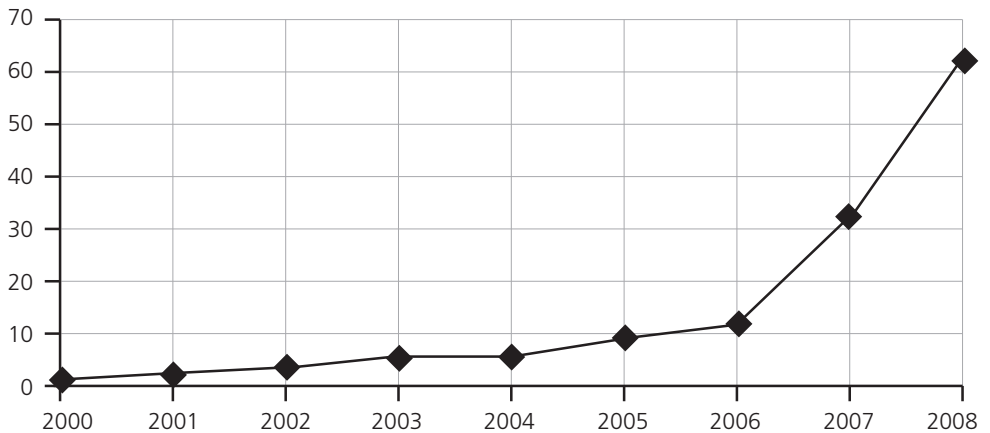
Actor	Obxectivos formais	Intereses reais	Impacto	Influencia
Individuo ou grupo de individuos con intereses homoxéneos	Formulación pública dos obxectivos perseguidos polos actores	Obxectivos reais postos de manifesto pola actuación dos actores	Beneficio ou perda dos actores	Capacidade do actor para impulsar, obstaculizar ou vetar
Goberno	Promoción dunha actividade económica estratéxica respectuosa co medio, a conservación do patrimonio e o desenvolvemento urbanístico	Indeterminados, entre altruistas (sociais) e perversos (económicos de partido ou persoais)	Beneficio físico e moral	Capacidade exclusiva para aprobar ou vetar
Cluster	Dinamización da economía e creación de emprego	Maior beneficio empresarial, facilidades de crecemento e acceso a financiamento público (económico)	Beneficio físico	Capacidade moi alta para impulsar
Afectados	Defensa do contorno económico, social, cultural e ambiental	Relacionados co seu patrimonio e negocios (económico) e o seu <i>modus vivendi</i> (social)	Perda física e moral	Capacidade de resistencia baixa
Grupos ecoloxistas	Defensa do contorno social, cultural e ambiental	Relevancia social e afiliación (organizacional) e un status conservacionista (ambiental)	Perda moral e estratéxica	Capacidade de resistencia baixa

**Fonte:** Elaboración propia a partir do modelo descrito en ESTÉVEZ, A.M. 2006: «Construcción de una matriz de actores para políticas públicas y proyectos dentro de un contexto de reforma del estado», dispoñible en <http://www.geocities.com/CapitolHill/Congress/1357/matrizactores.pdf>.

<b>TÁBOA 2</b>			
ESTRATEGIAS – MODELO AXUSTADO			
		AFECTADOS	
		Mobilización	Acordo
GOBERNO	Imposición	A Manter Plan Alta conflitividade 3,2	B Manter Plan Baixa conflitividade 4,1
	Acordo	C Negociar Plan Alta conflitividade 1,4	D Negociar Plan Baixa conflitividade 2,3

Fonte: Elaboración propia

**GRÁFICO 1**  
EVOLUCIÓN DA AXENDA DOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN



Fonte: Elaboración propia a partir do cálculo da media mensual das 988 noticias relacionadas coa acuicultura aparecidas no diario *La Voz de Galicia* entre o 22/05/2000 e o 04/03/2008, dispoñibles en <http://www.lavozdegalicia.es/hemeroteca/index.htm>.

## BIBLIOGRAFÍA

### Referencias:

- BAUMGARTNER, F. R. e B. D. Jones. 1991. «Agenda Dynamics and Policy Subsystems», *The Journal of Politics*, 53 (4).
- CAIRNEY, P. 2007. «Week 6.2 Policy Networks and Change - Agenda Setting, Punctuated Equilibrium and Advocacy Coalitions», Universidad de Aberdeen, <http://www.abdn.ac.uk/pir/notes06/Level3/PI3549/Week%206.2%20Agenda%20Setting.doc>, 15-01-2008.
- CORZO, S. 2002. «La política de empleo», en M. Grau e A. Mateos (eds.). *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- CURZIO, L. 1998. «Toma de Decisiones», *Cuadernos de Orientación Metodológica*, 3. México: Instituto Federal Electoral.
- DELGADO, L. 2002. «La política de inmigración: La importancia de Europa en la elaboración de la agenda nacional», en M. Grau e A. Mateos (eds.). *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- GRAU, M. 2002. «El estudio de las políticas públicas», en M. Grau e A. Mateos (eds.). *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- GRINDLE, M. S. e J. W. Thomas. 1991. «Setting Agendas: Circumstances, Process and Reform», en *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- MARTÍN, M. B. 2002. «La política de juventud», en M. Grau e A. Mateos (eds.). *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- ORTEGA, N. e S. Ruiz. 2000. «Definición de problemas y diseño de la agenda», en M. Pérez (ed.). *Análisis de Políticas Públicas*. Granada: Editorial Universidad de Granada.
- PALLARÉS, F. 1988. «Las políticas públicas: el sistema político en acción», *Revista de Estudios Políticos*, 62. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- REAL, J. 2000. «Actores, ideas e instituciones en las políticas públicas», en M. Pérez (ed.). *Análisis de Políticas Públicas*. Granada: Editorial Universidad de Granada.
- SÁNCHEZ, L. 2002. «Actores estratégicos. La política de educación y el problema de la elección escolar», en M. Grau e A. Mateos (eds.). *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- SCHARPF, F. W. 1997. *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview.
- SUBIRATS, J. 1989. *Análisis de políticas públicas y eficacia en la administración*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- 1991. «El proceso de formación de políticas en España: algunas hipótesis», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 9.
- 2001. «El análisis de las políticas públicas», *Gaceta Sanitaria*, 15 (3).
- TORREBLANCA, J. I. 2005. «Principales enfoques de investigación», en E. Chuliá e J. I. Torreblanca. *Unidad Didáctica I: Introducción a la Ciencia Política*. UNED, [http://www.uned.es/dcpa/Asignaturas/Intropol/UDI/Intropol\\_Unidad\\_I\\_curso2005\\_06.pdf](http://www.uned.es/dcpa/Asignaturas/Intropol/UDI/Intropol_Unidad_I_curso2005_06.pdf), 25-01-08.
- TURNER, R. 1997. «The Complexities of Political Agenda Determination: The Case of the British Coal Industry», *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 10 (4). Oxford: Blackwell Publishers.

### Citada nos textos de referencia

- AGUILAR, L. F. (ed.) 1993. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- BAUMGARTNER, F. R. e B. D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- COBB, R. W. e C. D. Elder. 1972. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Boston: Allyn and Bacon (Reedición en 1983, Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- GARCÍA, M. 1980. «Segundo Círculo y Decisión Consensuada», *Documentación Administrativa*, 188. Madrid.
- HALL, P. A. et al. 1975. *Change, Choice and Conflict in Social Policy*. Londres: Heinemann Educational.
- HECLO, H. 1993. «Las redes de asuntos y el poder del ejecutivo», en L. F. Aguilar (ed.). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa (Traducción de H. Hecló. 1978. «Issue Networks and the Executive Establishment», en A. King (ed). *The New American Political System*. Washington: American Enterprise Institute).
- HOGWOOD, B. W. e L. A. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- JORDANA, J. 1995. «El Análisis de los Policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 3, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

- KINGDON, J. W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown (Reedición en 1995, Nova York: Harper Collins College Publishers).
- MARCH, J. G. e J. P. Olsen. 1997. *El redescubrimiento de las instituciones*. México: Fondo de Cultura Económica (Traducción de J. G. MARCH y J. P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions*. Nova York: The Free Press).
- MARSH, D. e R. A. W. Rhodes (eds.). 1992. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Oxford University Press.
- MENY, I. e J. C. Thoenig. 1992. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- OLSEN, J. P., P. G. Roness e H. Satren. 1982. «Norway: still peaceful coexistence and revolution in slow motion?», en J. Richardson (ed.). *Policy styles in western Europe*. Londres: University of Strathclyde.
- RICHARDSON, J. J. (ed.) 1982. *Policy Styles in Western Europe*. Londres: Alien and Unwin.
- RICHARDSON, J. J. e S. J. Watts. 1985. «National policy styles and the environment», *Discussion Paper*, 16. Berlín: Internationales Institut für Umwelt und Gesellschaft, mimeo.





# Axencias de Desenvolvemento Local (ADL): Unha actividade pública con orientacións de empresa privada?<sup>1</sup>



**&** *Resumo/Abstract: O presente artigo reflexiona sobre a orientación real da actividade desenvolvida por unha Axencia de Desenvolvemento Local (ADL). Detense a analizar o modelo actual de desenvolvemento local e as características e necesidades básicas do funcionamento dunha ADL, para, de seguido, expoñer a hipótese central do mesmo: o traballo dos técnicos locais de emprego responde aos parámetros preestablecidos dun servizo público ou, pola contra, sitúa a este máis próximo a unha actividade con claras orientacións de empresa privada? Concluimos cunhas reflexións finais verbo dos efectos actuais da diverxencia de criterios de funcionamento das corporacións locais e das ADL.&*

**&** *Palabras clave: desenvolvemento local, ADL, axente de desenvolvemento local, emprego local*



## 1. INTRODUCCIÓN

Na última década produciuse un cambio significativo na política europea para o emprego. As novas disposicións en materia de emprego, aprobadas polo Consello Europeo de Amsterdam en 1997, estableceron os principios e os procedementos dunha Estratexia Europea para o Emprego (EEE) coordinada, onde se ofrecía unha vía para coordinar e ampliar os esforzos tendentes a loitar contra o desemprego na Unión. A Estratexia Europea de Emprego baséase fundamentalmente nos esforzos nacionais. Con todo, cada vez somos máis conscientes das oportunidades que existen no ámbito local para fomentar o emprego. Un bo número de estudos realizados a nivel europeo salientaron o papel esencial que xogan as administracións locais e rexionais na procura de novas formas de traballo e no impulso da creación de emprego.

Xa desde os seus comezos, a EEE incluíu o compromiso de explorar as posibilidades de creación de emprego no ámbito local, e as directrices para as políticas de emprego pedíronlles aos Estados membros que ampliasen a dimensión territorial das súas políticas de emprego, dándolle maior protagonismo ao nivel local. Especial fincapé fíxose nas accións de fomento do emprego local, onde explicitamente se dicía: «Todos os axentes [...] deben mobilizarse para levar á práctica a Estratexia europea para o emprego, determinando o potencial de creación de postos de traballo a nivel local e reforzando a colaboración con este obxectivo» (Comisión Europea, 1997).

Ao seren o nivel de goberno máis próximo aos cidadáns, as administracións locais e rexionais viñeron enfrontándose a este gran reto desde hai anos, poñendo en marcha con éxito crecente estratexias a prol do emprego na súa tripla condición de: grandes empregadores potenciais, catalizadores do desenvolvemento económico e responsables en materia de actuación sobre colectivos en situación de exclusión social.

Estes requisitos levaron aos Estados membros a modificar o seu enfoque e as políticas nacionais de emprego teñen cada vez máis en conta o papel dos axentes locais e rexionais e, en particular, o das administracións rexionais e locais. E aínda que o desenvolvemento local do emprego se considerou durante moito tempo algo marxinal, en comparación coas estratexias macroeconómicas e estruturais, na actualidade recoñécese cada vez máis a súa importancia.

## 2. O MODELO ACTUAL DE DESENVOLVEMENTO LOCAL

Neste contexto macroeuropeo, cabe mencionar que en España a preocupación polo desenvolvemento local podemos datala timidamente a finais da década dos 70, principios dos 80 do século XX. Aparecen os primeiros Axentes de Desenvolvemento Local, xunto ás Iniciativas Locais de Emprego (programa xestionado polo INEM), co obxectivo principal de reaccionar ante unha situación de crise económica e social, con gran número de peches de empresas e procesos de reestruturacións de persoal, feito que supuxo un aumento preocupante do desemprego.

Anos despois, e dado o bo resultado destas experiencias pioneiras no desenvolvemento local, xeneralízase esta situación, dado que calquera administración, local na súa maioría, pode acceder a axudas económicas procedentes de fondos europeos que lles permitan contar con este tipo de técnicos nas súas dependencias.

Nace, daquela, a figura da Axencia de Desenvolvemento Local (ADL) como un instrumento ao servizo dos cidadáns que ten como finalidade principal a de planificar e xestionar todos aqueles aspectos que favorezan o desenvolvemento socioeconómico do municipio, e que pretende acadar uns maiores niveis de crecemento económico e de ocupación mellorando deste xeito o benestar da poboación. Con este fin, a ADL ofrécelles aos seus usuarios todo tipo de información sobre subvencións, ofertas de emprego, servizos para empresas, organismos e institucións, etc.

E nelas, asumen o seu papel os Axentes de Emprego e Desenvolvemento Local (AEDL), que se configuran como traballadores das corporacións locais, ou entidades dependentes ou vinculadas a unha administración local, que teñen como misión principal colaborar na promoción e implantación de políticas activas de emprego relacionadas coa creación de actividade empresarial. Para o cal realizarán, consonte o establecido no art. 8 da Orde do 15 de xullo de 1999 —pola que se establecen as bases de concesión de subvencións públicas para o fomento do desenvolvemento local e impulso dos proxectos e empresas cualificados como I+E (BOE do 31 de xullo de 1999)— as seguintes tarefas:

- Prospección de recursos ociosos ou infrautilizados, de proxectos empresariais de promoción económica local e iniciativas innovadoras para a xeración de emprego no ámbito local, identificando novas actividades económicas e posibles emprendedores.
- Difusión e estímulo de oportunidades potenciais de creación de actividade entre os desempregados, promotores e emprendedores, así como institucións colaboradoras.
- Acompañamento técnico na iniciación de proxectos empresariais para a súa consolidación en empresas e de proxectos xeradores de novos empregos, asesorando e informando sobre a súa viabilidade técnica, económica e financeira e, en xeral, sobre os plans de lanzamento das empresas.
- Apoio a promotores das empresas, unha vez constituídas estas, acompañando tecnicamente aos mesmos durante as primeiras etapas de funcionamento, mediante a aplicación de técnicas de consultoría en xestión empresarial e asistencia nos procesos formativos adecuados para coadruar á boa marcha das empresas creadas.
- Calquera outras que contribúan á promoción e implantación de políticas activas de emprego e impulsen a creación de actividade empresarial.

### **3. O FUNCIONAMENTO DUNHA ADL: CARACTERÍSTICAS E NECESIDADES BÁSICAS DA ACTIVIDADE**

Se entendemos por desenvolvemento local «o conxunto de iniciativas dirixidas a dinamizar a economía e a actividade produtiva e empresarial no ámbito local, favorecendo unha actitude social activa fronte ao paro, impulsando a cultura emprendedora e contribuíndo a xerar emprego e renda a través do aproveitamento dos recursos endóxenos e das vantaxes comparativas e competitivas do territorio, así como dos novos xacementos de emprego que nel se detectan» (Deputación de Alacante, 2000), a Axencia de Desenvolvemento Local é a materialización de todas estas actividades, onde aparecen unha serie de características básicas que determinan o seu funcionamento e que se converten en necesidades para a mesma: adaptación constante ante o contorno cambiante, capacidade de reacción ante os cambios, capacidade de desenvolvemento integral do traballo, coñecementos técnicos profesionais necesarios, aplicación de habilidades sociais e capacidade de prospección, de análise do contorno de actuación, de situación, de organización e de implicación coa actividade.

1. Adaptación constante.

A actividade desenvolvida nunha ADL está suxeita a uns criterios de traballo baseados en cambios constantes, na aparición e publicación de novos programas de emprego, na súa concesión e, polo tanto, no posible inicio inmediato dos mesmos —ou, pola contra, na denegación da acción e a súa non realización—. Estas son algunhas das situacións que xustifican a necesidade de que a capacidade de adaptación constante sexa unha calidade do técnico en particular e da axencia en xeral.

2. Capacidade de reacción.

Xunto á anterior, a característica da capacidade de reacción convértese nun aliado perfecto para conseguir en todo momento os obxectivos previstos, ou polo menos aqueles que tiveron que ser revisados e axustados tras os cambios anteriores; unha reacción manifestada non só na rapidez de actuación —necesaria, por suposto— senón tamén na calidade e eficacia da mesma. O reaxuste dunhas actuacións noutras debe realizarse cunhas garantías mínimas de éxito.

3. Capacidade de traballo.

A capacidade de desenvolver o seu traballo, non só desde a vertente de contar cos coñecementos necesarios —que imos expoñer no apartado seguinte—, senón desde a perspectiva de ser capaz de xestionar o seu traballo de maneira integral, a través da articulación dun proceso de organización adecuada aos recursos necesarios e/ou dispoñibles, da execución dos programas conforme ao previsto na programación inicial, e do control, seguimento e avaliación dos resultados obtidos polos mesmos.

4. Profesionalidade.

Coñecementos técnicos. Aparece a necesidade de profesionalidade do técnico, que consiste nuns requirimentos técnicos sobre a materia desenvolvida, procedentes da formación académica e complementaria do axente ou, de ser o caso, da experiencia previa que achega ao posto de traballo. A profesionalidade do técnico maniféstase na capacidade de adaptar estes coñecementos á realidade concreta do municipio, á situación ou aos colectivos sobre os que actuará e desenvolverá a súa actividade.

5. Habilidades sociais.

A característica de contar con habilidades sociais perfílase como un aspecto importante que cómpre ter en conta no funcionamento da ADL. O técnico acomete o seu labor profesional de trasladar e aplicar as políticas activas de emprego a través de programas concretos destinados a colectivos desfavorecidos —na súa maioría desempregados—, marxinados socialmente ou con necesidades concretas que cubrir. O trato adecuado das necesidades destes colectivos esixe a aplicación dunhas habilidades de carácter social, tales coma a empatía e o saber escoitar. A primeira, a empatía, entendida como a capacidade de colocarse ao mesmo nivel que o interlocutor e de ser capaz de entender a súa situación. A segunda, saber escoitar, complementaria da anterior e definida como a necesidade de coñecer perfectamente o punto de vista do destinatario do programa de emprego para entender a súa situación e buscar, se non unha solución, si unha actuación con respecto a esta.

6. Capacidade de prospección.

A capacidade de planificar os recursos necesarios para o desenvolvemento da actividade da ADL convértese nun requirimento crucial para a mesma. Unha insuficiente prospección do eido no que se vai traballar ou un exceso desta poden supoñer o cumprimento

ou non, tanto dos obxectivos establecidos nun programa de emprego como da xustificación económica dos gastos xerados e, xa que logo, da cobertura dos mesmos.

7. Capacidade de análise.

O técnico ADL precisa tamén coñecementos básicos acerca da realidade na que debe actuar. Esencialmente, estes coñecementos están relacionados co contorno empresarial e coas características socioeconómicas locais do devandito contorno. A axencia debe ser capaz de realizar os estudos necesarios para poder actuar coa seguridade de detectar as necesidades básicas do municipio; debe evitar actuar baseándose única e exclusivamente na intuición ou no costume; debe evolucionar cara á xeración de ferramentas que lle permitan detectar os tales nichos de actuación.

8. Capacidade de situación.

A profesionalidade do AEDL como persoa, ou da axencia como entidade, débese manifestar como un servizo integral e integrado ao servizo dos concidadáns. Isto obriga ao AEDL a poñer en práctica en todo momento a súa capacidade de situación ante o traballo que hai que desenvolver.

9. Capacidade de organización.

Mencionamos con anterioridade a necesidade de organizar os recursos dispoñibles ou necesarios para o desenvolvemento da actividade, e é preciso resaltar novamente este requirimento como un dos alicerces fundamentais do traballo do técnico. Unha boa aplicación da función organizativa en todo momento vainos garantir que afrontaremos a actividade e os seus cambios constantes con maiores garantías de éxito.

10. Capacidade de implicación.

A motivación e a implicación do técnico coa súa actividade son dous factores inherentes a un AEDL; convértense en factores determinantes do cumprimento dos obxectivos. En xeral, os AEDL son profesionais moi comprometidos co seu traballo, aspecto que lles permite obter os resultados esperados grazas ao seu empeño persoal.

#### 4. UNHA ACTIVIDADE PÚBLICA CON ORIENTACIÓNS DE EMPRESA PRIVADA?

Todas as características e necesidades expostas no apartado anterior lévannos a situar a actividade desenvolvida por unha Axencia de Desenvolvemento Local entre dous parámetros: por unha banda, a posición do traballo tradicionalmente realizado pola Administración Pública, e pola outra, a dinámica de traballo dunha empresa privada. A seguir, presentamos unha serie de aspectos que, ao noso entender, definen e nos poden ser moi útiles para situar o traballo dunha axencia local de emprego e responder así á hipótese formulada de partida.

A actividade desenvolvida pola Administración Pública caracterizouse normalmente por unha **baixa implicación** para coa mesma daqueles que realizan a devandita actividade —onde a monotónía, a rutina ou mesmo a seguridade no emprego se convertían en aspectos determinantes neste sentido—. A empresa privada, pola contra, achegou un alto grao de implicación daquelas persoas que levan a cabo a actividade. Neste aspecto, a ADL sitúase máis próxima aos enfoques privados que aos públicos, xa que a implicación persoal e profesional dos técnicos de emprego coa actividade realizada é moi alta.

Outro aspecto destacable é o **grao de eficiencia dos recursos utilizados** no proceso de traballo. Cómpre dicir que a Administración Pública conta con recursos máis que abondos

para o cumprimento da súa actividade. No entanto, o grao de eficiencia demostrado foi baixo; desaproveitáronse gran cantidade de recursos —sobre todo os recursos humanos, considerando que a Administración Pública conta con técnicos moi capacitados e moi pouco aproveitados—. Pola contra, a empresa privada fixo seu o concepto cualitativo de eficiencia, aplicándolledo a todas as actividades que realiza e tentando obter o máximo rendemento de todos os recursos dispoñibles. Neste caso, a Axencia de Desenvolvemento Local asume un punto intermedio entre estas dúas posturas, xa que a queixa dos axentes foi, tradicionalmente, a falta de medios para desenvolver o seu labor; a pesar diso, os resultados acadados foron máis que aceptables.

Outro dos aspectos que convén destacar e comparar é a tarefa que hai que realizar, que se converte no fin último da actividade desenvolvida. Concretamente, o **grao de cumprimento coa tarefa realizada** na Administración Pública é moi baixo —e, por momentos, poida que ata inexistente—, namentres que na empresa privada é moi alto, entre outros motivos, pola presión organizacional exercida para o cumprimento da mesma. Neste caso, a ADL coincide novamente coa empresa privada, xa que, debido principalmente ao tipo de actividade que desenvolve e ás características concretas da súa execución, faise máis que necesario este nivel de cumprimento.

Outra das dinámicas que maiores críticas administrativas recibe é a falta de **axilidade nas tramitacións** por parte da Administración, que pon en funcionamento un procedemento burocrático lento e en moitos momentos ríxido, que produce atrasos e longas esperas. A ADL, xunto á empresa privada, traballan no momento actual con necesidades presentes que cubrir e que deben ser axilizadas para realizar a tarefa e para cumprir os obxectivos respecto dos niveis de cantidade e calidade previstos.

A flexibilidade funcional dos integrantes do grupo de traballo, do departamento, da área funcional ou do negociado é unha característica básica, anhelada desde hai moito tempo pola empresa privada como un instrumento de mellora dos resultados. Non se trata de que todos os empregados fagan de todo, pero si de que, en momentos de necesidade, o poidan facer. A excesiva definición dos postos de traballo —catalogación pública— na Administración creou, en moitos casos, estamentos opacos e pechados os uns aos outros que afectan ao servizo ofrecido ao cidadán. Como indicaremos máis adiante, a ADL sitúase cada vez máis cara á consolidación dun equipo estable de traballo de carácter multidisciplinar, cuxo núcleo estea determinado pola tarefa que se debe realizar e onde a polivalencia dos técnicos axude ao éxito e ao cumprimento dos obxectivos.

Outra das diferenzas que tradicionalmente existiron entre Administración e empresa é a concepción do **horario de atención ao público**, ao cidadán ou ao cliente. En canto que a Función Pública mantivo un horario en xeral matutino, limitado para o ben social colectivo, xa que calquera tramitación se ten que realizar entre as 9:00 e as 14:00 —aínda que hai que dicir que, nos últimos anos, determinados rexistros e estamentos públicos axeitaron os seus horarios e atenden ao público varias tardes—, a empresa privada puxo en bandexa e á carta o horario para a prestación do servizo, flexibilizando en demasía os horarios de traballo nalgúns casos («O cliente é o primeiro e hai que coidalo todo o que se poida e máis»). A actividade da axencia de emprego, aínda pertencendo á estrutura da Corporación local —Administración Pública—, require determinados horarios de traballo

máis amplos, impostos polos programas de emprego desenvolvidos; como exemplo, podemos mencionar o suposto dun curso de formación profesional continua para traballadores en activo, en horario de 20:00 a 22:00, que, por non poder realizarse nun horario distinto, debe ter lugar no devandito horario.

Un dos retos de futuro do desenvolvemento local, cada vez máis necesario en axencias cun determinado volume de traballo, é a **constitución dun equipo de traballo estable** —equipo base— que afronte con garantías o traballo que cómpre desenvolver. Trátase, xa que logo, de articular un proceso de selección paulatina no que a axencia vaia configurando un equipo multidisciplinar acorde ás accións que se vaian executar. Esta necesidade non existe na Administración Pública, onde o traballo en equipo é mínimo e a vontade de poñer en común é inexistente. Cada funcionario encárgase das tarefas asignadas na definición do posto de traballo, sen que o responsable do negociado poida modificar estas tarefas nin a asignación interna dos postos.

As Axencias de Emprego e Desenvolvemento Local traballan no desenvolvemento de proxectos, programas e accións concretas, cada un dos cales ten determinados, xa desde un principio, uns **obxectivos que cumprir** —tanto desde o punto de vista cuantitativo coma cualitativo— que se convierten nos grandes eixos directores do desenvolvemento integral do programa de emprego. Estes obxectivos concréntanse en actuacións, fases e actividades que se materializan nun proceso-itinerario de desenvolvemento.

Como expuxemos no apartado anterior, dúas das características definitorias da actividade desenvolvida por unha ADL son, por unha banda, o **contorno cambiante** no que se afronta a actividade e, pola outra, a **capacidade de adaptación ante os cambios** aparecidos, aspectos que non comparten en xeral co resto de administracións públicas, pero si coa empresa privada.

O **cumprimento e a importancia dos prazos** no traballo dunha ADL son fundamentais para alcanzar os obxectivos propostos. Desde a mesma convocatoria de calquera programa de emprego, vaise determinando un proceso de traballo establecido a partir duns prazos que hai que cumprir: a presentación da solicitude do programa; a comunicación da concesión ou non deste; o inicio, de ser o caso, da acción; a xustificación final dos gastos, e un longo etcétera. A Administración en xeral, malia traballar con prazos que cumprir, adoita asumir maiormente unha posición determinativa respecto destes prazos. Pola contra, dicimos que a importancia dos prazos na empresa privada é alta polo substancial que é o compromiso asumido cos clientes para a execución da tarefa, a entrega do produto ou a prestación do servizo.

E, por último, a **existencia dunha axenda de traballo**, que é a concreción e, en certo xeito, o resultado de todo o exposto anteriormente. A devandita axenda ten en conta todos aqueles traballos que se deben realizar nun momento determinado. Unha boa organización da mesma, así como a coordinación adecuada de todo o que nela se inclúe, convértense en pezas clave para o cumprimento dos obxectivos da actividade dunha ADL.

No cadro 1, onde resumimos todos os aspectos enunciados, podemos observar o alto grao de coincidencia que existe entre a dinámica de traballo dunha empresa privada e a dunha ADL, o que sitúa a esta última, en moitas das situacións nas que se atopa, máis próxima a criterios de funcionamento privado que a criterios de función pública.



## 5. OS EFECTOS ACTUAIS DUNHA ACTIVIDADE PÚBLICA CON NECESIDADES DE FUNCIONAMENTO PRIVADO<sup>2</sup>

Todo o exposto nos apartados anteriores móstranos unha situación de disonancia entre a dinámica de traballo necesaria para unha ADL e a sistemática de funcionamento da Administración Pública, o que dá lugar a unha serie de factores limitadores da actividade desenvolvida polas Axencias de Desenvolvemento Local, que supoñen en determinados momentos un verdadeiro atranco á utilidade do seu traballo; utilidade que podemos ter en conta tanto desde un punto de vista interno ao funcionamento da propia axencia como desde un punto de vista externo á mesma.

Aspectos como a inoperatividade manifesta coa que se atopan estes técnicos debido aos procedementos administrativos e burocráticos existentes na Administración Pública e que ocasionan rixidez, lentitude e atrasos na actividade dos AEDL. Os seguintes fragmentos extraídos das entrevistas realizadas aos AEDL dan idea do grao de inoperatividade ao que poden dar lugar este tipo de obstáculos: «[...] Atopámonos con verdadeiras dificultades cando temos que conseguir unha sinatura ou unha tramitación rápida; non nos entenden [...]despois de case dez anos, hai áreas do Concello que aínda non saben o que facemos realmente». «[...] De feito, o enfoque da axencia responde máis a criterios privados ou de empresa privada que de empresa pública. Un enfoque bo podería ser o de constituír unha sociedade pública —como hai casos— que xestione os recursos, evitando moitos dos trámites burocráticos dun concello, que son pouco útiles para esta actividade [...]».

Moi en consonancia co anterior, outro dos efectos limitadores do funcionamento da Administración Pública sobre a actividade dos ADL é a posible perda potencial de programas de emprego que cumpriría desenvolver. A ausencia dunhas directrices claras por parte do Concello no referente ao traballo da ADL supón un freo radical ás expectativas de traballo, á planificación realizada e, ao cabo, aos recursos económicos —a través de subvencións e axudas— aos que o municipio poida acceder, que se transformarán nun ben social para os veciños. O non acceso a este tipo de axudas supón, en moitos casos, unha serie de actuacións que quedarán aparcadas ou non se realizarán por falta de recursos orzamentarios locais. Citamos a continuación un parágrafo dunha entrevista na que se exemplifica á perfección esta dificultade: «En determinados momentos do ano é moi difícil para nós realizar o noso traballo. Témonos atopado mesmo con ter que deixar pasar unha convocatoria dun programa de emprego porque a persoa que tiña que autorizar o expediente non estaba, ou estaba de vacacións, ou simplemente quedou enriba da mesa máis tempo do que debía».

Todos estes aspectos teñen a súa influencia sobre o funcionamento interno da axencia local de emprego, que non cumpre cos obxectivos previstos pola falta dalgún programa non concedido ou non solicitado, ou que pon en funcionamento o programa cunha serie de recursos moi limitados e coa consecuente inseguridade na tramitación municipal dos expedientes. A seguinte cita dános unha idea das dificultades de conxugar as necesidades da actividade da ADL cos procedementos administrativos: «[...] cando nos conceden un programa de emprego no que temos que contratar persoas desempregadas, temos que facer a oferta pública de emprego conforme ás directrices municipais establecidas; resúltanos moi dificultoso axeitar a rapidez necesaria dos programas (concedéndonos unha axuda para aplicala xa) coa lentitude do Concello [...]».

Aquí, o político asignado á área de traballo da ADL —promoción económica, comercio, emprego, desenvolvemento local e económico, e un longo etcétera de nomes— xoga un papel clave, xa que é o responsable directo de enlazar o traballo da ADL co resto do Concello. Este enlace pode ter varias vertentes, desde a básica de dar a coñecer o traballo que desenvolve a axencia, ou mesmo os resultados do traballo desenvolvido nos últimos anos e, daquela, sentar así as bases do traballo para o futuro, ata a de establecer pautas de funcionamento coordinado e facilitador da tarefa. A importancia do político na actividade da ADL queda de manifesto na seguinte cita: «[...] eu tiven moita sorte co meu concelleiro, porque me apoia e me defende ante o resto do Concello, ata me acompaña para determinadas xestións, pero coñezo outras AEDL que o pasaron bastante mal porque non tiveron ese apoio [...]».

Redunda, xa que logo, nunha limitación da calidade dos efectos observados dos programas de emprego aplicados. Todo programa de emprego desenvolvido por unha ADL segue un proceso de xestión que debe cumprir as funcións básicas do mesmo, tales como planificar, organizar, executar, coordinar e controlar. Calquera desviación nestas funcións repercutirá nos efectos citados, efectos que terán a súa repercusión de maneira (in-)directa sobre o municipio e sobre os seus cidadáns.

## 6. A MODO DE CONCLUSIÓN FINAL

Baseándonos en todo o exposto anteriormente, podemos afirmar que o modelo actual de desenvolvemento local mostra en gran medida a falta dunhas directrices claras no referente ao seu funcionamento interno, aspecto este que queda totalmente nas mans da vontade, da intencionalidade e da implicación da Corporación local. Todas estas características materialízanse en criterios case exclusivamente personalistas do técnico AEDL e, xa que logo, dan lugar a un aproveitamento «limitado» dos recursos investidos na aplicación das políticas activas de emprego.

Outro aspecto que cómpre destacar nesta conclusión é a eficiencia real dos programas de emprego, aspecto que non se pode ver prejudicado pola falta de conexión entre os criterios de funcionamento internos da axencia e os procedementos administrativos seguidos pola Corporación local. A evolución lóxica do traballo dunha axencia local de emprego debe estar orientada cara á excelencia do servizo ofertado, o que esixe un deseño claro, estruturado e detallado dos pasos que é preciso seguir para o cumprimento dos obxectivos establecidos para ela.

## Notas

---

1 Este artigo baséase nos resultados obtidos nun proxecto de investigación en curso no Departamento de Socioloxía e Antropoloxía Social da Universitat de València, que pretende analizar o papel clave que desenvolven as ADL na aplicación das políticas activas de emprego, na tipoloxía e evolución dos programas de emprego desenvolvidos, así coma na importancia da medición dos efectos reais das mesmas.

2 Neste artigo utilizouse o traballo de campo realizado para a investigación «Agents de Desenvolupament Local i Polítiques Actives d'Ocupació: L'estudi del cas de La Ribera Alta (2006-2007)», baseado en entrevistas cualitativas á totalidade de ADL da comarca valenciana de La Ribera Alta —dezasete en dependencia municipal e unha comarcal—. A análise destas entrevistas permitiu, entre outros aspectos, analizar en profundidade a actividade desenvolvida polos AEDL, así como coñecer as principais dificultades coas que se atopaban no exercicio do seu traballo.

<b>CADRO 1</b>			
	<b>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b>	<b>AXENCIA DE DESENVOLVEMENTO LOCAL</b>	<b>EMPRESA PRIVADA</b>
GRAO DE IMPLICACIÓN COA ACTIVIDADE DESENVOLVIDA	baixa	alta	alta
GRAO DE EFICIENCIA DOS RECURSOS UTILIZADOS	baixa	media-alta	alta
GRAO DE CUMPRIMENTO COA TAREFA REALIZADA	media-baixa	alta	alta
AXILIDADE NAS TRAMITACIÓNS	baixa	alta	alta
FLEXIBILIDADE FUNCIONAL	baixa	alta	alta
NECESIDADE DE FLEXIBILIDADE HORARIA DE ATENCIÓN AO PÚBLICO	baixa	alta	alta
GRAO DE NECESIDADE DUN EQUIPO ESTABLE DE TRABALLO	baixa	alta	alta
NIVEL NECESARIO DE CONCRECIÓN E MATERIALIZACIÓN DOS OBXECTIVOS	baixa	alta	alta
EXISTENCIA DE UN CONTORNO CAMBIANTE	baixa	alta	alta
CAPACIDADE DE ADAPTACIÓN ANTE OS CAMBIOS	baixa	alta	alta
IMPORTANCIA DOS PRAZOS	baixa	alta	alta
EXISTENCIA DUNHA AXENDA DE TRABALLO	baixa	alta	alta

**Fonte:** Elaboración propia

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBURQUERQUE, F. 2002. *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes, Instituto de Desarrollo Regional*. Sevilla: Fundación Universitaria.
- CACHÓN, L. 1999. «Sobre desarrollo local y nuevos yacimientos de empleo». *Política y Sociedad*, núm. 31. Madrid.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. 1993. *Libro blanco sobre el crecimiento, competitividad y empleo*. Bruselas, COM (93) 700 final.
- DEPUTACIÓN DE ALICANTE. 2000. *Manual para la creación y funcionamiento de una Agencia de Desarrollo Local*. Alacante: Servizo de publicacións da Deputación.
- RODRÍGUEZ, F. (coord.). 1999. *Manual de Desarrollo Local*. Oviedo: CeCodet.
- SANCHÍS, J. R. 2000. *Manual para agentes de inserción socio-laboral*. Valencia: UNED.
- 2002. *Manual para agentes de inserción socio-laboral: desarrollo local y creación de empresas*. Valencia: UNED.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. 1988. *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*. Madrid: Pirámide.
- VACHÓN, B. 2001. *El desarrollo territorial. Teoría y práctica*. Oviedo: CeCodet.
- VV. AA. 1991. *Manual de desarrollo económico local*. Madrid: FEMP.

# O uso da metodoloxía cualitativa como técnica de investigación social e como ferramenta de avaliación da acción dos gobernantes e a satisfacción dos cidadáns



**&** *Resumo/Abstract: O presente artigo analiza e defende a utilidade da metodoloxía cualitativa na investigación social como vía para avaliar os resultados das accións de goberno e a maneira en que estas son percibidas polos cidadáns. Trátase de demostrar que os enfoques cuantitativos tradicionais e maioritarios mostran importantes carencias que cómpre corrixir se queremos obter un coñecemento do obxecto de estudo máis completo e diverso que nos permita xerar coñecemento para a acción. A metodoloxía cualitativa móstrase como unha ferramenta moi útil para a xestión pública e para a análise das diferentes etapas das políticas públicas, en especial no que respecta ás fases de definición de problema, implementación e avaliación, polo que se defende unha utilización adecuada e máis frecuente de devandita metodoloxía.&*

**&** *Palabras clave: metodoloxía, metodoloxía cualitativa, técnicas cualitativas, políticas públicas, avaliación*



## 1. INTRODUCCIÓN

A metodoloxía cualitativa como paradigma de investigación goza na actualidade dunha ampla tradición e recoñecemento, sendo as ciencias sociais o eido no que o uso desta metodoloxía se manifesta máis frutífero e gratificante para o investigador e, en moitos casos, tamén para o público participante, xa que estes enfoques metodolóxicos implican unha maior interacción investigador-investigado e non resultan tan «fríos» como os métodos cuantitativos baseados principalmente en enquisas. Os enfoques cualitativos permiten ter acceso a esferas e espazos de información que antes permanecían ocultos e, ademais, facilitan a obtención de resultados útiles para a acción.

As técnicas cualitativas que configuran a metodoloxía cualitativa —e que algúns autores, como sería o caso de Ortí<sup>1</sup> e Beltrán<sup>2</sup>, prefiren denominar *técnicas de análises de discurso* ou *metodoloxía estrutural*— proveñen principalmente do campo da psicanálise e a psicoloxía clínica e dos estudos de mercado. Estas técnicas atoparon nas ciencias sociais un campo fértil para a súa aplicación e expansión, dado que é nesta área onde este tipo de enfoques de investigación atopa un maior acomodo, posto que se adaptan mellor á complexidade das relacións sociais que se pretende estudar, fronte aos enfoques cuantitativos provenientes do paradigma *empirista* ou *físico-natural* tradicional, que teñen maiores dificultades para interpretar e explicar determinadas realidades sociais.

O modelo empirista tradicional, baseado nas ciencias naturais, como a física ou a química, encontra limitacións de aplicación nas ciencias sociais ao non poder aplicar a súa metodoloxía nas condicións óptimas de laboratorio para as que fora deseñado. A complexidade das relacións sociais con múltiples variables que cómpre controlar, a necesidade de captar e recoller información sobre crenzas, sensacións, cultura, prexuízos, pautas de comportamento... a imposibilidade de repetir unha investigación en circunstancias semellantes, a dificultade de establecer grupos de control ou os problemas éticos ou legais nos que podemos incurrir para establecer os devanditos grupos cando tal tarefa é posible, fai que sexa moi difícil traballar con deseños *experimentais* ou *case-experimentais* en certos eidos da ciencias sociais, tal como sinalan Alvira<sup>3</sup>, Stufflebeam e Shinkfield<sup>4</sup> ou Patton<sup>5</sup>.

Segundo Flick<sup>6</sup>, estas dificultades motivaron que se fixese patente ben axiña que o enfoque racionalista —tamén chamado *empirista*, *positivista*, *cuantitativo*— imperante a partir da Ilustración non era suficiente para entender, explicar e predicir os complexos problemas das novas sociedades que se ían conformando. Como se pode observar na táboa adxunta<sup>7</sup>, os dous paradigmas presentaban diferenzas importantes, e os enfoques empíricos centrados nun modelo de relacións causa-efecto non servían para as situacións complexas nas que se requiría valorar non só feitos, senón as súas causas e consecuencias, o que supoñía un incremento da complexidade ao producirse un número suficientemente amplo de variables que facía moi difícil ou imposible introducir todas esas variables contextuais dentro destes modelos de análises.

Así mesmo, e dada esa complexidade, requiríase un alto grao de abstracción metodolóxica para reintroducir os achados nos procesos cotiáns da toma de decisións e, asemade, abordar a dificultade que supoñía proverse de *inputs informativos* adecuados e abondos que fosen compatibles coas dificultades que entrañaba o procesamento estatístico de toda esa información. Ante esas dificultades, os deseños de investigación cualitativos abertos —denominados tamén *modelos interaccionistas* ou *fenomenolóxicos*— pareceron ser a mellor alterna-

tiva á situación de insuficiencia dos enfoques empiristas tradicionais para dar cabida e abranger a complexidade dos obxectos de estudo.

Deste modo, as características do obxecto de estudo e dos obxectivos da investigación foron condicionando e determinando o método de investigación que cumpría utilizar, e isto fixo que, en múltiples casos, o investigador se vise abocado a acudir á metodoloxía cualitativa co obxectivo de lograr uns niveis cognitivos adecuados da realidade social que pretendía investigar.

Baixo estes enfoques cualitativos máis abertos, o obxecto de estudo é o factor determinante para a elección do método que se debe aplicar, onde os obxectos que se investigarán non se reducen a un conxunto limitado de variables individuais determinadas, como ocorre nos laboratorios, senón que se estudan na súa totalidade, incorporando a complexidade dos contextos cotiáns nos que os fenómenos teñen lugar.

## **2. A EVOLUCIÓN DOS ENFOQUES METODOLÓXICOS NA INVESTIGACIÓN SOCIAL**

Estes enfoques cualitativos —ou enfoques abertos— foron amplamente utilizados nos estudos de psicoloxía a principios do século XX e, a partir dos anos 30, introdúcese no campo dos estudos de mercado para verificar os comportamentos do consumidor ante determinados produtos, servizos ou prácticas comerciais. No entanto, a partir dos anos 40, ao non presentaren resultados plenamente satisfactorios, produciuse un certo retroceso no uso destas técnicas e volveuse aos enfoques máis tradicionais, experimentais ou case-experimentais, estandarizados e cuantitativos, de forma que houbo que agardar ata a década dos anos 70 e 80 para que os enfoques cualitativos, máis abertos e plurais, fosen amplamente aceptados, tal como sinalan Cicourel<sup>8</sup>, Vallés<sup>9</sup> e Flick.

Tradicionalmente, a psicoloxía e as ciencias sociais recorreron ao modelo das ciencias naturais co obxectivo de dotar dunha maior exactitude os seus achados, recorrendo a métodos cuantitativos e estandarizados, onde os principios reitores da investigación trataban de «aislar claramente las causas y los efectos, operacionalizar adecuadamente las relaciones teóricas, medir y cuantificar los fenómenos, crear diseños de investigación que permitan la generalización de los hallazgos y formular leyes generales» (Flick, 2004: 16). Procurábase traballar con mostras estatisticamente representativas elixidas de forma aleatoria, cun investigador afastado do obxecto que se investigaba e controlando as condicións nas que se producen os fenómenos e as súas relacións ata onde fose posible.

Este enfoque metodolóxico e as diferentes precaucións tomadas nos deseños e os procesos das investigacións deberían garantir a obxectividade dos estudos e permitirlle ao investigador formular leis xerais que puidesen ser tidas en conta por aquelas persoas que precisasen facer uso deses achados e as súas conclusións. Pero axiña se manifestou un certo desencanto cos resultados obtidos a partir destes deseños metodolóxicos, o que levaría a Weber<sup>10</sup> a proclamar o «desencanto do mundo» como tarefa da ciencia e a Bon e Hartman<sup>11</sup> a falaren do «desencanto crecente das ciencias, os seus métodos e as súas descubertas», ao non facilitaren un coñecemento obxectivo nin permitiren o establecemento de leis de interpretación común. Pois obsérvase que na toma de decisións políticas e institucionais non se teñen en conta os achados científicos e, cando si se fai, incorpóranse de xeito que os devanditos achados son previamente esmiuzados e reinterpretados en función de determinadas variables sociais que non foran incorporadas aos deseños das investigacións, xa que, con demasiada frecuencia, os achados e as respostas das investigacións están moi afastados dos problemas



cotiáns e das preguntas relevantes para os responsables políticos e os xestores. Obtéñense moitos resultados absolutamente inútiles e, en certos casos, o método acaba converténdose nun fin en si mesmo. Tal e como din Beck e Bonß<sup>12</sup>: «La ciencia no produce ya verdades absolutas que se puedan adoptar sin crítica. Proporciona ofertas limitadas para la interpretación, que llegan más allá de las teorías cotidianas, pero se pueden utilizar en la práctica de modo comparativamente flexible» (Citados por Flick, 2004: 18).

Así, malia os diferentes controis metodolóxicos introducidos nos deseños avaliativos, os ideais de obxectividade seguen sen alcanzarse, xa que os intereses dos investigadores, a súa cultura, ou determinados aspectos sociais relacionados con eles inflúen tanto na formulación das preguntas e enunciado das hipóteses como na interpretación dos datos e as relacións observadas. Pois tal como sinala Beltrán citando a Horkheimer, parece que unha ciencia social positivista e *value-free* é imposible, posto que «los fines ya no se determinan a la luz de la razón [...] nuestras metas, sean cuales fueren, dependen de predilecciones y aversiones que de por sí carecen de sentido», (Beltrán, 1988: 38). Como nos recorda Ortí, «toda investigación sociológica de carácter general no es más que una forma de aproximación empírica — más o menos pertinente y controlada— a aspectos de una realidad social que la desborda por todas partes» (Ortí, 1988: 192).

Vemos, xa que logo, que os enfoques e deseños na investigación social pasaron por diferentes etapas, partindo de enfoques máis historicistas e comparativos iniciais (Beltrán, 1988)<sup>13</sup> a outros máis racionais e sofisticados, coma os que atopamos actualmente. Dentro destas diferentes etapas, a investigación cualitativa xogou un papel máis ou menos relevante segundo o momento histórico de que se trate, pero, de forma xeral, a súa presenza nos deseños de investigación foi en aumento, especialmente nos últimos 25 anos.

## 2.1. As principais etapas da investigación cualitativa nas ciencias sociais

Uwe Flick, a partir de Denzin e Lincoln<sup>14</sup>, caracterizou as principais etapas históricas da metodoloxía cualitativa no ámbito da investigación social. Así, seguindo a Flick, poderíase falar de: a) un *primeiro período* «tradicional», que iría desde os inicios do século XX ata a segunda guerra mundial, baseado nos estudos sociolóxicos da Escola de Chicago e na investigación en etnografía de Malinowsky. Neste período, o obxecto de estudo era xeralmente o *outro*, o *estraño* ou *estranxeiro*; b) un *segundo período* «modernista», que abarcaría desde a segunda guerra mundial ata 1970, caracterizado por un intento de formalización destas técnicas de investigación, o que daría lugar a moitas publicacións e manuais centrados na súa aplicación; c) o *terceiro período*, denominado de confusión «*de xéneros*», que abarcaría ata mediados dos anos 80 e durante o cal o investigador se atopa ante si cunha diversidade de modelos teóricos (o interaccionismo simbólico, a etnometodoloxía, a fenomenoloxía, a semiótica...) entre os que debe escoller, ou que debe combinar ou comparar; d) a *cuarta etapa* iniciárase a mediados dos anos 80, época na que xorde un enfoque máis discursivo, no que se expoñen as formas de presentar o coñecemento como coñecemento en si mesmo. Afírmase que *o investigador que interpreta e presenta unha entrevista como parte dos seus achados produce unha versión do todo*, posto que a versión que alguén presenta dunha entrevista nun momento determinado non se corresponde coa que presentaría nun espazo temporal distinto, de forma que a investigación cualitativa se converte así nun *proceso continuo de construción de versións da realidade*; e) un *quinto momento* sería aquel no que, segundo Denzin e Lincoln, as narracións substituíron as teorías ou as teorías se len como narracións, onde as

narracións encaixan en determinados ámbitos culturais ou históricos, locais e delimitados; f) a situación actual —*sexto momento*— estaría caracterizada pola escritura postexperimental, que vincula os problemas e enfoques da investigación cualitativa cos procesos democráticos de toma de decisións e coas principais preocupacións cotiás. Trataríase de non tomar os fins como dados, a semellanza das formulacións positivistas-rationais, e de «recuperar los fines para el ámbito de la racionalidad y de la ciencia» (Beltrán, 1988: 28). E g) o *sétimo momento* sería o futuro da investigación cualitativa, o que está por vir, o que Beltrán chama a *terceira cultura* ou o recurso á *complementariedade por deficiencia*, tal como propón Ortí. A partir das etapas delimitadas por Flick, vemos como, aínda sendo preponderante sempre o enfoque cuantitativista, en cada unha delas foi reafirmándose cada vez máis este tipo de enfoques metodolóxicos cualitativos máis abertos, ata chegar a unha situación actual de ampla aceptación por unha boa parte da comunidade científica e investigadora.

A superación do momento actual e o paso ao que Beltrán denomina a *terceira cultura* seica dependerá tanto de que se faga un uso adecuado da metodoloxía cualitativa para dotala de maior credibilidade e validez como da permeabilidade da comunidade científica máis tradicional e cuantitativista para aceptar outros enfoques e outras perspectivas metodolóxicas, como sería o caso da metodoloxía cualitativa.

### 3. O PREDOMINIO HISTÓRICO DOS ENFOQUES CUANTITATIVOS NOS DESEÑOS DE INVESTIGACIÓN

Baixo a perspectiva cuantitativa tradicional, a metodoloxía cualitativa tende a ser minusvalorada e a non ser considerada como científica. Dise que o cualitativo pertence ao universo do «opinático» ou opinable e, polo tanto, carece da capacidade predictiva necesaria. Rice<sup>15</sup> dinos que «[...] os datos obtidos dunha entrevista representan con tanta probabilidade as ideas preconcebidas do entrevistador coma as actitudes do suxeito entrevistado» (Rice, 1931: 661). O predominio dos enfoques cuantitativos foi e segue a ser manifesto. En xeral, vemos como aos estudos e investigacións desenvolvidos baixo enfoques cuantitativos se lles tende a dar unha aparencia de certeza e de cientifismo dos que non gozan os enfoques cualitativos. Algúns autores entenden que hai unha soa forma de facer ciencia, un só método de adquirir coñecemento, e para eses autores ese método non pode ser outro que o método científico tradicional.

Así, estes enfoques cuantitativos parecen non precisar de ningún tipo de xustificación metodolóxica, xa que a veracidade estaría implícita no método utilizado, concedéndolle, de forma implícita, unha importancia excesiva ao método fronte aos achados e á utilidade dos mesmos, e esquecendo ás veces os contextos nos que é recollida e xerada a información que se obtén e coa que se traballa para extraer eses resultados. De tal forma que a maior parte dos investigadores que utilizan estes enfoques cuantitativos non se deteñen a xustificar a metodoloxía utilizada, nin a expoñer algúns dos problemas tradicionais e de difícil resolución dos estudos cuantitativos, como podería ser o caso da *falacia ecolóxica*, senón que simplemente se limitan a enumerar as técnicas utilizadas e a facilitar algunha información técnica sobre a recollida e procesamento da información obtida. Tal como sinala Íñiguez<sup>16</sup>, parece que todos os datos producidos de forma cuantitativa tivesen que ser certos polo simple feito de que foron xerados mediante ese método: «Toda produción cuantitativa de datos tiene un valor de verdad solo por haber sido obtenidos mediante formas o procedimientos muy elaborados y analizados con las más sofisticadas y complejas técnicas de análisis» (Íñiguez, 1999: 498); e, na mesma liña, Beltrán di que «Parece como si, una vez ordenados los datos

en una matriz, sufrieran un dobre proceso de abstracción y purificación que los convirtiera, sin más, en científicos, o como si una vez formalizadas las relaciones entre variables en un grafo se convirtieran en relaciones indiscutibles» (Beltrán, 1988: 18). Esta supremacía está presente nos diversos ámbitos científicos e foi verificada a través de informes bibliométricos, que nos indican un claro predominio de publicacións en revistas científicas de traballos nos que foron utilizados deseños de investigación cuantitativos fronte a aquelas investigacións baseadas nos deseños cualitativos e que é máis difícil que cheguen a publicarse.

Malia o exposto anteriormente, parece que esa drástica separación dicotómica e o descoñecemento mutuo entre ambos os métodos tenden a reducirse. Tal como sinala Íñiguez: «El uso de métodos y técnicas cualitativas ha recibido muchas críticas, centradas fundamentalmente en su falta de objetividad, la imposibilidad de reproducción de sus resultados y su escasa validez. [...] El cambio visible se podría decir que se ha producido en las últimas dos décadas, haciendo que cada día la apuesta cualitativa sea más relevante, pero los métodos cuantitativos siguen siendo los dominantes y los que se transmiten en las universidades a los futuros investigadores» (Íñiguez, 1999: 496).

Poderíase dicir, daquela, que a partir dos anos 80 se produce un cambio importante e a convivencia e complementariedade de ambos os enfoques se adiviña como a vía máis axeitada para abranguer a complexidade dos obxectos de estudo. Este cambio por parte dos investigadores e da comunidade científica fronte á metodoloxía cuantitativa —que parece ser máis ben un cambio de actitude que de tendencia, pois, tal como expuxemos anteriormente, a supremacía dos enfoques cuantitativos segue a ser importante e indiscutible en certos ámbitos de estudo— estivo propiciado por diferentes aspectos que empuxan na mesma dirección, como serían: a crecente complexidade dos obxectos de estudo; a evolución e o perfeccionamento da propia metodoloxía cualitativa; as crecentes críticas aos enfoques cuantitativos, que tentan demostrar ata que punto é frecuente a obtención de resultados completamente inútiles para a acción e a toma de decisións, xa que están apartados da realidade e do contexto no que cómpre interpretalos e aplicalos. Doutra banda, téndese a salientar o feito de que os datos, antes de seren números, foron linguaxe; é dicir, o cuantitativo xorde a partir do cualitativo, pero a linguaxe non é neutra e as cargas *connotativas* da linguaxe incorpóranse ou «cóanse» indefectiblemente nos estudos cuantitativos. Se a isto engadimos que algunhas das técnicas cualitativas máis utilizadas incorporan tamén elementos cuantitativos e de consenso, parecería logo que actualmente as diferenzas entre os dous enfoques non son tan drásticas nin reais como se supoñía outrora, que a complementariedade de ambos os métodos resulta cada día máis evidente e necesaria e que a separación dicotómica comeza a esvaecerse.

#### **4. ALGUNHAS DAS LIMITACIÓNS DOS ENFOQUES CUANTITATIVOS Á HORA DE INVESTIGAR A REALIDADE SOCIAL**

O método cuantitativo parte de expresar as relacións entre fenómenos de forma matemática e cuantitativa e a proba ou contraste das hipóteses preséntase en termos de probabilidade fronte ás leis do azar. Esta é a forma de operar das ciencias naturais para a contrastación dunha hipótese ou a explicación dun fenómeno. Tal como sinala Beltrán: «[...] el método cuantitativo [...] versa sobre datos *ad hoc* producidos por el propio investigador; la forma más característica de tal producción es la encuesta, en la que se acostumbra a interrogar a una muestra de individuos estadísticamente representativa de la población que interesa estudiar, pidiéndoles respuesta, por lo general de entre un repertorio cerrado, a una serie de preguntas

acerca de sus actitudes y opiniones sobre determinadas cuestiones, así como acerca de ciertos atributos, variables, y conocimientos y actuaciones que les corresponden, conciernen, o han llevado a cabo previamente». (Beltrán, 1988: 39). Mais estes enfoques estarían mostrando unha fe absoluta no procedemento e no seu grao de *sofisticación estatística*, indistintamente da aplicabilidade dos seus resultados á solución dos problemas sociais; así, Íñiguez, referíndose a este enfoque metodolóxico, di que: «Una mirada no ya crítica, sino únicamente serena, muestra que muy frecuentemente alcanza resultados de la más asombrosa inutilidad». (Íñiguez, 1999: 498). Adúcese que non sempre os problemas relacionados con cantidades teñen unha explicación cuantitativa, como sería o caso da demografía —un aspecto claramente cuantitativo— e as causas polas cales as mulleres deciden ter ou non ter fillos, aspecto este claramente cualitativo e que require unha explicación sociolóxica máis complexa e, por conseguinte, menos abarcable polos enfoques cuantitativos tradicionais, pois aínda que todo o cuantitativo é empírico, non todo o empírico é cuantitativo, senón que hai certas realidades —ou certas partes da realidade— que precisan ser abordadas por enfoques metodolóxicos máis plurais para obter un adecuado nivel cognitivo dos seus aspectos máis relevantes.

Para Beltrán non existe un só método científico, nin un método é máis científico que outro, tal como sinala este autor: «[...] me parece sumamente problemático que exista algo que pueda ser llamado sin equivocidad el método científico; no sólo porque la filosofía de la ciencia no ha alcanzado un suficiente grado de acuerdo al respecto, sino porque la práctica de la ciencia dista de ser unánime» (Beltrán, 1988: 17); polo que as limitacións do método cuantitativo tradicional e a complexidade dos feitos obxecto de estudo aconsellan máis ben o uso dunha pluralidade de métodos.

## 5. O AFIANZAMENTO E CONSOLIDACIÓN DA METODOLOXÍA CUALITATIVA COMO ALTERNATIVA OU COMPLEMENTO AO ENFOQUE CANTITATIVO TRADICIONAL

Acerca da antinomia cantidade-calidade, Brodbeck<sup>17</sup> puido escribir: «la cuantificación se ha tomado en símbolo de prestigio para muchos científicos sociales [...] Para otros, por el contrario, la cuantificación es anatema [...] Tanto el sueño ilusionado como la pesadilla son reacciones desproporcionadas. La lógica de la situación no justifica ni el exceso de celo ni la repudiación total [...], pues la dicotomía cantidad-cualidad es espuria. La ciencia se refiere al mundo, esto es, a las propiedades y a las relaciones entre las cosas. Una cantidad es “una cantidad de algo”. En concreto, es una cantidad de una “cualidad” [...] Una propiedad cuantitativa es una cualidad a la que se le ha asignado un número» (Brodbeck, 1968, citado en Beltrán, 1988: 40).

Pero o enfoque tradicional das ciencias fisiconaturais nega o obxecto de análise da socioloxía, de forma que o problema non é entre dúas culturas ou dous enfoques distintos, senón o recoñecemento da necesidade dunha pluralidade de enfoques. Pois segundo Beltrán: «no ha de negarse el objeto, sino afirmarse en su excepcional especificidad, ello implica afirmar también una epistemología pluralista que responda a su complejidad, a la variedad de sus facetas», polo que «[...] al pluralismo cognitivo propio de las ciencias sociales [...] corresponde un pluralismo metodológico que diversifica los modos de aproximación, descubrimiento y justificación en atención a la faceta o dimensión de la realidad social que se estudia» (Beltrán, 1988: 18). De xeito que non só hai unha importante interacción entre as técnicas cuantitativas e as cualitativas, entre a linguaxe e os números, senón que, como sinala

Ibáñez<sup>18</sup>, a linguaxe precede sempre aos números, pois ademais, os datos primarios son ante todo unha enunciación lingüística (a enquisa non rexistra como datos outros fenómenos que os que ela produce), e incluso os secundarios, producidos en todo caso por medios técnicos que implican determinacións verbais. Nese sentido, cumpriría sinalar, segundo Mayntz *et al.*<sup>19</sup>, que «los atributos o propiedades cualitativas permiten, no obstante, su cuantificación [...] Con suficiente frecuencia la propiedad cualitativa puede representarse como un atributo cuantitativo pluridimensional mediante su división analítica en dimensiones parciales aisladas [...] La diferenciación entre propiedades cuantitativas y cualitativas es, pues, provisional e inexacta». Simplificando a situación, poderíamos convir con Ortí en que os métodos básicos para o estudo da realidade social son: a enquisa estatística, destinada á cuantificación dos feitos, a entrevista aberta e a discusión en grupo, nacidas para a produción e interpretación dos discursos. Dentro deles, os métodos cuantitativos móstranse útiles cando se trata de establecer leis e regras xerais, traballando cun volume importante de datos sobre aspectos susceptibles de seren medibles; namentres que os métodos cualitativos presentan unha maior adecuación e versatilidade naqueles casos en que «los procesos a estudiar implican los significados creados y compartidos por personas, grupos y comunidades» (Íñiguez, 1999: 499), pois tal como di Ortí, hai unha linguaxe que *di cousas*, que *oculta cousas*, que *revela* ou *traizo*a significados, pero non só a linguaxe di cousas, senón que tamén os silencios son significativos, como nos recorda Castelo<sup>20</sup>, pois os silencios, que son obviados e desbotados nas enquisas, son un elemento importante nas entrevistas e os grupos focais para interpretar as reaccións —ou a ausencia de reacción— do participante ante determinados temas propostos polo investigador ou o resto de participantes.

Nos estudos cuantitativos mediante enquisa, segundo Castro<sup>21</sup>, «se da por sentado que el entrevistado racionaliza lo que quiere y siente en la misma forma que el investigador [...] lo que para estos estudios es el supuesto fundamental, para nosotros es el problema a investigar». O que nestes casos anteriores é unha premisa, nos enfoques cualitativos é algo que hai que demostrar. De maneira que a relación suxeito-objeto nestes enfoques se reformula, pois «esta relación puede variar dentro de un *continuum* que va del pleno dominio del sujeto sobre el objeto, en cuyo caso hablamos de conocimiento, hasta una relación de no-dominio, de inseguridad en relación con el mismo objeto, en cuyo caso hablamos de creencias. Naturalmente, tratándose de un *continuum*, no es posible identificar un punto específico a partir del cual los conocimientos se convierten en creencias y viceversa» (Castro e Bronfman, 1995: 64).

A metodoloxía cualitativa é máis aberta e abrangue diferentes aspectos, todos os cales contribúen a facer máis comprensible aquilo que se pretende estudar, tal como expresou Whyte<sup>22</sup> no seu estudo *Street Corner Society*, un dos traballos sobre observación participante máis coñecido e citado: «o que a xente me dixo axudoume a explicar o que sucedera, e o que eu observei axudoume a explicar o que a xente me dixo». Desta forma, durante o estudo reelabóranse as categorías analíticas e prodúcese unha construción social e intersubxectiva dos significados. Ábrese así unha perspectiva de epistemoloxía pluralista configurada pola propia complexidade e heteroxeneidade dos fenómenos sociais, de forma que, tal e como sinalan Ortí e Beltrán, ao pluralismo cognitivo correspóndelle como correlato un pluralismo metodolóxico.

### 5.1. O obxecto de estudo como elemento discriminador que debe guiar o método de investigación aplicable

Poderíase dicir, daquela, que no ámbito das ciencias sociais hai un certo consenso en que debe ser o obxecto de estudo o que determine o tipo de enfoque metodolóxico e o deseño da investigación que cómpre utilizar. Así, baixo estes enfoques cualitativos máis abertos, o obxecto de estudo é o factor determinante para a elección do método aplicable, onde os obxectos que se investigan non se reducen a un conxunto limitado de variables individuais determinadas, como ocorre nos laboratorios, senón que se estudan na súa totalidade e incorporando a complexidade dos contextos cotiáns nos que os fenómenos teñen lugar. A diferenza radical entre os feitos e os discursos determina unha completa diferenciación dos seus enfoques epistemolóxicos e das súas aproximacións metodolóxicas, dando lugar a unha metodoloxía pluralista configurada pola propia complexidade e heteroxeneidade dos fenómenos sociais. Os métodos poden estar *orientados ao obxecto* (desenvólvense ou modifícanse en función do obxecto) e *orientados ao proceso* (reoriéntanse en función do proceso para comprender mellor o obxecto de investigación). Tal como sinala Íñiguez, non convén ser escravo dun método, senón que a metodoloxía que se utilice debe facerse depender dunha fundamentación teórica, deixando que sexa o obxecto de análise e os obxectivos perseguidos os que o acaben orientando/determinando.

## 6. AS TÉCNICAS CUALITATIVAS MÁIS COMUNMENTE UTILIZADAS E AS FORMAS DE AGRUPALAS

As técnicas cualitativas utilizadas na investigación social son moi amplas e variadas, pois aínda que existe un conxunto de técnicas comunmente aceptadas, cada unha delas pode ser subdivida, pola súa banda, en función das variantes na súa aplicación, dando lugar a unha serie de subtécnicas segundo os requisitos da investigación e as preferencias do investigador; o que nos leva a que unha técnica amplamente utilizada —como sería o caso da entrevista en profundidade— poida adoptar diferentes formatos e, asemade, eses mesmos formatos poidan ser denominados de forma diferente polos distintos autores das investigacións. Porén, aínda que as denominacións e técnicas das que se dispón son amplas, non todas se utilizan coa mesma frecuencia nin mostran o mesmo grao de adecuación para investigar as distintas realidades sociais, de forma que hai un conxunto de técnicas que se usan con maior frecuencia que outras.

Á hora de clasificar ou agrupar estas técnicas, seguindo a Muntaner e Gómez<sup>23</sup>, Cerda e Ortí, diríamos que os dous criterios máis comúns que atopamos son o criterio que fai referencia a que as técnicas se apliquen de forma individual ou en grupo e o criterio que se refire ao uso que estas técnicas fagan de elementos cuantitativos e de consenso ou a exclusión de forma expresa dos mesmos. Así, seguindo o primeiro criterio, teríamos as técnicas aplicadas en grupo, como son: a *técnica Delphi*, o *grupo focal* ou *grupo de discusión*, o *grupo nominal*, a técnica de *brainstorming* e a técnica do *metaplán*. E, á vez, as técnicas de aplicación individual serían, basicamente: a *entrevista individual* —nas súas diferentes modalidades: estandarizada, estruturada, semiestructurada, focalizada, semidirixida, semidirectiva, etc.—, o *estudo de caso*, a *historia de vida*, a *observación directa* e a *observación participante*.

Namentres que, se pomos a énfase no uso de elementos cuantitativos e de consenso por parte das técnicas utilizadas ou a exclusión deste recurso, resulta que as técnicas cualitativas

que buscan o consenso e introducen aspectos cuantitativos serían: a técnica Delphi, os grupos nominais, a tormenta de ideas ou brainstorming, a técnica do metaplán, o grupo Philips 6/6 e as conferencias de consenso; as técnicas de aplicación individual e o grupo focal ou grupo de discusión serían aquelas técnicas que non buscan a xeración de consenso.

<b>AGRUPACIÓN DAS TÉCNICAS CUALITATIVAS MÁIS UTILIZADAS</b>		
	<b>Aplicación individual</b>	<b>Aplicación en grupo</b>
Procura de consenso e uso de elementos cuantitativos		<ul style="list-style-type: none"> <li>- a técnica Delphi</li> <li>- o grupo nominal</li> <li>- o <i>brainstorming</i></li> <li>- a técnica do metaplán</li> <li>- o grupo Philips 6/6</li> <li>- a conferencia de consenso</li> </ul>
Sen busca de consenso nin uso de elementos cuantitativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- a entrevista individual</li> <li>- o estudo de caso</li> <li>- a historia de vida</li> <li>- a observación directa</li> <li>- a observación participante</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- o grupo focal ou grupo de discusión</li> </ul>

**Fonte:** Elaboración propia

Deste conxunto de técnicas, as entrevistas en profundidade e os grupos focais son, sen ningunha dúbida, as técnicas cualitativas máis utilizadas na investigación social, seguidas a distancia pola técnica Delphi e o grupo nominal.

## **7. AS PRINCIPAIS TÉCNICAS CUALITATIVAS UTILIZADAS NA INVESTIGACIÓN SOCIAL**

### **7.1. Entrevistas en profundidade**

Para Callejo<sup>24</sup>, a entrevista en profundidade poderíase definir como: «una conversación ordinaria con algunas características particulares [...] una situación, normalmente entre dos personas, en la que se van turnando en la toma de la palabra, de manera que el entrevistador propone temas y el entrevistado trata de producir respuestas localmente aceptables» (Callejo, 2002: 416). As entrevistas abertas e en profundidade son de tipo biográfico, entrevistas nas que se busca un formato atractivo e axeitado para o entrevistado e nas que o investigador non lle formula interrogantes concretos ao entrevistado, senón que tenta extraer a información relevante para o obxecto de estudo da narración e o discurso do entrevistado tendo en conta as diferentes formas de expresión utilizadas por aquel, pois, segundo Alonso<sup>25</sup>, a información atópase na biografía da persoa entrevistada: «esto implica que la información ha sido experimentada y absorbida por el entrevistado y que será proporcionada con una orientación o interpretación que muchas veces resulta más interesante informativamente que la propia exposición cronológica o sistema de acontecimientos más menos factuales» (Alonso, 1994: 225).

As entrevistas poden estar estruturadas partindo de diferentes graos de dirección e rixidez; xa que logo, podemos falar de entrevistas *abertas e en profundidade*, como as que definiamos anteriormente, ou de entrevistas *semiestruturadas* ou *semiestandarizadas*, nas que o



control e a dirección do entrevistador son moito maiores. En tanto que, segundo Flick, nas entrevistas a expertos admítase unha maior estruturación, dado que, a diferenza das biográficas, «aquí el entrevistado tiene menor interés como persona que en su calidad de experto para cierto campo de actividad», noutros casos poidan non ser recomendables este tipo de entrevistas, o que dependerá tamén do uso que se faga desas técnicas na realización efectiva da entrevista: a elección entre intentar mencionar algúns asuntos dados na guía da entrevista e, ao mesmo tempo, ser abertos á maneira individual do entrevistado de falar sobre estes asuntos e outros pertinentes para el. Así, namentres que as preguntas *semiestruturadas* se consideran máis indicadas para profesionais e técnicos, as abertas serían máis adecuadas para colectivos marxidados, etnicamente diferenciados e con patróns culturais minoritarios.

A *entrevista semiestruturada* ou *semiestandarizada* pode combinar preguntas abertas do tipo «Como se encontra de saúde?», con outras máis estruturadas do tipo «Que opina do trato recibido cando vai ao médico?». É un tipo de entrevista moi utilizado nas ciencias sociais e no ámbito da saúde; cóidase que é máis fácil que o suxeito exprese o seu punto de vista sobre un determinado tema nunha entrevista deseñada desta forma que nunha entrevista estandarizada e con cuestionario. Pódense formular preguntas xerais como «Considera que cando acode á administración se lle atende adecuadamente?» ou «¿Que sería para vostede unha atención adecuada?», ou ben aspectos un pouco máis concretos: «Cantas veces tivo que chamar para que lle collesen o teléfono?». Patton<sup>26</sup> di que se poden preguntar temas como: «those based on behaviour or experience, on opinion or value, on feeling, on knowledge, and sensory experience and those asking about demographic or background details». En calquera caso, tanto o formato como a formulación das preguntas deben estar en función do entrevistado e dos obxectivos do estudo e, posteriormente, débese empregar unha metodoloxía adecuada para extraer a información pertinente; un procedemento como o interaccionismo simbólico —*grounded theory*— atópase fortemente consolidado para tratar o material cualitativo das entrevistas en profundidade, abertas e libres.

## 7.2. Grupos focais

Os *grupos focais* —*focus groups*— ou *grupos de discusión*<sup>27</sup> proveñen de diversas escolas<sup>28</sup>. Poderíamos dicir que xorden nos anos 30 da man dos científicos sociais en EUA, os cales precisaban máis información da que lles achegaban os cuestionarios e as entrevistas. Inicialmente, esta técnica utilízase sobre todo nos estudos de mercado, aínda que pronto se pasa a utilizar nas ciencias da saúde e nas ciencias sociais en xeral, e nos anos 80 o seu uso é frecuente e está moi estendido. Do mesmo xeito que a entrevista aberta, a discusión de grupo nace para a produción e interpretación dos discursos dos participantes na investigación ante as limitacións e a insuficiencia doutras técnicas. Estes grupos focais céntranse en percepcións, sentimentos, modos de pensar dos usuarios acerca de determinados servizos ou solucións a un problema.

Segundo Krueger, o obxectivo dun grupo focal é recoller datos cualitativos a partir dunha discusión controlada: «[...] un grupo de discusión puede ser definido como una conversación cuidadosamente planeada, diseñada para obtener información de un área definida de interés, en un ambiente permisivo, no-directivo» (Krueger, 1991: 24)<sup>29</sup>. A reunión sería entre sete e dez persoas que non se coñecen entre si, pero que teñen algunha característica común de interese para o investigador, e débese intentar que a devandita reunión sexa tamén satisfactoria para os participantes. Eses mesmos aspectos son resaltados por Ballart<sup>30</sup> cando fai refe-



rencia a esta técnica: «El *focus group* se puede definir como una discusión entre un número reducido de clientes/usuarios de un programa o servicio, que ha sido planificado por un investigador con el objetivo de obtener distintas percepciones y puntos de vista sobre una cuestión o conjunto de cuestiones que preocupan a la organización» (Ballart, 1994: 73). Segundo este autor serían útiles para discutir os problemas atopados na prestación dun servizo e recoller ideas para melloralo. Serven para determinar as percepcións, puntos de vista ou opinións dos usuarios dos servizos, pois «su fuerza radica en la posibilidad de alcanzar una mayor profundidad respecto a las técnicas cuantitativas, si bien al precio de obtener la información sobre un número menor de casos». Segundo este autor, os *focus groups* son unha técnica adecuada cando se queren obter ideas, percepcións, suxestións, explicacións, e isto é máis importante que representar numericamente as opinións —necesariamente máis xerais— dun colectivo máis amplo; namentres que Patton ve a entrevista do grupo de discusión como «unha técnica cualitativa de recollida de datos sumamente eficiente [que proporciona] algúns controis de calidade [...] xa que os participantes tenden a proporcionarse controis e comprobacións os uns aos outros que suprimen as opinións falsas ou extremas».

O uso deste tipo de técnicas está recomendado especialmente en situacións nas que se pretenda dar lugar a hipóteses ou preguntas que logo deban ser contrastadas empiricamente por outros métodos, ou para interpretar determinadas conclusións de estudos empíricos previos. Mais non remata aquí a súa utilidade nin o seu campo de aplicación, senón que hai outras moitas situacións nas que os grupos de discusión poden ser moi útiles e achegar información imposible de conseguir por outros medios. Repasando a literatura científica máis recente sobre o tema, vemos que, en opinión de moitos autores, o grupo focal pode acabar sendo unha das técnicas cualitativas máis completas, posto que abarca varias das vantaxes que se lles imputan ás demais técnicas, ademais das que lle son propias. Tal e como sinalan Morgan e Spanish (1984: 260)<sup>31</sup>, o grupo focal é un método moi sensible coas variables culturais ou coas minorías étnicas; permite saber cándo diferentes subgrupos da poboación fan un uso diferente dos servizos sanitarios. Esta técnica non discrimina as persoas que posúen maiores niveis formativos fronte a aquelas con menor formación e son moi útiles para apoiar as opinións daqueles que cren que non teñen nada que dicir, de forma que o responsable do grupo pode levar a cabo con estes colectivos un proceso importante de *empowerment*, que será moi útil para o investigador, para os participantes e para a propia investigación. Así, Kitzinger<sup>32</sup> dinos que: «The method is particularly useful for exploring people's knowledge and experiences and can be used to examine not only what people think but how they think and why they think that way...

[...] Such a method is especially appropriate when working with particular disempowered patient populations who are often reluctant to give negative feedback or may feel that any problems results from their own inadequacies» (Kitzinger, 1995: 300).

A técnica do grupo focal pode supoñer un considerable aforro de recursos, xa que nos permite entrevistar a un grupo de persoas simultaneamente no canto de entrevistar a individuos diferentes en distintos momentos. Ademais, cando se realizan debates de grupo pónense en funcionamento os elementos de dinámica de grupo e de debate entre os participantes, que se utilizarían aquí como fontes centrais xeradoras de coñecemento, de forma que, segundo Blumer<sup>33</sup>, «Un pequeno número de individuos, reunidos como un grupo de debate ou de recursos, supera en moitas veces o valor de calquera mostra representativa. Este grupo, analizando colectivamente a súa esfera de vida e sondando nela segundo atopan os uns

desacordos cos outros, fará máis para descorrer os veos que cubren a esfera da vida que calquera outro mecanismo do que eu teña noticia» (Blumer, 1969: 41).

Estas perspectivas poden resultar moi útiles para o estudo da acción dos gobernantes, pois permítennos combinar ambos os criterios e formar grupos moi naturais, reais e homoxéneos cos integrantes do público obxectivo ao que se dirixe unha determinada política pública, e grupos máis artificiais e heteroxéneos cos diferentes actores que interveñen nunha determinada política. Tal como sinalan Ibáñez e Beltrán, no grupo de discusión danse dous niveis de discurso: un primeiro ou empírico, no que o grupo se manifesta, e un segundo ou teórico, que fala do discurso de primeiro nivel e que permite interpretalo ou analízalo. «La interpretación es una lectura: tiende a descifrar lo que la realidad dice —como si la realidad hablara—. El análisis es una escritura: desconstruye el “discurso” (ideología) de la realidad, reconstruyendo con sus piezas otro discurso [...] el grupo es el lugar privilegiado para la lectura de la ideología dominante» (Ibáñez, 1979: 126).

A discusión que ten lugar no grupo, provocada polo investigador, converte en obxecto de coñecemento a ideoloxía do grupo, cunha importante particularidade: así como a enquisa non traspasa o contido da conciencia, o grupo de discusión explora o inconsciente. Ademais, namentres que o deseño da enquisa é pechado —todo está previsto de antemán agás a distribución de frecuencias— o do grupo de discusión é aberto, e no proceso de investigación está integrada a realidade concreta do investigador. «El grupo (microsituación) produce un discurso que se refiere al mundo (macrosituación)» (Beltrán, 1988: 41). Por iso, o tipo de coñecemento xerado con esta técnica, malia estar claramente emparentado coas entrevistas ou outras técnicas de análise de discurso, é, para este autor, unha técnica con características especiais que contribúe claramente a un eclecticismo metodolóxico.

### 7.3. Os criterios na formación dos grupos

As limitacións desta técnica estarán en función tanto da súa (in-)adecuada utilización como da adecuación da técnica ao obxecto ou feito investigado, onde xoga un papel relevante a formación do grupo. Así, é perfectamente coñecido que o investigador posúe un menor grao de control sobre o grupo que se se tratase dunha entrevista individual e, ao mesmo tempo, a análise de datos é moito máis complexa. Por iso, requírense uns bos dotes do investigador-moderador para extraer o máximo de información relevante de cada grupo, tendo en conta que os grupos son sempre moi distintos entre eles aínda que estean formados con composicións idénticas, xa que as dinámicas xeradas dependen doutros moitos aspectos non relacionados coa composición do grupo. Patton analiza tamén algunhas debilidades do método, como o número limitado de preguntas que é posible estudar e os problemas de tomar notas durante a entrevista. Sendo así, propón que a investigación sexa levada a cabo por polo menos dous investigadores-entrevistadores, dos cales un poida dispoñer de liberdade para tomar notas das respostas, namentres que o outro manexa a entrevista e o grupo. A diferenza doutros autores, Patton subliña o feito de que «A entrevista do grupo de discusión é, en efecto, unha entrevista. Non é un debate. Non é unha sesión de resolución de problemas. Non é un grupo de toma de decisións. É unha entrevista» (Patton, 1990: 335).

Os grupos pódense formar en función de diferentes criterios, como poden ser a maior ou menor naturalidade ou artificialidade, posto que, segundo Nießen (1977)<sup>34</sup>, poderemos dispoñer de grupos naturais, preocupados por un determinado tema de debate, que xa existen

na vida real, fronte a outro tipo de grupos formados artificialmente para unha certa investigación baseada en certos criterios. Pero tamén será un criterio relevante o grao de homoxeneidade ou heteroxeneidade dos grupos, entendendo por grupos homoxéneos aqueles con membros comparables nas dimensións básicas do tema de debate, que teñen unha experiencia semellante e comparten as expresións terminolóxicas; en tanto que no grupo heteroxéneo os membros deben ser diferentes nos aspectos básicos que son relevantes para o debate e o moderador-investigador ten que favorecer a xeración e o debate das opinións (Merton, 1987)<sup>35</sup>, así como establecer a composición do grupo que mellor responda aos seus intereses en relación co obxecto de estudo. Sexan grupos focais ou entrevistas, a mostraxe cualitativa non pretende a *representación estatística*, senón a *representación tipolóxica, socioestrutural*, correspondente ao estudo (Vallés, 2002: 68). A mostraxe dependerá das contingencias de medios e tempo, de forma que se buscará a heteroxeneidade e a economía a través de datos censais, estudos previos, enquisas e imaxinación.

#### 7.4. O uso adecuado da metodoloxía cualitativa

O uso adecuado da metodoloxía cualitativa esíxelle ao investigador cualitativo un cambio na sensibilidade investigadora, unha investigación participativa e guiada teoricamente. Así, Íñiguez fálanos dunha *sensibilidade histórica* para comprender mellor a construción dos procesos sociais, *sensibilidade cultural* para entender o contorno social no que se enmarcan os procesos sociais, unha *sensibilidade sociopolítica* para recoñecer que a práctica social se enmarca nun contexto político concreto, e unha *sensibilidade contextual* para captar o contexto social e físico en que se desenvolve a investigación. Namentres que, pola súa banda, Kvale propón un entrevistador que actúe como un mineiro, ou como viaxeiro. A idea do *entrevistador como mineiro* parte de que o coñecemento é como algo dado que cómpre saber buscar e extraer, e aquí o valioso metal serían as pebidas de experiencia e significado almacenadas no interior do suxeito; mentres que o *entrevistador como viaxeiro* supón unha concepción *posmoderna* do coñecemento como algo que se constrúe mediante a conversación coa xente atopada durante o percorrido investigador (Kvale, 1996). Pódese traballar sobre datos preexistentes provenientes de diversas fontes, practicando así unha *análise secundaria*, ou ben sobre datos producidos *ad hoc* polo propio investigador, realizando así unha análise con datos primarios. Na investigación cualitativa prodúcese un ir e vir do texto á teoría e da teoría ao texto, posto que se traballa con textos e discursos principalmente, e namentres as técnicas cuantitativas usan os números como ferramenta principal e responden ao *cánto*, as técnicas cualitativas usan a observación, a etnografía e a palabra como ferramenta principal e responden ás preguntas de *que, como, por que*; as primeiras miden ou cuantifican e as segundas explican.

### 8. A UTILIDADE DA METODOLOXÍA CUALITATIVA NA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Podemos entender as políticas públicas como un conxunto de actividades programada polo Goberno para incidir sobre un determinado problema. Xa que logo, as políticas públicas desagregaríanse nos diferentes programas e subprogramas, que recollerían as actuacións previstas e focalizadas nun determinado sector ou colectivo social —público obxectivo ou *target group*— co propósito de acadar os fins propostos. Polo xeral, serían actuacións limitadas a un espazo xeográfico concreto, que estaría relacionado co ámbito competencial da institu-

ción que programe as devanditas actuacións e que tería como fin último a transformación da sociedade nese espazo concreto sobre o que se desexa intervir.

Para o estudo das políticas públicas recomendáronse diferentes enfoques, entre os que está unha proposta moi aceptada baseada na tipoloxía de Lowi<sup>37</sup> que nos levaría a analizar as políticas en función do tipo de política de que se trate. Aínda que talvez sexa a proposta de Jones<sup>38</sup>, que nos suxire analizar as políticas públicas segundo o propio ciclo ou fases da política mesma, o enfoque que goza de maior aceptación e o máis adoptado polos estudosos desta disciplina. Seguindo a proposta deste último autor, o enfoque do *policy cycle* levaríanos a desagregar as políticas públicas nas súas diferentes fases para despois procedermos ao estudo de cada unha delas por separado, e sen que iso nos impida en ningún momento obter unha visión de conxunto ao final do proceso. Propóñense cinco fases, que serían, por esta orde: a) a *definición de problema*, que faría referencia a unha primeira etapa das políticas na que se trata de coñecer o estado do tema que se vai tratar e os cambios que se pretenden conseguir; b) a *formación da axenda* dos gobernantes, etapa na que un determinado problema social pasa a ser considerado un problema público ou político; c) a *toma de decisións*, mediante a cal, de entre as diferentes alternativas existentes, se adopta unha determinada solución para o problema proposto; d) fase de *implementación* ou posta en marcha e execución das actividades previstas; e d) a *avaliación* dos resultados e dos impactos que a devandita política teña no público obxectivo e no conxunto da sociedade. En cada unha destas fases, a metodoloxía cualitativa pode ter reservado un importante papel para a análise das diferentes etapas, pero nalgunhas desas etapas o uso de técnicas cualitativas parécenos especialmente útil e necesario, por non dicir imprescindible. Coidamos que para definir adecuadamente un problema, para poñer en marcha as actuacións previstas que nos leven ao logro dos obxectivos, e para avaliar os resultados de todos estes procesos a metodoloxía cualitativa é unha ferramenta moi idónea.

### 8.1. A definición do problema

Inicialmente poderíase pensar que o problema vén definido polos *feitos* tal como se nos presentan, pero na realidade iso non é así; esa sería unha visión moi *naïve* da realidade, posto que os problemas se constrúen socialmente. Os problemas non están aí fóra, non existen os problemas obxectivos; o problema ten que ser *construído* polo analista, quen debe estruturar, expoñer e definir o problema que hai que resolver. Tal como nos di Roth<sup>39</sup>, ningunha situación obxectiva constitúe *per se* un problema; a súa clasificación como problema social, e logo como problema público, é unha construción colectiva vinculada coas percepcións, representacións e intereses dos actores implicados no devandito tema. Será preciso chegar a un consenso sobre a situación de partida e a situación futura na que nos desexariamos atopar e que se supón que será mellor que a actual; ese consenso esixe poñerse de acordo sobre o que é *bo* e *malo* e sobre cales son as necesidades que hai que cubrir para avanzar cara a unha situación mellor ou máis desexable que a actual. Pero, ao analizar o estado do problema en cuestión, necesitamos obter información sobre diferentes aspectos do mesmo, como poden ser a súa extensión, prevalencia e profundidade, así como as causas que produciron ou están producindo esas situacións, aspectos que non sempre se poden condensar nun número obtido polos procedementos estatísticos habituais e para o que pode resultar moi útil o uso de técnicas como a entrevista en profundidade ou as diversas técnicas de grupo. En tales situacións, se o decisor político quere ter unha información fidedigna do problema, que lle permita adoptar definicións do mesmo

máis acordes coa realidade e, baseándose nisto, adoptar solucións máis adecuadas, as técnicas cualitativas poden ser un instrumento de gran axuda.

## 8.2 A implementación

O proceso de implementación ou posta en marcha —*mettre en œuvre*— dunha política pública podería ser entendido como: «O proceso de iteración entre o establecemento de obxectivos e as accións emprendidas para logralos» (Pressman e Wildavsky, 1973)<sup>40</sup>. Nos procesos de implementación, se queremos que as actividades propostas nos proporcionen os efectos e os resultados esperados e que estas accións acaden o éxito desexado, é determinante ter un adecuado coñecemento do público obxectivo, das persoas coas que a Administración vai interactuar e ás que se dirixen as accións e actividades propostas. Estas persoas poden provir de ámbitos xeográficos e culturais moi diversos, practicar distintas crenzas e confesións relixiosas, ter diversas concepcións do Estado e do público, manifestar e percibir as súas necesidades de forma diferente aos estándares coñecidos... E todo isto fai que o recurso ás técnicas cualitativas se presente como a única vía para avanzar neses procesos de coñecemento persoal e aproximación aos valores, cultura e sensacións das persoas coas que a Administración ten que interactuar, pois, como vimos máis arriba, é nestes ámbitos, onde o obxecto de estudo se relaciona con aspectos das crenzas e valores das persoas, nos que estas técnicas se mostran máis útiles e necesarias.

## 8.3. A avaliación

A avaliación sería a última etapa do proceso das políticas ou programas de intervención pública na que se pretende analizar os resultados e os impactos dos programas e das actuacións levadas a cabo. Esta avaliación viría recoller os produtos finais do proceso de implementación, e pode ser unha avaliación máis *centrada nos resultados*, e nese caso o estudo avaliativo trataría de achegar información sobre o grao de consecución dos obxectivos previstos, ou ben orientarse aos *impactos* mediante a observación, medición e valoración dos cambios de conduta producidos no público obxectivo e imputables directamente a esa intervención.

Os enfoques avaliativos máis recentes (Barnette e Sanders, 2003)<sup>41</sup> oriéntanse cara a deseños avaliativos de carácter máis plural e participativo, nos cales o avaliador xa non actúa como un xuíz do proceso, senón que busca xerar consensos sobre o valor e o mérito alcanzados polos programas entre os diferentes actores afectados. Eses deseños avaliativos máis plurais e participativos apártanse cada vez máis dunha cuantificación estrita dos resultados e buscan outro tipo de coñecemento baseado nas expectativas, as percepcións e as valoracións que os afectados fan da acción de goberno e dos programas de intervención pública. O recurso a técnicas cualitativas de recollida da información é un instrumento amplamente utilizado e fai que a avaliación sexa máis aceptada e, polo tanto, máis útil para decisores, implementadores e demais actores inmersos nunha determinada política ou programa.

No ámbito da xestión pública e da análise das políticas públicas, estas técnicas cualitativas representan un enfoque moi útil para a aproximación ao comportamento intencional dos actores sociais en xeral e dos cidadáns en particular, e permiten detectar crenzas, valores, desexos, imaxes preconscientes, expectativas, movementos afectivos, sensibilidades, niveis de satisfacción, e percibir motivacións latentes. Estas técnicas non pretenden ser a solución definitiva ás dificultades de aprehender a realidade, pero si poden ser de grande utilidade para avaliar a acción dos gobernantes e como esta é vista polos cidadáns.

## Notas

- 1 ORTÍ, A. 1988. «La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta semidirectiva y la discusión en grupo», en M. García Ferrando, F. Alvira e J. Ibáñez (ed.). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid: Alianza.
- 2 BELTRÁN, M. 1988. «Cinco vías de acceso la realidad social», en M. García Ferrando, F. Alvira e J. Ibáñez, (ed.). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid: Alianza.
- 3 ALVIRA, F. 1983. «Perspectiva cualitativa/perspectiva cuantitativa en la metodología sociológica». *REIS*, 22 (53-75).
- 4 STUFFLEBEAM, D. e A. Shinkfield. 1993. *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Barcelona: Paidós.
- 5 PATTON, M. Q. 1990. *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Londres: Sage.
- 6 FLICK, U. 2004. *Introducción a la investigación cualitativa* (versión orixinal: *Qualitative sozialforschung*. Hamburgo, R.T.V.H. 2002). Madrid: Morata.
- 7 Tipoloxía de atributos dos dous tipos de técnicas:

Cuantitativas	Cualitativas
Dedutivas	Indutivas
Máis fiables e obxectivas	Válidas e subxectivas
Orientadas á verificación e aos resultados	Orientadas ao proceso
As medidas tenden a ser obxectivas	As medidas tenden á subxectividade
Xeneralizables	Menos xeneralizables
Usan a tecnoloxía con instrumentos	O investigador cerca do dato
Perspectiva desde fóra	Perspectiva desde dentro

Fonte: Amezcua e Jiménez. 1996: 3. *Evaluación de programas sociales*. Madrid: Díaz de Santos. (A cursiva é nosa).

- 8 CICOUREL, A. V. 1982. *El método y la medida en sociología* (versión orixinal: *Method and Measurement in Sociology*. 1964. Nova York: Free Press). Madrid: Editora Nacional.
- 9 VALLÉS, M. S. 2002. *Entrevistas cualitativas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- 10 WEBER, M. 1949. *The Methodology of the Social Sciences*. Nova York: Free Press.
- 11 BON, W. e H. Hartman. 1985. «Konstruierte Gesellschaft, rationale Deutung-Zum Wirklichkeitscharakter Diskurse», en W. Bonß e H. Hartman (ed.). *Entzauberte Wissenschaft: Zur Realität und Geltung soziologischer Forschung*. Göttingen: Schwartz.
- 12 BECK, U. e W. Bonß (ed.). 1989. *Weder Sozialtechnologie noch Aufklärung? Analysen zur Verwedung sozialwissenschaftlichen Wissens*. Frankfurt: Suhrkamp.
- 13 No seu coñecido traballo, *Cinco vías de acceso a la realidad social*, Beltrán presenta cinco métodos ou formas de abordar e investigar a realidade social:
  - **o método histórico**, no que a socioloxía debe interrogar á realidade social acerca do curso sufrido por aquilo que estuda, sobre como chegou a ser como é, e mesmo por que chegou a ser.
  - **o método comparativo**, que basea a súa análise na comparación de situacións e realidades semellantes ou distintas co obxectivo de describilas e dar conta e razón dos feitos.
  - **o método crítico-racional**, cuxo principal obxectivo consiste en atopar medios para lograr os fins propostos en cada caso, buscando a adecuación dos medios e os procedementos para acadar os obxectivos fixados.
  - **o método cuantitativo** céntrase na recollida / xeración de datos mediante a técnica cuantitativa de enquisar mostras estatisticamente representativas do universo que se vai estudar, e contrastar as súas hipóteses a partir de procedementos matemáticos e as leis do azar.
  - **o método cualitativo**, centrado principalmente na *análise do discurso como forma de aprehender as distintas formas de manifestarse da realidade social*.
- 14 DENZIN, N. K. e Y. S. Lincoln (ed.). 2000. *Handbook of Qualitative Research*. Londres: Sage.
- 15 RICE, S. A. (ed.). 1931. *Methods in social science*. Chicago: Chicago Press.
- 16 ÍÑIGUEZ, L. 1999. «Investigación y evaluación cualitativa: bases teóricas y conceptuales». *Atención Primaria* 23, 8 (496-502).
- 17 BRODBECK, M. 1968. *Readings in the Philosophy of the Social Sciences*. Londres: Macmillan.
- 18 IBÁÑEZ, J. 1979. *Más allá de la sociología. El grupo de discusión, técnica y crítica*. Madrid: Siglo XXI.
- 19 MAYNTZ, R., K. Holm e P. Hübner. 1975. *Introducción a los métodos de la sociología empírica*. Madrid: Alianza Editorial.
- 20 CASTELO, J. 1972. «Teoría e indicadores sociales», en S. del Campo (ed.). *Los indicadores sociales a debate*. Madrid: Euramérica.
- 21 CASTRO, R. e M. N. Bronfman. 1995. «Investigación reproductiva en salud y reproducción. El caso de Ocutuco», en G. Nigenda e A. Langer (ed.). *Métodos cualitativos para la Investigación en Salud Pública*. México: Instituto Nacional de Salud Pública.
- 22 WHYTE, W. 1955. *Street corner society: the social structure of an Italian slum*. Chicago: Chicago University Press.
- 23 MUNTANER, C. e M. B. Gómez. 2003. «Qualitative and quantitative research in social epidemiology: is complementarity the only issue?», *Gaceta Sanitaria* 17, Supl. 3 (53-57).
- 24 CALLEJO, J. 2002. «Observación, entrevista y grupo de discusión: el silencio de tres prácticas de investigación», *Revista Española de Salud Pública* 76, 5 (409-422).

- 25 ALONSO, L. E. 1994. «Sujeto y discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa», en J. M. Delgado e J. Gutiérrez (ed.). *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Madrid: Síntesis.
- 26 PATTON, M. Q. 1987. *How to use qualitative methods in evaluation*. Londres: Sage.
- 27 A denominación de *grupo de discusión* provén do ámbito anglosaxón e o seu uso é moi habitual nas ciencias sociais. Outras formas moi comúns de se referir a esta técnica son: *reunión de grupo*, *entrevista de grupo*, *grupo focalizado*, *discusión de grupo*, ou *entrevista colectiva*.
- 28 Así, mentres Krueger deriva esta técnica da liña condutista-cognitiva, Ibáñez conéctaa coa psicanálise e Mucchielli relaciónaa coa psicología humanista.
- 29 KRUEGER, R. A. 1991. *El grupo de discusión. Guía práctica para la investigación aplicada* (versión orixinal: *Focus Groups*. 1988. Newbury Park: Sage). Madrid: Pirámide.
- 30 BALLART, X. 1994 «Clientes de un servicio cultural. Una experiencia de evaluación con *focus groups*», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 1 (73-77).
- 31 MORGAN, D. L. e M. T. Spanish. 1984. «Focus groups: a new tool for qualitative research», *Qualitative Sociology*, Vol. 7, n.º 3 (253-270).
- 32 KITZINGER, J. 1995. «Introducing focus groups», *British Medical Journal*, 311 (299-302).
- 33 BLUMER, H. 1969. *Symbolic interactionism: Perspective and Method*. Berkeley: University of California.
- 34 NIEßEN, M. 1977. *Gruppendiskussion: Interpretative Methodologie, Methodenbegründung, Anwendung*. Múnic: Fink.
- 35 MERTON, R. K. 1987 «The focused interview and focus groups. Continuities and discontinuities», *Public Opinion Quarterly*, 5, 4 (550-556).
- 36 KVALE, S. 1996. *InterViews. An introduction to qualitative research interviewing*. Londres: Sage.
- 37 LOWI, T. 1972. «Four System of Policy, Politics and Choice», *Public Administration Review*, 22.
- 38 JONES, C. O. 1970. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- 39 ROTH DEUBEL, A. N. 2002. *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- 40 PRESSMAN, J. L. e A. Wildavsky. 1973. *Implementation*. Berkeley: University of California.
- 41 BARNETTE, J. e J. Sanders. 2003. *The Mainstreaming of Evaluation. New Directions for Evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.





# A politización da Administración Pública. O concepto e a súa aplicación no caso da Administración Xeral do Estado<sup>1</sup>



**&** *Resumo/Abstract: O principal obxectivo deste artigo consiste en analizar o concepto de politización das administracións públicas e poñer de manifesto as dificultades de aplicalo en contextos político-administrativos concretos. Para iso pártese do mito da separación entre Administración e política, orixe moderna do concepto de politización, e repásanse as reflexións máis recentes sobre este, achegando a seguir a nosa propia visión de cal debería ser o contido actual do devandito concepto. De acordo con este contido, e co fin de expoñer as dificultades para «medir» a politización de administracións públicas específicas, o traballo remata cunha análise exploratoria dalgúns dos que demos en chamar postos dispoñibles da Administración Xeral do Estado en España, tal e como quedaron configurados os devanditos postos logo das eleccións de marzo do 2004.*

**&** **Palabras clave:** politización, Administración Pública, separación Administración e política, Administración Xeral do Estado español



## 1. INTRODUCCIÓN

O problema da politización das administracións públicas é un dos temas recorrentes na análise dos sistemas político-administrativos modernos. Ademais, nas últimas décadas, este asunto cobrou interese como consecuencia da preocupación polos efectos dos procesos de reforma administrativa vencellados ao movemento reformista coñecido como Nova Xestión Pública (NXP). En efecto, para algúns autores certos efectos da NXP foron precisamente os que provocaron un incremento xeneralizado da politización das administracións públicas en Europa e nos Estados Unidos, como consecuencia da necesidade dos políticos de exercer un maior control sobre as organizacións administrativas das que son responsables<sup>2</sup>. Neste sentido, non cabe dúbida de que un dos maiores paradoxos da NXP pode ser que «en nome de la gestión acabe predicando aquilo de lo que reniega: la invasión de la política en las tareas de gestión»<sup>3</sup>, e que algunhas das reformas que contén semellan poñer en cuestión valores tradicionalmente asociados ao bo funcionamento das administracións públicas<sup>4</sup>.

Con todo, o problema da politización das administracións públicas non só é anterior á aplicación deste conxunto de reformas, senón que ten as súas raíces, por unha banda, nalgunhas das doutrinas do liberalismo e da posición que teñen política e Administración nos novos sistemas constitucionais a partir do século XIX<sup>5</sup> e, pola outra, nas distintas culturas e estruturas político-administrativas nacionais, que van configurando diferentes modelos de relación entre as dúas<sup>6</sup>. A estreita relación entre politización, estrutura e cultura político-administrativa é xustamente a razón que nos obriga a establecer todo tipo de precaucións á hora de facer xeneralizacións sobre a politización das administracións públicas en distintos contextos nacionais. Poida que esta relación sexa tamén responsable de que, con frecuencia, non se precise o significado exacto do termo politización<sup>7</sup>, ou de que aínda nos atopemos nunha etapa exploratoria na análise desta cuestión<sup>8</sup>.

O argumento que se presenta neste traballo, que parte da premisa de que unha tarefa é definir o concepto de politización e outra ben distinta «medir» o grao de politización de distintas administracións públicas, ten dous fíos condutores. En primeiro lugar, sostemos que non é posible definir o concepto de politización sen incluírmos na definición os partidos políticos como **elementos esenciais** na *acción de politizar* as administracións públicas. En segundo lugar, salientamos as dificultades de aplicar o concepto en contextos político-administrativos concretos, tomando como exemplo a Administración Xeral do Estado en España. Así, neste traballo trátase o tema da politización das administracións públicas desde unha dobre perspectiva. Na primeira parte dáse conta da orixe e da evolución do debate sobre a relación entre política e Administración e da súa conexión co concepto de politización. A seguir preséntase unha análise conceptual sobre o contido deste termo e ofrécense algunhas achegas que agardamos contribúan a avanzar no refinamento do devandito termo. Na segunda parte do artigo móstranse as dificultades que se presentan na análise empírica da politización das administracións a partir de datos obtidos nos seis primeiros meses de goberno socialista, logo da vitoria do PSOE nas eleccións xerais do 2004<sup>9</sup>. Como adiantamos no apartado de conclusións, estas dificultades non se pretenden elevar á categoría de nó gordiano, aínda que pode ser certo que nos sitúen fronte a un dilema, a saber, ou empregarmos un concepto limitado de politización ou conformarnos con analízalo empiricamente de xeito limitado.

## 2. A RELACIÓN ENTRE POLÍTICA E ADMINISTRACIÓN

### 2.1. Orixe do debate sobre a separación entre política e Administración

Se consultamos a entrada «politizar» no *Diccionario de la Real Academia Española* atopamos dúas acepcións desta palabra. En primeiro lugar, 'politizar' significa darlle orientación ou contido político a accións, pensamentos, etc. que normalmente non teñen. En segundo lugar, 'politizar' é inculcar a alguén conciencia política. A efectos da nosa análise imos desestimar esta segunda acepción, posto que carece de relación co tema que nos ocupa. Centrémonos, pois, na primeira.

Se aplicamos o termo 'politizar' ao estudo das administracións públicas resulta que «politizar a Administración» significa darlle contido político a, neste caso, unha organización ou conxunto de organizacións (persoal incluído) que non é de natureza política. Desde unha perspectiva histórica podemos engadir, ademais, que o termo ten, desde as súas orixes, unha connotación claramente negativa, mesmo pexorativa, que nos suxire a interferencia non lexítima do eido da política no eido da Administración. Imos volver sobre este asunto máis adiante. En calquera caso, a expresión «politizar a Administración» remítenos á existencia de dúas áreas de actividade distintas, a saber, a política e a administración. Cando e por que xorde esta distinción?

Como xa se analizou noutro lugar<sup>10</sup>, a orixe da separación entre a Administración e a política débese buscar, por unha banda, nalgunhas das ideas que conforman o aparello teórico do liberalismo político, concretamente, a teoría da separación de poderes e a da representación democrática moderna; e pola outra, nos escritos dos considerados pais fundadores da teoría moderna da Administración, a saber, Weber en Europa e Wilson e Goodnow nos Estados Unidos. Desde o punto de vista da teoría política, á Administración Pública adxudícaselle unha función subordinada e separada do poder político, encarnado nos representantes lexítimos da nación, reunidos na asemblea lexislativa. Desde o que se deu en chamar teoría clásica da burocracia, á Administración Pública recoñéceselle o papel de executora imparcial e neutral das ordes procedentes do lexislativo. Esta imaxe da Administración evoca unha separación entre esta e a política en tres ámbitos distintos. En primeiro lugar, ambas as dúas son esferas de actividade diferentes; en segundo lugar, as estruturas que lles serven son distintas; para rematar, a natureza e as actitudes dos actores que desempeñan papeis na política e na Administración tamén teñen que ser dispares.

É precisamente a interpretación anterior da teoría clásica da burocracia, sobre todo na súa versión norteamericana, a que se emprega como punto de partida na liña de investigación que inauguran algúns estudos empíricos nos anos 70 do século XX<sup>11</sup> co ánimo de demostrar a súa incapacidade para explicar o papel das administracións públicas nas modernas democracias occidentais. Algunhas das devanditas investigacións conclúen a existencia de ámbitos de actividade e actores híbridos nas estruturas superiores dos executivos, é dicir, naquel lugar da Administración en que se elaboran as políticas públicas e en que os funcionarios non actúan como simples executores das ordes procedentes de «arriba». Desde o punto de vista teórico, a conclusión máis sobresaliente da maioría destes estudos é que a separación entre Administración e política («dicotomía» é o termo empregado polos autores norteamericanos e polos europeos que seguen a súa pegada) nin pode nin debe explicar o conxunto de relacións de poder, ben dentro do executivo, ben entre o executivo e o lexislativo.

## 2.2. O debate na actualidade. A polémica entre James Svara e Patrick Overeem

Con todo, esta interpretación da teoría clásica da burocracia, que inspirou moitas das reflexións sobre a relación entre Administración e política ao longo de todo o século XX, foi posta en dúbida ultimamente por algúns autores. A achega máis interesante no marco deste debate é a recente polémica protagonizada polos profesores James Svara e Patrick Overeem, polémica na que, ademais de revitalizarse o tema da separación entre Administración e política, o que se pon de manifesto é, en realidade, a dificultade para encaixar unha mesma teoría da burocracia en culturas político-administrativas tan diferentes como a norteamericana e, en termos xerais, a europea.

Segundo Svara<sup>12</sup>, a xa famosa dicotomía entre Administración e política non só non explica a relación entre ambas as dúas esferas de actividade, senón que ademais nunca foi defendida polos pais fundadores da disciplina, fundamentalmente nos Estados Unidos. O autor sostén que este modelo é alleo aos escritos de Goodnow e Wilson, nos que a relación entre Administración e política se tratou en termos de separación mais tamén de complementariedade, e afirma que a súa difusión na doutrina norteamericana sobre Administración Pública se produce basicamente nos anos vinte e trinta do século XX, ao abeiro do movemento do *scientific management*. Svara engade que é un artigo de Wallace Sayre nos anos 50 o que dá carta de natureza ao termo «dicotomía», entendido como separación absoluta de ambas as dúas esferas de actividade, de maneira que, a partir daquel momento, se toma o modelo como referencia normativa da relación entre política e Administración coa que enfrontar o funcionamento real das administracións públicas na súa relación coa política.

Polas razóns anteriores, Svara non dubida en considerar o modelo de separación entre Administración e política como unha «aberración», botando por terra boa parte dos fundamentos teóricos que sostiveron un número considerable de reflexións sobre este asunto, polo menos nas investigacións ás que se fixo referencia máis arriba. Svara, xa que logo, chega ás mesmas conclusións que boa parte destas investigacións, isto é, que a relación entre Administración e política é de complementariedade (aínda que se cadra esta non sexa a palabra máis axeitada) e non de separación absoluta, pero critica o seu punto de partida. En definitiva, a Administración Pública si que intervéen en política, xa que os administradores públicos achegan ao proceso de elaboración de políticas públicas coñecemento profesional en aras do que se debe entender como unha gobernanza axeitada e razoable.

Con todo, a tese de James Svara sobre o inadecuado fundamento doutrinal da separación entre Administración e política, nun empeño se cadra esaxerado por que a teoría se adecúe aos resultados das súas investigacións empíricas, perde de vista un argumento; a saber, se non existise separación algunha entre a política e a Administración ou se, como sostén Svara, a tese da complementariedade fose a dominante nos escritos dos pais fundadores da disciplina, simplemente a teoría weberiana da burocracia tampouco existiría. Porque cando Weber<sup>13</sup> elabora esta teoría, si que semella estar a pensar na política e na Administración como dúas esferas de actuación que deben estar *nalgún sentido* separadas. O quid da cuestión radica probablemente, por unha banda, nos distintos significados da palabra 'política' e, pola outra, na conexión indiscutible entre a dicotomía política/Administración e a aceptación da neutralidade política dos funcionarios como pedra angular do funcionamento das administracións públicas modernas.

En efecto, a crítica de Overeem a Svava radica precisamente neste último extremo. Segundo o autor holandés, resulta imposible abandonar de todo a dicotomía política/Administración, xa que o valor da neutralidade política dos funcionarios segue a estar actualmente na base da organización administrativa e se atopa no centro do pensamento administrativo tradicional, tanto nos Estados Unidos como en Europa. Este valor parte da necesidade, expresada de xeito diferente a ambos os dous lados do Atlántico, de distinguir entre o termo 'política', asociado ao proceso de elaboración de políticas públicas (*policy politics*) e o termo 'política', entendido como a actuación partidista dos funcionarios públicos (*partisan politics*). Feita esta distinción, parece claro que a relación entre política e Administración, sendo de colaboración ou, se se quere, de complementariedade no primeiro caso, non pode ser máis que de separación no segundo caso. Como sostén o propio Overeem, «os administradores públicos non poden e non deben estar excluídos do tipo de política inherente ao proceso de elaboración de políticas públicas, mais poden e deben estar excluídos da política no seu aspecto partidista»<sup>14</sup>.

De feito, se o anterior non fose así, é dicir, se non fose doutrina que os administradores públicos teñen que estar separados *nalgún punto* da política partidista, o movemento reformista americano non tería entre os seus obxectivos corrixir as disfuncións que o *spoils system* producía no seu sistema político. Tampouco parece que as seguintes palabras de Weber se poidan entender noutros termos: «[...] el auténtico funcionario no debe hacer política, sino limitarse a administrar, sobre todo imparcialmente [...] Personalidad, lucha y pasión (*ira et studio*) constituyen el elemento del político y sobre todo del líder político. Toda la actividad de este está colocada bajo un principio de responsabilidad distinto y aún opuesto al que orienta la actividad del funcionario»<sup>15</sup>.

Para rematar, o valor da neutralidade política é o único que pode explicar a creación de sistemas de función pública baseados no mérito e na capacidade. Neste sentido, non dubidariamos en afirmar que a separación entre Administración e política adquire a natureza de verdadeira doutrina constitucional<sup>16</sup>, como demostra, por exemplo, o recoñecemento de tales principios como regras de funcionamento das administracións públicas no artigo 103 da nosa Constitución.

### 3. O CONCEPTO DE POLITIZACIÓN

Como ben sinalaron Peters e Pierre, «a Administración Pública é en esencia unha creación política, simplemente porque é a estrutura que presta servizos públicos aos cidadáns, e así xoga un papel en determinar quen consegue que do sector público»<sup>17</sup>. En efecto, sabemos que as administracións públicas forman parte do sistema político en tanto que participan no proceso de elaboración e execución de políticas públicas<sup>18</sup>. Xa que logo, e seguindo o argumento exposto no apartado anterior, a idea de «politizar» as administracións públicas só pode estar relacionada coa «política partidista», isto é, coa relación que se establece entre os partidos políticos e as administracións públicas nun sistema político determinado e, máis en concreto, co sentido en que o principio da neutralidade política dos funcionarios se ve afectado por esa relación. Se aceptamos este razoamento, o termo «politización» adquire o carácter pexorativo que case sempre se lle atribúe, e que se pode explicar desde o punto de vista histórico e teórico, en tanto suxire a interferencia indebida ou improcedente dos partidos políticos nun dos alicerces básicos do funcionamento das administracións públicas.

Esta conexión entre partidos políticos e politización aparece de xeito máis ou menos implícito nas definicións máis recentes deste último concepto, aínda que non sempre é tratada como o elemento esencial deste. Varias son as razóns que poden explicar este paradoxo.

En primeiro lugar, tal e como nos recorda Rouban<sup>19</sup>, non debemos dudar das dificultades intrínsecas á hora de definir un concepto que se pode aplicar en contornas político-administrativas moi diferentes e nas que, xa que logo, os partidos políticos desempeñan papeis ben distintos.

En segundo lugar, e como consecuencia do anterior, algunhas aproximacións ao concepto de politización son máis ben o resultado de diversas interpretacións do termo, é dicir, explicacións de como se manifesta ou se pode manifestar a politización en distintas administracións públicas, e non tanto dunha definición máis ou menos acabada do termo<sup>20</sup>. Neste caso, a «politización partidista» non adoita senón aparecer como unha das posibles formas de politización.

Para rematar, están os intentos de elaborar un concepto de politización que semellan fuxir de calquera alusión aos partidos políticos, recorrendo á ambigüidade propia do termo «político» para acabar, de novo, tratando a politización en sentido partidista, como unha forma máis de politización da Administración<sup>21</sup>.

A nosa proposta para avanzarmos na elaboración dun concepto de politización estaría moito máis próxima ao tratamento que fai do tema Derlien<sup>22</sup>, aínda que con algúns matices. Para este autor, o concepto de politización das administracións públicas refírese ao recrutamento de funcionarios para ocuparen os postos máis altos da xerarquía administrativa sobre a base da pertenza a un partido, a lealdade a este, a convicción ou demostración ostensible de simpatía cara ás súas ideas, e non só sobre a base da experiencia profesional<sup>23</sup>.

En primeiro lugar, desta definición interézanos a incorporación do partido político como elemento que, de xeito esencial, define a politización das administracións públicas. Xa que logo, coincidimos con Derlien no emprego do termo «político» no sentido de «partidista».

En segundo lugar, interézanos a idea composta de criterio «partidista» que contén a definición. En efecto, cando falamos de recrutamento baseado noutros criterios que non sexan os profesionais, non cabe facer demasiadas precisións, porque se o recrutamento se fai sobre a base doutros criterios que non sexan os partidistas (en calquera das formas ás que alude Derlien) ou os profesionais, entón non falaríamos de politización, senón de «amiguismo», clientelismo, enchufismo ou calquera outro termo que se nos ocorra.

Con todo, hai un par de aspectos da definición de Derlien sobre os que nos gustaría facer algunha matización. En primeiro lugar, entendemos que un concepto xeral de politización debe englobar máis accións que a do simple recrutamento. Este termo, asociado á linguaxe militar, tanto en español como en inglés, refírese só á acción de reunir xente para un propósito determinado. Neste sentido, parece máis conveniente a definición de Peters e Pierre, na que se inclúe, xunto ao recrutamento ou selección, a promoción e os sistemas de recompensas e disciplinario dos funcionarios como «obxectos» susceptibles de seren politizados.

En segundo lugar, por que reducir a definición do termo politización só ás posicións máis altas (*leading positions*) da Administración? De feito, «cando a profesión expresa a súa preocupación sobre a politización»<sup>24</sup>, e cando o fan os cidadáns, non só se está a pensar nos postos máis próximos ao Goberno, senón que en realidade se pensa na Administración no seu

conxunto. Esta afirmación sitúanos fronte a unha das maiores dificultades á hora de «medir» o grao de politización das administracións públicas, dificultades que explican por que a maioría dos estudos sobre a politización das administracións de países concretos se teñen que conformar con analizar as *leading positions* ás que se refire Derlien. Pero ademais, como sinalou Rouban, «*politicization can spread beyond the civil service strictly speaking into the entire public sector, affecting state-owned companies, agencies with an ill-defined status or even corporations or institutions working under government contract*»<sup>25</sup>.

Se temos en conta as matizacións anteriores, a nosa proposta para definir o concepto de politización considera que esta se produce **cando a adscrición partidista, en calquera das manifestacións ás que se refire Derlien, é condición necesaria**<sup>26</sup> **para a ocupación de estruturas, a realización de funcións ou o desenvolvemento de carreiras profesionais naquel espazo do Executivo considerado en cada sistema político como propio das súas administracións públicas.** Esta definición xeral permítenos distinguir e poder analizar teoricamente distintos tipos de politización, é dicir, distintas manifestacións do fenómeno que van ser posibles ou non, en función das características peculiares de cada sistema político-administrativo<sup>27</sup>.

En primeiro lugar atoparíase a *politización estrutural*, é dicir, aquela en que órganos ou organizacións das administracións públicas son ocupados por persoal que recibe o seu nomeamento en función do criterio da confianza política<sup>28</sup> e que se cesa de xeito automático tras un cambio de goberno. Por exemplo, a nosa lexislación regula dentro da Administración Xeral do Estado unha serie de órganos que son ocupados por este tipo de persoal e que, agás excepcións, coinciden co grupo dos denominados «altos cargos». Neste caso, os titulares de todo un conxunto de órganos que formalmente pertencen á Administración son nomeados e cesados (aínda que algúns novos nomeamentos poidan recaer nas mesmas persoas) en función da vontade do partido político que asume o poder. Este é o tipo de politización máis fácil de medir, xa que, en primeiro lugar, se trata dos órganos superiores e directivos dos departamentos ministeriais e, xa que logo, a súa identificación é relativamente sinxela, e, en segundo lugar, porque o seu número é relativamente pequeno.

En segundo lugar estaría a *politización funcional*, é dicir, aquela na que se lle asignan funcións antes desempeñadas por funcionarios públicos a un persoal que, de novo, recibe o seu nomeamento en función do criterio da confianza política. O exemplo máis claro desta politización é a utilización intensiva de gabinetes ministeriais<sup>29</sup>. Os gabinetes son órganos políticos por excelencia, xa que se sitúan «fóra» da xerarquía administrativa (nun plano horizontal) e, polo tanto, non están a ocupar ningunha posición propia das administracións públicas. O que fai que os gabinetes ministeriais se poidan considerar unha manifestación máis da politización das administracións públicas é que realizan funcións de apoio á toma de decisións políticas que se poden considerar como propias da alta Función Pública<sup>30</sup>.

Para rematar estaría a *politización da carreira profesional* dos funcionarios públicos. Para determinar a existencia deste tipo de politización, non é necesario que se produza a total substitución da esixencia do mérito e da capacidade para ocupar un determinado posto; abondaría con que os devanditos criterios non fosen os únicos idóneos para ocupar un posto, ascender profesionalmente ou recibir determinadas recompensas da Administración. Dentro deste tipo de politización atoparíamos innumerables exemplos, sobre todo naqueles países



nos que existe unha Función Pública estatutaria. No noso caso, a manifestación máis flagrante deste tipo de politización **podería ser** a das Subdireccións Xerais e todos aqueles postos asimilados que, atopándose dentro da carreira administrativa na súa definición máis rigorosa, se dotan de persoal nomeado discrecionalmente polo superior xerárquico, quen, á súa vez, ocupa o seu posto en virtude da confianza política.

Como se pode apreciar, o concepto de politización que propoñemos, segundo o cal esta se produce cando a adscrición partidista é condición necesaria, aínda que non sexa suficiente, para a ocupación de estruturas, a realización de funcións ou o desenvolvemento de carreiras profesionais naquel espazo do Executivo considerado en cada sistema político como propio das súas administracións públicas, non contén ningunha estimación valorativa, é dicir, optamos por non atribuírle carga negativa ningunha. A razón que explica este feito é que a valoración adversa da politización das administracións públicas depende máis, en realidade, do seu grao que da súa mesma existencia. En efecto, case todas as administracións públicas occidentais están politizadas nalgún dos sentidos aos que nos referimos máis arriba e, con todo, esta politización pode ser considerada apropiada, ao entenderse como un mecanismo normal de control das burocracias públicas<sup>31</sup>. E é que unha cousa é o **concepto** de politización, outra distinta o **grao** no que esta se produza e unha terceira a **tolerancia** que o sistema, incluídos os propios cidadáns e os funcionarios, manifieste cara a ela. Así, mentres que o concepto de politización pode ser elaborado sen atendermos ás especificidades das distintas administracións públicas, tanto o grao de politización como a tolerancia do sistema cara a ela dependen de cuestións continxentes aos sistemas político-administrativos de cada país<sup>32</sup>.

#### 4. A POLITIZACIÓN DA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA. O CASO DA ADMINISTRACIÓN XERAL DO ESTADO

En efecto, o contido ou obxecto do concepto de politización varía en función das estruturas e das culturas político-administrativas dos distintos países. Así, a politización manifestarase dun ou doutro xeito en función de aspectos do máis variado, que poden ir desde as posibilidades que abre unha determinada lexislación á filiación partidista dos funcionarios, pasando pola existencia ou non de corpos funcionariais, ata chegar ata cuestións tales como as convenções ou tradicións que regulan a interferencia da política na Administración<sup>33</sup>.

O caso da Administración Xeral do Estado (AXE) en España non é unha excepción. As distintas manifestacións da politización no noso país poden explicarse pola existencia dun conxunto de condicionamentos estruturais e culturais e unha serie de circunstancias políticas que deron como resultado unha combinación de tipos e un grao de politización propios, non só da Administración central, senón das nosas administracións públicas en xeral. Non imos repetir aquí argumentos xa expostos noutro lugar sobre os devanditos condicionamentos e circunstancias<sup>34</sup>. Con todo, si é posible completar os mencionados argumentos á luz do concepto de politización proposto e analizar as dificultades inherentes á tarefa de «medir» o grao de politización da Administración Xeral do Estado, ou polo menos de facelo en todas as súas manifestacións. Para **ilustrar** o noso razoamento, utilizamos datos sobre a AXE obtidos nos seis primeiros meses de goberno do Partido Socialista Obreiro Español, logo da súa vitoria nas eleccións xerais de marzo do 2004. No entanto, e antes de abordar este asunto, consideramos conveniente realizar algunhas aclaracións sobre certos termos que se adoitan empregar sen

demasiada precisión conceptual, o que é imprescindible para facer operativa a idea de politización que desenvolvemos máis arriba, a través do concepto de posto *dispoñible*.

#### 4.1. Confianza política e modelos de emprego público

Un dos elementos que caracterizan a democracia representativa fronte á democracia directa é a delegación de autoridade dos cidadáns nun conxunto de representantes que, xuntos, dan corpo ás asembleas parlamentarias nas que reside a soberanía nacional. Substituído o sorteo pola elección como sistema habitual de selección de cargos públicos<sup>35</sup>, o acto orixinario da delegación ten lugar ao final dun proceso electoral que, realizado coas garantías legais oportunas, fai posible o outorgamento de consentimento no que se basea, primeiro, o tipo de goberno representativo e, máis tarde, a propia democracia representativa. Con todo, o proceso de delegación de autoridade, que para os cidadáns remata coa emisión do voto, pon en marcha un novo proceso de delegación que afecta a todos aqueles que van ocupar un cargo público en virtude da confianza depositada neles, ben directamente polos representantes electos, ben por aqueles nos que estes xa delegasen a súa autoridade. En efecto, unha vez que o Parlamento e o Goberno se forman conforme ás maiorías que resultan do proceso electoral, ábrese unha etapa de renovación de persoas en postos públicos que van recibir o seu nomeamento, ben do lexislativo, ben do executivo. No caso español, estes nomeamentos proceden na súa maioría deste último<sup>36</sup> e prodúcense case en exclusiva para postos no complexo político-administrativo do Executivo central.

Como xa se apuntou noutro lugar<sup>37</sup>, este proceso de delegación de autoridade que vimos de describir crea un espazo de libre disposición para os políticos en que o principal criterio de asignación de postos non é outro que a confianza. Pois ben, hai polo menos un par de razóns polas que a mera existencia do devandito espazo de libre disposición se relaciona de forma errónea cos distintos modelos de emprego das administracións públicas contemporáneas.

En primeiro lugar, a existencia daquel espazo de libre disposición relaciónase erroneamente coa complexa consideración dos modelos de emprego nas administracións contemporáneas como *sistemas de carreira* ou *sistemas de emprego*, cando estes últimos se identifican cos sistemas de botín ou *spoils systems*. O erro procede da confusión que se produce entre o criterio que prima á hora de seleccionar o persoal ao servizo das administracións públicas —que nos dous casos pode ser o mérito e a capacidade— co elemento que ordena a propia estrutura do persoal das devanditas administracións, que si varía de maneira substancial en cada caso. De xeito moi simplificado, podemos afirmar que, no sistema de carreira, este elemento é «una estructura de categorías que se correlaciona con la capacidad de desempeñar genéricamente un tipo de función o funciones dentro de la Administración»<sup>38</sup>, estrutura que permite deseñar un itinerario profesional a través das categorías que o empregado pode ir acadando. Pola súa banda, o sistema de emprego ordénase ao redor do posto de traballo, de maneira que o empregado non está vencellado á estrutura de persoal da Administración, senón ao posto concreto para o que foi recrutado. Insistimos, pois, en que o que diferencia ambos os dous sistemas non ten por que ser o criterio para seleccionar o persoal, senón o principio ordenador da súa relación profesional coa Administración.

En segundo lugar, a aclaración anterior podería levarnos a pensar que o sistema de botín ou de cesantías desapareceu das administracións contemporáneas, engulido pola ordenación racional de toda a estrutura político-administrativa que propón o modelo burocrático weberiano. Nada máis lonxe da realidade. En efecto, aquel espazo de libre disposición para que os

políticos realicen nomeamentos existe, tanto nos sistemas de emprego coma nos sistemas de carreira, e é o que se reservan os partidos políticos para acomodaren as súas respectivas «clientelas». É certo que nos sistemas de carreira a análise dos postos de nomeamento de confianza adoita tornar máis complexo que nos sistemas de emprego, xa que o nomeamento para ocupar un posto de confianza non ten por que ser incompatible —ás veces mesmo é requisito indispensable— coa existencia previa dunha relación laboral permanente coa Administración, é dicir, coa condición de funcionario. Lembremos, neste sentido, que o procedemento normal de ingreso na Administración española, de acordo co disposto no artigo 103 da Constitución, se organizase ao redor dos principios de mérito e capacidade, a través das correspondentes probas obxectivas. É dicir, unha cousa é a vinculación permanente coa Administración mediante a pertenza a un Corpo de funcionarios e outra ben distinta a ocupación transitoria de postos que dependen da confianza daquel que realiza o nomeamento. En calquera caso, e de acordo co concepto de politización exposto con anterioridade, o tamaño deste espazo de libre disposición para os políticos é o que nos pode indicar o grao de politización da Administración central en calquera das súas manifestacións, xa que é neste espazo onde se atopan os postos que en cada Administración se consideran «dispoñibles» tras un cambio de goberno. Como contabilizar estes postos?

#### 4.2. Confianza política, altos cargos e libre designación

Tal e como vimos de argumentar, tanto en administracións públicas con sistema de emprego como naquelas cun sistema de emprego público que responde ao modelo de carreira, existe certo espazo de libre disposición para os políticos. Con todo, no caso da AXE, a determinación dese espazo complicábase se consideramos unha serie de peculiaridades do noso modelo de emprego público que poden explicar certa confusión entre termos con significados diferentes, mais que se empregan con frecuencia de forma indistinta.

En primeiro lugar, a maioría dos estudos sobre a politización do Executivo español circunscíbíronse ao conxunto de postos de nomeamento político que conforman **o que a lexislación vixente define como altos cargos**<sup>39</sup>, así como aqueloutros que forman parte dos gabinetes ministeriais<sup>40</sup>. Estes postos resultan ser manifestación do que aquí denominamos *politización estrutural* e *politización funcional*, respectivamente. Trátase de nomeamentos que se efectúan mediante Decreto do Consello de Ministros<sup>41</sup>, é dicir, reciben a súa confianza derivada do máximo órgano do Executivo. Como sabemos, boa parte destes nomeamentos recaeron tradicionalmente en funcionarios pertencentes aos altos corpos do Estado<sup>42</sup>, e na actualidade esta condición é mesmo un requirimento legal expresamente esixido para ocupar un número considerable destes postos. Esta confusión entre elite política e elite burocrática anímanos a denominar a este grupo de persoas como *elite político-administrativa*, querendo sinalar con esta expresión que os límites entre a función pública de carreira e a capacidade do partido ou partidos no poder para situaren ao seu persoal son, na nosa administración estatal e a este nivel, difíciles de establecer. **O concepto de alto cargo é, xa que logo, un concepto de natureza xurídica, posto que só son altos cargos aqueles postos así definidos pola lei.** Con todo, como imos ver a seguir, os *altos cargos* e os postos nos gabinetes ministeriais non son os únicos da AXE nos que intervén o criterio da confianza política para o seu nomeamento. Este non é, daquela, máis que un dos criterios posibles para efectuar un nomeamento, pero non define o posto desde unha perspectiva xurídica senón política, xa que se refire ao principio que rexe a vontade de quen realiza o nomeamento<sup>43</sup>.

En segundo lugar, e así entendida, a confianza política **afecta ou pode afectar** a un número de postos difícil de determinar na Administración estatal española. A razón principal que explica este fenómeno haina que buscar naquelas peculiaridades do noso sistema de emprego público ás que nos referiamos máis arriba, un sistema mixto que presuntamente se apoia na combinación ideal entre posto e carreira, pero que se desvirtúa por un **procedemento de provisión de postos** no que, xunto co concurso, existe a chamada **libre designación**<sup>44</sup>, na que a capacidade de libre elección do político<sup>45</sup> (ou do político-funcionario ou do funcionario-político) pode primar por riba doutras consideracións ou, polo menos, concorrer con elas. Disto resulta que, alén do conxunto de nomeamentos de confianza que afecta aos postos para altos cargos, existe na nosa Administración estatal un variado universo de postos ocupados por persoas que, sen pertenceren ao grupo dos legalmente definidos como tales, reciben ou poden recibir o seu nomeamento en virtude de consideracións que van máis aló da valoración estrita da súa capacidade profesional. De acordo co noso concepto de politización, e sobre todo no que se refire á *politización da carreira profesional* dos funcionarios públicos, entendemos que este conxunto de postos que a nosa lexislación denomina de libre «designación» tería que contabilizarse á hora de elaborar un mapa dos *postos dispoñibles* na AXE.

Unha vez feitas as aclaracións anteriores, agora si estamos en condicións de esbozar o devandito mapa de postos *dispoñibles* da AXE e de poñer de manifesto as dificultades para completarmos un cadro cos devanditos postos que nos permitise apreciar o seu grao real de politización.

#### 4.3. Os postos dispoñibles na Administración Xeral do Estado

Un dos argumentos xornalísticos preferidos logo da celebración dunhas eleccións xerais, sobre todo se estas provocan un cambio de partido ou partidos no goberno, é o de cantos e quen son os novos ocupantes do Executivo. Destes datos obtéñense titulares que pretenden ofrecer unha foto fixa do perfil da nova Administración, ocupada por máis ou menos «técnicos», máis ou menos mulleres, máis ou menos mocidade, etc. O problema é que case ningún destes titulares axusta as súas conclusións, polo menos as contables, a uns criterios que permitan realmente delimitar cantas persoas cesan e cantas son nomeadas tras a formación do novo Goberno. Altos cargos, nomeamentos políticos, persoal de confianza, altos funcionarios, son só algúns dos termos empregados para denominar esta zona borrosa do complexo político-administrativo do Executivo español, que aínda torna máis opaca a medida que nos movemos cara abaixo pola estrutura da pirámide administrativa. Imos lustrar o problema co seguinte exemplo.

A finais de xaneiro do 2005 unha revista dixital —*La Clave.net*— encabeza un artigo sobre a renovación da Administración do Estado logo das eleccións do 14 de marzo do 2004 co seguinte titular: «Los 15 mil cargos "cesantes" del PP tras el 14-M». No corpo da noticia dise que esta cifra podería aumentar ata os 20 000 ou 25 000 empregos, sempre, segundo o redactor, de acordo con fontes sindicais, e inclúe de xeito xeral a ministros, secretarios de Estado, directores xerais, xefes de gabinete, subsecretarios, secretarios xerais técnicos, asesores de comunicación e... secretarías! Pola mesma data, un diario económico de tirada nacional —*La Gaceta de los Negocios*— anuncia que Rodríguez Zapatero eleva o número de altos cargos en máis dun 32 %, pasando dos 259 que tiña o último Goberno Aznar aos 342 que nomea o Goberno entrante, e cifra en 408 o número de cesamentos que se produciron na Administración Xeral do Estado<sup>46</sup> desde a chegada ao poder do Partido Socialista. A efectos

de investigar a politización da Administración, non parece o mesmo traballar con 20 000 casos que con 408.

A disparatada diferenza entre ambas as dúas cifras pon de manifesto as dificultades intrínsecas ao simple procedemento de contabilizar quen son as persoas que ocupan postos na Administración estatal nos que intervén, dalgún xeito, o criterio da confianza política. Esta dificultade pódese explicar polas razóns aducidas anteriormente —confusión conceptual entre *alto cargo* e *confianza política* e utilización desta como criterio para realizar nomeamentos co fin de ocupar postos que non pertencen ao conxunto dos altos cargos a través do procedemento da *libre designación*— e colócanos fronte á ingrata tarefa de ofrecer só datos parciais que non son máis que unha aproximación á cifra real de postos *dispoñibles*.

**TÁBOA 1**  
**A ADMINISTRACIÓN DO PSOE TRAS AS ELECCIÓNS DE MARZO DO 2004.**  
**ESTIMACIÓN DE POSTOS DISPOÑIBLES NA AXE<sup>47</sup>**

<b>NOME OU CATEGORÍA DO POSTO<sup>48</sup></b>	<b>POSTOS DISPOÑIBLES</b>
SECRETARÍAS DE ESTADO	21
SUBSECRETARÍAS	44
DIRECCIÓN XERAIS	154
SUBDIRECCIÓN XERAIS	240 <sup>49</sup>
DELEGACIÓN DO GOBERNO	19 <sup>50</sup>
SUBDELEGACIÓN DO GOBERNO E DIRECCIÓN INSULARES	50 <sup>51</sup>
ORGANISMOS PÚBLICOS	222 <sup>52</sup>
AXE NO EXTERIOR	163 <sup>53</sup>
<b>TOTAL</b>	<b>913</b>

**Fonte:** elaboración propia segundo organigramas oficiais tras a aprobación dos reais decretos de modificación, reestruturación e desenvolvemento da estrutura orgánica dos departamentos ministeriais<sup>54</sup> e *La Gaceta de los Negocios* do luns 31 de xaneiro do 2005.

Tal e como se recolle na Táboa 1, o número de postos *dispoñibles*<sup>55</sup> na Administración Xeral do Estado tras a vitoria do PSOE nas eleccións xerais de marzo do 2004 sería de 913. Con todo, cómpre facer algunhas precisións respecto desta cifra co fin de xustificar a consideración de que é pouco máis que unha primeira aproximación ao número real de postos *dispoñibles*.

O primeiro que se debe sinalar para ilustrar algunha das nosas afirmacións anteriores é que, nunha táboa que pretenda mostrar o dato de postos *dispoñibles*, non só se poden contabilizar os postos para altos cargos senón tamén bastantes outros postos con titulares que non ostentan esta condición, mais que si reciben o seu nomeamento en virtude, entre outros, do criterio da confianza. Na nosa Táboa 1 é o caso das Subdireccións Xerais e das Subdelegacións do Goberno e Delegacións Insulares<sup>56</sup>, é dicir, os postos de libre designación facilmente «localizables» da AXE. A estes efectos, resulta irrelevante que o nomeamento se realice entre funcionarios de carreira<sup>57</sup>, xa que este depende do ministro, do secretario de Estado ou do director xeral ao que estea adscrita a Subdirección Xeral en cuestión, e no caso dos subdelegados e os delegados insulares, do delegado do Goberno na comunidade autó-

noma de que se trate. Xa que logo, son persoas que poden ser ou non militantes do partido no goberno, pero que se nomean de forma discrecional e, xa que logo, o seu nomeamento non só depende da valoración dos méritos e capacidades do aspirante.

Con todo, as Subdireccións Xerais e as Subdelegacións do Goberno e as Delegacións Insulares non son os únicos postos de libre *designación* na AXE. E é neste punto onde as dificultades para contabilizar *postos dispoñibles* se fan aínda maiores<sup>38</sup>. Na Táboa 1 o exemplo máis claro maniféstase nunha cifra que está e noutra que non está. Comezando por esta última, observouse que non aparecen os postos nos órganos colexiados e consultivos da Administración Xeral do Estado. Unha simple ollada aos organigramas dos departamentos ministeriais mostra a existencia duns 170 órganos desta natureza, que van desde as comisións interministeriais ata órganos tan relevantes para a execución do programa político do Goberno como o Consello Escolar do Estado, o Consello Superior de Política de Inmigración ou o Consello Superior Agrario. Cantos postos se renovan nestes órganos despois de cada cambio de goberno e con que criterios se nomea aos seus ocupantes?

A cifra que si aparece na Táboa 1 é a de postos *dispoñibles* nos organismos públicos da Administración estatal, cifra que sabemos moi inferior ao conxunto real de postos *dispoñibles* nos organismos autónomos e nas entidades públicas empresariais do Estado. Se acudimos de novo aos organigramas dos ministerios, atopamos un total de 93 organismos públicos, aos que lles habería que sumar 9 confederacións hidrográficas e 27 autoridades portuarias. Na Táboa 1 estimamos só a renovación dos presidentes destas últimas e unha media de 2 postos para cada un dos outros 93 organismos. Pero, por exemplo, se observamos o fluxo de cesamentos na Axencia Estatal da Administración Tributaria (AEAT) para o período comprendido entre abril e setembro do 2004, resulta que, ademais do director xeral, o novo Goberno nomeou outras 32 persoas en postos que, por descontado, inclúen non só as direccións dos departamentos da AEAT, senón tamén as subdireccións xerais e as delegacións provinciais.

A AEAT é precisamente un bo exemplo da importancia da distinción conceptual que quixemos manter neste traballo entre *nomeamentos de confianza* e *postos dispoñibles*. Estes últimos remítennos a unha posición concreta que existe, de feito, na organización administrativa, e coñecer o seu número é imprescindible para estimar os niveis potenciais de politización dunha administración determinada. Xa que logo, **o concepto de posto *dispoñible* fai referencia a un posto da Administración potencialmente «politizable», non actualmente politizado.** Pola súa banda, a superposición do criterio de confianza aos de mérito e capacidade para renovar as persoas que teñan que ocupar eses postos pódese producir ou non, o cal, pola súa vez, vainos dar unha medida da renovación de persoal que o novo partido no goberno fai ou non fai, é dicir, do **grao real de politización da Administración que realiza un determinado Goberno.** Por exemplo, entre as 32 persoas que son cesadas na AEAT no período consultado só hai 14 delegados especiais en comunidades autónomas e provincias, co cal, e supoñendo que non se produciron máis nomeamentos con posterioridade, habería moitos máis postos dispoñibles (polo menos un por comunidade autónoma e un por provincia) que nomeamentos de confianza efectivamente realizados. Outro exemplo ofrécenolo a renovación dos titulares das misións diplomáticas españolas, xa que en xaneiro do 2005 o Goberno só fixera 54 dos 163 nomeamentos posibles para o posto de embaixador.

Xa que logo, e de acordo co concepto de politización empregado neste traballo, calquera conclusión sobre os niveis de politización da nosa Administración estatal pasaría polo coñece-

mento exacto do número de postos a disposición do partido ou partidos gobernantes e polo dos criterios cos que se producen os nomeamentos para ocupar estes postos, xa que, ademais, o número de nomeamentos efectivamente realizados só é relativo. Segundo estimacións de Jiménez Asensio (1992) para a Administración estatal española, e con datos de finais dos 80 e principios dos 90, o cociente de alto cargo/funcionario era de 1 por cada 1857 empregados públicos. Con todo, Jiménez Asensio non contabiliza o total de postos *dispoñibles*, senón unicamente postos para altos cargos (incluíndo membros de gabinetes e asesores) e nunha Administración estatal considerablemente máis grande que a que temos na actualidade, o que razoablemente o leva a concluír que «la Administración del Estado ofrece [...] un grado de politización que se puede calificar de relativo»<sup>59</sup>. Se temos en conta que o proceso de descentralización polo que pasou o sistema político español nos últimos 30 anos reduciu o número de persoas ao servizo da Administración Xeral do Estado a 289 421<sup>60</sup> e facemos os cálculos coa cifra dos 219 altos cargos que ocupan os órganos superiores (nivel secretarios de Estado) e directivos (nivel subsecretario e director xeral), resulta que o cociente alto cargo/empregado público é de 1 por cada 1321. Con todo, esta cifra descende drasticamente a 317 se facemos os cálculos só coa estimación de postos *dispoñibles* que aparece na Táboa 1.

As diferenzas anteriores poñen de manifesto as dificultades para determinar o grao real de politización da AXE. Se ben a súa politización estrutural e funcional está, e pode seguir estando, ben documentada, apenas sabemos nada da politización que afecta a carreira profesional dos funcionarios públicos, nin cantos son nin como se realizan os nomeamentos nos seus órganos consultivos e colexiados. Como demostramos, só con considerar como dispoñibles todos aqueles postos que aparecen na Táboa 1, o cociente que nos podería dar unha medida aproximada dos niveis potenciais de politización da Administración estatal descende de xeito patente.

## 5. CONCLUSIONES

O chamado mito da separación entre Administración e política atópase no centro dun dos debates máis apaixonantes no estudo das administracións públicas. Procedente das ideas políticas que sustentan o concepto de goberno nas revolucións burguesas e das primeiras formulacións teóricas sobre a administración moderna, a súa análise foi obxecto de diversas interpretacións durante o último século, ata chegar ata a ser motivo da recente polémica que resumimos neste traballo. Desacreditada por algúns como teoría para explicar a relación entre Administración e política, aquí sostívose que a idea da separación entre ambas as dúas esferas é aínda útil para describir o ser e o deber ser da devandita relación, xa que só esta separación permite seguir a defender a neutralidade política dos funcionarios como un dos principios organizadores das administracións públicas modernas.

O argumento anterior permitiunos definir un concepto de politización no que á palabra *política* se lle atribúe o que consideramos como o seu único significado posible neste contexto. Así, entendemos que a idea de politización das administracións públicas ten que facer referencia necesariamente á implicación, non da política en xeral, senón dos partidos políticos en particular, en estruturas, funcións ou carreiras consideradas por cada sistema político como propias da Administración e Función Públicas. Esta definición permite ademais facer unha distinción teórica entre tres tipos distintos de politización, como son o estrutural, o funcional e o persoal.

Con todo, unha cousa é a definición do concepto e outra ben distinta o grao en que a politización se manifesta en cada sistema político-administrativo. Tomando como exemplo o



caso da Administración Xeral do Estado español logo das eleccións xerais de marzo do 2004, tratamos de mostrar as dificultades para «medir» o grao da politización do noso sistema se o que temos que contabilizar é o número real de postos *dispoñibles*, é dicir, todos aqueles postos sobre os que o partido ou partidos no poder **poden** exercer algunha influencia. Se ben o feito de coñecer esta cifra nos indicaría, polo menos, o potencial de politización da AXE, só a confirmación da utilización do criterio político para prover estes postos nos advertiría da politización real dos que aquí se denominaron *postos dispoñibles*. Esta dificultade explica por que a proverbial politización da AXE, analizada por autores como Alba<sup>61</sup> e Parrado<sup>62</sup>, non puido transcender o universo dos postos legalmente considerados como *altos cargos*, ao igual que ocorre, por certo, na maioría das análises recentes sobre a politización de administracións públicas. Estas análises céntranse maioritariamente nos distintos tipos de politización na cúpula das súas respectivas administracións públicas, mentres que nos niveis administrativos inferiores —sobre todo no caso da politización da carreira profesional— as evidencias son moito máis difíciles de atopar.

Se consideramos que os argumentos anteriores nos sitúan fronte a un dilema, teremos que elixir entre seguir utilizando un concepto limitado de politización, e referilo unicamente á cúpula das estruturas político-administrativas do Executivo, ou conformarnos con analízalo empiricamente de xeito limitado. Se non é así, e xa que difícil non quere dicir imposible, teremos que seguir reflexionando sobre os métodos que nos permitan coñecer a politización das administracións públicas en toda a súa extensión

## Notas

- 1 A primeira versión deste traballo foi presentada nas «Jornadas de Estudio sobre Gobernanza: ¿Quién gobierna? La nueva gobernanza en las administraciones públicas actuales», celebradas na Universidade do País Vasco os días 27 e 28 de xuño do 2007.
- 2 PETERS, B. J. e J. Pierre (eds.). 2004. *Politicization of the civil service in comparative perspective*. Londres: Routledge (284).
- 3 OLÍAS DE LIMA, B. 2001. «La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública», en B. Olías de Lima (ed.). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall (26).
- 4 ROMÁN MASEDO, L. 2001a. «La cultura organizativa y la ética pública», en B. Olías de Lima (ed.). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall.
- 5 DERLIEN, H.-U. 1996. «Politization of bureaucracies in historical and comparative perspective», en B. Guy Peters e B. A. Rockman (eds.). *Agenda for Excellence. Administering the State 2*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers (152).
- 6 ROUBAN, L. 2005. «Politicization of the civil service», en B. G. Peters e J. Pierre (eds.). *Handbook of Public Administration*. Londres: Sage (310).
- 7 PETERS, B. G. e J. Pierre, 2004: 1.
- 8 ROUBAN, L., 2005: 310.
- 9 Non sendo esta unha análise sobre a politización actual da Administración central española, é importante explicar que a elección do cambio de goberno que se produce tras as eleccións xerais do 2004 débese a que este é o máis recente no que se produce, ademais, un cambio de partido no goberno. Nestas circunstancias, a aparición de noticias sobre a renovación do persoal político é moito máis frecuente que tras unha vitoria electoral sen cambio de partido. Serán precisamente esas noticias as que van servir como punto de partida para apoiaren os nosos argumentos sobre a utilización errónea de determinados conceptos e a necesidade de refinalos para profundar no coñecemento da politización das nosas administracións públicas.
- 10 ROMÁN MASEDO, L. 1997b. «Política y Administración. Algunas notas sobre el origen y la evolución del debate teórico», *Revista de Estudios Políticos* 98 (115-135); ROMÁN MASEDO, L. 2001b. «El control político de la Administración: planteamiento teórico», en J. Matas (ed.). *El control político de la Administración*. Barcelona: ICPS.
- 11 Para unha análise dalgúns destes estudos, pódese consultar ROMÁN MASEDO, L. 2000. *Las élites político-administrativas en las democracias occidentales*. Servizo de Publicacións da Universidade da Coruña, e a bibliografía que alí aparece. Para un repaso das achegas clásicas sobre o tema, pódense consultar as contribucións de Svava e Overeem que figuran na bibliografía deste traballo.



- 12 SVARA, J. 1998. «The politics-administration dichotomy model as aberration», en *Public Administration Review* 58 (51-57); SVARA, J. 1999. «Complementarity of politics and administration as a legitimate alternative to the dichotomy model», *Administration & Society* 30 (676-705); SVARA, J. 2001. «The myth of the dichotomy: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration», *Public Administration Review* 61 (176-183); e SVARA, J. 2006. «Complexity in political-administrative relations and the limits of the dichotomy concept», *Administrative Theory & Praxe* 28 (121-139).
- 13 Cómpre sinalar que James Svara apenas menciona a Weber nos seus catro traballos máis recentes sobre este asunto, e nin sequera inclúe a súa obra na bibliografía de ningún dos catro.
- 14 OVEREEM, P. 2005. «The value of the dichotomy: politics, administration, and the political neutrality of administrators», *Administrative Theory & Praxe* 27 (322).
- 15 WEBER, M. 1981. *El político y el científico*. Madrid: Alianza (115). De feito, a existencia destes dous tipos de actores está directamente relacionada con outras dúas cuestións de vital importancia para o funcionamento da democracia representativa, como son a orixe da lexitimidade para intervir no proceso de elaboración de políticas e, por extensión, os tipos de responsabilidade esixible a políticos e funcionarios (ROMÁN MASEDO, L., 2001a, 2001b e 2005).
- 16 OVEREEM, P. 2006. «In defense of the dichotomy: a response to James H. Svara», *Administrative Theory & Praxe* 28 (143).
- 17 PETERS, B. e J. Pierre, 2004: 2.
- 18 Por certo, tamén sabemos que nos altos chanzos das xerarquías administrativas existe un conxunto de actores dunha natureza que foi denominada por algúns autores como «híbrida», é dicir, actores que manifestan pautas de actitude metade «políticas», metade «burocráticas». Este punto non é tan relevante para o noso argumento, xa que cómpre lembrar que a figura do *political bureaucrat* se describe orixinalmente en investigacións empíricas dentro dun enfoque condutista que non é obxecto de análise aquí (para unha revisión da bibliografía que analiza esta figura, pódese consultar en ROMÁN MASEDO, L., 2000, en especial a páxina 25 e seguintes. Máis recentemente, algúns autores revisaron as súas conclusións iniciais sobre a evolución da figura do *political bureaucrat*, como é o caso de Aberbach e Rockman no artigo de 1997 citado na bibliografía deste traballo).
- 19 ROUBAN, L., 2005: 11.
- 20 ROUBAN, L., 2005: 311, e todos os autores que cita. De feito, Rouban afirma que un dos problemas ao que se enfronta o investigador cando trata o tema da politización é «the lack of a precise definition, not of politicization this time, but of the civil service». Véxase tamén MOULIN, L. 1975. «The politicization of public administration in Belgium», en Mattei Dogan (ed.). *The mandarins of Western Europe. The political role of top civil servants*. Nova York: Sage.
- 21 PETERS, B. G. e J. Pierre, 2004: 1-4. Estes autores definen a politización como «the substitution of political criteria for merit-based criteria in the selection, retention, promotion, rewards and disciplining of members of the public service».
- 22 DERLIEN, H.-U., 1996: 149-150.
- 23 DERLIEN, H.-U., 1996: 149.
- 24 DERLIEN, H.-U., 1996: 149.
- 25 ROUBAN, L., 2005: 311: «a politización pode estenderse máis aló da administración central propiamente dita e alcanzar a todo o sector público, afectando a empresas públicas, axencias cun status legal mal definido ou mesmo a corporacións e institucións que manteñan unha relación contractual co goberno».
- 26 Desde logo, non ten por que ser suficiente.
- 27 Insístese en que se trata dunha distinción teórica, xa que é posible que os tres tipos de politización aparezan combinados dalgún xeito na realidade das distintas administracións públicas.
- 28 Para unha análise xurídica do concepto de confianza política, pódese consultar o xa clásico traballo de MORELL OCAÑA, L. 1994. *El sistema de la confianza política en la administración pública*. Madrid: Civitas, en especial os capítulos primeiro e segundo referidos á Administración do Estado.
- 29 DERLIEN, H.-U. (1996) e G. B. Peters e J. Pierre (2004) denominan «estrutural» a este tipo de politización, pero cremos que o termo «funcional» se axusta mellor ao concepto de politización proposto, xa que a creación de gabinetes non politiza estruturas senón funcións administrativas.
- 30 BAENA DEL ALCÁZAR, M. 2005. *Manual de Ciencia de la Administración*. Madrid: Síntesis (138).
- 31 PETERS, B. G. e J. Pierre, 2004: 2; e DERLIEN, H.-U., 1996.
- 32 Así se pon de manifesto, por exemplo, nas contribucións ao libro editado por Peters e Pierre, que aparece na bibliografía deste traballo.
- 33 DERLIEN, H.-U., 1996: 153.
- 34 ALBA, C. 2001. «Bureaucratic politics in Spain. A long lasting tradition», en B. G. Peters e J. Pierre (eds.). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Londres/Nova York: Routledge/ECPR; PARRADO, S. «Civil Service in Spain: a career system without career perspectives», comunicación presentada na conferencia «Status and role of top civil servants in Europe today», celebrada en Amiens, Francia (dispoñible en <http://www.uned.es/113016/archivos/comunicaciones.htm>); e PARRADO, S. 2004. «Politicization of the Spanish civil service. Continuity in 1982 and 1996», en B. G. Peters e J. Pierre (eds.). *Politicization of the civil service in comparative perspective*. Londres: Routledge.
- 35 MANIN, B. 1998. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- 36 Lembremos, con todo, que as Cortes Xerais tamén teñen competencia para realizaren os nomeamentos dalgúns cargos como, por exemplo, o Defensor do Pobo, os Vogais do Consello Xeral do Poder Xudicial ou os conselleiros do Ente Público de Radiotelevisión Española.
- 37 ROMÁN MASEDO, L., 2001b: 21.

- 38 LLORENTE, J. e C. Polo. 2002. «El personal al servicio de las APE», en J. Crespo e G. Pastor (coord.). *Administraciones Públicas Españolas*. Madrid: McGraw Hill (305).
- 39 Lei 5/2006, de 10 de abril, de regulación dos conflitos de intereses dos membros do Goberno e dos altos cargos da Administración Xeral do Estado (BOE do 11 de abril). Esta lei amplía o catálogo de postos considerados como «altos cargos» na AXE respecto da lei de incompatibilidades de 1995, pero este feito non altera en substancia o noso argumento, a saber, que o concepto de alto cargo é de natureza xurídica.
- 40 Véxanse as citas bibliográficas da nota 32.
- 41 Agás no caso dos asesores dos gabinetes que teñen o nivel de subdirector xeral.
- 42 ROMÁN MASEDO, L. 1997a. *Funcionarios y función pública en la transición española*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; e PARRADO, S. 1996. *Las élites de la Administración estatal (1982-1991)*. Estudio General y pautas de reclutamiento. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- 43 Véxase ROMÁN MASEDO, L., 1997: 64 e ss.
- 44 Durante a elaboración deste traballo, foi aprobado o Estatuto Básico do Empregado Público (Lei 7/2007, do 12 de abril) no que, como na lexislación anterior, se recolle a figura da libre designación como procedemento de provisión de postos de traballo do persoal funcionario de carreira.
- 45 Ou *apreciación discrecional*, como reza a letra da lei (Lei 7/2007, do 12 de abril, artigo 80.1).
- 46 Inclúe Organismos Públicos, delegados do Goberno e embaixadores.
- 47 Para elaborar esta táboa empregamos os datos correspondentes aos seis primeiros meses logo do cambio de goberno de marzo do 2004 (véxase nota 8). Cómpre sinalar aquí que o feito de que estea no goberno un ou outro partido non modifica substancialmente o noso argumento, xa que só se trata de cifras obtidas tras unha primeira aproximación e que ben poderían corresponder a cambios de goberno anteriores. O noso interese non radica tanto en ofrecerlle ao lector cifras exactas como en poñer de manifesto a magnitude do problema.
- 48 Para os postos de secretario de Estado, subsecretario e director xeral contabilizáronse tamén os asimilados, é dicir, todos os da mesma categoría, independentemente do nome que reciban no organigrama do departamento ministerial. Así, por exemplo, no nivel de secretario de Estado inclúense os postos de director do gabinete do presidente do Goberno, secretario xeral da Presidencia do Goberno e director da Oficina Económica do Goberno.
- 49 Segundo se publica en *La Gaceta de los Negocios* do luns 31 de xaneiro do 2005. Trátase só dunha estimación.
- 50 17 comunidades autónomas e as cidades autónomas de Ceuta e Melilla.
- 51 43 provincias de comunidades autónomas pluriprovinciais e 7 directores insulares segundo o RD 617/1997 do 25 de abril de subdelegados do Goberno e directores insulares da Administración Xeral do Estado.
- 52 Estimación propia segundo os organigramas dos ministerios tal e como se explica na páxina seguinte.
- 53 Segundo información aparecida en *La Gaceta de los Negocios* do luns 31 de xaneiro do 2005.
- 54 Por razóns de espazo, a relación dos devanditos decretos foi suprimida deste traballo.
- 55 Insistimos en que se trata de postos e non de nomeamentos.
- 56 De feito, o uso indiscriminado do sistema de provisión de postos mediante libre designación, que é o caso das subdireccións xerais e postos asimilados, xa foi considerado entre os especialistas españois como unha forma de politizar a administración (MESA DEL OLMO, A. 2000. *Administración altos cargos de la Comunidad Autónoma Vasca*. Madrid: CIS (17)), aínda que nalgúns casos só se considere como «politización relativa» (MATAS DALMASES, J. 1996. *Las elites políticas de la administración. Los altos cargos de la Generalitat de Cataluña*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya (37)). Pola súa banda, os propios representantes sindicais dos empregados públicos consideran esta modalidade de provisión de postos de traballo como unha forma máis de politización da Administración. Véxanse se non as declaracións dos devanditos representantes tras a sinatura dun acordo co conselleiro de Presidencia da Xunta de Galicia para reducir á metade os postos de libre designación da Administración autonómica galega (*La Voz de Galicia*, 28 de xaneiro do 2008).
- 57 Ao fin e ao cabo, este requisito tamén é necesario para o nomeamento da maioría dos altos cargos da AXE.
- 58 Neste sentido, a inexistencia dunha única publicación dentro da AXE na que se recollan as Relacións de Postos de Traballo de todos os departamentos ministeriais, incluídos os seus organismos autónomos —extremo confirmado á autora deste traballo pola Dirección Xeral da Función Pública do Ministerio de Administracións Públicas—, complica extraordinariamente, malia que desde logo non imposibilita, o acceso á información imprescindible para medir o seu grao de politización.
- 59 De xeito paradoxal, nunha Administración tradicionalmente politizada, segundo reconece o propio Jiménez Asensio, como é a Administración federal estadounidense, só 9051 postos, dun total de 2 720 000 empregados públicos, estaban reservados a nomeamentos políticos tras a segunda vitoria de Bush, o cal arroxa unha cifra de algo máis de 300 000 empregos públicos por cada posto de nomeamento político (<http://usinfo.state.gov/special/Arquive2005Feb07-100913.html>), cifra que aumentaría considerablemente se só contabilizásemos os nomeamentos presidenciais que requiren confirmación do Senado, é dicir, os nomeamentos para postos na cúpula da Administración federal.
- 60 AXE, entidades públicas empresariais e organismos públicos con réxime específico, segundo datos do *Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas* de xullo do 2007.
- 61 ALBA, C., 1999.
- 62 PARRADO, S., 2001 e 2004.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBA, C. 2001. «Bureaucratic politics in Spain. A long lasting tradition», en B. G. Peters e J. Pierre (eds.). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Londres/Nova York: Routledge/ECPR.
- ABERBACH, J. D. e B. A. Rockman. 1997. «Back to the future? Senior federal executives in United States», *Governance* 10 (323-349).
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. 2005. *Manual de Ciencia de la Administración*. Madrid: Síntesis.
- CRESPO, J. e G. Pastor (coord.). 2002. *Administraciones Públicas Españolas*. Madrid: McGraw Hill.
- DERLIEN H.-U. 1996. «Politization of bureaucracies in historical and comparative perspective», en B. G. Peters e B. A. Rockan (eds.). *Agenda for Excellence. Administering the State 2*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- DOGAN, M. (ed.). 1975. *The mandarins of Western Europe. The political roles of top civil servants*. Nova York: Sage.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. 1992. «Política y Administración: los puestos de designación política en las administraciones públicas», *Revista Vasca de Administración Pública* 32 (73-101).
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. e A. Mesa del Olmo. 1933. *La libre designación en la función pública vasca*. Bilbao: Manu Robles-Arangiz Institutua.
- LLORENTE, J. e C. Polo. 2002. «El personal al servicio de las APE», en J. Crespo e G. Pastor (coord.). *Administraciones Públicas Españolas*. Madrid: McGraw Hill.
- MANIN, B. 1998. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- MATAS DALMASES, J. 1996. *Las élites políticas de la administración. Los altos cargos de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- 2001 (ed.). *El control político de la Administración*. Barcelona: ICPS.
- MESA DEL OLMO, A. 2000. *Administración y altos cargos de la Comunidad Autónoma Vasca*. Madrid: CIS.
- MORELL OCAÑA, L. 1994. *El sistema de la confianza política en la administración pública*. Madrid: Civitas.
- MOULIN, L. 1975. «The politicization of public administration in Belgium», en M. Dogan (ed.). *The mandarins of Western Europe. The political role of top civil servants*. Nova York: Sage.
- OLÍAS DE LIMA, B. 2001. «La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública», en B. Olías de Lima (ed.). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall.
- 2001. *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall.
- OVEREEM, P. 2005. «The value of the dichotomy: politics, administration, and the political neutrality of administrators», *Administrative Theory & Praxe* 27 (311-329).
- 2006. «In defense of the dichotomy: a response to James H. Svara», *Administrative Theory & Praxe* 28 (140-147).
- PARRADO, S. 1996. *Las élites de la Administración estatal (1982-1991). Estudio General y pautas de reclutamiento*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- 2001. «Civil Service in Spain: a career system without career perspectives», comunicación presentada na conferencia «Status and role of top civil servants in Europe today», celebrada en Amiens, Francia. Disponible en <http://www.uned.es/113016/archivos/comunicaciones.htm>.
- 2004. «Politicization of the Spanish civil service. Continuity in 1982 and 1996», en B. G. Peters e J. Pierre (eds.). *Politicization of the civil service in comparative perspective*. Londres: Routledge.
- PETERS, B. G. 1993. «Searching for a role: the civil service in American democracy», *International Political Science Review* 14 (373-386).
- PETERS, B. G. e J. Pierre (eds.). 2001. *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Londres/Nova York: Routledge/ECPR.
- 2004. «Politicization of the civil service. Concepts, causes and consequences», en B. G. Peters e J. Pierre (eds.). *Politicization of the civil service in comparative perspective*. Londres: Routledge.
- 2004. *Politicization of the civil service in comparative perspective*. Londres: Routledge.
- 2005. *Handbook of Public Administration*. Londres: Sage.
- PETERS, B. G. e B. A. Rockman (eds.). 1996. *Agenda for Excellence. Administering the State 2*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- ROMÁN MASEDO, L. 1997a. *Funcionarios y función pública en la transición española*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- 1997b. «Política y Administración. Algunas notas sobre el origen y la evolución del debate teórico», *Revista de Estudios Políticos* 98 (115-135).
- 2000. *Las élites político-administrativas en las democracias occidentales*. A Coruña: Servizo de Publicacións da Universidade da Coruña.
- 2001a. «La cultura organizativa y la ética pública», en B. Olías de Lima (ed.). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall.
- 2001b. «El control político de la Administración: planteamiento teórico», en J. Matas (ed.). *El control político de la Administración*. Barcelona: ICPS.
- 2005. «La responsabilidad pública en un contexto de cambio», *Sistema* 184-185 (141-159).
- ROUBAN, L. 2005. «Politicization of the civil service», en B. G. Peters e J. Pierre (eds.). *Handbook of Public Administration*. Londres: Sage.
- SVARA, J. H. 1998. «The politics-administration dichotomy model as aberration», *Public Administration Review* 58 (51-57).
- 1999. «Complementarity of politics and administration as a legitimate alternative to the dichotomy model», *Administration & Society* 30 (676-705).
- 2001. «The myth of the dichotomy: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration», *Public Administration Review* 61 (176-183).
- 2006. «Complexity in political-administrative relations and the limits of the dichotomy concept», *Administrative Theory & Praxe* 28 (121-139).
- WEBER, M. 1981. *El político y el científico*. Madrid: Alianza.

# Símbolos relixiosos e deber de neutralidade estatal: o suposto dos crucifixos nas aulas como escusa para aproximarse á relación entre relixión e Estado



**&** *Resumo/Abstract: A relación entre relixión e Poder Público —ou confesións relixiosas e Estado, como se prefira— non é unha cuestión de resposta sinxela. Durante séculos representou un problema social e político. Na actualidade segue a ser un dos temas máis espiñosos ao que lexisladores e tribunais deben enfrontarse. A xurisprudencia do Tribunal Supremo dos Estados Unidos resulta extremadamente clarificadora do camiño que outros países poderían seguir, como é o caso de España, dado que o devandito tribunal estivo afrontando durante décadas esa cuestión, guiado sempre polo principio de libre elección e o deber de neutralidade estatal. Agora que a polémica volve formularse entre nós a raíz da presenza de certos símbolos relixiosos en ámbitos públicos (crucifixos en escolas públicas), semella útil volver sobre ela.&*

**&** *Palabras clave: Liberdade relixiosa, poder público, deber de neutralidade estatal, crucifixos en escolas públicas, xustiza constitucional, xurisprudencia norteamericana sobre liberdade relixiosa, Lemon Test*



## 1. UN ASUNTO PENDENTE?

### 1.1. A relación entre a Igrexa Católica e o Estado: unha espita aberta para os Constituíntes

O Constituínte español tivo que abordar catro «espitas abertas», catro puntos concretos nos que o consenso, máis ca difícil, era practicamente imposible, por manterse respecto a eles posturas irreconciliables ou de moi difícil reconciliación. Nestes catro puntos o compromiso, as cesións e os acordos foron arduos e, sobre todo, incertos no seu devir futuro.

Esas catro espitas eran: a) a cuestión territorial; b) a opción entre Monarquía ou República; c) a posición que correspondería ao Exército e d) a posición que tería que ocupar a Igrexa Católica na nova orde.

Unha sentenza do 14 de novembro do 2008 ordenando a retirada dos crucifixos e outros símbolos relixiosos dunha escola pública obríganos a cuestionarnos, unha vez máis, trinta anos de fráxil calma aparente en materia relixiosa. Todo parecía indicar que a posición da Igrexa Católica na democracia española estaba resolta —pacificada<sup>1</sup>— nos seus aspectos básicos, en parte debido aos Acordos coa Santa Sé e en parte debido á Lei orgánica de liberdade relixiosa<sup>2</sup>, aínda que non poden ser pasados por alto os críticos que cuestionan non xa a utilidade ou conveniencia de tales acordos, senón mesmo a súa constitucionalidade<sup>3</sup> ou o pouco conveniente réxime dos acordos adoptados polo Estado español coas denominadas confesións minoritarias<sup>4</sup>.

Talvez a espita relixiosa siga aberta. Se cadra o problema de fondo non sexa a posición concreta que corresponde á Igrexa Católica, formulación dun localismo e continxencia preocupantes que —malia que é certo que influíron directamente na redacción do artigo 16 CE— ocultan o verdadeiro problema, antigo e de resposta complexa: as relacións entre Poder Público e confesións relixiosas ou, se se prefire, a posición que o fenómeno relixioso debe ocupar nun Estado democrático de Dereito que opta, como non podía ser doutro xeito, pola aconfesionalidade ou a laicidade.

Este tema é, non unha espita aberta para o Constituínte español, senón un tema eterno ao que democracias antigas que teñen na súa orixe fundacional mesmo a liberdade relixiosa como pedra angular levan séculos intentando, sen éxito, dar unha solución que contente a todos os sectores, que satisfaga todas as posturas e que remate, sequera temporalmente, o asunto sen fisuras, incoherencias ou contradicións. Malia todo, a súa experiencia, dilatada e meditada, ofrece claves que poden ser de vital utilidade nestes tempos e sobre as que volveremos máis adiante.

### 1.2. O recente caso dos crucifixos nas aulas españolas: unha contenda reavivada, un tema difícil e eterno

A polémica non é nova nin exclusiva de España. A presenza de todo tipo de símbolos relixiosos na esfera pública atopa protectores e detractores.

Esta vez tocoulles aos crucifixos expostos nas aulas dos colexios públicos españois, pero xa con anterioridade, a finais de maio do 2008, unha proposta presentada no Congreso dos Deputados por Esquerda Unida para que se retirasen certos símbolos relixiosos de actuacións netamente públicas (como o crucifixo da mesa do Palacio da Zarzuela ante o que toman posesión e xuran ou prometen o cargo presidente e ministros) foi rexeitada entre a unidade dos restantes partidos políticos e o debate social.

Aínda que coñecemos, a mediados de novembro, a Sentenza do Xulgado do Contencioso-Administrativo N.º 2 de Valladolid, núm. 28/2008 do 14 de novembro, ordenando a retirada dos crucifixos do Colexio Público Macías Picavea, o «caso do crucifixo nas aulas» trae causa dunha sentenza anterior, a Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Castela e León, Valladolid, Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, núm. 1617/2007, do 20 de setembro.

Nesta primeira sentenza, non demasiado interesante desde o punto de vista dos dereitos fundamentais e, en concreto, a liberdade relixiosa, os fundamentos de Dereito entretéñense en disquisicións en torno á lexitimación procesal das partes que interveñen (Junta de Castilla y León<sup>5</sup>, dunha parte, e a Asociación Cultural Escuela Laica<sup>6</sup> de Valladolid, doutra), á non sempre ortodoxa actuación procesal das partes litigantes e á normativa aplicable ao caso para determinar o órgano competente para resolver tan comprometido asunto.

De maior relevancia para a cuestión aquí abordada resulta o FX7.º da sentenza 1617/2007. Entende o Tribunal que o mantemento de símbolos relixiosos nun centro de ensino público non é un acto de simple xestión do mobiliario ou do equipamento material do centro e ten, pola contra, transcendencia pedagóxica.

A continuación, no FX8.º, elude entrar na cuestión verdadeiramente interesante, a de se a presenza de símbolos relixiosos nos colexios públicos vulnera os artigos 16 e 27 CE e a de se se produciu ou non unha progresiva secularización dos símbolos relixiosos, para limitarse a afirmar que o mantemento, colocación ou retirada dun símbolo relixioso está en intrínseca relación co contorno escolar e as circunstancias concretas do alumnado, de xeito que a decisión sobre tales actuacións debe residenciarse no Consello Escolar do Centro, de conformidade co marco competencial deseñado polo lexislador estatal.

Sorprende, no entanto, que no FX9.º o Tribunal se interne en cuestións que acaba de eludir para non se pronunciar sobre a procedencia ou improcedencia da retirada dos crucifixos das aulas. Apunta que a retirada de todo símbolo relixioso dun colexio público, por mor do principio de liberdade relixiosa e da declaración de aconfesionalidade do Estado, non é a única solución posible<sup>7</sup>. Esgrije como argumentos a favor desta postura a sensibilidade pola diversidade relixiosa dos cidadáns mostrada polo Estado e a Administración, en xeral, noutros ámbitos da actividade pública, tales como o hospitalario ou o penitenciario.

Semella esquecer o Tribunal que tanto en centros penitenciarios coma en hospitais a mobilidade dos internos se atopa limitada ou totalmente restrinxida e que, nese caso, o Estado, neutral en materia relixiosa, pero tamén garante dos dereitos fundamentais, está obrigado a facilitar o goce dun dereito en condicións de absoluta igualdade, pois doutro xeito a súa neutralidade se tornaría obstáculo ao goce da liberdade relixiosa. Tamén alude a «símbolos conformes con las creencias de la totalidad de los alumnos», sen ter en conta que cando de dereitos fundamentais se trata, en primeiro lugar, non é cuestión de números nin de maiorías, como moito de respecto ás minorías e, en segundo lugar, en materia de liberdade relixiosa, con independencia das crenzas relixiosas dos alumnos e as súas familias, o Estado ten un claro deber de neutralidade.

Para concluír, o FX10.º e, correlativamente, o fallo entenden que a competencia para resolver tal asunto corresponde ao Consello Escolar de cada centro, sen prexuízo da revisión en vía administrativa. Toda revisión adoptada por un centro escolar será revisable en vía administrativa ante a Dirección Provincial de Educación, ante a Delegación Territorial ou ante os órganos centrais da Junta de Castilla y León, segundo o caso.



Ante esta resposta por parte dos Tribunais, a cuestión volvéuselle formular ao Consello Escolar do Centro. O asunto da retirada dos crucifixos das aulas e espazos comúns, novamente xudicializado, obtivo agora unha resolución de fondo por parte do Xulgado do Contencioso-Administrativo N.º 2 de Valladolid. A súa sentenza núm. 28/2008 do 14 de novembro é estimatoria das peticións da parte actora, a Asociación Cultural Escuela Laica de Valladolid, debendo salientarse que o Ministerio Fiscal evacuara o trámite de alegacións no sentido de interesar a estimación da demanda.

Logo de rexeitar alegacións de non esgotamento da vía administrativa previa e litispendencia esgrimidas pola parte demandada e afirmar que tamén os menores son titulares de dereitos fundamentais, o Xulgado do Contencioso detense en salientar que a educación é especialmente sensible á liberdade relixiosa, pois, na fase de formación da personalidade dos mozos, «la enseñanza influye decisivamente<sup>8</sup> en su futuro comportamiento respecto de creencias e inclinaciones, condicionando sus conductas dentro de una sociedad que aspira a la tolerancia de otras opiniones e ideales» que non necesariamente teñen por que coincidir cos propios<sup>9</sup>.

No suposto axuizado, a presenza de símbolos relixiosos nas aulas e dependencias comúns do centro educativo público non forma parte do ensino da Relixión Católica; tampouco pode considerarse un acto de proselitismo a existencia destes símbolos ou, polo menos, non pode considerarse acreditado que sexa esta a finalidade da presenza dos símbolos relixiosos, se se parte do concepto de proselitismo como actividade deliberada de convencer do propio credo e facer novos adeptos. Agora ben, sendo certo isto último, si se considera, no entanto, que a presenza de símbolos relixiosos nas aulas e dependencias comúns do centro educativo público no que se imparte ensino a menores que se atopan en plena fase de formación da súa personalidade vulnera os dereitos fundamentais contemplados nos artigos 14 e 16.1 e 3 CE<sup>10</sup>.

Afirma a sentenza que a aconfesionalidade implica unha visión máis esixente da liberdade relixiosa, pois esixe a neutralidade do Estado fronte ás distintas confesións e, máis en xeral, ante o feito relixioso. Ningún cidadán debería sentir que, por motivos relixiosos, o Estado lle é máis ou menos próximo que aos seus concidadáns. O crucifixo non perdeu as súas connotacións relixiosas, malia que poida ter outras. A presenza destes símbolos nas zonas comúns dun centro educativo público, no que reciben educación menores de idade en plena fase de formación da súa vontade e intelecto, pode provocar neles o sentimento de que o Estado está máis próximo á confesión coa que gardan relación os símbolos presentes no centro público que a outras confesións respecto das que non está presente símbolo ningún, co que «el efecto que se produce, o puede producirse, con la presencia de los símbolos religiosos es la aproximación a la confesión religiosa representada en el centro por considerar que es la más próxima al Estado y una forma de estar más próximo a este».

A sentenza do 14 de novembro do 2008 non é firme e a Junta de Castilla y León xa anunciou a súa vontade de recorrerla alegando os seguintes argumentos<sup>11</sup>: a) a presenza de símbolos relixiosos noutros ámbitos da vida pública non foi cuestionada, nin a súa constitucionalidade foi posta en interdicto, pois, ao seu entender, non vulnera os dereitos fundamentais e as liberdades públicas consagradas pola CE; b) a sentenza do xulgado do contencioso é contraria ao acordo do Consello Escolar do centro en cuestión, órgano competente para resolver, segundo a sentenza do TSX do 20 de setembro do 2007.

Soamente cabe agardar. A argumentación xurídica da sentenza que se pretende recorrer podería ter afondado máis na cuestión, máxime tendo en conta a súa transcendencia. Os argumentos anunciados pola Junta de Castilla y León non parecen excesivamente sólidos:

a) Respecto á presenza de símbolos relixiosos noutros ámbitos da vida pública cabe responder que 1.º) nalgúns casos as circunstancias poden ser distintas e por tanto estar xustificada a devandita presenza, e 2.º) noutros casos podería ser que fose igual de cuestionable e contraria ao deber de neutralidade do Estado como semella ser a presenza de crucifixos nas escolas;

b) Respecto á competencia do Consello Escolar para decidir sobre este tipo de asuntos, supostamente sinalada pola STSX do 20 de setembro do 2007, a Junta semella esquecer que esa mesma sentenza engade que os acordos do Consello Escolar son revisables en vía administrativa e estes actos administrativos, pola súa vez, recorribles ante os tribunais, con máis razón habendo, como hai neste caso, dereitos fundamentais de por medio.

Acerta a Junta, sen embargo, ao expresar o seu desexo de obter «un mismo criterio» a aplicar en todos os colexios da Comunidade de Castela e León<sup>12</sup>. É máis, sería desexable que o asunto chegase ao Tribunal Constitucional, como xa sucedeu noutros países do noso contorno xurídico-cultural aos que en breve nos referiremos, para obter un pronunciamento —aplicable a todos os colexios públicos (e concertados?) do país— procedente do Supremo Intérprete da Constitución que se vería obrigado, ao resolver o asunto, a realizar reflexións moi necesarias sobre a relación entre Relixión e Estado cando este opta pola laicidade, pois esta opción parece esixir que se modifiquen aquelas normas ou pautas de conduta que, ben porque conteñan residuos de confesionalidade, ben porque aparezan vencelladas a tradicións relixiosas non claramente «desacralizadas», a súa aplicación ou realización supoña un obstáculo ao exercicio dos dereitos fundamentais das minorías. Así mesmo, a laicidade do Estado debe servir de límite para atender demandas procedentes de grupos relixiosos minoritarios cuxa aceptación puidese facer perigar a separación entre o relixioso e o político<sup>13</sup>.

## 2. A SIMILITUDE DO CASO ESPAÑOL CON OUTROS PRECEDENTES

É un feito recoñecido que, na tradición xurídica occidental, o poder sempre sentiu a necesidade de empregar «símbolos que exhiban estruturas semánticas orientadas a representar certos valores»<sup>14</sup>. O poder necesita símbolos pero, ao mesmo tempo, os símbolos do poder, para desempeñar a súa función, necesitan do Dereito para que este impoña a súa utilización en documentos, edificios públicos ou cerimoniais oficiais. Semella, no entanto, evidente que a coincidencia entre os símbolos do poder público e os símbolos relixiosos só é entendible en ordenamentos xurídicos teocráticos ou confesionais. É necesario insistir na condición de primordial que, nun Estado democrático de Dereito, ten o principio de laicidade, do que deriva, pola súa vez, o deber de neutralidade estatal en materia relixiosa. O Estado debe ser neutral/imparcial ante as distintas confesións e, ademais, debe *aparecer* como tal.

Nos últimos tempos Europa, caracterizada tradicionalmente pola presenza de símbolos relixiosos de contido cristián nas diversas manifestacións do poder público, vén experimentando, por razóns diversas, un proceso de «retirada» dos devanditos símbolos, unhas veces de oficio, outras a instancia de cidadáns que xudicializaron as súas peticións. Debe, porén, precisarse que non todos os símbolos cuestionados son cristiáns. Sirva como exemplo o veo islámico nas súas distintas modalidades. Tamén debe insistirse en que a retirada de símbolos relixiosos do ámbito público non afecta unicamente ás escolas.

A postura adoptada polos poderes públicos nos distintos países europeos<sup>15</sup> non sempre é a mesma. Por citar algúns exemplos: mentres Francia<sup>16</sup> optou pola «laicidade militante» imposta tanto á Administración coma aos cidadáns nos espazos públicos (un modelo laico «aberto, dinámico e xeneroso»<sup>17</sup> que prohibe todo símbolo relixioso<sup>18</sup>), Bélxica<sup>19</sup> —cunha resposta distinta pero tamén coherente— decantouse por impedir á Administración Pública mostrar preferencia algunha por calquera relixión a través da exposición dos seus símbolos, mentres que para os símbolos ou signos portados polos cidadáns se inclina por un sistema de ponderación razoable realizada casuisticamente.

Analizar en profundidade a utilización de símbolos relixiosos na esfera pública excede o obxecto deste traballo, moito menos ambicioso<sup>20</sup>. Dada a polémica suscitada recentemente en España respecto da presenza de crucifixos nas aulas dos colexios públicos, a finalidade perseguida aquí e agora é, simplemente, detérmonos nese caso concreto, que tamén se produciu con anterioridade en Alemaña e Italia en sede constitucional, para ver que respostas recibiu por parte dos respectivos Tribunais Constitucionais e analízalas criticamente (así como as opinións en contra).

## 2.1. O caso alemán

### A. Unha resposta dividida e divisoria

No seu auto do 16 de maio de 1995<sup>21</sup>, o Tribunal Constitucional alemán declara que a presenza dun crucifixo nas aulas dunha escola pública lesiona o dereito fundamental á liberdade relixiosa recoñecido no artigo 4.1 da Lei Fundamental de Bonn de 1949.

O *iter* seguido por este caso ata chegar á sede constitucional presenta considerables paralelismos co caso español<sup>22</sup>. A retirada do crucifixo solícitana os pais de alumnos asistentes ao centro (partidarios dunha filosofía antroposofista); o asunto xudicialízase e finalmente chega ao Constitucional; a decisión do Tribunal ocasiona unha fractura social e numerosas opinións en contra no tradicional Estado de Baviera. Unha diferenza respecto do caso español debe ser mencionada: a existencia dunha Ordenanza bávara, do 21 de xuño de 1983<sup>23</sup>, pola que se rexían as escolas de educación primaria de Baviera era a que esixía a instalación dunha cruz en cada aula das escolas de educación primaria (artigo 13.1.3.º).

A división ocasionada pola resposta dada comezou no seo do propio Tribunal. Lonxe de ser unha resolución unánime ou claramente maioritaria, tres dos oito maxistrados que integran a Sala Primeira, chamada a coñecer do asunto, formularon voto particular por non compartiren a doutrina da maioría.

A decisión da maioría apóiase fundamentalmente en dous argumentos:

1.º) a liberdade relixiosa recoñecida na Lei Fundamental implica, correlativamente, un deber de neutralidade estatal no tocante a relixión e confesións relixiosas, de xeito que non pode primar ou privilexiar ningunha crenza relixiosa fronte a outra. A cruz non é un simple emblema da cultura occidental, ten unha carga relixiosa innegable.

Engadimos que a solución posible (e totalmente hipotética) de que estiveren presentes, nas escolas, símbolos relixiosos correspondentes a todas as confesións continuaría a ser igualmente contraria ao deber de neutralidade, pois o Estado debe permanecer á marxe do fenómeno relixioso e a presenza de símbolos varios desta natureza nos ámbitos públicos resulta «excluínte» para quen non profesa relixión ningunha (ateos, agnósticos) ou para quen, pro-

fesándoa, é partidario de relegar o fenómeno relixioso á esfera privada, posibilidade esta que adoita ser esquecida.

2.º) os conflitos entre dereitos fundamentais non poden ser solucionados en termos de maiorías. Cando de dereitos fundamentais se trata, en xeral, o criterio da maioría é pouco ou nada operativo, pero non pode ser esgrimido en ningún caso cando dous dereitos fundamentais en concreto están involucrados, liberdade relixiosa e liberdade de expresión, pois estes son, por definición, dereitos das minorías, dereitos recoñecidos para protexer os «disidentes».

### *B. En resposta a algúns críticos*

Moitos argumentos en contra foron esgrimidos pola parte contraria<sup>24</sup>, polos tribunais do contencioso administrativo<sup>25</sup>, polos maxistrados disidentes nos seus votos particulares<sup>26</sup> e pola opinión pública e os políticos<sup>27</sup>. Deterémonos en rebater especialmente algunha suxestión doutrinal que, baixo unha aparencia de «solución aceptable», podería encerrar aspectos cuestionables.

Non faltou quen<sup>28</sup> suxeriu a permanencia dos crucifixos nas aulas, como criterio xeral, a modo de «salida armónica» que deixe tamén a salvo os intereses da maioría. A proposta —que coincide coa posición adoptada pola nova lei de 1996<sup>29</sup> aprobada en Baviera a raíz da resolución do Tribunal Constitucional— consistiría en manter os crucifixos sempre que isto non entre en conflito coa protección das minorías. Aparentemente esta posición deixa unha canle aberta para que a maioría goce dos seus valores, pero co límite que representaría, no seu caso, a protección das minorías que acrediten un *interese xurídico* na retirada dos crucifixos ou calquera outro símbolo relixioso.

Atopamos algúns inconvenientes xurídicos de primeira orde nesta proposta que, só aparentemente, promete conciliar posicións e intereses.

En primeiro lugar, a presenza de cruces ou calquera outro símbolo relixioso nun espazo público (sexa escola, oficina, hospital ou prisión, por poñer os exemplos máis recorrentes) é contraria, en principio, ao deber de neutralidade estatal en materia relixiosa. Se en circunstancias especiais e plenamente xustificadas o Estado se ve na necesidade de «quebrantar» esa neutralidade en materia relixiosa á que vén obrigado, deberá: a) ser el o encargado de xustificar ou demostrar a existencia dese interese xeral e b) respectar en todo momento o principio de igualdade ou non discriminación entre confesións relixiosas, non podendo, polo tanto, primar unha fronte ao resto.

En segundo lugar —e isto nos parece mesmo máis importante porque pasa máis desapercibido e é moito menos respectuoso do contido esencial da liberdade relixiosa—, esixir ás minorías que actúen e soliciten a retirada de calquera símbolo relixioso da esfera pública alegando interese xurídico niso implica a obriga de declarar sobre as súas propias crenzas, contido esencialísimo e primeiramente protexido, mesmo desde unha perspectiva histórica, da liberdade relixiosa.

A resposta a esta contraargumentación non se fai esperar por parte dun xurista español: o noso Tribunal Constitucional xa se pronunciou sobre a posibilidade, plenamente constitucional, de ter que declarar sobre as propias crenzas a raíz do caso da obxección de conciencia ao servizo militar obrigatorio<sup>30</sup>.

A similitude aparente entre ambos os casos é innegable, pero existe, ao noso xuízo, unha diferenza esencial que non pode ser pasada por alto: no caso da obxección de conciencia ao servizo militar obrigatorio, atopámonos ante un deber xurídico cuxo cumprimento quere ser

eludido por un cidadán e a forma de facelo é, precisamente, declarando sobre as propias crenzas, que entran en contradición e conflito co devandito deber.

No suposto agora examinado —a presenza do crucifixo nas aulas das escolas públicas— non existe deber xurídico ningún imposto aos cidadáns que se ven «perturbados» pola súa presenza nun espazo público e cuxa retirada solicitan, máis ben todo o contrario: o Estado ten un deber de neutralidade e, correlativamente, os cidadáns teñen constitucionalmente garantido o pleno goce do seu dereito á liberdade relixiosa, goce que debe ser propiciado, favorecido e posibilitado activamente polos poderes públicos.

Sería, polo tanto, contradictorio e incoherente verse na obriga de declarar sobre as propias conviccións, relixiosas neste caso, para poder gozar dun dereito fundamental a cuxo goce se ten dereito *ex constitutione* cando non existe deber xurídico ningún que eludir. Atopariámonos, simplemente, ante o sacrificio inxustificable ou innecesario do contido esencial dun dereito fundamental (non poder ser obrigado a declarar sobre as propias crenzas) e todo iso só dando como argumento a favor o cuestionable «respecto e tolerancia cara aos los valores da maioría».

## 2.2. O caso italiano

### A. A cuestión permanece aberta

Tamén nun país de tradición<sup>31</sup> e presente<sup>32</sup> profundamente católico como é Italia se propuxo a retirada do crucifixo das aulas, en sede xudicial e en sede constitucional. Alí a resposta dada foi unha evasiva da Corte Constitucional a entrar ao fondo da cuestión por motivos formais.

Dous son, basicamente, os casos paradigmáticos e ben coñecidos:

a) **Caso Ofena**<sup>33</sup>: no primeiro dos casos, de gran resonancia mediática, un cidadán italiano de relixión musulmana, Adel Smith, solicitou a retirada cautelara dos crucifixos nas aulas das escolas maternal e primaria ás que asistían os seus fillos en Ofena (AQ). O Tribunal civil de Aquila, en actuación unipersonal, por *ordinanza* do 23 de outubro do 2003<sup>34</sup>, entendeu tacitamente derogadas as disposicións regulamentarias en virtude das cales ese símbolo relixioso debía formar parte do mobiliario das escolas, por consideralas incompatibles co cadro normativo resultante, dun lado, da garantía constitucional da liberdade de conciencia e relixiosa e do pluralismo relixioso e, doutro, da supresión da confesionalidade do Estado e a consideración da relixión católica como relixión oficial. A sentenza engade que, mentres un adulto pode ser menos sensible ou vulnerable á exposición a símbolos relixiosos ou condicionamentos culturais, os máis novos, pola contra, con bases e conviccións menos solidamente formadas, tenden a dar aos símbolos un valor maior.

Esta decisión foi posteriormente revocada polo *Tribunale dell'Aquila*, en actuación colexiada, en *ordinanza* do 29 de novembro do 2003, por considerar que a xurisdición competente sobre este tipo de controversias é a contencioso-administrativa, dado que se ve afectada a organización dun servizo público<sup>35</sup>. Esta postura foi sucesivamente confirmada pola *Corte di Cassazione*<sup>36</sup>.

b) **Caso TAR do Veneto**: neste segundo caso, Lauti, unha cidadá italiana de orixe finesa, non crente, solicitou ao TAR do Veneto análoga remoción dos crucifixos expostos nas aulas da escola intermedia pública de Abano Terme (PD) á que asistían os seus fillos. Á vista da petición e a normativa aplicable, o TAR do Veneto, por *ordinanza* n.º 56 do 14 de xaneiro do 2004, remitiu á Corte Constitucional unha *questione di legittimità* sobre os artigos 159 e 190

do Decreto Lexislativo n.º 297 do 16 de abril de 1994, cuxo contido viña sendo integrado, respectivamente, polo artigo 119 do Decreto n.º 1297 do 26 de abril de 1928 e polo artigo 118<sup>37</sup> do Decreto n.º 965 do 30 de abril de 1924, nos que se esixía a colocación dun crucifixo en cada aula escolar, como parte do mobiliario. A cuestión formulada repousaba na posible contradición existente entre o contido da normativa, por unha banda, e o principio de laicidade do Estado e os artigos 2, 3, 7, 8, 19 e 20 da Constitución, pola outra.

A Corte Constitucional, en *ordinanza* n.º 389 do 13 de decembro do 2004<sup>38</sup>, entendeu que a cuestión é manifestamente inadmisíbel porque as normas secundarias citadas, carentes de forza de lei, non integran o contido do Decreto Lexislativo e non pode pronunciarse sobre elas nun xuízo de lexitimidade constitucional.

Como resultado deste «pronunciamento» constitucional e como resultado da devolución da cuestión, o TAR do Veneto, sección III, en sentenza n.º 1110 do 22 de marzo do 2005<sup>39</sup>, rexeitou a solicitude formulada na demanda.

No mesmo sentido manifestouse o Consello de Estado (sez. VI, n.º 556 do 2006<sup>40</sup>). Considera o Consello de Estado<sup>41</sup> que a exposición do crucifixo na esfera pública é expresión de valores consubstanciais á cultura italiana e que están tamén recollidos na propia norma fundamental<sup>42</sup>.

### *B. Os paradoxos e contradicións criticados pola doutrina italiana*

A doutrina non tardou en comentar e criticar a resposta claramente evasiva dada pola Corte Constitucional no caso TAR do Veneto<sup>43</sup>.

O silencio da Corte Constitucional italiana pode ser entendible nun país profundamente impregnado das conviccións e prácticas propias do Catolicismo, ao tempo que criticable por non ter sequera suxerido «indicacións» a un problema de relevancia incuestionable na construción dun Estado de Dereito que pretende abundar na liberdade relixiosa e a igualdade entre confesións, cuestión que esixe neutralidade estatal. A súa actitude foi de extrema cautela ou precaución<sup>44</sup>, a diferenza do abertamente declarado noutras situacións que gardaban certo paralelismo respecto da contradición existente entre normas de rango regulamentario e a Constitución<sup>45</sup>. Limitouse a calar ou «lavar as mans» na que chegou a ser cualificada por algún autor de solución «pílatasca»<sup>46</sup>. Para outros, recoñecendo a conxuntura complicada na que se atopaba a Corte, a súa *ordinanza* vén reforzando as posicións máis intransixentes e afastadas da tolerancia ao non permitir, nun futuro próximo, presaxiar cambios<sup>47</sup>.

Con todo, a Corte Constitucional só aparentemente deu «a resposta do mudo», pois como pode, se non, ser interpretada a retirada do crucifixo da súa propia sede e a súa substitución por unha obra pictórica de valor histórico-artístico de primeira orde na que aparece representada unha *Madonna*?<sup>48</sup>

Se foi comentada e criticada a decisión da Corte Constitucional, máis aínda, se cabe, o foi a do TAR do Veneto (sentenza n.º 1110 do 22 de marzo do 2005), pois, se a inadmisibilidade constitucional era previsible, a resposta da xurisdición ordinaria foi simplemente «evasiva» por non ter afrontado a posible derogación tácita duns regulamentos da década dos anos vinte elaborados nun contexto político e xurídico moi diferente do actual<sup>49</sup>.

A sentenza n.º 1110 do TAR é, para unha parte considerable da doutrina, un argumento tecnicamente débil que repousa máis en consideracións e valoracións sociolóxicas que propiamente xurídicas, dalgún xeito innecesarias<sup>50</sup>. Catro son as premisas afirmadas na sentenza:

a) O asunto é competencia do xuíz do contencioso (malia que o precepto que serve de apoio para determinar a xurisdición do devandito órgano —artigo 33.e) do Decreto Legislativo n.º 80 de 1998— fora declarado inconstitucional pola Corte Constitucional en sentenza n.º 204 do 2004, de xeito que o caso, que afectaba a un dereito fundamental, podería terse entendido que era competencia da xurisdición ordinaria; tampouco é menos certo que o tribunal puido ter dado por producida a *perpetuatio iurisdictionis*).

b) As normas regulamentarias que prevén a exposición do símbolo da cruz considéranse plenamente viventes (malia entraren en contradición directa co principio constitucional de laicidade e neutralidade estatal fronte ás confesións relixiosas).

c) O crucifixo é considerado un símbolo con significado relixioso, pero tamén histórico, cultural e «identitario» (consideracións máis sociolóxicas que xurídicas, que modifican o valor relixioso do crucifixo).

d) O seu contido relixioso aparece vencellado á tradición cristiá, que está en harmonía e conexión coa tradición dos ordenamentos xurídicos occidentais (cuestión non negada, pero que debe ser, unha vez máis, conxugada coas formulacións derivadas da Constitución en materia de liberdade relixiosa, pois do contrario baleiraría de contido o principio de laicidade do Estado).

A conclusión á que chega o TAR é que a presenza do símbolo da cruz no ámbito público non lesiona, senón que afirma e confirma o principio supremo de laicidade do Estado. A doutrina non dubidou en criticar o razoamento seguido, cuestionable en certos puntos, pero máis aínda a conclusión á que se chega (máis incluso que o mantemento do crucifixo *per se*)<sup>51</sup>, así como a contradición existente entre a sentenza n.º 1110 do TAR e a decisión da Corte de Casación no caso Montagnana<sup>52</sup>.

Ante a insatisfacción xeneralizada da doutrina e a sentida necesidade de pechar unha cuestión decisiva que permanece aberta, foron ofrecidas distintas solucións ou alternativas: a) dado que a Constitución nin prohibe nin obriga á presenza do crucifixo, se cadra unha solución equilibrada sería deixar a decisión en mans da autonomía institucional e da discreción de cada órgano directivo, pois se a presenza dun símbolo relixioso nun aula non é obrigada nin obrigatoria (léase unha imposición normativa estatal), non ten por que ser incompatible coa neutralidade do Estado nin coa laicidade<sup>53</sup>; b) que resolva o lexislador a cuestión, ben incorporando ao ordenamento xurídico italiano unha solución similar á da lei bávara de 1996 (obxección de conciencia, intento de conciliación, retirada do crucifixo ou símbolos en xeral só en última instancia)<sup>54</sup>, ben optando sen ambigüidades pola neutralidade e a retirada de símbolos de significación relixiosa, para que así, por «paradoxal» que pareza, a lei poida ser recorrida ante a Corte Constitucional e esta, pola súa vez, pronunciarse<sup>55</sup>.

### **3. A XURISPRUDENCIA NORTEAMERICANA EN MATERIA DE LIBERDADE RELIXIOSA: UNHA EXPERIENCIA VALIOSA**

As palabras dirixidas polo primeiro presidente norteamericano, George Washington, en agosto de 1790, á Congregación xudía de Newport (Rhode Island) son unha elocuente testemuña da importancia central e decisiva concedida na sociedade americana aos valores de tolerancia e liberdade relixiosa desde o momento fundacional mesmo dos Estados Unidos<sup>56</sup>.



Malia que un ano despois, en 1791, a *Bill of Rights* se convertera en parte integrante da Constitución e a súa 1.<sup>a</sup> Emenda proclamaba, precisamente, a liberdade relixiosa e a liberdade de expresión, xa anteriormente a devandita Constitución, no seu texto orixinal, recollía no seu articulado a profunda preocupación que un pobo composto na súa orixe por «perseguidos por motivos relixiosos» manifestaba pola liberdade relixiosa e de conciencia, aínda que fose dun xeito tanxencial, no seu artigo VI, que impedía o sometemento a calquera investigación, pescuda ou proba de contido relixioso para poder acceder a un cargo público<sup>57</sup>.

A historia deste país demostra que existiron tamén episodios (algúns, incluso, institucionalmente amparados) de animosidade, discriminación e intolerancia contra grupos relixiosos minoritarios, pero non é menos certo que, malia todo iso, para o groso da cidadanía norteamericana, a liberdade relixiosa nunca deixou de ser un dos seus máis prezados e básicos dereitos civís, considerado un atributo irrenunciabile e inherente a unha sociedade libre.

### 3.1. Os casos máis sinalados da Corte Suprema dos EUA en materia de liberdade relixiosa: unha valoración de conxunto

Profunda, complexa e interesante, a Xurisprudencia do Tribunal Supremo dos Estados Unidos sobre a 1.<sup>a</sup> Emenda, en materia de liberdade relixiosa, non por iso deixa de ser considerada (pola doutrina e polos propios *Justices*) como «desesperadamente confusa, inconsistente e incoherente»<sup>58</sup>.

Abundante e, case con total certeza, en plena evolución —ata o punto de merecer, por si soa, constituír obxecto de estudo independente e extenso— o agora pretendido é, simplemente, expoñer de forma «simplificada» e breve algunhas das claves e afirmacións esenciais que a Corte Suprema norteamericana puido destilar durante a súa prolongada experiencia resolvendo cuestións varias relacionadas coa liberdade relixiosa (moitas delas de chamado máis fondo e de maior complexidade xurídica que a retirada de símbolos relixiosos da esfera pública), recorrendo para iso ás *landmark decisions*. O repaso, mesmo superficial, da experiencia americana debería resultar proveitoso e enriquecedor para un xurista continental.

O primeiro dato que podería chamar a atención dun observador atento ten unha explicación sinxela: se ata a década de 1940 só se atopan casos illados<sup>59</sup> relacionados coa *religion clause*, isto é debido, en parte, a que antes do New Deal o Goberno federal desenvolvía un «papel reducido na vida americana»<sup>60</sup> e, fundamentalmente, a que só despois da incorporación da 14.<sup>a</sup> Emenda, en 1868, se produciu o cambio legal e xurisprudencial que fixo posible a extensión vinculante da 1.<sup>a</sup> Emenda, ata entón aplicable exclusivamente ao Goberno federal, tamén aos distintos Estados federados<sup>61</sup>.

O vencellamento dos Estados á 1.<sup>a</sup> Emenda (coñecida como *incorporation doctrine*) en materia de liberdade relixiosa podería ser considerado como un —por non dicir o único— dos poucos aspectos resoltos definitivamente pola *Supreme Court* no debate Igrexa-Estado. O significado e alcance deste vencellamento continúa, ata o de agora, a ser unha cuestión parcialmente aberta e, sen dúbida, debatida dentro e fóra do Tribunal Supremo.

A liberdade relixiosa —xenericamente recoñecida na 1.<sup>a</sup> Emenda— foi tradicionalmente subdividida pola doutrina e pola Xurisprudencia en dous grandes bloques materiais: *no establishment clause* (ou *free establishment*) e *free exercise clause*. Esta distinción resulta útil para a nosa exposición, aínda que tamén foi duramente criticada por algún autor<sup>62</sup>, que ve nela unha distorsión do verdadeiro significado orixinario da *religion clause*, preocupada, ante todo, por garantir a liberdade relixiosa como valor central dunha sociedade democrática, e tamén



un perigo contundente á hora de resolver casos concretos, por non mencionar a hipertrofia da *no establishment clause* respecto á *de free exercise*, á que non sempre resulta conveniente estender os criterios establecidos para a primeira. Ao perderse a visión de conxunto, o razoamento sobre a liberdade relixiosa pode acabar parecendo mecánico ou empobrecido e chegar a resultar errado.

A) A *no establishment clause* sempre foi un lugar común na organización política e xurídica norteamericana, tanto do Goberno federal coma dos Estados. A diferenza do sucedido en Europa desde tempos moi antigos, os Estados Unidos nunca tiveron relixión oficial (*state-supported church*) en canto Federación. Aqueles Estados federados que amosaban nos seus ordenamentos xurídicos trazas de relixión oficial, por superficiais que estas fosen, elimináranas de forma progresiva e voluntaria, a través dos seus propios procesos políticos, cara a 1833<sup>63</sup>. Sempre se percibiu a existencia de *state-supported churches* como contraria á liberdade relixiosa.

Atribúese a *Justice Black*, relator en *Everson v. Board of Education* 330 US 1 (1947)<sup>64</sup>, o mérito de ter sabido condensar boa parte do significado histórico da 1.<sup>a</sup> Emenda tal e como a concibiron os Pais Fundadores en materia de establecemento: o Goberno, tanto o federal coma os estatais, debe manterse absolutamente neutral non só respecto ás diferentes Igrexas protestantes (predominantes) ou respecto aos restantes grupos relixiosos, senón que tamén debe ser absolutamente neutral respecto aos crentes relixiosos e os non crentes. «Neither a state nor the Federal Government can pass laws which aid all religions. *The First Amendment was intended to erect a wall of separation between church and State*». Quedou así afirmado o deber de neutralidade estatal e a separación entre ordes .

Durante décadas, cada vez que o Tribunal Supremo tivo que argumentar en torno ao significado da *no establishment clause* tomou como referencia os nunca cuestionados principios de neutralidade e separación de ordes<sup>65</sup>.

Foi así ata que, en *Wallace v. Jaffree* 472 US 38 (1985), *Justice Rehnquist*, en voto particular disidente, realizou unha aproximación diversa ao significado orixinario da 1.<sup>a</sup> Emenda, afirmando que un correcto entendemento da mesma non prohibe ao Goberno mostrar apoio ou preferencia ningunha polo «fenómeno relixioso» respecto á «non relixión», sempre que non se decante por unha relixión concreta, facendo crebar o principio de igualdade e non discriminación entre credos.

Secundado por algúns autores e tamén duramente criticado por outros, o debate no interior do Tribunal Supremo semella estar servido, malia que a visión de Rehnquist foi novamente rexeitada, con carácter xeral, en *Lee v. Weisman* 112 US 2649 (1992). Porén, no relativo ao financiamento indirecto, a súa visión persoal sobre o significado da *no establishment clause* semella ter aberto unha fenda na doutrina da *Supreme Court* ata entón «compacta»<sup>66</sup>.

A visión de *Justice Black* sobre os principios de neutralidade e separación, aínda dominante, desencadeou a retirada de símbolos e outras manifestacións de significación relixiosa da vida pública norteamericana<sup>67</sup>. Antes de *Everson v. Board of Education*, a presenza de tales elementos na vida pública dunha sociedade profundamente relixiosa non se reputaba contraria á Constitución. Agora, si.

Malia que é certo que tamén neste punto o Tribunal Supremo transixiu en deixar unha «certa marxe» de liberdade noutros ámbitos da vida pública, no relacionado con escolas públicas de educación primaria e secundaria foi categórico e contundente: a maior facilidade dos menores de idade para ser influenciados na súa etapa formativa fainos

merecedores da máis estrita protección, de xeito que calquera «implicación institucional» co fenómeno relixioso é considerado, *a priori*, contrario á Constitución e aos principios de neutralidade e separación<sup>68</sup>.

B) A *free exercise clause*, por comparación coa de non establecemento, semella ofrecer un menor grao de coherencia xurisprudencial, ademais dun nivel máis aceso de debate doutrinal. Cabería mesmo pensar, logo dunha lectura superficial, que coa criticadísima *Employment Division v. Smith* 485 US 660 (1990) se produciu un retroceso xurisprudencial.

Se as apelacións á orixe e significado históricos da cláusula de non establecemento son frecuentes nas sentenzas do Tribunal para amparar a posición mantida polas súas maiorías, coa *free exercise clause* non acontece o mesmo e é a doutrina, fundamentalmente, a que se ocupou diso<sup>69</sup>. Os autores, pola súa banda, non conseguen poñerse de acordo sobre o significado da liberdade (relixiosa) de exercicio.

Unha primeira concepción entende que a *free exercise clause* está fundamentalmente orientada a promover e garantir a autonomía relixiosa, isto é, a posibilidade para os crentes de practicaren e viviren conforme á súa fe, mesmo cando a devandita práctica poida supoñer a contravención ou violación de leis aplicables á xeneralidade da poboación aprobadas sen intención discriminatoria ningunha por motivos relixiosos. Boa parte dos casos estimados polo Tribunal Supremo relativos á *free exercise clause* son casos de «obxección de conciencia» nos que un suxeito, por motivos relixiosos, elude de forma lícita o cumprimento dunha lei plenamente constitucional.

Así entendida —como favorecemento dunha autonomía relixiosa o máis plena posible—, o criterio do *strict scrutiny* mantido en *Sherbert v. Verner* 374 US 398 (1963) e *Wisconsin v. Yoder* 406 US 205 (1972) semella garantila mellor. Esa é a posición mantida pola doutrina máis «tradicional».

Unha segunda concepción (moi posiblemente minoritaria) da *free exercise clause*, a diferenza da anterior, pon o acento na garantía da igualdade entre credos e confesións.

Neste caso, a *rational basis review* mantida pola *Corte en Employment Division v. Smith* 485 US 660 (1990) podería ser entendida como unha mellor lectura da devandita cláusula<sup>70</sup>.

Poucas sentenzas do Tribunal Supremo dos Estados Unidos en materia de liberdade relixiosa desataron unha polémica tan intensa e un rexeitamento tan xeral como o fixo a recaída no caso *Smith*. Dela chegouse a dicir que é inconsistente co texto da 1.<sup>a</sup> Emenda e a forma en que a liberdade de exercicio viña sendo entendida, que supón unha ruptura brusca cos precedentes e unha traizón aberta á liberdade relixiosa entendida como valor fundamental dunha sociedade democrática, pois simplemente baleira de contido a *free exercise clause* e concede ao lexislador liberdade absoluta para facer o que queira<sup>71</sup>, retrocedendo a criterios mantidos tempo atrás en *Reynolds v. United States* 98 US 145 (1879)<sup>72</sup> e abandonando, dese xeito, a doutrina coñecida como *conduct exemption* desenvolvida en *Sherbert* e posteriormente acollida tamén en *Yoder*, segundo a cal o Goberno non pode aprobar ou facer cumprir unha lei que «grava» ou impide unha conduta realizada por motivación relixiosa a menos que con esa lei se estea a protexer un interese «imperioso» da maneira menos restritiva posible («the Government may non enact or enforce a law that burdens religiously motivated conduct unless it is protecting a compelling interest by the least intrusive means possible»).

En *Smith*, *Justice Scalia*, relator pola maioría, deu un paso decisivo cara a unha postura máis rixida (menos permisiva) no tocante a *free exercise cases*: «... generally applicable

religion-neutral laws that have the effect of burdening a particular religious practice need not be justified by a compelling governmental interest».

Divisoria no seo da Corte e profundamente criticada no terreo político e no plano académico durante anos (o rexeitamento á doutrina sentada en *Smith* é un lugar común nas Facultades de Dereito norteamericanas), nos últimos tempos atopa non só algúns defensores, senón que, ademais, o Tribunal Supremo semella ter confirmado a liña de pensamento así iniciada (ou retomada de *Reynolds*?) en *Church of Lukumi Babalu Aye v. City of Hialeah* 508 US 520 (1993)<sup>73</sup> e *Locke v. Davey* 540 US 712 (2004)<sup>74</sup>.

*Smith*, *Lukumi* e *Locke* deben ser lidas de forma conxunta<sup>75</sup>. É posible identificar nesa lectura de conxunto dous principios fundamentais en materia de *free exercise*: a) os tribunais deben, por defecto, aplicar favorablemente todas aquelas leis «aprobadas en forma debida», «neutras en contido» e «de aplicación xeral» tamén a condutas realizadas por motivación relixiosa; e b) os tribunais non deben aplicar estas leis unicamente cando sexa evidente que foron aprobadas con intención discriminatoria ou persecutoria por motivos relixiosos<sup>76</sup>. Recoñécese, deste xeito, outro principio fundamental en materia de liberdade relixiosa: o principio de non persecución (*nonpersecution principle*).

Aínda haberá que agardar novos casos relativos á *free exercise clause* e á *conduct exemption* para comprobar que dirección toma (de novo temporalmente?) a *Supreme Court*, pero se continúa na dirección que dá a impresión que escolleu en resolucións recentes, *Smith* non será —como algún autor suxeriu que podería ser— «un caso illado, non enmarcado no conxunto da xurisprudencia sobre liberdade relixiosa, senón comprensible á luz da loita contra un problema preocupante e fortemente vencellado ás políticas públicas: o consumo de drogas»<sup>77</sup>.

### 3.2. O Lemon Test: correccións e críticas

Como poderá terse comprobado logo dunha aproximación superficial, a Xurisprudencia do Tribunal Supremo interpretando a 1.<sup>a</sup> Emenda e as *religion-clauses* dista de ser «pacífica» en todos os seus aspectos. A materia sobre a que se proxecta é complexa abondo como para merecer e xustificar diversidade de opinións e formulacións.

Con todo, e malia certas críticas puntuais por parte dalgúns autores, é unha experiencia valiosa, tanto pola súa calidade conceptual desde un punto de vista netamente constitucional, como pola variedade casuística que foi sometida ao seu xuízo. Tamén ofrece unha perspectiva diferente á habitualmente mantida en Europa e que debería resultar proveitosa á hora de argumentar xuridicamente: a neutralidade, a non discriminación e a non persecución por motivos relixiosos están na orixe fundacional dos Estados Unidos como nación e, inevitablemente, eses principios pesan no razoamento xurídico realizado pola Corte, do mesmo xeito que a existencia de antigas relixións oficiais e a maior uniformidade relixiosa existente ata hai pouco parecen pesar, en ocasións, na aproximación que se fai á cuestión relixiosa en Europa.

Ao longo da súa dilatada traxectoria, o Tribunal Supremo foi realizando afirmacións en torno ao fenómeno relixioso que poden ser consideradas basilares. Tamén elaborou un test de constitucionalidade, o coñecido como *Lemon Test*, para intentar racionalizar e homoxeneizar as súas respostas e eliminar, así, no posible, calquera sombra de arbitrariedade.

Entre as afirmacións xerais que veu realizando nas súas sentenzas, sen incluílas en ningún test ou operación racional de control da constitucionalidade, merecen ser salientadas:

1.ª) Non todas as manifestacións do fenómeno relixioso son beneficiosas ou merecedoras de protección: algunhas o son, outras non.

2.ª) A relixión é un fenómeno valioso, non en si mesmo considerado, senón tocante ao reflexo ou manifestación da opción libremente realizada por un individuo concreto: é o individuo o considerado valioso polo Dereito e a súa liberdade é a protexida polo Ordenamento xurídico<sup>78</sup>.

3.ª) A regra de non discriminación entre confesións é irrenunciable, sen importar o minoritarias ou «pouco convencionais» que poidan parecer aos ollos da maioría<sup>79</sup>.

Afirmacións xerais a parte, o Tribunal elaborou en *Lemon v. Kurtzman* 403 US 602 (1971) o coñecido como *Lemon Test*, aínda que, naturalmente, unhas e outro deberán ser conxugados de forma conxunta no razoamento xurídico. Debe tamén ser lembrada a distinción establecida polo Tribunal entre *test* e *standard* (*strict scrutiny, rational basis review...*).

Segundo o *Lemon Test*, pensado fundamentalmente para dar resposta aos casos relacionados coa *no establishment clause*, a actuación do lexislador, para ser constitucional e non vulnerar a 1.ª Emenda, debe: 1.º) perseguir unha finalidade netamente secular, 2.º) producir un impacto fundamentalmente secular na sociedade, e 3.º) non orixinar ou producir unha implicación ou aproximación excesiva entre Goberno e relixión.

Aséptico e, aparentemente, de aplicación sinxela, tampouco escapou ás críticas dentro e fóra da Corte, aínda que, formalmente, continúa vixente. Aplicado en *Aguilar v. Felton* 473 US 402 (1985), foi duramente cuestionado no voto particular formulado por *Justice O'Connor*, xa que o terceiro paso do test (que prohíbe que o Goberno se involucre en actividades relixiosas) pode chegar a resultar totalmente insalvable<sup>80</sup>.

Como alternativa ou corrección ao test tal como vén sendo formulado pola Corte, algún autor<sup>81</sup> propuxo que sexan tidas en conta de forma conxunta as dúas *religion clauses*, de xeito que o novo test podería ter a seguinte redacción ou formulación:

1.º) Será inconstitucional toda lei ou política pública cuxo propósito ou efecto sexa a uniformidade relixiosa, ben impedindo a práctica relixiosa dunha persoa ou colectivo (contraria á *free exercise clause*), ben forzando unha práctica relixiosa calquera (contraria á *no establishment clause*);

2.º) Unha lei ou política pública será inconstitucional se a súa aplicación interfere coa independencia dun colectivo relixioso en cuestións relevantes desde o punto de vista das crenzas do devandito colectivo;

3.º) A contravención dos dous principios anteriormente expresados só será constitucional, sempre do xeito menos intrusivo posible, cando: a) deban ser protexidos dereitos de terceiras persoas e b) deban ser asegurados, de forma equitativa, o goce dos beneficios e o reparo das cargas que a vida en sociedade comporta.

#### 4. CONSIDERACIÓNS EN TORNO A UN ASUNTO ANTIGO E PENDENTE

Veuse empregando o argumento «histórico» para explicar e case xustificar a presenza de innumerables símbolos e outros vestixios relixiosos na esfera pública: xuramentos sobre a Biblia; crucifixos nas aulas e nas tomas de posesión de autoridades e funcionarios públicos; fórmulas rituais de contido ou alusións relixiosas varias; símbolos relixiosos en escudos, emblemas e bandeiras; festividade de significación orixinariamente relixiosa; descanso dominical...

Que o noso pasado relixioso pesa na nosa tradición e na nosa cultura é un feito innegable: Europa como civilización<sup>82</sup> repousa sobre os piares da Filosofía grega, o Dereito romano e a Cristiandade<sup>83</sup>. Certamente, durante moito tempo a separación entre Relixión e Poder — e posteriormente entre Relixión e Estado— non constituía unha prioridade ou unha preocupación excesiva noutros tempos. A confusión, ou quizais sexa máis exacto falar de proximidade, era a tónica habitual<sup>84</sup>.

Aínda hoxe, centrándonos nos textos constitucionais, é frecuente atopar referencias de contido relixioso<sup>85</sup>. O debate sobre a conveniencia ou necesidade deste tipo de referencias propias da herdanza cultural nas Normas Fundamentais dos ordenamentos xurídicos suscitouse de novo a raíz da elaboración da «Constitución europea»<sup>86</sup>. Unha boa Constitución debe ter en conta as tradicións e a realidade social sobre a que se proxecta, entre outros factores. Os sistemas nacionais de relación entre Estado e relixión dan a impresión de seren moi diversos entre si, pero sobre esa primeira aparencia impónse unha realidade sólida: os principios de liberdade e igualdade do individuo<sup>87</sup>. Esa é a idea que debe guiar a reflexión sobre a posición que corresponde á Relixión nun Estado democrático de Dereito, cunha sociedade multicultural e plurirelixiosa. Aínda que as consideracións realizadas desde a perspectiva histórica ou sociolóxica son moi certas, vémonos na obriga de responder e argumentar como xuristas, con independencia de conviccións, crenzas ou formulacións persoais de calquera tipo.

O problema complicouse nos últimos anos pois, como ben puxeron de relevo algúns autores, os ataques do 11 de setembro do 2001 proporcionaron ao tema da liberdade relixiosa e a seguridade unha dimensión «entrelazada» ata entón descoñecida<sup>88</sup>.

Parece desprenderse «certa ilexitimidade constitucional de calquera provisión ou conduta dos poderes públicos que faga ostentación de símbolos relixiosos alleos á cultura de certos estratos sociais»<sup>89</sup>, aínda que recollan crenzas dominantes ou maioritarias, porque, en materia de dereitos fundamentais e liberdades públicas, a maioría non é un bo argumento.

O principio de laicidade non é só un xenérico recoñecemento do pluralismo relixioso. En sentido negativo, a laicidade esixe separación Igrexa-Estado. En sentido positivo, a laicidade presupón neutralidade, entendida como liberdade de conciencia e igualdade. É un concepto funcional que contribúe á determinación dos criterios de actuación que deben seguir os poderes públicos ante as diversas manifestacións do fenómeno relixioso para garantir o exercicio da liberdade relixiosa a todos por igual<sup>90</sup>.

A única maneira para o Estado de manter ese pluralismo en materia relixiosa (que entende valioso) é manter a neutralidade, non facer «súa propia» ningunha relixión<sup>91</sup>. A quen alega que unha sociedade verdadeiramente multirelixiosa debe selo nos seus fundamentos —non só na superficie— e que os devanditos fundamentos esixirán, máis tarde ou máis cedo, o seu lugar e o seu recoñecemento na esfera pública, «non conformándose coa irrisoria laicidade dunha parede baleira»<sup>92</sup>, só se nos ocorre contestarlles que terán que conformarse con iso se o Estado quere salvagardar a neutralidade en materia relixiosa e a igualdade de trato a todas as confesións e posicións ante o fenómeno relixioso, piar da liberdade relixiosa como dereito fundamental en Democracia.

Problema distinto, pero intimamente relacionado e de resposta non tan «uniforme» nos ordenamentos xurídicos examinados, é a utilización de símbolos de contido e significación relixiosa por parte dos cidadáns —tanto en calidade de particulares coma en calidade de funcionarios públicos— no ámbito público<sup>93</sup>. E o tema dos símbolos, en xeral, nas súas distintas vertentes, é a «punta do iceberg», un tema menor, pois os grandes temas están aínda por

chegar: financiamento das confesións relixiosas, ensino da relixión nas escolas públicas<sup>94</sup>, utilización de espazos e locais públicos polas confesións relixiosas, recoñecemento xurídico do segredo de confesión os seus posibles límites<sup>95</sup>, límites do dereito dos pais a educar os seus fillos conforme ás súas conviccións relixiosas<sup>96</sup>...

O tema agora debatido con ocasión da retirada de símbolos relixiosos da esfera pública é o da neutralidade estatal en materia relixiosa, o alcance e contido dese principio, a forma en que a súa realización práctica opera e os efectos que o principio pode perseguir ou producir.

Durante moito tempo, sen dúbida froito da experiencia histórica de intolerancia vivida por Europa, a neutralidade estatal vén sendo considerada como unha posición esencialmente desexable e beneficiosa para unha sociedade plural. Púidose comprobar que tamén así foi entendida polos Pais Fundadores da Constitución norteamericana influenciados polo pensamento dominante da Ilustración en materia de tolerancia relixiosa.

Talvez a bagaxe cultural e histórica que inevitablemente impregna os ordenamentos xurídicos europeos fixera que reformulemos ese xeito de entender a neutralidade nun momento algo máis tardío en comparación cos Estados Unidos ou que non sexamos quen de entendela sen percibir certa animadversión cara ao fenómeno relixioso.

Neste extremo, como en tantos outros nos que o valorativo se mestura inevitablemente co xurídico, é case imposible concitar non xa a unanimidade, senón unha clara maioría. As opinións están profundamente divididas e as posicións enfrontadas. O concepto xurídico de liberdade relixiosa evoluciona<sup>97</sup> e mesmo parece involucionar en ocasións, cando da tolerancia custosamente conseguida se pasa, insensiblemente, á difamación e o vilipendio por motivos relixiosos.

Durante moito tempo pensouse que a neutralidade parecía servir mellor os intereses da tolerancia, pero non falta quen percibe nese desexo de neutralidade unha intención de favorecer a secularización (entendida como redución da presenza da relixión na vida privada), non de garantir verdadeiramente o pluralismo relixioso.

Para este sector, a neutralidade estatal impediría aos Gobernos, empregando terminoloxía norteamericana, fomentar a relixión de calquera xeito, pero non impide que os Gobernos «forcen» ás distintas relixións a acomodárense aos ditados seculares das súas políticas públicas e a súa lexislación. Quen así pensa insiste tamén en que os colectivos máis prexudicados adoitan ser as confesións minoritarias.

En defensa das relixións minoritarias, precisamente, pasouse da mera tolerancia á plena liberdade relixiosa e esta, por moito que a eles lles pareza o contrario, esixe neutralidade estatal entendida como separación de ordes. Aínda que haxa quen ve na neutralidade estatal animadversión polo fenómeno relixioso, podería moi ben suceder que, a día de hoxe, sexa a fórmula que mellor protexe a relixión, o pluralismo relixioso e as minorías.

## Notas

- 1 Neste sentido, SOUTO PAZ, J. A. 2005. «La transición política en España y la cuestión religiosa», [www.olir.it](http://www.olir.it), novembro 2005 (1): «En ese pasado histórico inmediato la religión había vivido dos escenarios políticos claramente distintos. Una situación de crisis, como consecuencia de la política republicana, que desembocó en la que se denominó "la cuestión religiosa". Y otra situación claramente diversa, convertida en soporte del nuevo régimen autoritario, recuperando la Iglesia Católica los privilegios tradicionales y asumiendo el Estado la vieja doctrina de la confesionalidad católica. *El constituyente de 1978 tenía, de esta forma, ante sí dos posturas, en cierto modo irreconciliables, y, al mismo tiempo, la urgencia de ofrecer una solución que pudiera ser asumida por todos*, participando del consenso que presidió el período constituyente» (a cursiva é nosa).
- 2 MARTÍNEZ-TORRÓN, J. 2005. «La contribución de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa a la transición democrática en España», [www.olir.it](http://www.olir.it), novembro 2005. A LOLR amosouse esencial no camiño que habería recorrer a Democracia en España, por non esquecer que foi a primeira lei promulgada en desenvolvemento dun dereito fundamental constitucionalmente recoñecido (páx. 2).
- 3 LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D. 2005, «Los Acuerdos del Estado español con la Santa Sede», [www.olir.it](http://www.olir.it), novembro 2005. Para este autor, os Acordos coa Santa Sé son preconstitucionais na súa elaboración; asináronse nun momento de transición política no que era unha prioridade dar unha resposta de consenso e pacificadora á «cuestión religiosa»; son acordos ao estilo do *ut des*, que terían pleno sentido nun Estado confesional, pero non nun Estado laico, democrático e de Dereito. Constitúen os Acordos coa Santa Sé «un verdadeiro riesgo para los derechos fundamentales de los ciudadanos» (páx. 8).
- 4 FERNÁNDEZ-CORONADO GONZÁLEZ, A. 2005. «Valoración jurídica del sistema de cooperación con las confesiones minoritarias en España», [www.olir.it](http://www.olir.it), novembro 2005 (11), advirte que os acordos coas distintas confesións minoritarias corren o risco de converter o Estado laico en Estado pluriconfesional, porque xeneralizan o tratamento dado á Igrexa Católica e se convierten en normas de privilexio confesional.
- 5 Entre outras alegacións, relevantes para a liberdade relixiosa, a Junta de Castilla y León esgrimía os seguintes argumentos: a) os crucifixos debían ser considerados bens inmoables por destino ou «pertenencias» nos termos recollidos no art. 334.4.º CC e, por conseguinte, a competencia para decidir que facer con eles correspondería ao Consello Escolar do Centro; b) a permanencia de símbolos relixiosos secularizados non afecta a dereito fundamental ningún. STSX Castela e León, Sala do Contencioso-Administrativo, secc. 3.ª, núm. 1617/2007, FX 1.º.
- 6 Pola súa banda, a Asociación Cultural Escuela Laica defendía que: a) a competente para resolver sobre a retirada dos símbolos relixiosos é a Administración autonómica, pois a autonomía dos centros educativos non pode descoñecer a carga ideolóxica daqueles, a diversidade cultural existente na sociedade española, nin os dereitos constitucionalmente recoñecidos e garantidos, estando prohibido ao Consello Escolar decidir que un centro sexa confesional; b) os crucifixos non experimentaran proceso ningún de secularización, apoiándose, entre outras, na LOLR e no dictame do Procurador do Común de Castela e León do 14 de xullo do 2002, que recomendaba a retirada dos símbolos relixiosos cando mediase petición de parte. STSX Castela e León, Sala do Contencioso-Administrativo, secc. 3.ª, núm. 1617/2007, FX 2.º.
- 7 «Ante la colocación, retirada o mantenimiento de cualquier símbolo religioso caben diferentes posturas. A título meramente dialéctico se puede aventurar que la colocación o retirada de un símbolo religioso absolutamente contrario a las religiones que profesen todos los alumnos del centro no será una actuación adecuada al entorno del centro educativo. Inversamente, la colocación o retirada de un símbolo conforme con las creencias de la totalidad de los alumnos no vulnerará su libertad religiosa y además será plenamente adecuado a las circunstancias del entorno social del alumnado. Entre estos dos extremos, también hay lugar para soluciones intermedias, que pueden solventar supuestos de un entorno social y de alumnado multicultural. Piénsese, nuevamente a título hipotético, que ese centro, a través de su Consejo Escolar decida, en atención a las peticiones recibidas, el mantenimiento o colocación de unos símbolos religiosos en unas aulas y no en otras, según la concreta composición de las mismas, y siempre que sea posible tal opción». STSX Castela e León, Sala do Contencioso-Administrativo, secc. 3.ª, núm. 1617/2007, FX 9.º.
- 8 Neste mesmo sentido exprésase CASTRO JOVER, A. 2004. «Inmigración, pluralismo religioso-cultural y educación: la utilización de signos de identidad en la escuela», [www.olir.it](http://www.olir.it), decembro 2004 (4), para quen o sistema educativo é unha *peza clave de transmisión dos signos de identidade cultural*, tales como valores constitucionais e respecto ao pluralismo cultural.
- 9 Sentenza do Xulgado do Contencioso-Administrativo N.º 2 de Valladolid, núm. 28/2008 do 14 de novembro, FX4.º.
- 10 A resolución do Consello Escolar rexeitando a retirada dos símbolos relixiosos non aparecía motivada, pero da proposta de resolución do recurso de alzada dedúcese que o Consello Escolar afirmaba que os símbolos relixiosos non interferían no labor docente. Tamén se alegaba que non se pretendía colocar novos símbolos relixiosos onde non os había, senón unicamente manter os existentes desde a fundación do colexio a finais da década de 1930 e, en todo caso, durante os últimos trinta anos de vivencia da CE que tivo en conta a realidade social na que se enmarcaba, de maioría católica. Sentenza do Xulgado do Contencioso-Administrativo N.º 2 de Valladolid, núm. 28/2008 do 14 de novembro, FX4.º.
- 11 Información tomada de [www.abc.es/20081128/nacional-sociedad/](http://www.abc.es/20081128/nacional-sociedad/).
- 12 *Ídem*.
- 13 CASTRO JOVER, A. 2004. «Inmigración, pluralismo religioso-cultural y educación: la utilización de signos de identidad en la escuela», óp. cit. (4).
- 14 PACILLO, V. 2004. «Diritto, potere e simbolo religioso nella tradizione giuridica occidentale: brevi note a margine», [www.olir.it](http://www.olir.it), decembro 2004 (1-2).
- 15 Ofrece un estudo comparado entre diversos países europeos, achegando unha perspectiva orixinal das diferentes posturas mantidas cara a simboloxía relixiosa polo Catolicismo e o «Protestantismo», ademais de referencias bibliográficas actualizadas: PATRUNO, F. 2005. «Crocifisso, giurisprudenza straniera e laicità», [www.olir.it](http://www.olir.it), xuño 2005.



- 16 En xeral, para a consulta de textos normativos e artigos de opinión sobre a laicidade en Francia: [www.laicite-laligue.org](http://www.laicite-laligue.org). Tamén, como obras de carácter xeral: BAUBÉROT, J. 1990. *La laïcité, quel héritage? De 1789 à nos jours*. Xenebra: Labor et Fides; e 2000. *Histoire de la laïcité française*. París: Puf. Centrada na laicidade nas escolas, IVALDI, M. C. 2005. «Verso una nuova definizine della laicità? La recente normativa a propósito dei segni religiosi nella scuola in Francia», [www.olir.it](http://www.olir.it), setembro 2005. A tradición laica francesa remóntase moi atrás no tempo: a lei do 28 de marzo de 1882 suprimiu o ensino da relixión na escola pública; a lei do 30 de outubro de 1886 estableceu a laicidade do persoal docente; a lei do 9 de decembro de 1905, tocante á separación entre as Igrexas e o Estado, no seu artigo 28 establece: «il est interdit, à l'avenir, d'élever ou d'apposer aucun signe ou emblème religieux sur les monuments publics ou en quelque emplacement public que ce soit, à l'exception des édifices servant au culte, des terrains de sépulture dans les cimetières, des monuments funéraires, ainsi que des musées ou expositions». A remoción dos crucifixos das escolas públicas foi levada a cabo polas circulares do 2 de novembro de 1882 e 9 de abril de 1903.
- 17 Discurso do Presidente Chirac pronunciado o 17 de decembro do 2003 «relatif au respect du principe de laïcité dans a République», que pode consultarse en [www.elysee.fr](http://www.elysee.fr).
- 18 Lei do 15 de marzo do 2004, n.º 228: «encadrant en application du principe de laïcité, le port de signes ou tenues manifestant une appartenance religieuses dans l'écoles, collèges et lycées» (JO 17 marzo 2004, n.º 65, 5190).
- 19 CAVINO, M. 2005. «La soluzione belga al problema della esposizione di simboli religiosi», [www.olir.it](http://www.olir.it), outubro 2005 (6).
- 20 A problemática que ofrece o uso de simboloxía e referencias varias de tipo relixioso, fóra da nosa órbita xurídico-cultural, presenta unha variedade notable. O uso dunha determinada linguaxe e o emprego de símbolos é dunha relevancia extrema en Paquistán, onde os membros de certas comunidades teñen prohibido, en virtude da Ordenanza XX e as seccións 295c e 298c do Código Penal, a realización de calquera práctica musulmana, a profesión da *Kalima* e o uso de epítetos ou versículos musulmáns en tarxetas de felicitación, correspondencia privada, locais privados e mesquitas. UN Doc. E/CN. 4/1995/91/Add.1 (1995), páxs. 53-54 (Paquistán). TAYLOR, P. M. 2005. *Freedom of Religion. UN and European Human Rights Law and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, (279). En xeral, sobre a protección xurídica da liberdade relixiosa no sistema das Nacións Unidas: WANI, I. J. 2008. «Freedom of Religion and the UN System», *Diritti dell'uomo e libertà religiosa* (a cura di Francesco Tagliarini), Quaderni. Dipartimento de Scienze Giuridiche «Alberico da Rosciate», Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bergamo. Nápoles: Jovene editore (21-29).
- 21 Citada como BVerfG, 1 BvR, 1087/1981 [pode tamén consultarse en *Juristen Zeitung*, núm. 11, do 6 de outubro de 1995 (942 e ss.), segundo indica GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. 1996. «La polémica "Sentencia del Crucifijo" (Resolución del Tribunal Constitucional alemán de 16 de mayo de 1995)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Ano 16, 47 (347-356)].
- 22 Un relato das circunstancias concretas do caso recóllese en GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, «La polémica "Sentencia del Crucifijo" (Resolución del Tribunal Constitucional alemán de 16 de mayo de 1995)», óp. cit. (348-349), ao que nos remitimos. Tamén PUZA, R. 1995. «La Cour Constitutionnelle, la Bavière et le crucifix dans les écoles», *Revue de Droit Canonique*, 45 (373 e ss); LUTHER, J. 2004. «La croce della democrazia (prime riflessioni su una controversia non risolta)», [www.olir.it](http://www.olir.it), maio 2004 (1-3).
- 23 *Schulordnung für die Volksschulen in Bayern*.
- 24 O Goberno bávaro, a Conferencia Episcopal e a Igrexa Luterana esgrimían: a) que o precepto da Ordenanza bávara que imponía a presenza dun crucifixo en cada aula de primaria, obxecto do litixio, tiña amparo no artigo 135.2 da propia Constitución de Baviera que establece que nas escolas públicas se educan os nenos segundo os fundamentos da relixión cristiá. A Ordenanza cuestionada daría cumprimento a un mandato xurídico (malia que é certo que é un mandato moi cuestionable desde a óptica da laicidade e o deber de neutralidade estatal en materia relixiosa, debe engadirse); b) que a cruz só adquiriría para eles carácter de símbolo vencellado á fe cristiá durante a impartición da clase de relixión, clase na que non tomaban parte os alumnos cuxas familias solicitaban a retirada do crucifixo; c) que a liberdade relixiosa positiva dos alumnos que desexan a presenza do símbolo da cruz debía ser tamén tida en conta, non só a liberdade relixiosa negativa dos recorrentes.
- 25 Argumentos parcialmente compartidos pola parte contraria. Tribunal contencioso-administrativo de Regensburg (Ratisbona), resolución do 1 de marzo de 1991 (Bay VBl, 1991, páx. 345). Resolución do Tribunal Superior de Xustiza de Baviera (Bay VGH, NVwZ, 1991, páx. 1099).
- 26 Os maxistrados disidentes non comparten a opinión maioritaria porque consideran que: a) a presenza da cruz non é unha carga insuportable, senón un elemento coercitivo mínimo que se mantén dentro de límites aceptables, pois os alumnos non son obrigados a comportamento ningún de contido relixioso, nin a actitudes de reverencia perante a cruz; b) os *Länder* son competentes en materia educativa e poden optar por recoller na súa lexislación o recoñecemento dunha serie de valores tradicionais de tipo cultural baseados no Cristianismo.
- 27 A reacción social foi de rexeitamento masivo, intensa e tremendamente dura contra a resolución do Tribunal Constitucional, mesmo por parte dos poderes públicos, políticos e personalidades de extracción relixiosa.
- 28 GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, «La polémica "Sentencia del Crucifijo" (Resolución del Tribunal Constitucional alemán de 16 de mayo de 1995)», óp. cit. (355).
- 29 A lei esixe obxección de conciencia por parte dos alumnos (ou as súas familias) e intento previo de conciliación. Se esta vía non funciona, entón procédese á retirada dos crucifixos. É, claramente, a imposición da maioría, aínda que sutilmente disimulada.
- 30 STC 160/1987, de 27 de outubro, resolvendo o recurso de inconstitucionalidade interposto contra as leis 48/1984 e 8/1984, sobre obxección de conciencia.
- 31 Ofrece un interesante percorrido histórico da en ocasións contraditoria relación entre Igrexa e Estado italiano CAVANA, P. 2004, «A Questione del Crocifisso in Italia», [www.olir.it](http://www.olir.it), maio 2004, con abundantes e completas referencias normativas. A presenza do crucifixo nas aulas sería, para este autor, expresión da tradición relixiosa do país, con orixes afastadas enraizadas no Catolicismo. Esta tradición relixiosa callou profundamente, no curso dos séculos, en toda a Península, a sensibilidade común, a devoción popular, a arte e a cultura. A adhesión á relixión católica era, de feito, o único trazo común que proporcionaba unidade ao Estado preunitario.



- 32 Téñase en conta que ata hai moi pouco tempo, o Código Penal italiano continuaba facendo referencia ás «*Offese alla religione dello Stato mediante vilipendio de persone*», artigo 403 CP. Para profundar nesta cuestión tamén relacionada coa liberdade relixiosa e o deber de neutralidade do Estado: CASUSCELLI, G. 2005. «L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di vilipendio della religione», [www.olir.it](http://www.olir.it), maio 2005; CHIZZONITI, A. G. 2005. «Il vento delle sentenze della Corte costituzionale e le foglie secche della tutela penale della religione», [www.olir.it](http://www.olir.it), maio 2005; MARCHEI, N. 2005. «La Consulta conclude il "lavoro" intrapreso dieci anni fa: un volto "nuovo" (ma non troppo) per i reati in materia religiosa», [www.olir.it](http://www.olir.it), maio 2005; IVALDI, M. C. 2005. «L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sulla tutela penale in materia religiosa. Un excursus (1957-2005)», [www.olir.it](http://www.olir.it), xuño 2005; e «Tutela penale della religione. Indicazioni bibliografiche per l'approfondimento», [www.olir.it](http://www.olir.it), xuño 2005; D'ANGELO, G. 2005. «Corte Costituzionale e offese alla "religione dello Stato" mediante vilipendio di persone nella recenté sentenza n. 168/2005», [www.olir.it](http://www.olir.it), xullo 2005.
- En xeral, un estudo completo e recente sobre os distintos aspectos controvertidos da liberdade relixiosa en Italia: TROILO, S. 2008. «La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano», *Diritti dell'uomo e libertà religiosa* (a cura di Francesco Tagliarini), Quaderni. Dipartimento de Scienze Giuridiche «Alberico da Rosciate», Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bergamo. Nápoles: Jovene editore (79-166).
- 33 COLAIANNI, N. 2004. «La "laicità" de la croce e "la croce" della laicità», [www.olir.it](http://www.olir.it), maio 2004 e DE MARCO, P. 2004. «Del Crocifisso di Ofena, ovvero della secolarizzazione e dell'estetica laica», [www.olir.it](http://www.olir.it), maio 2004, conteñen algunhas referencias e comentarios ao caso, aínda que escasos.
- 34 Pode consultarse en [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca).
- 35 O tribunal entendeu que esta controversia entre un usuario e a Administración non vén referida a unha relación individual (a norma cuestionada desprega os seus efectos sobre unha pluralidade de suxeitos indiferenciados) e por tanto, en aplicación do artigo 33.e) do Decreto Lexislativo n.º 80 de 1998, a competencia corresponde á xurisdición contenciosa. No mesmo sentido, Consello de Estado, 4086/2002.
- 36 Cass. sez. I. n.º 15614 do 2006, en *Foro it.* 2006, pt. I, col. 2714 ss.
- 37 Sull'ordinamento interno degli istituti di istruzione media: «Ogni istituto ha la bandiera nazionale; ogni aula, l'immagine del Crocifisso e il ritratto del Re».
- 38 Pode consultarse en [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni).
- 39 Pode consultarse en [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca).
- 40 Pode consultarse en [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca).
- 41 En termos moi similares xa se pronunciou o Consello de Estado, sez. II, *parire* n.º 63 do 27 de abril de 1988. O Consello de Estado afirmou que a Constitución «pur assicurando pari libertà a tutte le confessioni religiose, non prescrive alcun divieto alla esposizione nei pubblici di un simbolo che, come quello del Crocifisso, per i principi che evoca e dei quali si è già detto, fa parte del patrimonio storico. Né pase, d'altra parte, che la presenza dell'immagine del Crocifisso nelle aule scolastiche possa costituire motivo di costrizione della libertà individuale a manifestare le proprie convinzioni in materia religiosa». Transcrito por LUTHER, «La croce della democrazia (prime riflessioni su una controversia non risolta)», óp. cit. (3).
- 42 Existen outros casos interesantes: a) O caso Tosti, máis complexo que os anteriores desde un punto de vista xurídico, relativo tamén á presenza do crucifixo no ámbito público, pero esta vez non nas escolas, senón nas salas de xustiza. Luigi Tosti, maxistrado do *Tribunale di Camerino*, negouse a celebrar audiencia en salas nas que estivese exposto un crucifixo. Por este motivo iniciáronse contra el actuacións penais ante o *Tribunale dell'Aquila*, por un delito de *omissione di atti d'ufficio* e tamén un procedemento disciplinario ante o Consello Superior da Maxistratura. Formulouse un conflito de atribucións entre poderes do Estado ante a Corte Constitucional, conflito que esta declarou inadmisibile por *ordinanza* n.º 127 do 2006 ([www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni)). A resposta dada tanto polos tribunais da xurisdición ordinaria (Trib. Aquila, n.º 622 do 2005, [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca)) como polo Consello Superior da Maxistratura (*ordinanza* do 23 de novembro do 2006, [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca)) foi que a presenza do crucifixo nas salas de xustiza, á que o maxistrado pode persoalmente ser contrario, non lesiona ni menoscaba ningunha das súas atribucións constitucionalmente garantidas. O maxistrado non pode negarse a celebrar audiencia, porque a tutela da súa liberdade relixiosa ou de conciencia non pode prevalecer sobre o deber de xulgar, expresión dunha función pública fundamental. TROILO, «La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano», óp. cit. (89); b) O caso Montagnana, relativo á presenza do crucifixo nas mesas electorais (Cass. pen. sez. IV, 1 marzo 2000, n.º 439). OTTINO, C. 2000. «Montagnana assolto. Ma i crocifissi restano fuori posto», *Laicità*, 2-3, anno XII, giugno (9 e ss.).
- 43 Entre outros: BENELLI, F. 2004. «Il fine non giustifica il mezzo. Una via sbagliata (il ricorso alla Corte) per un problema reale (l'esposizione dei simboli religiosi)», *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici* (a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi). Turín: Giappichelli; CHIZZONITI, A.G. 2004. «Identità culturale e religiosa degli italiani ed esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche. La Corte Costituzionale si interroga, ma non si espone», [www.olir.it](http://www.olir.it), decembro 2004; FIORITA, N. e L. Zannotti, 2004. «La Corte in croce», [www.olir.it](http://www.olir.it), decembro 2004; MADONNA, M. 2004. «L'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche dal caso di Ofena all'ordinanza della Corte Costituzionale n. 389 del 13 dicembre 2004: brevi note su una questione ancora aperta», [www.olir.it](http://www.olir.it), decembro 2004; MARGIOTTA BROGLIO, F. 2004. «Obbligatorio o non obbligatorio? Il crocifisso per ora resta appeso», [www.olir.it](http://www.olir.it), decembro 2004; FIORITA, N. 2005. «Se il crocifisso afferma e conferma la laicità dello Stato: paradossi, incongruenze e sconfiniti di una sentenza del Tar del Veneto», [www.olir.it](http://www.olir.it), abril 2005; PASQUALI CEROLI, J. 2005. «Il crocifisso "afferma" la laicità, ma el giudice la nega. Commento critico a Tar Veneto, sent. 22 marzo 2005 n. 1110», [www.olir.it](http://www.olir.it), abril 2005.
- 44 CASUSCELLI, G. 2005. «Il crocifisso nelle scuole: neutralità dello Stato e "regola della precauzione"», [www.olir.it](http://www.olir.it), xullo 2005, cualifica a resposta da Corte Constitucional de «prudente». Este autor é máis duro nas súas críticas coa sentenza do TAR do Veneto.
- 45 A Corte Constitucional, en resolución n.º 72 do 27 de xuño de 1968, estableceu que as normas de rango regulamentario que resulten ilexítimas por contraste coa Constitución *poden e deben ser inaplicadas*. Nesa ocasión, a cuestionada era unha norma regulamentaria que esixía aos detidos declarar sobre as súas crenzas relixiosas. ONIDA, V. 1968. «Sulla "disapplicazione" dei regolamenti incostituzionali (a proposito della libertà religiosa dei detenuti)», *Giurisprudenza Costituzionale I*, (1036).

- 46 PUGIOTTO, A. 2005. «Sul crocifisso la Corte costituzionale pronuncia un'ordinanza pilatesca», *Diritto e Giustizia* 3. Só a bandeira, por imperativo constitucional, cumpriría unha función de representación da comunidade nacional.
- 47 FIORITA e Zannotti, «A Corte in croce», óp. cit. (2). Tamén suxiren que o modo en que a cuestión de lexitimidade fora elevada á Corte Constitucional propiciábase e facilitábase a esta outra resposta diferente á finalmente ofrecida: «l'ordinanza de remissione si sforzava in tutti i modi di individuare una copertura legislativa alle norme regolamentari oggetto di impugnazione e probabilmente permetteva alla Corte anche di comportarsi diversamente».
- 48 Dato coñecido a través de MARGIOTTA BROGLIO, «Obbligatorio o non obbligatorio? Il crocifisso per ora resta appeso», óp. cit. (1).
- 49 CASUSCELLI, «Il crocifisso nelle scuole: neutralità dello Stato e "regola della precauzione"», óp. cit.
- 50 CHIZZONITI, «Identità culturale e religiosa degli italiani ed esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche. La Corte Costituzionale si interroga, ma non si espone», óp. cit.
- 51 FIORITA, N. «Se il crocifisso afferma e conferma la laicità dello Stato: paradossi, incongruenze e sconfinamenti di una sentenza del Tar del Veneto», óp. cit.
- 52 PASQUALI CERIOI, J. «Il crocifisso "afferma" la laicità, ma el giudice la nega. Commento critico a Tar Veneto, sent. 22 marzo 2005 n. 1110», óp. cit. En xeral, este autor discrepa profundamente coa sentenza do TAR porque: 1.º) a sentenza afirma que é o Dereito o que impón a presenza do crucifixo; 2.º) a maioría decidiu unha cuestión referente a dereitos fundamentais sen ter en conta as minorías.
- 53 MADONNA, «L'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche dal caso di Ofena all'ordinanza della Corte Costituzionale n. 389 del 13 dicembre 2004: brevi note su una questione ancora aperta», óp. cit.
- 54 MARGIOTTA BROGLIO, «Obbligatorio o non obbligatorio? Il crocifisso per ora resta appeso», óp. cit.
- 55 CHIZZONITI, «Identità culturale e religiosa degli italiani ed esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche. La Corte Costituzionale si interroga, ma non si espone», óp. cit. Non considera paradoxal ou un «paradoxo lexislativo» —a diferenza de MARGIOTTA BROGLIO, «Obbligatorio o non obbligatorio? Il crocifisso per ora resta appeso», óp. cit.— o feito de que o lexislador decida sobre a cuestión, pois tampouco entende como necesaria a impugnación da lei que así o faga ante a Corte Constitucional.
- 56 ZAGORIN, P. 2003. *How the Idea of Religious Toleration Came to the West*. Nova Jersey: Princeton University Press (xi-xii). Washington enviou unha carta cordial en resposta aos agradecementos previamente remitidos pola devandita Congregación, na que enxalza aos cidadáns dos Estados Unidos por «having given to mankind examples of an enlarged and liberal policy... worthy of imitation ...in which all people enjoyed the exercise of their inherent natural rights... including liberty of conscience».
- 57 Art. VI: «... no religious test shall ever be required as a qualification to any office or public trust under the United States». Sobre o vencellamento dos estados federados a esta prohibición, véxase *Torcaso v. Watkins* 367 US 488 (1961).
- 58 GLENDON, M. A. 1995. «Religion and the Court: A New Beginning?», *Religious Liberty in the Supreme Court. The Cases that Define the Debate Over Church and State* (edited by Terry Eastland). Grand Rapids, Michigan: Ethics and Public Policy Center and W. B. Eerdmans Publishing Co. (472). Segundo esta autora, a lectura da xurisprudencia na materia produce a sensación de que as implicacións prácticas adoitan ser ignoradas; peticións e argumentos importantes son desbotados á lixeira; e, en xeral, aspectos serios e decisivos son pasados por alto (páx. 476).
- 59 De feito, soamente un —*Reynolds v. United States* 98 US 145 (1879)— é considerado pola doutrina de primeira orde xurisprudencial.
- 60 EASTLAND, T. 1995. «Introduction», *Religious Liberty in the Supreme Court. The Cases that Define the Debate Over Church and State*. Grand Rapids, Michigan: Ethics and Public Policy Center and W. B. Eerdmans Publishing Co. (1). Por todos, REICHLEY, A. J. 1985. *Religion in American Public Life*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- 61 A 14.ª Emenda establece, entre outras cousas, que «No State shall deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law». A partir de 1897, nunha serie de resolucións do Tribunal Supremo, comezouse a consolidar a doutrina que afirma que a *due process clause* absorbe certas previsións da *Bill of Rights* que os Estados, do mesmo xeito que o Goberno federal, están obrigados a respectar. A extensión da aplicación da religion clause contida na 1.ª Emenda aos Estados federados tivo lugar con *Cantwell v. Connecticut* 310 US 296 (1940), respecto da *free exercise-clause*, e con *Everson v. Board of Education* 330 US 1 (1947), respecto da *no establishment-clause*. CURRIE, D. P. 1990. *The Constitution in the Supreme Court: The Second Century, 1888-1986*, Chicago: Chicago University Press.
- 62 GLENDON, «Religion and the Court: A New Beginning?», óp. cit. (477).
- 63 En xeral, para profundar sobre a cláusula de non establecemento na Constitución americana: BAKER, J. S. Jr. 1991. «The Establishment Clause as Intended: No Preference among Sects and Pluralism in a Large Commercial Republic», *The Bill of Rights: Original Meaning and Current Understanding* (edited by Eugene W. Hickock). Charlottesville: University Press of Virginia; LEVY, L. 1986. *The Establishment Clause: Religion and the First Amendment*. Nova York: McMillan; NOONAN, J. T. Jr. 1987. *The Believer and the Powers That Are: Cases, History, and Other Data Bearing on the Relation of Religion and Government*. Nova York: McMillan.
- 64 A importancia de *Everson* reside máis na doutrina establecida ca no resultado concreto ao que chegou a Corte.
- 65 Precisamente, no contexto europeo, amosa a súa preocupación pola confusión entre ordes que semella estar a producirse ou se cadra non terse nunca borrado plenamente: PASQUALI CERIOI, J. 2005. «Laicità dello Stato ed esposizione del crocifisso: brevi note sul (difficile) rapporto tra la presenza del simbolo religioso nelle strutture pubbliche e il principio di separazione degli ordini», [www.olir.it](http://www.olir.it), xullo 2005.
- 66 Véxase *Mueller v. Allen* 463 US 388, (1983). Para profundar no estado da cuestión actualmente, partindo de formulacións xerais ata chegar a concretar a achega do Tribunal Rehnquist en materia de financiamento indirecto: CONKLE, D. O. 2006. «Indirect Funding and the Establishment Clause: Rehnquist's Triumphant Vision on Neutrality and Private Choice», *The Rehnquist Legacy* (edited by Craig Bradley). Nova York: Cambridge University Press (54-78).
- 67 Na actualidade débatese e cuestiónase a constitucionalidade da lenda «In God We Trust» que aparece no reverso dos distintos billetes de *dollar*.

- 68 En *Board of Education v. Mergens* 496 US 226 (1990), a *Equal Access Act* de 1984 foi declarada conforme á 1.ª Emenda. Esta lei esixe que, en escolas públicas de educación secundaria que reciben fondos federais para o seu financiamento, se permita a existencia de grupos estudiantís relixiosos, dirixidos e integrados por estudantes, que poidan reunirse e celebrar actividades en condicións de igualdade respecto dos restantes grupos estudiantís. Esta parece ser, polo de agora, a única presenza da relixión que o Tribunal Supremo está disposto a tolerar nas escolas públicas: a libre participación dun menor relixioso en actividades e reunións onde os outros participantes son tamén estudantes. Véxase tamén *Aguilar v. Felton* 473 US 402 (1985) para comprobar o restritivo das posicións do Tribunal Supremo cando se aborda a relación Igrexa-Estado e o interesante voto disidente de Justice O'Connor.
- 69 BRADLEY, G. V. 1991. «Beguiled: Free Exercise and the Siren Song of Liberalism», *Hofstra Law Review*, 20 (245-319); MCCONNELL, M. W. 1990. «The Origins and Historical Understanding of Free Exercise of Religion», *Harvard Law Review*, 103 (1410-1512).
- 70 A favor do criterio mantido pola Corte en *Smith*, KROTOSZYNSKI, R. J. 2008. «If Judges were Angels: Religious Equality, Free Exercise, and the (Underappreciated) Merits of Smith», *Northwestern University Law Review*, vol. 102, n.º 3, (1189-1275). Para este autor, a experiencia demostra que, teorías a parte, o *strict scrutiny* de *Sherbert* e *Yoder*, aparentemente máis respectuoso coa *free exercise clause* e máis esixente co lexislador, encubría, en realidade, unha clara discriminación das confesións minoritarias e a preponderancia do protestantismo dominante.
- 71 LAYCOCK, D. 1990. «The Remnants of Free Exercise», *Supreme Court Review*, (2-3) («*Smith* is probably wrong as a matter of original intent» e «the decision is inconsistent with the apparent meaning of the constitutional text»); MCCONNELL, M. W. 1992. «Religious Freedom at a Crossroads», *University of Chicago Law Review*, 59 (116-117) («Court has adopted an interpretation of the Free Exercise Clause that permits the state to interfere with religious practices . . . without any substantial justification, so long as the regulation does not facially discriminate against religion», engadindo que o Tribunal está «moving in the wrong direction»).
- 72 En *Reynolds*, a Corte distinguiu entre «crenzas» e «accións», afirmando que, malia que é certo que o Goberno non pode castigar os cidadáns pola súa crenza, si pode, pola contra, regular a súa «conduta relixiosamente motivada» e para iso abonda con poder demostrar a superación da *rational basis review*.
- 73 Declaración de inconstitucionalidade dunha lei que prohibía o sacrificio de animais porque a linguaxe empregada nela evidenciaba a falta de neutralidade en materia relixiosa, de xeito que non podía ser considerada unha *generally applicable religion-neutral law*. A linguaxe empregada na lei era torpe, ruda e claramente discriminatoria contra unha única relixión, a Santeiría, única que no ámbito territorial de aplicación da lei incluía entre as súas prácticas o sacrificio de animais.
- 74 Declaración de constitucionalidade dunha lei do Estado de Washington que excluía os estudos de Teoloxía do sistema público de bolsas: esa excepción non pode ser considerada como un suposto de animosidade evidente contra a relixión, senón coma expresión do interese histórico e substancial dos Estados en excluir as actividades de contido relixioso do financiamento público directo.
- 75 HAMILTON, M. A. 2005. *God vs. The Gavel. Religion and the Rule of Law* (foreword by the Honorable Edward R. Becker). Nova York: Cambridge University Press (216).
- 76 En xeral, para unha completa e profunda defensa xuridicamente argumentada da doutrina establecida en *Smith* e a viraxe en materia de *free exercise* apreciada nos últimos tempos no seo do Tribunal Supremo dos Estados Unidos: HAMILTON, *God vs. The Gavel. Religion and the Rule of Law*, óp. cit. (203-237). Esta autora considera que coa nova tendencia xurisprudencial, retomada nos últimos anos, a Corte Suprema veu restaurar o imperio de la *rule of law* en materia de liberdade relixiosa, así como lembrar a importancia do concepto de orde pública á que todo cidadán ou colectivo (léase, confesións relixiosas consideradas como grupo organizado) está suxeito en democracia.
- 77 GLENDON, «Religion and the Court: A New Beginning?», óp. cit. (480-481). En *Smith*, dous nativos americanos (que profesaban a súa relixión orixinal e realizaban prácticas colectivas utilizando peiote) foron despedidos (por consumo de drogas) do seu traballo como conselleiros persoais nunha entidade de loita contra a drogadicción. Cando solicitaron a prestación por desemprego, esta foi denegada, xa que se atopaban en paro por unha circunstancia prevista para o despido procedente, malia que, no seu caso, o consumo de drogas respondía a motivos claramente relixiosos e se enmarcaba en prácticas relixiosas. Era un caso de desemprego no que moitos pensaron que o Tribunal aplicaría mimeticamente a solución acadada en *Sherbert* e nos outros casos análogos relativos a reclamacións da prestación por desemprego orixinada por condutas relacionadas coa práctica de algunha relixión. Non foi así.
- 78 Neste sentido, *Wallace v. Jaffree* 472 US 38 (1985): «The individual's freedom to choose his own creed is the counterpart of his right to refrain from accepting the creed established by the majority ... The Court has unambiguously concluded that the individual freedom of conscience protected by the First Amendment embraces the right to select any religious faith or none at all. This conclusion derives support not only from the interest in respecting the individual's freedom of conscience, but also from the conviction that *religious beliefs worthy of respect are the product of free and voluntary choice by the faithful*» (a cursiva é nosa).
- SANDEL, M. J. 1995. «Freedom of Conscience or Freedom of Choice?», *Religious Liberty in the Supreme Court. The Cases that Define the Debate Over Church and State* (edited by Terry Eastland). Grand Rapids, Michigan: Ethics and Public Policy Center and W. B. Eerdmans Publishing Co. (483-496), realiza unha interesante formulación sobre a liberdade relixiosa desde o punto de vista propio da máis pura tradición liberal e cuestiónase ata que punto as conviccións relixiosas son froito dunha libre elección persoal ou veñen «impostas» polo contexto sociocultural.
- 79 *Cutter v. Wilkinson* 544 US 709 (2005). Protéxense tamén relixións inusuais (neste caso estaban involucrados: dous practicantes de Asatru, relixión vikinga politeísta que venera ao deus Thor; un satanista; un bruxo Wiccan, relixión neopagana popularizada en 1954; un ministro da Igrexa Cristiá de Xesucristo, que propugna a separación racial).
- 80 Segundo *Justice O'Connor*, o *Lemon Test* é resultado das afirmacións asumidas pola Corte desde os anos 1940 que deben ser contrastadas coa realidade e as circunstancias de cada caso concreto. Non pode realizarse unha análise abstracta e superficial del, pois se corre o risco de prescindir dos detalles do caso. En *Aguilar* foi declarado contrario á *establishment clause* un programa escolar con case vinte anos de implantación non problemática (todo o contrario, con resultados altamente satisfactorios) do que se beneficiaban arredor de 20 000 nenos con necesidades especiais dos estratos sociais máis desfavorecidos de Nova York. Ningún dos profesores de escolas públicas que acudía a impartir clases de apoio ás escolas parroquiais se vira nunca envolto nun episodio de proselitismo relixioso, de feito, tres cuartas partes dos

- profesores afectados non compartían as crenzas relixiosas do centro privado ao que acudían. Foi a aplicación mecánica dun test abstracto a que deixou sen efecto un programa escolar coidosamente deseñado e simplemente porque, ao ter que ser este monitorizado polo distrito escolar para asegurarse de que os profesores das escolas públicas non realizaban actividades orientadas a promover a relixión, o propio feito da monitorización significaba unha forma intolerable de aproximación entre Goberno e fenómeno relixioso.
- 81 MCCONNELL, M. W. 1995. «Taking Religious Freedom Seriously», *Religious Liberty in the Supreme Court. The Cases that Define the Debate Over Church and State* (edited by Terry Eastland). Grand Rapids, Michigan: Ethics and Public Policy Center and W. B. Eerdmans Publishing Co. (506).
- 82 JONES, J.W. 1970. *Historical Introduction to the Theory of Law*, reprinting of the edition Oxford 1940. Westport, Connecticut (79 e ss.); AAVV. 1974. *Historia General de las Civilizaciones IV: los siglos XVI y XVII. El progreso de la civilización europea y la decadencia de Oriente* (1492-1715) (publicada baixo a dirección de Maurice Crouzet; tradución española de Juan Reglá), cuarta edición española. Barcelona (102 e ss.).
- 83 H. E. Yntema: «... one of the proudest and most significant achievements of human intelligence, the evolution and construction of the law of Rome, which in later times, next to Christianity, exercised the most powerful influence in the formation of Western culture». LAWSON, F. H. 1953. *A Common Lawyer looks at the Civil Law* (Prologue by H. E. Yntema). Ann Arbor: University of Michigan Law School (xvi). Tamén recoñece maxistralmente este feito o filósofo laico CROCE. B. 1943. *Perché non possiamo non dirci cristiani*. Bari: Laterza.
- 84 Algunhas referencias bibliográficas interesantes que abordan a íntima conexión entre Relixión e Estado: ROELKER, N. L. 1996. *One king, one faith: the Parlement of Paris and the religious reformations of the sixteenth century*. Berkeley; CODEVILA, G. 2008. *Lo Zar e il Patriarca. I rapporti tra trono e altare in Russia dalle origini ai giorni nostri*. Bergamo: R.C. Edizioni.
- 85 AAVV. 2003. *Religión y libertades fundamentales en los países de Naciones Unidas: textos constitucionales* (coordinadora Ana M. Vega Gutiérrez). Granada: Comares. Resulta especialmente interesante para coñecer os textos constitucionais que inclúen referencias varias de contido relixioso nun marco máis amplo que o estritamente europeo.
- 86 As Constitucións de países europeos que inclúen referencias a Deus nos seus preámbulos adoitan ser as daqueles que acaban de saír de réximes totalitarios no momento da súa elaboración. Alemaña e Polonia son claros expoñentes. FERRARI, S. 2004. «Dio, religione e Costituzione», [www.olir.it](http://www.olir.it), abril 2004 (1-8).
- 87 FERRARI, S. 2005. «Dalla tolleranza ai diritti: le religioni nel proceso di unificazione», [www.olir.it](http://www.olir.it), xaneiro 2005, (1-6).
- 88 CASUSCELLI, «Il crocifisso nelle scuole: neutralità dello Stato e "regola della precauzione"», óp. cit. (4).
- 89 PACILLO, V. «Diritto, potere e simbolo religioso nella tradizione giuridica occidentale: brevi note a margine», óp. cit. (4).
- 90 CASTRO JOVER, A. 2005. «Laicidad y actividad positiva de los poderes públicos», [www.olir.it](http://www.olir.it), setembro 2005 (2).
- 91 FLORITA, «Se il crocifisso afferma e conferma la laicità dello Stato: paradossi, incongruenze e sconfinamenti di una sentenza del Tar del Veneto», óp. cit. (6).
- 92 DE MARCO, «Del Crocifisso di Ofena, ovvero della secolarizzazione e dell'estetica laica», óp. cit. (4). MEYER-BISCH, P. 2008. «Les droits culturels, axes d'interprétation des interactions entre liberté religieuse et neutralité de l'Etat», *Diritti dell'uomo e libertà religiosa* (a cura di Francesco Tagliarini), Quaderni. Dipartimento de Scienze Giuridiche «Alberico da Rosciate», Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bergamo. Nápoles: Jovene editore (31-47) propón que sexan tidos en conta os dereitos culturais para repensar a neutralidade do Estado, pois aqueles constitúen unha fonte primeira de desenvolvemento persoal e colectivo, do mesmo xeito que considera a contraposición entre relixiosidade e laicidade metodoloxicamente incorrecta porque curtocircuíta os dereitos culturais.
- 93 CAÑAMARES ARRIBAS, S. 2005. «El empleo de la simbología religiosa en España», [www.olir.it](http://www.olir.it), abril 2005.
- 94 CANTA, C. C. 2002. «L'insegnamento della religione nella società multiculturale e multireligiosa», *Dialogo senza paure. Scuola e servizi sociali in una società multiculturale e multireligiosa*. Milán; CARACCIO, A. 2005. «Libertà religiosa e scuola», [www.olir.it](http://www.olir.it), xaneiro 2005.
- 95 MILANI, D. 2008. *Segreto, libertà religiosa e autonomia confessionale. La protezione delle comunicazioni tra ministro de culto e fedele*, Lugano: EUPRESS FTL.
- 96 Tema terriblemente espíoñto, que recibe por parte da xurisprudencia un tratamento tímido e comedido. Resulta interesante traer aquí a colación o caso *Wisconsin v. Yoder* 406 US 205 (1972), non tanto pola decisión da maioría senón polo voto particular de *Justice Douglas*. As leis do estado de Wisconsin obrigaban aos pais a escolarizar os fillos ata a idade de 16 anos, ben en escolas públicas, ben privadas. No entanto, pais pertencentes á *Old Order Amish* negábanse a enviar os seus fillos á escola máis aló do oitavo grado (entre trece e catorce anos). Consideraban que recibir educación por riba dun nivel elemental podería expoñer os nenos *Amish* a valores mundanos e competitivos, totalmente contrapostos cos valores de illamento e vida profundamente rural que a comunidade *Amish* sostíña como parte integrante das súas crenzas relixiosas. O Tribunal Supremo deulle a razón, argumentando que non se trataba dunha simple preferencia persoal, senón dunha profunda convicción relixiosa que dominaba as súas vidas. Malia que neutras en aparencia, as leis do estado de Wisconsin sobre escolarización obrigatoria imponían unha carga ilexítima sobre o libre exercicio da liberdade relixiosa e, polo tanto, eran contrarias á existencia constitucional de neutralidade governamental. *Justice Douglas* formulou voto particular disidente á decisión maioritaria, argumentando precisamente que os nenos *Amish* deberían ser libres para poderen decidir por si mesmos se continuar asistindo á escola ou adherirse á forma de vida dos seus pais. «If a parent keeps his child out of school beyond the grade school, then the child will be forever barred from entry into the new and amazing world of diversity that we have today. The child may decide that that is the preferred course, or he may rebel».
- Tamén, KENNEDY, M. 2008. «Some practical thoughts on religious liberty», *Diritti dell'uomo e libertà religiosa* (a cura di Francesco Tagliarini), Quaderni. Dipartimento de Scienze Giuridiche «Alberico da Rosciate», Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bergamo. Nápoles: Jovene editore (233-234) relata un caso de custodia de menores no que a relixión practicada polo pai (*Scientology*) foi considerada inmoral e socialmente repugnante, corrupta, sinistra e perigosa, de xeito que os menores foron encomendados ao coitado da nai («It is dangerous because it is out to capture people, especially children and impressionable young people, and to

indoctrinate and brainwash them so that they become the unquestioning captives and tools of the cult, withdrawn from ordinary thought, living and relationship with others», High Court of the Family Division, 1984).

97 TOMASI, S. M. 2008. «Il concetto di libertà religiosa nelel Nazioni Unite», *Diritti dell'uomo e libertà religiosa* (a cura di Francesco Tagliarini), Quaderni. Dipartimento de Scienze Giuridiche «Alberico da Rosciate», Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bergamo. Nápoles: Jovene editore (3-19).

## BILIOGRAFÍA

- AA. VV. 1974. *Historia General de las Civilizaciones IV: los siglos XVI y XVII. El progreso de la civilización europea y la decadencia de Oriente (1492-1715)* (publicada baixo a dirección de Maurice Crouzet; tradución española de Juan Reglá), cuarta edición española. Barcelona.
- AA. VV. 1995. *Religious Liberty in the Supreme Court. The Cases that Define the Debate Over Church and State* (edited by Terry Eastland). Grand Rapids, Michigan: Ethics and Public Policy Center and W. B. Eerdmans Publishing Co.
- AA. VV. 2002. *Dialogo senza paure. Scuola e servizi sociali in una società multiculturale e multireligiosa*. Milán.
- AA. VV. 2003. *Religión y libertades fundamentales en los países de Naciones Unidas: textos constitucionales* (coordinadora Ana M. Vega Gutiérrez). Granada: Comares.
- AA. VV. 2004. *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici* (a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi). Turín: Giappichelli.
- AA. VV. 2006. *The Rehnquist Legacy* (edited by Craig Bradley). Nova York: Cambridge University Press.
- AA. VV. 2008. *Diritti dell'uomo e libertà religiosa* (a cura di Francesco Tagliarini), Quaderni. Dipartimento de Scienze Giuridiche «Alberico da Rosciate», Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bergamo. Nápoles: Jovene editore.
- BAKER, J. S. Jr. 1991. «The Establishment Clause as Intended: No Preference among Sects and Pluralism in a Large Commercial Republic», *The Bill of Rights: Original Meaning and Current Understanding* (edited by Eugene W. Hickock). Charlottesville: University Press of Virginia.
- BAUBÉROT, J. 1990. *La laïcité, quel héritage? De 1789 à nos jours*. Xenebra: Labor et Fides.
- 2000. *Histoire de la laïcité française*. París: Puf.
- BENELLI, F. 2004. «Il fine non giustifica il mezzo. Una via sbagliata (il ricorso alla Corte) per un problema reale (l'esposizione dei simboli religiosi)», *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici* (a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi). Turín: Giappichelli.
- BRADLEY, G. V. 1991. «Beguiled: Free Exercise and the Siren Song of Liberalism», *Hofstra Law Review* 20.
- CANTA, C. C. 2002. «L'insegnamento della religione nella società multiculturale e multireligiosa», *Dialogo senza paure. Scuola e servizi sociali in una società multiculturale e multireligiosa*. Milán.
- CAÑAMARES ARRIBAS, S. 2005. «El empleo de la simbología religiosa en España», [www.olir.it](http://www.olir.it), abril 2005.
- CARACCIO, A. 2005. «Libertà religiosa e scuola», [www.olir.it](http://www.olir.it), xaneiro 2005.
- CASTRO JOVER, A. 2004. «Inmigración, pluralismo religioso-cultural y educación: la utilización de signos de identidad en la escuela», [www.olir.it](http://www.olir.it), decembro 2004.
- 2005. «Laicidad y actividad positiva de los poderes públicos», [www.olir.it](http://www.olir.it), setembro 2005.
- CASUSCELLI, G. 2005. «L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di vilipendio della religione», [www.olir.it](http://www.olir.it), maio 2005.
- 2005. «Il crocifisso nelle scuole: neutralità dello Stato e "regola della precauzione"», [www.olir.it](http://www.olir.it), xuño 2005.
- CAVANA, P. 2004. «La Questione del Crocifisso in Italia», [www.olir.it](http://www.olir.it), maio 2004.
- CAVINO, M. 2005. «La soluzione belga al problema della esposizione di simboli religiosi», [www.olir.it](http://www.olir.it), outubro 2005.
- CHIZZONITI, A.G. 2004. «Identità culturale e religiosa degli italiani ed esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche. La Corte Costituzionale si interroga, ma non si espone», [www.olir.it](http://www.olir.it), decembro 2004.
- 2005. «Il vento delle sentenze della Corte costituzionale e le foglie secche della tutela penale della religione», [www.olir.it](http://www.olir.it), maio 2005.
- COLAIANNI, N. 2004. «La "laicità" de la croce e "la croce" della laicità», [www.olir.it](http://www.olir.it), maio 2004.
- CONKLE, D. O. 2006. «Indirect Funding and the Establishment Clause: Rehnquist's Triumphant Vision on Neutrality and Private Choice», *The Rehnquist Legacy* (edited by Craig Bradley). Nova York: Cambridge University Press.
- CODEVILA, G. 2008. *Lo Zar e il Patriarca. I rapporti tra trono e altare in Russia dalle origini ai giorni nostri*. Bergamo: R.C. Edizioni.
- CROCE. B. 1943. *Perché non possiamo non dirci cristiani*. Bari: Laterza.
- CURRIE, D. P. 1990. *The Constitution in the Supreme Court: The Second Century, 1888-1986*. Chicago: Chicago University Press.
- D'ANGELO, G. 2005. «Corte Costituzionale e offese alla "religione dello Stato" mediante vilipendio di persone nella recenté sentenza n. 168/2005», [www.olir.it](http://www.olir.it), xullo 2005.

- DE MARCO, P. 2004. «Del Crocifisso di Ofena, ovvero della secolarizzazione e dell'estetica laica», [www.olir.it](http://www.olir.it), maio 2004.
- EASTLAND, T. 1995. «Introduction», *Religious Liberty in the Supreme Court. The Cases that Define the Debate Over Church and State*. Grand Rapids, Michigan: Ethics and Public Policy Center and W. B. Eerdmans Publishing Co.
- FERNÁNDEZ-CORONADO GONZÁLEZ, A. 2005. «Valoración jurídica del sistema de cooperación con las confesiones minoritarias en España», [www.olir.it](http://www.olir.it), novembro 2005.
- FERRARI, S. 2004. «Dio, religione e Costituzione», [www.olir.it](http://www.olir.it), abril 2004.
- 2005. «Dalla tolleranza ai diritti: le religioni nel proceso di unificazione», [www.olir.it](http://www.olir.it), xaneiro 2005.
- FIORITA, N. 2005. «Se il crocifisso afferma e conferma la laicità dello Stato: paradossi, incongruenze e sconfinamenti di una sentenza del Tar del Veneto», [www.olir.it](http://www.olir.it), abril 2005.
- FIORITA, N. y L. Zannotti. 2004. «La Corte in croce», [www.olir.it](http://www.olir.it), decembro 2004.
- GLENDON, M. A. 1995. «Religion and the Court: A New Beginning?», *Religious Liberty in the Supreme Court. The Cases that Define the Debate Over Church and State* (edited by Terry Eastland). Grand Rapids, Michigan: Ethics and Public Policy Center and W. B. Eerdmans Publishing Co.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. 1996. «La polémica "Sentencia del Crucifijo" (Resolución del Tribunal Constitucional alemán de 16 de mayo de 1995)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, ano 16, 47.
- HAMILTON, M. A. 2005. *God vs. The Gavel. Religion and the Rule of Law* (foreword by the Honorable Edward R. Becker). Nova York: Cambridge University Press.
- IVALDI, M. C. 2005. «L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sulla tutela penale in materia religiosa. Un excursus (1957-2005)», [www.olir.it](http://www.olir.it), xuño 2005.
- 2005. «Tutela penale della religione. Indicazioni bibliografiche per l'approfondimento», [www.olir.it](http://www.olir.it), xuño 2005.
- 2005. «Verso una nuova definizione della laicità? La recenté normativa a propósito dei segni religiosi nella scuola in Francia», [www.olir.it](http://www.olir.it), setembro 2005.
- JONES, J. W. 1970. *Historical Introduction to the Theory of Law*, reprinting of the edition Oxford 1940. Westport, Connecticut.
- KENNEDY, M. 2008. «Some practical thoughts on religious liberty», *Diritti dell'uomo e libertà religiosa* (a cura di Francesco Tagliarini), Quaderni. Dipartimento de Scienze Giuridiche «Alberico da Rosciate», Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bergamo. Nápoles: Jovene editore.
- KROTOSZYNSKI, R. J. 2008. «If Judges were Angels: Religious Equality, Free Exercise, and the (Underappreciated) Merits of Smith», *Northwestern University Law Review*, vol. 102, 3 (1189 e ss.).
- LAWSON, F. H. 1953. *A Common Lawyer looks at the Civil Law* (Prologue by H. E. YNTEMA). Ann Arbor: University of Michigan Law School.
- LAYCOCK, D. 1990. «The Remnants of Free Exercise», *Supreme Court Review*.
- LEVY, L. 1986. *The Establishment Clause: Religion and the First Amendment*. Nova York: McMillan.
- LUTHER, J. 2004. «La croce della democrazia (prime riflessioni su una controversia non risolta)», [www.olir.it](http://www.olir.it), maio 2004.
- LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D. 2005. «Los Acuerdos del Estado español con la Santa Sede», [www.olir.it](http://www.olir.it), novembro 2005.
- MCCONNELL, M. W. 1990. «The Origins and Historical Understanding of Free Exercise of Religion», *Harvard Law Review* 103.
- 1992. «Religious Freedom at a Crossroads», *University of Chicago Law Review* 59.
- 1995. «Taking Religious Freedom Seriously», *Religious Liberty in the Supreme Court. The Cases that Define the Debate Over Church and State* (edited by Terry Eastland). Grand Rapids, Michigan: Ethics and Public Policy Center and W. B. Eerdmans Publishing Co.
- MADONNA, M. 2004. «L'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche dal caso di Ofena all'ordinanza della Corte Costituzionale n. 389 del 13 dicembre 2004: brevi note su una questione ancora aperta», [www.olir.it](http://www.olir.it), decembro 2004.
- MARCHEI, N. 2005. «La Consulta conclude il "lavoro" intrapreso dieci anni fa: un volto "nuovo" (ma non troppo) per i reati in materia religiosa», [www.olir.it](http://www.olir.it), maio 2005.
- MARGIOTTA BROGLIO, F. 2004. «Obbligatorio o non obbligatorio? Il crocifisso per ora resta appeso», [www.olir.it](http://www.olir.it), decembro 2004.



- MARTÍNEZ-TORRÓN, J. 2005. «La contribución de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa a la transición democrática en España», [www.olir.it](http://www.olir.it), novembro 2005.
- MEYER-BISCH, P. 2008. «Les droits culturels, axes d'interprétation des interactions entre liberté religieuse et neutralité de l'Etat», *Diritti dell'uomo e libertà religiosa* (a cura di Francesco Tagliarini), Quaderni. Dipartimento de Scienze Giuridiche «Alberico da Rosciate», Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bergamo. Nápoles: Jovene editore.
- MILANI, D. 2008. *Segreto, libertà religiosa e autonomia confessionale. La protezione delle comunicazioni tra ministro de culto e fedele*. Lugano: EUPRESS FTL.
- NOONAN, J. T. Jr. 1987. *The Believer and the Powers That Are: Cases, History, and Other Data Bearing on the Relation of Religion and Government*. Nova York: McMillan.
- ONIDA, V. 1968. «Sulla "disapplicazione" dei regolamenti incostituzionali (a proposito della libertà religiosa dei detenuti)», *Giurisprudenza Costituzionale I*.
- OTTINO, C. 2000. «Montagnana assolto. Ma i crocifissi restano fuori posto», *Laicità*, 2-3, anno XII.
- PACILLO, V. 2004. «Diritto, potere e simbolo religioso nella tradizione giuridica occidentale: brevi note a margine», [www.olir.it](http://www.olir.it), decembro 2004.
- PASQUALI CERIOLI, J. 2005. «Il crocifisso "aferma" la laicità, ma el giudice la nega. Commento critico a Tar Veneto, sent. 22 marzo 2005 n. 1110, [www.olir.it](http://www.olir.it), abril 2005.
- «Laicità dello Stato ed esposizione del crocifisso: brevi note sul (difficile) rapporto tra la presenza del simbolo religioso nelle strutture pubbliche e il principio di separazione degli ordini», [www.olir.it](http://www.olir.it), xullo 2005.
- PATRUNO, F. 2005. «Crocifisso, giurisprudenza straniera e laicità», [www.olir.it](http://www.olir.it), xuño 2005.
- PUGIOTTO, A. 2005. «Sul crocifisso la Corte costituzionale pronuncia un'ordinanza pilatesca», *Diritto e Giustizia* 3.
- PUZA, R. 1995. «La Cour Constitutionnelle, la Bavière et le crucifix dans les écoles», *Revue de Droit Canonique*, 45.
- REICHLEY, A. J. 1985. *Religion in American Public Life*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- ROELKER, N. L. 1996. *One king, one faith: the Parlement of Paris and the religious reformations of the sixteenth century*. Berkeley.
- SANDEL, M. J. 1995. «Freedom of Conscience or Freedom of Choice?», *Religious Liberty in the Supreme Court. The Cases that Define the Debate Over Church and State* (edited by Terry Eastland). Grand Rapids, Michigan: Ethics and Public Policy Center and W. B. Eerdmans Publishing Co.
- SOUTO PAZ, J. A. 2005. «La transición política en España y la cuestión religiosa», [www.olir.it](http://www.olir.it), novembro 2005.
- TAYLOR, P. M. 2005. *Freedom of Religion. UN and European Human Rights Law and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TOMASI, S. M. 2008. «Il concetto di libertà religiosa nelel Nazioni Unite», *Diritti dell'uomo e libertà religiosa* (a cura di Francesco Tagliarini), Quaderni. Dipartimento de Scienze Giuridiche «Alberico da Rosciate», Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bergamo. Nápoles: Jovene editore.
- TROILO, S. 2008. «La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano», *Diritti dell'uomo e libertà religiosa* (a cura di Francesco Tagliarini), Quaderni. Dipartimento de Scienze Giuridiche «Alberico da Rosciate», Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bergamo. Nápoles: Jovene editore.
- WANI, I. J. 2008. «Freedom of Religion and the UN System», *Diritti dell'uomo e libertà religiosa* (a cura di Francesco Tagliarini), Quaderni. Dipartimento de Scienze Giuridiche «Alberico da Rosciate», Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bergamo. Nápoles: Jovene editore.
- ZAGORIN, P. 2003. *How the Idea of Religious Toleration Came to the West*. Princeton, Nova Jersey: Princeton University Press.



# Área temática urbanismo





ÍÑIGO ORTIZ DE URBINA GIMENO \_Profesor de Dereito Penal e Criminoloxía\_Universitat Pompeu Fabra  
JULI PONCE SOLÉ \_Profesor Titular de Dereito Administrativo\_Universitat de Barcelona\_[113-149]

# Dereito urbanístico e prevención da delincuencia



**&** *Resumo/Abstract: O urbanismo e o dereito urbanístico desempeñan un papel importante no mantemento da seguridade pública e a prevención do delito. Nas páxinas que seguen preténdese realizar unha primeira incursión nun tema amplo e complexo. En primeiro lugar, ofrécese un repaso dos desenvolvementos teóricos procedentes de diversas disciplinas que conflúen no tratamento da materia. En segundo lugar, descríbense os instrumentos que, provenientes das distintas formulacións teóricas, foron adoptados na implantación práctica da prevención ambiental do delito. En terceiro lugar, estúdase a incidencia que esta cuestión está a ter en ordenamentos xurídicos e políticas públicas de países e institucións supranacionais da nosa contorna. Finalmente, concentrarémonos na análise do tema desde a óptica do dereito e da elaboración de políticas públicas no marco do ordenamento xurídico español.&*

**&** *Palabras clave: delincuencia, prevención, urbanismo, dereito, cidade*



«Luego están, no los olvidemos, los lugares del miedo, los espacios que le hacen sentir vulnerable. Son muchos, algunos visitados a diario, otros evitados hasta que no queda más remedio que atravesarlos, siempre con una cierta tensión en el cuerpo, como preparados para un ataque inminente. [...].

Poco a poco el miedo va extendiendo su dominio por la ciudad, con preferencia por los espacios públicos. Raramente se retira de algún terreno conquistado, y a cambio va ganando otros que incorporar a sus propiedades. Más bien somos nosotros los que nos retiramos, los que cedemos, abandonamos un espacio que queda a merced del miedo. A veces nos resistimos, damos batalla, soportamos el desasosiego para no perder un espacio propio, aunque acabaremos rindiendo la plaza, no volveremos a pisar esa zona del parque cuando oscurezca, evitaremos esos barrios, no pasearemos por las afueras tan alegremente, cogeremos un taxi en vez del metro a partir de cierta hora. Los mismos espacios que hoy son del miedo eran antes los espacios del juego, el territorio infantil y adolescente, el lugar del escondite, del refugio, de los primeros besos y caricias, de los actos ocultos a los ojos de los adultos.»

Isaac ROSA, *El país del miedo*, Seix Barral, 2008.



## 1. INTRODUCCIÓN

O urbanismo e o dereito urbanístico desempeñan un papel importante no mantemento da seguridade pública e a prevención do delito. A análise desta conexión, que supón un importante esforzo de interdisciplinaridade e que está moi desenvolvida noutros países, en España atópase, non obstante, nun estado moi embrionario. Nas páxinas que seguen preténdese realizar unha primeira incursión nun tema amplo e complexo, mostrando tanto a teoría como a praxe deste modelo preventivo e as dificultades que pode ter á hora de ser posto en marcha no noso país.

Con este fin, o estudo estrutúrase como segue. En primeiro lugar, ofrécese un breve repaso dos desenvolvementos teóricos procedentes de diversas disciplinas que conflúen no tratamento da materia (aptdo. 1), centrándose naqueles que proceden da teoría urbanística (1.1) e mais a criminoloxía (1.2). En segundo lugar, descríbense os instrumentos que, provenientes das distintas formulacións teóricas, foron adoptados na implantación práctica da prevención ambiental do delito (aptdo. 2). En terceiro lugar, estúdase a incidencia que esta cuestión está a ter en ordenamentos xurídicos e políticas públicas de países e institucións supranacionais da nosa contorna (aptdo. 3) a través da análise dunha experiencia supranacional (a da UE, aptdo. 3.1) e dúas experiencias nacionais (Holanda e o Reino Unido, aptos. 3.2 e 3.3, respectivamente). Finalmente, concentrarémonos na análise do tema desde a óptica do dereito e da elaboración de políticas públicas no marco do ordenamento xurídico español (aptdo. 4).

Antes de principiarmos coa análise, cómpre poñer de manifesto unha omisión: neste artigo non trataremos directamente a cuestión do medo ao delito, aínda que haberá referencias puntuais ao tema. Este funciona como unha variable esencial na política criminal contemporánea e é unha realidade susceptible e necesitada dun estudo independente do estudo do propio delito<sup>1</sup>. A omisión da súa análise específica neste texto non obedece ao descoñecemento destes extremos, senón ao convencemento de que nun texto exploratorio convén a súa separación analítica.

## 2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA PREVENCIÓN DO DELITO A TRAVÉS DO DESEÑO AMBIENTAL

A socioloxía, a bioloxía, a psicoloxía, o dereito, a antropoloxía, a economía, a xeografía e a ciencia política; todas estas disciplinas se contan entre aquelas que fixeron achegas ao estudo dun fenómeno social tan complexo como é a delincuencia e que converxeron na criminoloxía. Esta interdisciplinariedade non se reduce ao campo explicativo, senón que tamén se dá noutro dos obxectivos da criminoloxía: servir de guía na prevención do delito<sup>2</sup>. Neste sentido, a asunción da importancia do contorno e a planificación urbana na prevención do delito ofrece un elocuente exemplo de como a efectiva interdisciplinaridade da criminoloxía lle permite asumir os coñecementos e desenvolvementos existentes noutras disciplinas, mesmo os daquelas que, a primeira vista, parecen ofrecer poucos puntos de contacto, como é o caso do urbanismo. Aínda que a relación entre contorno físico e delito foi obxecto de estudo por parte doutras disciplinas, neste apartado centrarémonos no seu desenvolvemento no urbanismo e na teoría criminolóxica<sup>3</sup>.

## 2.1. Urbanismo e prevención do delito

O feito de poñer en relación o urbanismo coa prevención do delito non é unha novidade, polo menos desde o punto de vista práctico. Existen relevantes exemplos históricos da utilización do urbanismo como instrumento de prevención de alteracións da orde pública, no sentido clásico do termo<sup>4</sup>. Entre eles atópanse as coñecidas operacións de reforma interior de París impulsadas polo barón Haussman, designado prefecto do Sena por Napoleón III en 1853. A súa obra desenvolveuse mediante a derriba dos barrios antigos e degradados, acompañada da apertura de grandes bulevares e outras melloras urbanas coa finalidade, entre outras, de destruír o refuxio dos insurxentes revolucionarios e favorecer a acción das forzas de seguridade contra os insurrectos<sup>5</sup>. A partir dos anos sesenta do século pasado a cuestión había ser obxecto dun desenvolvemento teórico e práctico sen precedentes.

En 1961 a urbanista Jane Jacobs publicou a súa famosa obra *The Death and Life of Great American Cities (A morte e a vida de grandes cidades estadounidenses)*. Segundo a súa propia descrición, tratábase dunha crítica «contra os principios e obxectivos que deron forma á ortodoxia actual en planificación e renovación urbana» (1961: 13). En opinión desta autora, os proxectos de renovación urbana da súa época podían parecer funcionais en teoría, pero na práctica non o eran, e se esa distancia non fora advertida, iso debíase á absoluta falta de estudo do funcionamento real das grandes cidades<sup>6</sup>. Entre os extremos estudados por Jacobs atópase a relación entre o contorno urbano e o delito. En concreto, a autora citada argumentou que a alta densidade e o uso mixto (vivenda-traballo) que caracteriza boa parte dos barrios das cidades, lonxe de ser un foco de atracción do delito —tal e como se viña argumentando na época—, funciona como un elemento preventivo. E así sería, dado que o tal uso mixto incrementa o número de persoas que, quer desde a rúa, quer desde o seu local ou a súa vivenda, observan o que ocorre nos seus arredores, constituíndose, segundo a coñecida metáfora da propia Jacobs, nos «ollos da rúa<sup>7</sup>». Para iso, aínda así, cómpre que se dean dous requisitos (Jacobs, 1961: 44-46): debe haber unha clara delimitación entre o espazo público e o privado e «ten que haber ollos que observen a rúa, os ollos dos que podemos chamar os seus propietarios naturais» (Jacobs, 1961: 45). O que implica, por exemplo, que as fiestras dos edificios deban orientarse cara á rúa e non cara ao interior, ou que resulte moi conveniente que haxa xente na rúa a maior parte do tempo, xa que iso non só incrementa o número de observadores na propia rúa, senón tamén os daqueles que observan desde os edificios; á xente gústalle máis mirar o que fai outra xente que ollar unha rúa baleira.

O libro de Jacobs non profundaba moito máis na súa análise da relación entre o delito e o contorno urbano, pero supuxo o inicio dun renovado interese pola materia que foi máis alá da noción de «vixilancia natural» (aquela levada a cabo polos cidadáns de xeito espontáneo). O impulso definitivo a esta liña de investigación tivo lugar en 1972, coa publicación do libro *Defensible Space (Espazo defendible)* do arquitecto Oscar Newman. Neste comparábanse as taxas de delito de miles de rúas en centos de barrios (case todos eles compostos de vivendas de protección pública) e relacionábanse coas características do seu deseño, efectuándose propostas concretas encamiñadas a minimizar o risco de delitos.

A investigación de Newman non supuxo un referendo das teses de Jacobs. De feito, case se podería afirmar o contrario. No seu libro, Newman criticou expresamente as «hipóteses sen apoio» de Jacobs e doutros autores sobre a oportunidade do uso mixto, afirmando que este reducía o sentimento de pertenza e incrementaba a incidencia do delito (Newman,



1972: 112). Así mesmo, tivo moito tento en puntualizar que os beneficios da «vixilancia natural» non emanan automaticamente da alta densidade, senón que é preciso que os suxeitos sintan que o espazo observado cae, dalgunha maneira, dentro da súa «esfera de influencia» (Newman, 1972: 79). Como se pode ver, para Newman, boa parte das dificultades tiñan que ver coa falta de sentimento de pertenza que os cidadáns experimentan fronte ao espazo público. Para resolver este problema propuxo a subdivisión, real ou simbólica —mediante sinais, valos, plantas, cambio de cor do pavimento, etc.—, de boa parte do espazo público e a asignación deste a persoas ou pequenos grupos concretos, co obxectivo de incrementar o seu sentimento de propiedade e fomentar o seu comportamento territorial. Deste xeito, os devanditos lugares habíanse converter nun «espazo defendible», un termo co que se popularizou a súa teoría e que Newman definiu da seguinte forma (1972: 3): «Espazo defendible é unha expresión que se refire a todos os mecanismos (barreiras reais e simbólicas, áreas de influencia fortemente demarcadas e mellores posibilidades de vixilancia) que se combinan para poñer un contorno baixo o control dos seus residentes».

As diferenzas fundamentais entre as formulacións de Jacobs e de Newman pódense ilustrar mediante o exemplo da idea de territorialidade. Jacobs, do mesmo xeito que Newman, tamén subliñaba a necesidade de delimitar os espazos públicos e os privados. A diferenza está máis ben na finalidade pretendida: namentres que a intención de Jacobs era que a tal delimitación incentivase aos cidadáns cara ao coidado común do espazo público e á convivencia, Newman móstrase claramente a prol da conversión de parte das zonas públicas en espazo privado ou semiprivado, entendendo que, en caso contrario, o tal espazo non será defendido. Esta contraposición non é senón un exemplo da que se veu producindo entre dúas formas de entender a prevención do delito por medio da planificación e o deseño urbanístico, que atopan as súas raíces nas concepcións dos autores citados: o «novo urbanismo» (*New Urbanism*), baseado primordialmente nas ideas de Jacobs<sup>8</sup>, e o movemento coñecido como «prevención do delito a través do deseño ambiental», máis influído polas ideas de Newman<sup>9</sup>. Expresado de forma moi xeral, namentres que os primeiros insisten nun deseño «aberto», con rúas altamente interconectadas que inviten ao uso por parte do público en xeral, os segundos pronúncianse en favor de deseños máis defensivos, que lles fagan sentir aos non locais a súa condición de estraños e nos que exista un bo número de rúas cortadas que impidan o tráfico en tránsito e entorpezan a fuxida en caso de se producir un delito<sup>10</sup>.

Nun primeiro momento, durante os anos setenta e oitenta, pareceu impoñerse o enfoque máis similar ás propostas de Newman. Con todo, a investigación empírica acabaría demostrando que as previsións iniciais sobre o alcance de tal perspectiva eran demasiado optimistas.

O exemplo máis coñecido de exceso de celo na aplicación dos principios enunciados por Newman probablemente sexa o da xeógrafa Alice Coleman. A principios dos anos oitenta, Coleman dirixiu un grupo que copiou e estendeu as investigacións de Newman por zonas urbanas e suburbanas de Inglaterra. Os resultados, que se presentan simulando un xuízo contra os conxuntos de vivenda pública (Coleman, 1985), confirmaban a práctica totalidade das conclusións de Newman. O traballo tivo un poderoso impacto en certos círculos políticos (cóntase que Margaret Thatcher era unha entusiasta), e en 1989 o Goberno británico dedicou 43 millóns de libras a financiar un dos máis famosos experimentos sociais controlados. Baixo o nome *DICE* (*Design Improvement Controlled Experiment*), o experimento consistiu en aplicarlles as ideas de Coleman a cinco conxuntos de vivenda pública en Londres; posteriormente, contratouse a Price Waterhouse para avaliar os resultados. No seu estudo, a empresa

citada concluíu que as reformas conseguían unha mellora nas condicións de habitabilidade, aínda que non da magnitude prognosticada por Coleman, e que estas melloras non compensaban os gastos realizados. Por exemplo, tocante á suposta redución do delito, esta só tivo lugar en dúas das cinco localizacións e foi máis ben leve<sup>11</sup>.

A apreciación das limitacións do enfoque fixo que entre os seus partidarios se producise unha gradual apertura cara ás variables sociais, que culminou no que desde finais dos anos noventa se deu en chamar «2.ª xeración de CPTED» (Saville e Cleveland, 1997). A idea básica é simple: mesmo aceptando a totalidade das propostas preventivas mediante o deseño ambiental, está claro que este non pode funcionar, ou non o pode facer de forma axeitada, sen a participación dos cidadáns<sup>12</sup>. É irrelevante que sexa fisicamente posible ver ao delincente, se unha vez que é detectado ninguén está disposto a intervir, ben sexa chamando a atención sobre o que está a ocorrer, ben sexa avisando á policía ou de calquera outra forma. Ha suceder practicamente o mesmo se non se está disposto a denunciar ou a declarar como testemuña do que se viu (Cozens, Saville e Hillier, 2005: 342). Tomando prestada a expresión acuñada por Merry (1981), a existencia dun espazo defendible non implica a dun espazo efectivamente defendido, e o salto dunha a outra situación depende, en boa parte, de variables que superan o deseño físico do contorno e a súa influencia directa sobre a conduta dos suxeitos.

## 2.2. O contorno físico na criminoloxía

Na teoría criminolóxica, a relación entre contorno físico e delincuencia recibiu atención principalmente por parte da Escola de Chicago (xa desde os anos trinta do século pasado) e das perspectivas teóricas que alimentan a estratexia preventiva denominada «prevención situacional do crime», que son a teoría da elección racional e a teoría das actividades rutinieras (que, aínda que teñen algúns precedentes coñecidos, se consolidan como direccións teóricas nos anos oitenta).

O enfoque da *Escola de Chicago* parte dunha idea básica: fronte ás concepcións do positivismo sociolóxico e a súa tendencia a relacionar o delito directamente coa pobreza, os autores da Escola de Chicago salientaron o poder mediador dos factores ecolóxicos, isto é, do contorno en que viven e actúan os suxeitos. Isto non quere dicir que se negase a influencia da pobreza e outras situacións de dificultade social, senón que simplemente se subliñaba que, para que estas desembocasen en delincuencia, tería que se dar un factor mediador: a existencia de «desorganización social». Por isto se entende a incapacidade dunha comunidade para traballar a prol da consecución de obxectivos conxuntos que supoñan a mellora da veciñanza —obxectivos entre os que se pode atopar a prevención da conduta delituosa—<sup>13</sup>. Entre as principais causas deste fenómeno que sinala esta liña de investigación atópanse a inestabilidade residencial (posto que as persoas que van permanecer pouco tempo nun lugar teñen menos incentivos para participaren na produción de bens públicos) e a heteroxeneidade cultural, susceptible de poñer barreiras ao entendemento e á cooperación<sup>14</sup>.

Pola súa banda, a *prevención situacional do delito* insiste na necesidade de lle prestar atención á situación concreta na que este ten lugar, ás circunstancias específicas de tempo e lugar do acto delituoso. Aínda que poida resultar estraño, o certo é que ata principios dos oitenta estes aspectos foran descoidados pola investigación criminolóxica académica —aínda que non por aqueles que, desde a práctica, se dedicaban á prevención e persecución dos delitos—. Así e todo, a partir desa data desenvólvense distintas perspectivas que, cada unha

desde as súas propias formulacións e coas súas respectivas énfases teóricas, van coincidir na necesidade de ter máis en conta os eventos delituosos concretos e na proposta de modificacións do contorno («a situación») para dificultar a comisión de delitos.

A primeira destas teorías, a *teoría da elección racional en criminoloxía*, salienta os aspectos racionais na conduta do delincente, apuntando cómo a modificación do balance de custos e beneficios pode facer desistir do curso de acción previsto, mesmo cando a decisión tomada afecte a cuestións de grande importancia<sup>15</sup>.

Desde unha perspectiva parcialmente coincidente, a *teoría da actividade rutineira* mostrou cómo moitas das características que converten as nosas sociedades en lugares que tenden a ser inseguros se relacionan con aspectos do noso modo de vida aos que non queremos renunciar<sup>16</sup>. En concreto, segundo esta teoría, o modo de vida que prevalece nas sociedades consumistas da modernidade tardía é singularmente propenso á comisión de actos delituosos, xa que nestas sociedades hai máis oportunidades efectivas de atopar o obxecto/a vítima do delito en situación de indefensión: ao traballaren os dous membros adultos do matrimonio/a parella, as casas quedan baleiras con maior asiduidade que hai unhas décadas; existe unha maior proporción de fogares de clase media; lévanse encima máis cartos e bens mobles de valor —reloxo, teléfono móbil, reprodutor de música, etc.—; moitos desprazamentos realízanse en vehículos privados que logo teñen que ser aparcados en lugares públicos ou semi-públicos, fóra da vixilancia do seu propietario; en xeral, e de modo máis pronunciado no caso das mulleres, hai máis liberdade de movemento, e a unha idade máis temperá<sup>17</sup>.

Xunto coa menos coñecida teoría dos patróns delituosos<sup>18</sup>, a teoría das actividades rutineiras e a da elección racional proporcionan a base teórica á denominada «prevención situacional do delito», unha estratexia preventiva baseada en medidas de redución da oportunidade delituosa con tres características principais (Clarke, 1997: 4):

- Intervense sobre o deseño ou a xestión do contorno inmediato.
- Con tal intervención preténdese facer o delito materialmente máis difícil (ex. unha barra de seguridade nun coche), máis arriscado (ex.: sistemas de iluminación ou circuíto cerrado de televisión) ou menos rendible (ex.: etiquetas con depósitos de tinta en produtos téxtiles).
- Actúase sobre formas de execución do delito moi específicas (así, non se estuda ou tenta previr «o roubo», en xeral, senón o roubo en vivendas, en cabinas telefónicas, en garaxes, en establecementos comerciais abertos ao público, etc.).

A principal obxección a este tipo de medidas preventivas aduce que estas non supoñen unha redución real da delincuencia, senón simplemente o desprazamento das zonas «tratadas» a outras onde aínda non se aplicaron estratexias semellantes. A evidencia empírica respecto disto mostra, no entanto, que o desprazamento, aínda sendo un risco real deste tipo de medidas, non é nin inevitable nin completo<sup>19</sup>. Este resultado concorda cos supostos teóricos dos enfoques que se veñen describindo, segundo os cales os delincentes non son seres irracionais nin están predestinados ao delito; se este se lles fai máis difícil ou menos rendible, decaerá o nivel de comisión do mesmo<sup>20</sup>.

Igual que acontece no seo da teoría urbanística, no eido da criminoloxía a disparidade de concepcións teóricas tradúcese en diferenzas no ámbito das prescricións de políticas públicas. As hipóteses de ecoloxía social da Escola de Chicago e os seus continuadores apuntan cara a medidas sociais incluíntes que produzan unha mellora na eficacia colectiva, que, polo seu lado, derivará nunha redución da actividade delituosa, que, loxicamente, deberá produ-

cirse a medio-longo prazo. As distintas propostas que desembocan na prevención situacional do delito, sen negar a influencia doutros factores, céntranse na modificación da situación concreta para conseguir efectos preventivos practicamente inmediatos<sup>21</sup>.

Algunhas medidas de prevención son compatibles con ambos os enfoques. Tomemos como exemplo a mellora na iluminación pública. É fácil ver que esta incrementa as probabilidades de detectar e sancionar ao posible delincuente, o cal, de acordo coas teses da elección racional, producirá un descenso da actividade delituosa. Mais a mellora na visibilidade tamén fará do lugar en cuestión un sitio máis agradable e dará unha maior impresión de coitado, o que facilitará a comunicación entre os habitantes e usuarios da zona e, xa que logo, incrementará a eficacia colectiva<sup>22</sup>.

Noutras ocasións, no entanto, as prescricións destes enfoques apuntarán en sentidos opostos. Por exemplo, o incremento da territorialidade, de levarse a cabo con medidas como as preconizadas por Newman, isto é, adscribíndolles o espazo a persoas ou pequenos grupos concretos para afirmar o seu sentimento de propiedade, pode supoñer unha perda de espazo público e unha atomización do contacto social que redunde, co paso do tempo, nun menor grao de eficacia colectiva no contorno en que se sitúa o espazo «defendible». Como é amplamente recoñecido, o desenvolvemento dunha «mentalidade de forte», que se pode ver favorecido polas medidas de restrición do uso do espazo público e, en xeral, por todas as de corte defensivo, opera en contra e non a favor da prevención por medio do deseño ambiental (Cozens, Saville e Hillier, 2005: 338).

### **3. OS INSTRUMENTOS DA PRAXE DA PREVENCIÓN DO DELITO A TRAVÉS DO DESEÑO AMBIENTAL**

Contrariamente ao que cabería esperar, a diversidade de perspectivas teóricas que acabamos de ver non desembocou na parálise da posta en marcha da prevención do delito por medio do deseño ambiental, senón que a praxe procedeu adoptando estratexias propostas polos diferentes enfoques. En concreto, as medidas de prevención utilizadas responden principalmente a catro estratexias: vixilancia natural, territorialidade, promoción das relacións comunitarias e protección do obxecto do delito<sup>23</sup>. De seguido, ofrecemos unha breve análise de cada unha delas.

#### **3.1. Vixilancia natural**

Por «vixilancia natural» enténdese a posibilidade de que os propios veciños ou calquera outro cidadán poidan observar o que ocorre no seu contorno<sup>24</sup>.

Os poderes públicos sempre foron conscientes da importancia de evitar «zonas cegas». Como xa vimos, non obstante, a énfase contemporánea na importancia da vixilancia natural correspóndelle a Jane Jacobs. As medidas a través das cales se intenta promover a devandita estratexia son principalmente tres:

##### **I. Promoción do uso mixto do solo.**

Se nunha parte da cidade predominan os edificios de oficinas (ou as grandes superficies comerciais), esta tenderá a quedar sen persoas a partir da tarde; se predominan as vivendas, o patrón de ocupación será xustamente o inverso. Calquera destas posibilidades (ou outras que supoñan uso único) presenta problemas para a vixilancia natural, namentres que o uso mixto da zona a favorecerá.

##### **II. Deseño de edificios e de lugares públicos.**

Dispoñer dun gran número de fiestras nas casas, podar as árbores que impiden ver o exterior (e ser visto desde este), colocar as caixas de correos e os ascensores enfrente da porta de entrada da casa, visibles desde o exterior, situar as caixas rexistradoras á beira da porta de entrada da tenda e manter as fiestras libres de carteis publicitarios que obstaculicen a visión, todas estas son medidas de deseño das vivendas e edificios que incrementan a vixilancia natural. Tamén a ocupación do espazo propiamente público, como rúas e parques, dependerá do seu deseño; por exemplo, a presenza de bancos ou de lugares á sombra ou protexidos da choiva influirá de forma importante no seu nivel de ocupación.

### III. Iluminación.

A iluminación non só permite ver mellor o que ocorre na zona, aumentando así as probabilidades de detectar o delito e de recoñecer ao delincente, senón que crea un sentimento de seguridade que fomenta a presenza de xente na zona, multiplicándose deste xeito a probabilidade de detección e recoñecemento antes mencionada.

## 3.2. Aumento da territorialidade

Tal e como apunta a experiencia común e corrobora a investigación empírica, as persoas estamos máis dispostas a supervisar e protexer aquelas cousas ou áreas das que nos sentimos responsables ou, en palabras de Newman (1972: 79), que están dentro da nosa «esfera de influencia»; ao mesmo tempo, tendemos a comportarnos con máis tento cando sabemos que estamos en áreas que se atopan dentro da esfera de influencia doutras persoas (Taylor, 1988: 260-261). A este fenómeno denomínaselle «comportamento territorial» ou simplemente «territorialidade».

Como xa se expuxo, o incremento de territorialidade constituía un dos puntos fundamentais das propostas de Newman, quen avogaba, en concreto, pola clara diferenciación do espazo público e o privado mediante a súa separación física ou simbólica (utilizando sinais, pequenas elevacións do terreo, plantas, cambio de cor ou de material do pavimento, etc.). Versións posteriores, sen se desviaren do concepto, salientaron os aspectos sociais e culturais da territorialidade (Taylor e Harrell, 1996: 7). É importante non confundir a territorialidade coa masificación. Se se excede dun certo número de «propietarios», o sentimento de pertenza diminúe. Así, un dos primeiros resultados da investigación empírica nesta área demostrou como as casas con maior número de vivendas por planta tiñan índices de criminalidade moi superiores<sup>25</sup>, e a investigación posterior tamén demostrou como as casas cun número relativamente reducido de vivendas (entre seis e doce) e que comparten un mesmo portal, teñen menores índices de criminalidade (véxase Newman, 1971: 67-68; Taylor e Harrell, 1996: 7-10).

## 3.3. Promoción das relacións comunitarias

Como lembra Sampson (2004: 235), a comunidade é un remedio que se pretende aplicar para resolver un número cada vez maior de problemas sociais. Con todo, as perspectivas «comunitarias» poucas veces especifican en qué consisten as redes sociais que facilitan o control social e, cando o fan, parecen pensar máis ben na existencia de vínculos persoais propios ca nun modelo ucrónico de comunidade que nunca existiu.

Fronte a estas concepcións, o propio Sampson avanzou a noción de «eficacia colectiva», que se centra nas expectativas compartidas de acción dos veciños, a crenza compartida na capacidade da veciñanza de mobilizarse para conseguir un obxectivo concreto e o sentimen-

to de participación cidadá dos residentes<sup>26</sup>. As investigacións realizadas mostraron que o principal factor explicativo da falta de eficacia colectiva é a concentración de desvantaxe, aínda que as construcións estruturais non son necesaria ou exclusivamente económicas. Tamén se demostrou que a existencia de eficacia colectiva nunha comunidade contribúe de forma importante ao incremento da seguridade<sup>27</sup>, existindo así mesmo unha clara evidencia da conexión entre a concentración da desvantaxe e o illamento xeográfico de grupos minoritarios<sup>28</sup>. A primeira contribución que o urbanismo pode facer á mellora das posibilidades da eficacia colectiva consiste, xa que logo, na diminución da segregación urbana<sup>29</sup>.

Á marxe desta gran tarefa, tamén se pode contribuír á formación de relacións comunitarias con medidas de menor rango; por exemplo, mediante a disposición do mobiliario urbano (pénsese na importancia para a comunicación do deseño e a situación dos bancos dun parque), das entradas das vivendas (os estudos mostran que os veciños cuxas portas de entrada dan a un lugar común se coñecen máis que outros veciños xeograficamente máis próximos, véxase Katyal, 2002: 1064), evitando o paso de grandes arterias de tránsito rodado polo centro dos barrios ou, finalmente, mantendo limpo o contorno para que este resulte atractivo para os veciños e organizando actividades lúdicas que sirvan para que a xente se coñeza (está comprobado que a sucidade e, en xeral, os signos de desorganización do contorno están relacionados co medo ao delito de quen o habita, e este, pola súa banda, coa disposición ao contacto social<sup>30</sup>).

### 3.4. Protección do obxecto do delito (*target hardening*)

Nun sentido amplo, todas as medidas de prevención contribúen a protexer o obxecto do delito. En sentido estrito, fálase de medidas de protección do obxecto do delito para se referir ao uso de barreiras ou dispositivos físicos que dificultan o acceso a aquel ou que diminúen o seu valor para aquelas persoas que non son os seus lexítimos posuidores. As medidas de reforzo das portas, o deseño de ferrollos máis resistentes, as alarmas, a existencia dunha peza extraíble sen a cal non funciona o aparello electrónico ao que pertence, a impresión do número de matrícula en todas as fiestras do vehículo, as caixas fortes de apertura programada, os vasos de plástico no interior dos estadios deportivos, o uso de papeleiras fixadas no chan en hospitais psiquiátricos e cárceres, a utilización de mobiliario urbano máis resistente ao vandalismo; todas estas medidas de protección cadran dentro desta categoría.

Convén subliñar que, aínda que se acepten estratexias apoiadas en distintos enfoques teóricos, iso non quere dicir que se entenda que tales estratexias son sempre compatibles entre si. É fácil ver que a apertura de espazos necesaria para a vixilancia natural pode chocar coas prescricións da noción de espazo defendible. Pola súa banda, o sentimento de comunidade pódese ver afectado tanto pola prosecución de vixilancia natural como pola do incremento da territorialidade, xa que tanto un espazo excesivamente aberto/indiferenciado como un excesivamente pechado/delimitado poden dificultar que xurdan sentimentos comunitarios. A mellora dos sentimentos comunitarios tamén se pode ver dificultada por medidas de protección do obxecto do delito que proxecten agresividade ou dean a impresión de que a zona «está perdida»; por exemplo, o uso de arame de espiño ou de vidros rotos na parte superior dos muros<sup>31</sup>. O convencemento que parece guiar a praxe da prevención do delito por medio do deseño ambiental é o recoñecemento de que todas as estratexias propostas teñen puntos fortes e puntos débiles e que estes teñen que ver, sobre todo, coas características do contorno físico e social no que se deben aplicar: unha estratexia axeitada nun contexto pode ser

desaconsellable noutro, e en case todos os casos cumprirá ter en conta os efectos que calquera das anteriores estratexias poida ter sobre o resto, aproveitando as sinerxías e intentando diminuír os conflitos (Ziegler, 2007: 874; Katyal, 2002: 1049; Taylor e Harrell, 1996: 5).

## 4. A SITUACIÓN NO DEREITO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO NOSO CONTORNO

### 4.1. O ámbito supranacional: a Unión Europea

Como xa adiantamos, a importancia da relación entre o urbanismo, o dereito urbanístico e a seguridade pública está aceptada internacionalmente.

O 24 de xullo do 2002, o Consello Económico e Social das Nacións Unidas aprobou as «Directrices para a cooperación e a asistencia técnica no campo da prevención do delito urbano». No apartado 26 afirmase que tanto os gobernos coma a sociedade civil deben apoiar as iniciativas de prevención situacional do delito, entre as que se inclúen expresamente o deseño ambiental, o incremento da vixilancia e a protección do obxecto do delito.

Existen tamén diversas institucións de alcance europeo que salientan o papel de prevención da delincuencia que pode ter o urbanismo. Así, o ditame do Comité das Rexións do 18 de novembro de 1999 sobre «A delincuencia e a seguridade nas cidades» sinala que: «Tanto nas novas construcións coma no anovamento de zonas deterioradas da cidade cómpre ter en conta desde a fase da súa concepción os aspectos de prevención da violencia. Isto pódese realizar mediante unha estreita colaboración entre as autoridades responsables en materias urbanísticas, os propietarios dos bens inmobiliarios e as autoridades encargadas da seguridade da comunidade».

Pola súa banda, o Consello de Xustiza e Interior da Unión Europea, en reunión do 15 de marzo do 2001, mostrou a súa conformidade política coas conclusións da conferencia de expertos da Unión Europea «Cara a unha estratexia baseada no coñecemento para previr o crime» (Sundsvall, Suecia, 21-23 febreiro 2001), as cales apuntaban que: «CPTED ou DOC<sup>32</sup> probou ser unha estratexia efectiva e moi concreta e factible de prevención da delincuencia e dos sentimentos de inseguridade, integrada nunha aproximación multidisciplinar. As mellores prácticas referidas a CPTED/DOC terían que ser recollidas, avaliarse e facerse accesibles a todos os involucrados. Este proceso tería que utilizar un marco común e terían que ser identificados os conceptos, procesos e principios transferibles».

O interese europeo pola prevención situacional do crime explica que se impulsase a elaboración dun estándar europeo sobre prevención da delincuencia mediante a planificación urbana e o deseño arquitectónico (ENV 14383-2). Como é sabido, os estándares europeos son acordos voluntarios (de cumprimento non obrigatorio) entre países, institucións e persoas sobre cómo ten que ser un produto ou un proceso<sup>33</sup>. Son pezas clave do mercado europeo unido, especificacións técnicas aprobadas por un organismo recoñecido de estandarización para a súa aplicación repetida ou continua, que poden ser internacionais (elaboradas pola ISO, *International Standardisation Organisation*; por exemplo, as normas ISO 9000), europeas (EN, que proveñen do Comité Europeo de Normalización, coma o EN 50130-501136 sobre sistemas de alarma, ou EN 1522/1523 sobre protección antibalas de portas e fiestras, ou a norma experimental ENV 1627-1629 sobre resistencia ao roubo de portas, fiestras e contrafortes de fiestra).



A mediados dos anos 90 decidiuse elaborar un estándar que non fose de produtos senón de *procedementos* en relación coa posibilidade de que as autoridades locais e rexionais, os planificadores urbanísticos, os arquitectos e os enxeñeiros puidesen axudar a reducir a delincuencia e o medo á delincuencia en colaboración coa policía, as empresas de seguridade, as empresas de seguros e os propios veciños. A adopción do estándar correspondeulle ao Comité Europeo de Normalización, que no ano 1996, en Dinamarca, constituíu o comité técnico 325 (TC 325), que tiña como misión traballar no novo estándar. Dividiuse o labor en tres grupos de traballo (GT 1, GT 2 e GT 3). O GT 1 foi presidido por Francia e concentrouse en termos e definicións. O GT 2 ocupouse da planificación urbanística e foi presidido polos Países Baixos. O GT 3 actuou baixo a presidencia do Reino Unido e centrouse no deseño de vivendas, comercios e oficinas. O GT 2 deu lugar a unha norma experimental europea (ENV) aprobada polo Comité Europeo de Normalización no ano 2002, cunha aplicación provisional de 3 anos de duración, coa posibilidade de convertela nunha EN. A ENV 14383-2 é importante, xa que se trata dun primeiro intento de establecer termos e definicións comúns sobre a prevención situacional do delito.

Finalmente, no 2007 substitúese esa norma experimental polo documento CEN/TR 14383-2:2007 (Prevención da delincuencia — Planificación urbanística e deseño da edificación — Parte 2: planificación urbanística), con status de Informe Técnico. Así mesmo, aprobouse tanto un estándar (EN 14383-1:2006, Prevención da delincuencia — Planificación urbanística e deseño de edificacións — Parte 1: Definición de termos específicos) como dous Documentos de Especificacións Técnicas relativos a este ámbito (CEN/TS 14383-3:2005, Prevención da delincuencia — Planificación urbanística e deseño da edificación — Parte 3: vivendas; CEN/TS 14383-4:2006, Prevención da delincuencia — Planificación urbanística e deseño — Parte 4: tendas e oficinas). No momento en que se redactan estas liñas, hai outros dous Informes Técnicos e outro Documento de Especificacións en fase de elaboración<sup>34</sup>.

Por mor da necesidade de obter o consenso de todos os países e das organizacións europeas de interesados —o que, neste caso, incluíu a policías, arquitectos, deseñadores, planificadores e aseguradores—, os traballos de elaboración e aprobación dos estándares duraron máis dunha década, e o feito de que fosen aprobados recentemente nos impide pronunciarnos sobre a súa efectividade<sup>35</sup>. Entendemos, daquela, que resulta máis interesante profundar nas posibilidades e dificultades da implantación práctica da prevención do delito a través do deseño ambiental mediante o estudo das que, con toda probabilidade, foron as dúas experiencias estatais europeas máis intensas neste tipo de prevención: a holandesa e a do Reino Unido<sup>36</sup>.

#### 4.2. O caso holandés<sup>37</sup>

Tras un período de probas na rexión policial de Hollands Miden, en 1996 introduciuse en todo o territorio holandés a certificación policial *Politiekeurmerk Veilig Wonen* (certificado policial de vivenda segura).

Trátase dunha certificación outorgada pola policía ás vivendas e complexos residenciais que alcanzan un determinado número de puntos nunha avaliación realizada conforme a un manual de certificación, baseado este nos principios da prevención do delito mediante o deseño ambiental. O referido manual de avaliación estrutúrase arredor de 55 criterios, definidos conforme á «linguaxe de parámetros» (*pattern language*) desenvolvida e validada por Christopher Alexander nos anos setenta. En *A Pattern Language: Towns, Buildings, Construction*, publicado en 1977, Alexander e os seus dous coautores (Sara Ishikawa e Murray



Silverstein) presentaron 253 patróns arquetípicos que consistían na exposición dun problema de deseño, a súa discusión e a súa resolución<sup>38</sup>. Á hora de elaborar o manual de avaliación utilizado pola policía holandesa, escolléronse os 55 parámetros especialmente relacionados cos principios da prevención do delito a través do deseño ambiental e estruturáronse en cinco niveis, seguindo unha orde de xeneralidade decrecente (desde a planificación xeral da zona ata o deseño concreto das vivendas incluídas nela e de certas partes das mesmas —fachaduras, fiestras, etc.—). Para a elaboración dos parámetros tívose en conta, así mesmo, a perspectiva do delincente, que se investigou a través de estudos cualitativos con delincentes reais.

Os parámetros referidos son variados e inclúen variables sociais (os proxectos deben fomentar a mestura social mediante a oferta de distintos tipos de vivenda) xunto a elementos puramente físicos (debe haber instalacións onde poidan xogar os nenos e estas teñen que se poder ver desde os edificios próximos e ter bancos nos que poidan sentar os adultos supervisores). Os axentes de policía avalían o proxecto, outorgando un punto por cada patrón cumprido. Para evitar unha excesiva rixidez, a pesar de que cada parámetro consiste na exposición do problema e a súa solución, concédese a posibilidade de que o obxectivo para o que se articulou o parámetro en cuestión se poida lograr por outros medios. Ademais, prevese un sistema de bonificacións que se poden sumar á puntuación obtida mediante os parámetros.

A policía ofrécelles aos interesados un servizo gratuito de asesoramento. A certificación só se outorga unha vez que se concluíu o proxecto e que este foi inspeccionado por axentes de policía distintos daqueles que levaron a cabo o asesoramento. O custo da inspección é financiado polo particular interesado en obter a certificación. Con este sistema preténdese animar aos promotores, construtores e arquitectos a poñérense en contacto con especialistas privados ou con axentes de policía encargados de asesorar, tendo en conta que, en caso contrario, a corrección dalgún dos parámetros incumplidos pode resultar imposible ou demasiado cara.

A certificación á que nos referimos non é obrigatoria para ningún tipo de proxecto, senón que debe ser solicitada voluntariamente polo promotor<sup>39</sup>. Enténdese que os incentivos para facelo veñen dados pola maior facilidade de vender un proxecto así que este obtén o certificado policial que o acredita como «seguro»<sup>40</sup>. Os feitos déronlle a razón a esta proposta, xa que desde que se introduciu, en 1997, e ata finais do 2001, foron 32 000 os proxectos de nova construción que obtiveron o certificado, e arredor do 70 % da poboación enquisada afirmou querer que a súa próxima vivenda tivese o tal certificado. Atendendo aos resultados, non é de estrañar: as vivendas que obteñen a certificación presentan unha redución do risco de roubo do 95 % (Colquhoun, 2004: 217).

Aínda que a opinión xeneralizada confirma o éxito da experiencia holandesa, non podemos esquecer as advertencias sobre a súa posible «morte de éxito». Tal e como prevén Van Soomeren (2001: 295-296), esta terá lugar se, como adoita ocorrer co incremento da burocratización, o sistema acaba privilexiando o aumento da expedición de certificacións fronte á calidade das que se outorgan —é dicir, se se antepón a cantidade á calidade—. Para que o sistema de certificacións axude a un descenso da delincuencia, este deberá basearse na mellor evidencia dispoñible e deberá estar atento á adaptación da delincuencia ás reformas do contorno<sup>41</sup>.

### 4.3. A experiencia no Reino Unido

O primeiro intento de difusión a grande escala dos principios da prevención do delito a través do deseño ambiental no Reino Unido tivo lugar en 1989 coa instauración, por iniciativa da policía e con apoio do Home Office, do programa *Secured by Design* (Seguridade a tra-

vés do Deseño). Este programa, que segue a gozar de boa saúde, apóiase principalmente en dous instrumentos<sup>42</sup>:

- O «Recoñecemento aos promotores» (*Developers Award*) é un certificado que se lles outorga a proxectos que, despois de consultar cos *Architectural Liaison Officers* (denominados nalgúns lugares *Crime Prevention Design Advisers*), policíaes especializados en riscos de delincuencia que asesoran na planificación urbanística, seguen as súas directrices sobre como conseguir un contorno que reduza o risco do delito<sup>43</sup>.

- A concesión de licenzas a produtos concretos (portas, fiestras, lámpadas, recubrimentos anti-pintadas, etc.<sup>44</sup>) que foron elaborados e postos a proba seguindo as especificacións policiais.

Como se pode ver, do mesmo xeito ca no caso holandés, confíase na iniciativa privada para a difusión do programa. Estamos, pois, ante unha actividade típica de fomento, por utilizar a terminoloxía empregada en España para distinguir tipos distintos de actividades administrativas desde que fora impulsada polo profesor Jordana de Pozas (1949).

Tamén hai coincidencia nos resultados das investigacións empíricas: as vivendas que se adaptan aos requisitos do programa *Secured by Design* experimentan importantes descensos na probabilidade de sufrir un delito<sup>45</sup>. Con todo, no Reino Unido as empresas e os particulares responderon dun modo menos positivo ca en Holanda a tales incentivos<sup>46</sup>; se cadra por este motivo as autoridades do Reino Unido foron máis activas que as holandesas á hora de promoveren a utilización da prevención do delito a través do deseño ambiental.

Durante a década dos noventa, o Goberno británico mostrou o seu apoio xenérico ás medidas de prevención baseadas no deseño ambiental e promoveu a elaboración de directrices ao respecto. Así, en 1994, o Ministerio do Medio Natural publicou a Circular 5/94, co título *Planning Out Crime*, na que se indicaba que, malia as causas do delito seren complexas, o deseño ambiental podía ser un elemento máis na súa prevención. Por tal razón, instaurouse a posibilidade de consulta das autoridades locais aos *Architectural Liaison Officers* e autorizouse ás autoridades locais a utilizaren a prevención do delito como parámetro na autorización de proxectos urbanísticos<sup>47</sup>, aludíndose de forma expresa ao programa *Secured by Design* como exemplo a seguir.

En 1998, o Parlamento aprobou a ambiciosa lei sobre o delito e os disturbios (*Crime and Disorder Act*). O artigo 17, titulado «O deber de ter en conta os efectos relativos ao delito e aos disturbios», establecía no seu apartado primeiro que, «Sen prexuízo do resto das súas obrigas, todas as autoridades ás que incumbe este artigo teñen o deber de exercer as súas distintas funcións coa debida atención ao previsible efecto que estas poidan ter sobre o delito e os disturbios na súa localidade, así como á necesidade de facer todo aquilo que razoablemente poidan para previlos».

As autoridades ás que fai referencia o artigo 17 son as de ámbito local<sup>48</sup>. No entanto, unha enquisa realizada como parte dun estudo publicado no 2007 sobre a efectividade do artigo 17 da *Crime and Disorder Act*, revelou que, a pesar de que un 93 % das autoridades locais con responsabilidades na aprobación dos proxectos urbanísticos era consciente de que a prevención do delito debía utilizarse como parámetro á hora de concederen a autorización, só unha cuarta parte das devanditas autoridades (27 %) recibira algún tipo de instrución sobre prevención ambiental do delito (Everson e Woodhouse, 2007: 120-121)<sup>49</sup>. Sen dúbida, a falta dunha formación axeitada supón un importante atranco para as consideracións preventivas

na avaliación dos proxectos urbanísticos; máis aínda se, como se viu, o órgano revisor se mostra pouco receptivo ás mesmas.

A este problema haille que engadir outro, sobre cuxa importancia se advertiu no momento de presentar as bases teóricas deste tipo de prevención. Aínda que as autoridades do Reino Unido se mostraron a favor das medidas de prevención baseadas no deseño en xeral, foron moito menos precisas á hora de se pronunciaren sobre que perspectiva concreta se debe seguir. Isto provocou unha certa desorientación, debido sobre todo a que, en tanto que o *Home Office* e o programa *Secured by Design* se decantaban por unha visión próxima ás concepcións de Newman, outros departamentos gubernamentais seguían as do «novo urbanismo»<sup>50</sup>. Para intentar superar estes problemas, no 2004 publicouse *Safer Places: The Planning System and Crime Prevention*, unha guía sobre a aplicación dos principios deste tipo de prevención que enfoca o tema desde unha perspectiva claramente pragmática (Everson e Woodhouse, 2007: 125).

Na devandita guía recoñécese que, dentro do enfoque de prevención do delito a través do deseño ambiental, existen propostas distintas e, en ocasións, incompatibles; que a evidencia empírica mostrou que nunhas ocasións unha funciona mellor ca outra e viceversa; e, finalmente, que algunhas das medidas que poden resultar efectivas desde o punto de vista preventivo poden xerar tamén efectos indesexables para outros obxectivos socialmente desexables. En espera de que a investigación empírica permita reducir a marxe de descoñecemento, esta guía oficial propón aplicar os principios reitores do enfoque cunha marxe de discreción e poñendo especial atención nas características físicas e sociais da contorna na que se vai levar a cabo a intervención, para o que cómpre contar coa participación dos implicados. Ante o enfrontamento académico, a guía reacciona cunha mestura de flegma británica e pragmatismo burocrático: «En ocasións este debate procede mediante estereotipos incendiarios e esaxerados. Iso é un erro. O obxectivo é considerar todas as prioridades e as decisións que leven ás consecuencias adecuadas para o lugar en cuestión»<sup>51</sup>.

A guía selecciona sete características do medio que se relacionan de modo particularmente estreito coa prevención do delito<sup>52</sup>, descríbese e analízase con certo detalle, achegando exemplos reais, e remata o apartado dedicado a cada unha delas cunha lista de comprobación (*checklist*) que, do mesmo xeito que aquelas que se utilizan (*ou se deberían utilizar*) na elaboración de textos normativos, non ten como fin único permitir unha comprobación final do grao de cumprimento dos obxectivos, senón guiar todo o proceso<sup>53</sup>.

Malia os esforzos que acabamos de ver, a percepción máis estendida entre os académicos é que: (a) considerando as súas posibilidades, a prevención do delito mediante o deseño ambiental non alcanzou no Reino Unido a implantación que cabería esperar; e (b) as medidas actuais tenden a se concentrar nos aspectos máis puramente físicos —a protección do obxecto do delito e, en concreto, as especificacións técnicas sobre o deseño de elementos defensivos específicos coma portas, fiestras ou iluminación— postergando os ambientais.

En referencia ao primeiro caso, o relativo escaso éxito deste tipo de prevención, algúns autores entenden que se debe a que os poderes públicos ofrecen instrucións que non son abondo específicas e que, en ocasións, resultan mesmo contraditorias, especialmente tocante á polémica entre os principios de accesibilidade e espazo defendible (Armitage, 2007: 83-89). O fenómeno é coñecido. Como apunta Taylor (2002: 422), a insinuación de que as conexións entre deseño ambiental e delito son continxentes supón un problema para os poderes públicos (e é lóxico que o supoña; a afirmación anterior é unha constatación, non unha crítica). Este

é precisamente un dos puntos débiles da prevención a través do deseño ambiental: aínda que se sabe que funciona, existen moitas dúbidas sobre os mecanismos causais concretos por medio dos cales consegue os seus efectos e cál dos catro mecanismos vistos *supra* —aptdo. 2— cumpriría promover nunha situación concreta (Cozens, Saville e Hillier, 2005: 343-344; Olasky, 2004: 335; Cozens, Pascoe e Hillier, 2004: 18; Eck, 2002: 281-285).

Sen negar a realidade deste problema, outros autores inclínanse por unha explicación máis xeral —e complementaria da anterior— que tamén pode explicar que, cando se toman medidas, predominen as de corte «físico». A explicación apóiase nun dato apuntado por Olasky (2004: 330): na maioría dos países a posta en práctica da prevención do delito por medio do deseño deixouse de forma predominante nas mans dos particulares e, sobre todo, da policía. Non obstante, ambos os grupos presentan dificultades á hora de actuaren como difusores destes esquemas preventivos:

Por unha banda, os particulares enfróntanse con dous problemas relacionados: a existencia de asimetría informativa e a de incentivos para a toma dunha decisión socialmente ineficiente. No primeiro sentido, uns particulares, os promotores, tenderán a estar mellor informados sobre os custos e beneficios da prevención ambiental ca outros, os eventuais compradores. Isto resulta problemático, xa que, salvo que o particular estea ben informado e entenda correctamente o valor das medidas de prevención ambiental, o promotor non terá incentivos para adoptalas, tendo en conta que estas lle supoñerán cargas (maiores custos e tardanza na finalización do proxecto) das que non se poderá librar empaketándollas ao comprador por medio do incremento do prezo. Deste xeito, aínda que o promotor coñeza o valor social positivo deste tipo de prevención (posto que o incremento dos custos de construción se ve máis ca compensado pola redución na probabilidade de ser vítima dun delito<sup>54</sup>), terá incentivos para non adoptar estas medidas.

Por suposto, o problema non é insalvable, xa que se o particular estivese ben informado sería o primeiro interesado en pagar un prezo máis elevado a cambio dunha menor probabilidade de ser vítima dun delito. Por iso tanto o sistema holandés coma o do Reino Unido optan polo outorgamento de certificacións; a certificación pública debería servir de elemento para aumentar a credibilidade do promotor e a información dispoñible para o comprador, aínda que todo indica que esta posibilidade non se actualizou no Reino Unido (e si en Holanda, como vimos).

Doutra banda, tamén o labor da policía entraña dificultades. En primeiro lugar, a prevención ambiental do delito non se conta entre as tarefas preventivas tradicionalmente realizadas pola policía e, xa que logo, tampouco forma parte da formación policial e, de modo quizais máis importante, tampouco forma parte do seu *ethos*<sup>55</sup>. Daquela, de entrada, o policía encargado —no Reino Unido, o *Architecture Liaison Officer*— non ten unha vantaxe comparativa fronte ao promotor ou ás persoas contratadas por este, e nalgúns casos —nomeadamente, o dos arquitectos— mesmo estará en desvantaxe en canto a coñecementos. Isto supón, en segundo lugar, que, a menos que haxa un esforzo importante de formación, o policía en cuestión carecerá de suficiente seguridade en si mesmo para levar a cabo o seu traballo. Nestas condicións, que son as que se dan actualmente no Reino Unido<sup>56</sup>, non é de estrañar que predominen as medidas «físicas» de protección do obxecto do delito: son máis fáciles de entender, non existe polémica teórica relevante sobre as mesmas<sup>57</sup> e a súa recomendación supón a aplicación dunha regra e non dun estándar, resultando máis

defendible fronte a terceiros (un valor en absoluto desprezable cando a confianza que un ten no seu traballo é limitada).

As observacións anteriores non significan que os esquemas de prevención ambiental do delito estean condenados ao fracaso sen unha intervención pública máis intensa (o caso holandés é a proba empírica de que isto non é así). Pero si mostran problemas reais aos que se debe enfrontar este modelo de prevención e que cómpre ter en conta á hora de levar a cabo calquera intento de translación desde o papel ata as políticas públicas. Todas as anteriores consideracións se poden trasladar ao ámbito español, moi falto aínda de reflexión neste punto. A prevención do delito por medio do deseño ambiental pode supoñer un novo enfoque sobre a clásica actividade da policía de seguridade administrativa e podería incidir no cumprimento efectivo do dereito a gozar dun ambiente urbano adecuado (art. 47 CE, en conexión co art. 104 CE). As páxinas que seguen presentan algunhas reflexións sobre estes aspectos.

## 5. SEGURIDADE PÚBLICA, CIDADE E DEREITO URBANÍSTICO NO ORDENAMENTO XURÍDICO ESPAÑOL

Antes de expoñer o marco xurídico das relacións entre ordenación do territorio, urbanismo e vivenda e a prevención da delincuencia en España, pode ser de interese ter presentes uns poucos, aínda que significativos, datos acerca da realidade social existente, sobre a que opera o dereito vixente e en relación á cal están en marcha algúns cambios normativos.

### 5.1. O desenvolvemento urbano en España: da expansión urbana e as Gated Communities ao xurdimento de barrios con dificultades

Consonte os datos oficiais, a taxa de feitos coñecidos polo sistema de xustiza penal en España aumentou de maneira leve pero constante desde 1980<sup>58</sup>, ao mesmo tempo que a poboación recluída se incrementou en algo máis do 115 % en 18 anos (1990-2008)<sup>59</sup>.

Como é sabido, non se debe confundir a delincuencia, un feito, co medo á delincuencia, ligado á sensación subxectiva de inseguridade cidadá, sensación non menos real para quen a padece. É posible afirmar que parece existir un aumento da sensación subxectiva de inseguridade cidadá entre grandes capas da poboación en conexión con certos fenómenos coma o vandalismo nas rúas ou os asaltos a domicilios particulares.

Neste contexto, fálase dunha certa «privatización» da seguridade pública, en favor dos servizos de seguridade prestados por empresas privadas. As cifras son claras e as razóns que explican este feito son diversas.

A Lei 23/1992, do 30 de xullo, supuxo a primeira norma con rango legal sobre a seguridade privada aplicable en toda España. Esta lei permite e regula a seguridade privada, aínda que a exclúe das vías públicas e de uso común, con algunhas excepcións. Entre estas excepcións destaca a posibilidade de actuación da seguridade privada en vías públicas e de uso común de polígonos industriais ou urbanizacións illadas, sempre que se cumpran unha serie de condicións.

O crecemento da delincuencia, do medo á delincuencia e do papel da seguridade privada teñen conexión —e este é o punto destacable— con cambios urbanos importantes que se desenvolveron en España nas últimas décadas. Entre estes cambios urbanos, convén salientar aquí dous deles.

En primeiro lugar, a expansión urbana das cidades españolas (*urban sprawl*) está a ser moi acentuada e foi acompañada por un crecemento disperso, cunha especialización funcional dos

territorios e unha segregación urbana de funcións, modelo contraposto á tradicional cidade española compacta e funcionalmente diversa. Estes fenómenos parecen dar lugar a unha crecente segregación urbana e a unha separación entre persoas (e espazos urbanos). A visualización clara destes procesos pódese atopar nas urbanizacións pechadas (*gated communities*), que son unha forma extrema de prevención do delito a través do deseño ambiental<sup>60</sup>, frecuentemente conectadas con instalacións deportivas, sendo típico o caso do golf<sup>61</sup>. Este crecemento disperso está a xerar novos problemas de seguridade e unha crecente sensación de inseguridade ante episodios de asalto a vivendas, o que leva a un auxe da seguridade privada, que, recordemos, pode actuar, por habilitación legal excepcional, en urbanizacións illadas.

En segundo lugar, xunto á expansión urbana dispersa, existen unha serie de áreas urbanas en España que concentran poboacións con dificultades, incluíndo altas porcentaxes de inmigración extracomunitaria. Un estudo oficial publicado no ano 2000 sinala que entre catro e cinco millóns de españois viven en barrios con dificultades, é dicir, un 12 % da poboación total<sup>62</sup>. Neste tipo de barrios, con porcentaxes de inmigración que poden ser superiores ao 30 %, por unha banda, a sensación subxectiva de inseguridade dos residentes incrementábase e, doutra banda, a concentración de poboacións con dificultades encóntrase ligada aos niveis de delincuencia, como subliñan diversos estudos<sup>63</sup>.

## 5.2. O marco xurídico-constitucional. Aspectos competenciais e substantivos: a seguridade pública, a ordenación do territorio, o urbanismo e a vivenda nun Estado descentralizado

Unha vez exposto sumariamente o contexto social, é o momento de analizar tamén brevemente os mandatos constitucionais vinculados á seguridade pública e o territorio.

Ante todo, convén recordar que, como é sabido, o Estado español é un estado descentralizado, que conta con tres niveis de poder político: o estatal, o autonómico e o local. As competencias e relacións entre estes tres niveis de poder veñen delimitadas pola Constitución española de 1978 e, no marco desta, polos Estatutos de Autonomía das 17 comunidades autónomas e a lexislación básica de réxime local, aplicable por igual a todos os entes locais españois.

En primeiro lugar, no que se refire á materia «seguridade pública», son competentes tanto o nivel estatal coma as comunidades autónomas e os entes locais, podendo coexistir tres corpos de policía distintos nun municipio. Este sistema complexo esixe que as técnicas de coordinación e cooperación interadministrativa teñan un papel relevante, de aí a existencia de órganos específicos.

Desde esta perspectiva, a lexislación tanto estatal coma autonómica *non reconece explicitamente a conexión entre seguridade pública e urbanismo na actualidade*, aínda que no nivel dos principios e normas xenéricas se poidan atopar algunhas referencias. Neste sentido, pódense destacar, por exemplo, as referencias da lexislación catalá á planificación en materia de seguridade. Os plans de seguridade que se elaboren deben ter en conta as previsións doutros plans que lles poidan afectar, incluíndo tamén polo tanto, implicitamente, os plans de urbanismo (art. 31.3 da Lei catalá 4/2003).

Tocante ás competencias sobre ordenación do territorio, urbanismo e vivenda, a Constitución non lle reconece explicitamente ningunha competencia ao Estado. Habitualmente, os Estatutos de Autonomía asumen esta competencia como exclusiva. No entanto, a xurisprudencia do Tribunal Constitucional, utilizando materias conexas —obras públicas que afectan a varias comunidades autónomas ou de interese xeral, como comisarías

de policía e outras—, recoñeceu a existencia de competencias estatais en relación coas tres materias aludidas<sup>64</sup>.

Esta razón explica a existencia de relevante normativa estatal en materia de urbanismo e vivenda, a cal, aínda así, *non contempla os aspectos de seguridade de forma explícita*.

A pesar destas competencias estatais, son as comunidades autónomas as que teñen un corpus xurídico completo en relación con estas materias e dispoñen, polo xeral, de leis específicas de ordenación do territorio, urbanismo (frecuentemente unificando nunha soa lei ambas as perspectivas) e vivenda. Nalgunhas destas leis empézase a considerar o aspecto da prevención da delincuencia, como teremos ocasión de comprobar. Así mesmo, no marco destas leis, e mediante os seus plans de urbanismo, os concellos españois están tentando elaborar políticas públicas de integración dos aspectos urbanísticos e de seguridade, ás que aludiremos en breve.

Máis alá da perspectiva competencial, a Constitución de 1978 refírese especificamente á seguridade pública e ao medio urbano en dous artigos distintos, o art. 47 (dereito á vivenda) e o art. 104 (papel das forzas e corpos de seguridade en España).

A doutrina xurídica sinalou como o dereito á vivenda non supón só unha serie de obrigas xurídicas públicas respecto da vivenda entendida como espazo habitable, senón tamén respecto ao *medio urbano* en que esa vivenda se sitúa, de xeito que a Constitución española está na liña dos modernos textos legais que se refiren ao dereito á cidade. Desde esta perspectiva, a seguridade pública urbana é un elemento relevante do dereito á cidade.

### 5.3. O marco legal: cal é a tradución normativa do obxectivo de integración da prevención da delincuencia na planificación, a concepción e a xestión das construcións?

Partindo do marco constitucional exposto, procederemos agora a expoñer as normas xurídicas españolas que vinculan o urbanismo coa prevención da delincuencia dun xeito ou doutro. Para esta exposición, ímonos ater á orde seguida polo documento CEN/TR 14383-2:2007, con status de Informe Técnico, elaborado polo Comité Europeo de Normalización, ao que xa se fixo referencia con anterioridade.

Así, en primeiro lugar analizaremos as estratexias reguladas en relación coa planificación (4.3.1), o deseño urbano (4.3.2) e a xestión urbana (4.3.3), para, en segundo lugar, centrarnos na avaliación de riscos conectados coa delincuencia.

#### 5.3.1. Planificación

a.- Planificación territorial e ordenación do territorio: os plans de ordenación do territorio e as súas directrices en materia de seguridade urbana.

Como xa se dixo, a competencia autonómica en materia de ordenación do territorio deu lugar á aprobación de leis nesta materia; leis que, cun nome ou outro, prevén a elaboración de plans de ordenación do territorio de ámbito superior ao dun municipio e que establecen directrices que vinculan aos plans de urbanismo locais, que as deben respectar adaptándose ás mesmas, pois en caso contrario vulneran esta lexislación e incorren en vicio de invalidez.

Entre as directrices de ordenación do territorio, cada vez van gañando máis importancia as reflexións en materia de prevención da delincuencia e do medo á delincuencia. No caso catalán, por exemplo, estase impulsando nestes momentos un ambicioso programa de plans de ordenación do territorio en execución da Lei 23/1983, do 21 de novembro, de política



territorial. Recentemente aprobáronse os criterios de planificación territorial que están guiando a aprobación destes plans e están en fase de elaboración criterios máis específicos en relación coa prevención da delincuencia e do medo á delincuencia.

Respecto dos criterios xa aprobados, algúns deles encaixan plenamente nos postulados do movemento denominado *Crime Prevention Through Environmental Design* (CPTED) ou *Designing Out Crime* (DOC), en referencia a aspectos como a vixilancia natural (promoción da diversidade de usos urbanísticos) ou a territorialidade ou pertenza (loita contra a segregación espacial, fomento da cidade compacta). Tocante aos criterios específicos en elaboración, insisten nestes aspectos e engaden outros conectados coa vixilancia natural (iluminación adecuada, uso de videovixilancia, accesibilidade, evitando pasos subterráneos) ou co deseño e a xestión urbana (mantemento e restauración do espazo urbano)<sup>65</sup>.

*b. Planificación local: os plans de urbanismo*

Respectando a planificación de ordenación do territorio, se esta existe, os plans de urbanismo locais son en realidade os instrumentos clave na conexión entre urbanismo e seguridade pública. Os plans de urbanismo locais son elaborados e aprobados polos concellos (aínda que, nalgúns casos, se require tamén unha aprobación autonómica que controla a legalidade e o respecto dos intereses de ámbito superior ao local, de acordo con cada lexislación urbanística autonómica). Estes plans de urbanismo delimitan o dereito de propiedade privada sobre o solo (de acordo co art. 33 da Constitución) e clasifican e cualifican este, decidindo se se pode ou non construír e que é posible construír, decidindo o uso urbanístico, o volume edificable, etc.

*b. 1. Planificación, cohesión social e desenvolvemento urbanístico sustentable: mestura urbana, capital social e vixilancia natural en diversas leis autonómicas*

Nos últimos anos, numerosas leis das comunidades autónomas incorporaron principios (desenvolvemento urbanístico sustentable, cohesión social, mestura de usos urbanísticos polo plan) e regras xurídicas dirixidas a loitar contra a segregación urbana e a garantir a cohesión social por medio da mestura da poboación no territorio (reservas legais obrigatorias para os plans de porcentaxes de vivendas sociais, distribuídas equibradamente no territorio e evitando a súa concentración).

Eses principios e regras perseguen a promoción da diversidade de usos urbanísticos e de tipoloxías de vivendas, incluíndo as vivendas sociais (vivendas de protección oficial, na terminoloxía legal española). Estas regulacións legais contribúen á prevención da delincuencia e do medo á delincuencia, posto que a diversidade de usos e tipoloxías de vivendas é unha táctica clásica de CPTED ou DOC dirixida a reforzar a vixilancia natural e a sensación de territorialidade ou pertenza<sup>66</sup>.

*b. 2. Planificación e gated communities*

Respecto das *gated communities*, non existe na vixente lexislación española común de urbanismo (Real decreto legislativo 2/2008, do 20 de xuño, polo que se aproba o texto refundido da Lei do solo) un tratamento específico das urbanizacións pechadas, que supón un caso extremo de CPTED ao levar ao límite o sentido de pertenza ou territorialidade dos seus residentes. No ámbito autonómico, Cataluña foi pioneira na regulación desta realidade, coa Lei 18/2007, do 28 de decembro, do dereito á vivenda,



senalando que a ordenación urbanística, como criterio xeral, debe procurar evitar que os ámbitos ou sectores residenciais que se desenvolvan se configuren como urbanizacións con elementos que as pechen (art. 17).

Esta regulación, en calquera caso, suscita a cuestión de ata que punto o dereito pode evitar este tipo de desenvolvementos urbanos, cuestión respondida de forma negativa por Le Louarn para o caso francés<sup>67</sup>.

### *b. 3. Planificación e lugares de culto: seguridade urbana e utilización do solo para fins relixiosos*

Outro aspecto de crecente importancia na planificación urbanística española é a existencia e localización dos lugares de culto relixioso, nun contexto de rápido cambio demográfico e social e de evolución vertixinosa cara a unha sociedade pluricultural e pluriconfesional. A Constitución española de 1978 garante a liberdade relixiosa no seu art. 16, que inclúe a liberdade para establecer lugares de culto, aínda que sometidos, está claro, ás regulacións urbanísticas fixadas polos plans de urbanismo.

En España, a lexislación urbanística vixente das comunidades autónomas concédelle discrecionalidade ao plan de urbanismo local para avaliar as necesidades socioeconómicas e decidir sobre a zonificación do solo para usos relixiosos. Non existe en España, a diferenza doutros países, como Italia ou Singapur, un estándar urbanístico legal que se impoña á discrecionalidade local neste asunto.

A alta taxa de inmigración extracomunitaria nos últimos anos xerou un problema en relación cos lugares de culto en malas condicións e respecto dos fenómenos NIMBY<sup>68</sup> ante os intentos de construír mesquitas. Neste contexto, e nun Estado cunha longa historia de confesionalidade católica, os plans de urbanismo tentan afrontar esta nova situación mediante a previsión de espazos axeitados para novos lugares de culto. Nesta liña, comeza a suscitarse tamén o papel dos lugares de culto relixioso en relación coa seguridade pública urbana. Namentres que para un sector da poboación a apertura de novos lugares de culto —esencialmente mesquitas— se identifica con problemas de seguridade, diversos concellos, especialmente en Cataluña, están empezando a reflexionar sobre a necesidade de garantir unha localización central, non segregada, dos lugares de culto, debido a que, segundo indican algúns estudos, funcionan como «cordón sanitario» de seguridade, xurdindo así a función destes edificios como táctica ligada á prevención ambiental do delito<sup>69</sup>.

### **5.3.2. Deseño urbano**

Ademais de previsións legais referidas á planificación, existen outras normas referidas ao deseño urbano como mecanismo para previr a delincuencia e o medo á delincuencia.

#### *5.3.2.1. Vixilancia natural: a lexislación en materia de iluminación*

Unha estratexia de deseño urbano dirixida a reforzar a visibilidade e a vixilancia natural é a utilización adecuada da iluminación nocturna como elemento de seguridade pública. Neste campo destaca a Lei catalá 6/2001, do 31 de maio (desenvolvida por un recente Decreto 82/2005, do 3 de maio, en fase de aplicación), seguida pola Lei de Cantabria 6/2006, do 9 de xuño, de prevención da contaminación lumínica.

Esta lei refírese en diversas ocasións ao papel dunha correcta iluminación na seguridade, establecendo a partir disto excepcións á loita contra a contaminación lumínica —primando,

xa que logo, o seu valor de seguridade—. Ademais, esta lei obriga a que se inclúan as características e a necesidade da iluminación exterior de instalacións e vivendas en horario nocturno, e de actividades económicas, en todo caso, entre a documentación que se debe presentar para obter os permisos administrativos necesarios para poder construír (licenza de edificación) e iniciar as devanditas actividades (licenza de actividades, art. 10 e 11.3), podendo así alegar razóns de seguridade pública para solicitar as excepcións legais mencionadas.

### *5.3.2.2. Códigos técnicos de edificación*

O uso de códigos que recollen prescricións técnicas referidas á construción coa finalidade de prever a delincuencia ten unha longa tradición histórica. As normas técnicas de construción poden, por exemplo, reforzar a solidez de portas, fiestras ou do mobiliario urbano como táctica de prevención do vandalismo e a delincuencia.

No caso español, a Lei 38/1999, do 5 de novembro, de ordenación da edificación, aplicable en toda España, establece os requisitos básicos da construción, mantemento e conservación dos edificios co fin de «garantir a seguridade das persoas, o benestar da sociedade e a protección do medio natural» (art. 3), incluíndo calquera aspecto funcional «dos elementos construtivos ou das instalacións que permitan un uso satisfactorio do edificio». Esta ampla habilitación legal permitiría considerar aqueles aspectos de seguridade vinculados á prevención da delincuencia xunto a outros aspectos de seguridade física do edificio e dos ocupantes, se están previstos explicitamente pola lei (por exemplo, seguridade en caso de incendio). O regulamento que a desenvolve, aprobado recentemente, non prevé, con todo, ningunha referencia nese sentido.

### *5.3.3. Xestión urbana*

Como xa se puxo de manifesto, a xestión do espazo urbano e un mantemento axeitado deste permiten contrarrestar os signos de desorde física que expresan a ruptura da orde social e debilitan o capital social. Por iso, o urbanismo pode e debe prever este estado de cousas e o dereito pode contribuír a logralo.

*5.3.3.1. A videovixilancia (Lei orgánica 4/1997, do 4 de agosto, pola que se regula a utilización de videocámaras polas forzas e corpos de seguridade en lugares públicos). As lagoas legais en relación coa videovixilancia utilizada por privados*

Unha coñecida estratexia CPTED/DOC relacionada coa xestión e a vixilancia do espazo urbano é a utilización de cámaras de vídeo. Esta estratexia está adquirindo cada vez máis importancia en España nos últimos tempos, tanto no sector privado (edificios, aparcadoiros, escolas...) coma no sector público (rúas, transportes...).

A Constitución española de 1978 garante o dereito fundamental á intimidade no seu artigo 18, o cal debe interpretarse de conformidade co art. 8.2 do Convenio Europeo de Dereitos Humanos, por mandato do art. 10 da propia Constitución. Partindo deste marco constitucional, a Lei orgánica 1/1982, do 5 de maio, de protección civil do dereito ao honor, á intimidade persoal e familiar e á propia imaxe, aplicable en toda España, outorga accións civís ante as «intromisións ilexítimas» no dereito á intimidade. A propia lei sinala que, cando a intromisión está autorizada por outra lei, non é ilexítima e, xa que logo, é legal. É o caso, precisamente, da videovixilancia, regulada pola Lei orgánica 4/1997, do 4 de agosto, aplicable en

toda España (aínda que sexa desenvolvida por algunhas comunidades autónomas mediante normativa propia, por exemplo en Cataluña, mediante o Decreto 134/1999, do 18 de maio).

A Lei orgánica 4/1997 regula a utilización de videocámaras por parte das forzas e corpos de seguridade públicos para gravar imaxes e sons en lugares públicos, abertos ou pechados, e o seu posterior tratamento, co fin de contribuír a garantir a convivencia cidadá, a erradicación da violencia, a utilización pacífica das vías e espazos públicos e a prevención de delitos, faltas e infraccións administrativas relacionadas coa seguridade pública (art. 1.1).

É preciso advertir que a lei ordenaba a aprobación de normativa específica no ámbito da seguridade privada no prazo dun ano coa finalidade de adaptar os seus principios inspiradores a ese campo. Non obstante, esta normativa aínda non foi aprobada, o que deriva na inexistencia dunha normativa completa e coherente sobre o uso da videovixilancia na seguridade privada.

En calquera caso, tanto o uso de videocámaras privadas en interiores de inmobles que alcancen a vía pública coma o uso de videocámaras privadas en lugares públicos (rúas públicas de urbanizacións, terrazas de locais na vía pública...) non aparecen amparados pola Lei orgánica 4/1997 e, xa que logo, son intromisións ilexítimas no dereito á intimidade.

Se nos concentramos agora no uso de videocámaras por parte da policía en lugares públicos, a Lei orgánica 4/1997 regula con detalle esta actividade (agás no caso do control do tráfico, onde existe un regulamento específico, baixo a inspiración, iso si, dos principios legais). O uso de videocámaras por parte da policía non é libre senón que está sometido a previa autorización administrativa (outorgada ou denegada pola autoridade competente en materia de seguridade, estatal ou autonómica, en caso de existir regulación propia, como é o caso catalán). Ademais, no procedemento administrativo de outorgamento da autorización debe intervir un órgano administrativo consultivo (a Comisión de Garantía da Videovixilancia, que recibe nomes semellantes nas comunidades autónomas con regulación propia), que emitirá informe preceptivo e vinculante (se nega a autorización ou impón condicións). A composición desta Comisión pretende garantir os dereitos dos cidadáns, posto que a preside o presidente do máximo órgano xudicial de cada comunidade autónoma (Tribunal Superior de Xustiza de cada unha delas) e a forman diversos titulares de órganos administrativos; a lei impón que non poden depender a maioría dos membros da Administración Pública que autoriza.

A lei establece principios que deben orientar sempre a toma da decisión discrecional de autorizar ou non a videovixilancia, e entre eles destaca a importancia que se lle concede ao principio de proporcionalidade. Tamén regula a información que se lles debe dar aos cidadáns acerca da existencia de videovixilancia —mediante publicidade da súa instalación—, acerca do dereito dos cidadáns a accederen ás gravacións e solicitaren a súa cancelación e acerca do prazo de destrución das gravacións.

### *5.3.3.2. As novas ordenanzas locais en materia de civismo*

Unha estratexia de xestión urbana pode ser o establecemento de regras para a conduta das persoas en espazos públicos. Nesta liña, diversos concellos españois están aprobando nos últimos tempos ordenanzas específicas contra o vandalismo e as condutas incívicas no espazo urbano (pintadas, danos ao mobiliario urbano, etc.), en desenvolvemento da autonomía municipal recoñecida pola Constitución española (art. 140) e da potestade sancionadora outorgada pola lexislación aos concellos.

#### 5.4. Avaliar e prever os riscos que pode entrañar un proxecto para as persoas e os bens

Namentres que os apartados anteriores se centraron nas estratexias e medidas contempladas no dereito español, a partir de agora ímonos a ocupar de cómo o dereito español deseña procedementos de toma de decisións urbanísticas integrando o elemento seguridade e permitindo, xa que logo, tomar en consideración tanto as estratexias xa descritas coma outras que se consideren necesarias para prever a delincuencia e o medo á delincuencia.

##### *5.4.1. Avaliación, prevención e organización administrativa: a Lei catalá 2/2004, do 4 de xuño, de mellora de barrios, áreas urbanas e vilas que requiren unha atención especial. Unha lei anti-gueto preocupada pola seguridade*

Unha primeira medida legal que integra o elemento de seguridade na toma de decisións urbanísticas consiste en incluír este aspecto na organización administrativa. Un exemplo disto témolo no ordenamento xurídico catalán, mediante a Lei 2/2004, do 4 de xuño, de mellora de barrios, áreas urbanas e vilas que requiren unha atención especial.

Desde o punto de vista da política pública, esta lei supón realizar un importante esforzo na loita contra a degradación urbana e a prol da recuperación de áreas urbanas que xa se atopan en dificultades. Está previsto que, no prazo de catro anos, se invistan máis de 800 millóns de euros en diversos barrios cataláns (decidiuse xa a quinta convocatoria), cun enfoque *transversal e integral* que permita coordinar políticas públicas en materia de urbanismo, vivenda, emprego ou asistencia social. Trátase, pois, dunha auténtica lei anti-gueto<sup>90</sup>. No ámbito da Unión Europea, o Comité das Rexións referiuse a esta norma e ao seu desenvolvemento como unha «boa práctica europea»<sup>71</sup>.

Desde o punto de vista xurídico, a lei é unha norma curta (só 12 artigos). Esta lei crea o Fondo de fomento do programa de barrios, cunha dotación anual que se establece a través de cada lei de orzamentos e que está cofinanciado pola Unión Europea. Os concellos con áreas urbanas que necesitan atención especial (definidas mediante criterios legais, entre os que se inclúe, por exemplo, unha alta concentración de poboación inmigrante extracomunitaria) poden solicitar o financiamento dos seus proxectos de renovación destas zonas urbanas. O Fondo debe financiar como mínimo o 50 % do orzamento do proxecto municipal e nunca máis do 75 %. No caso de Barcelona, xa son varios os barrios que, desde o 2004, se beneficiaron das devanditas axudas.

A decisión sobre se financiar ou non un proxecto (e decidir entre as numerosas solicitudes que se presentan) correspóndelle ao *Conseller* do Goberno catalán competente na materia, tras a proposta dunha Comisión de composición plural. Esta Comisión está composta por maioría de membros da Administración catalá e por representantes dos entes locais cataláns e de colexios profesionais de arquitectos. *Entre os representantes da Administración catalá na Comisión atópase unha persoa do Departamento de Interior, responsable dos temas de seguridade pública en Cataluña.* Dada a aproximación integral que se pretende, esta composición garante que tamén deban ser tomados en conta os aspectos de seguridade pública e prevención da delincuencia nas intervencións urbanísticas nestes barrios.

#### 5.4.2. *Avaliación, prevención e procedementos de planificación: a regulación legal dos planos informativos e da xustificación da decisión adoptada*

Os plans de urbanismo están formados por unha serie de documentos típicos esixidos polas leis de urbanismo autonómicas: planos de información e planos de ordenación; memoria descritiva e xustificativa, cos estudos complementarios que se consideren necesarios; normas urbanísticas; estudos económicos e financeiros; programa de actuación cos prazos fixados para a execución do plan. Estes documentos recollen a avaliación da situación existente, a ponderación das alternativas de regulación consideradas e a motivación das decisións finalmente adoptadas.

##### 5.4.2.1. *Os mapas de «lugares complicados» (hot spots)*

Entre os documentos que debe conter todo plan de urbanismo inclúense os planos de información e os estudos complementarios que se consideren necesarios. Nada impide que un concello poida avaliar a delincuencia que existe nas áreas urbanas que se van regular, aspecto ao que se refería a norma experimental europea aludida e agora o Informe Técnico do 2007 que substitúe a aquel (anexos A e B). É dicir, a lexislación de urbanismo vixente permitiría incluír entre os documentos dos plans de urbanismo mapas de *hot spots*, ou sexa, planos que identificasen áreas xa construídas que teñen unha porcentaxe superior á media de feitos delituosos ou de desorde, onde as persoas teñen un risco superior á media de seren vítimas destes sucesos. Así mesmo, tamén se poderían incluír avaliacións para prever a delincuencia e o medo á delincuencia en novos desenvolvementos urbanos. Algúns concellos españois están empezando a elaborar este tipo de mapas, que poden ser de grande interese para decidir os tipos de estratexias que se van desenvolver.

##### 5.4.2.2. *As memorias dos plans de urbanismo: a memoria «social»*

A lexislación de urbanismo en España esixe tamén que os plans de urbanismo conteñan unha xustificación das decisións urbanísticas adoptadas, é dicir, unha motivación, o que ten especial importancia cando se trata de regulacións discrecionais. A xurisprudencia do Tribunal Supremo español subliñou a importancia destes documentos, que están relacionados co principio constitucional de interdicción da arbitrariedade (art. 9.3 da Constitución), é dicir, coa prohibición de decisións urbanísticas irracionais ou inxustificadas. Son numerosas as sentenzas que, sobre todo a partir dos anos noventa do século pasado, controlaron e anulon plans de urbanismo pola falta de Memoria, que é o documento esixido pola lexislación no que debe constar a motivación do plan en cuestión.

Os desenvolvementos legislativos modernos parecen avanzar no sentido de esixir tanto a ponderación de medidas de prevención da delincuencia como a xustificación e motivación da devandita ponderación. No caso catalán, desde o 2004 regulouse a necesidade de que exista unha Memoria específica e independente, chamada *Memoria Social*, que debe conter a definición dos obxectivos de produción de vivenda accesible. O regulamento da Lei de urbanismo de Cataluña, do 2006, inclúe a necesidade de avaliacións específicas en materia de seguridade pública urbana.

### *5.4.2.3. Os problemas de responsabilidade suscitados polos erros eventuais no cadro do diagnóstico de seguridade*

No caso do dereito urbanístico español, os plans de urbanismo non estiveron obrigados a avaliar os riscos de delincuencia asociados á ordenación urbanística (coa excepción catalá, aínda moi recente), aínda que si poden facelo e adoptar as medidas que consideren necesarias de forma discrecional.

En España, todo uso do solo esixe a solicitude dunha licenza previa ao concello. As licenzas de edificación, segundo reiterada xurisprudencia, son licenzas reguladas, é dicir, concédense ou denéganse automaticamente en función do establecido pola lei e o plan de urbanismo, sen marxe para a discrecionalidade administrativa. En consecuencia, se un plan incorporou elementos de seguridade na regulación urbanística, estes elementos serán obrigatorios para o solicitante da licenza, que só poderá obtela se cumpre coa devandita obrigación. E viceversa, se o plan non contempla ningunha regulación relacionada coa prevención da delincuencia, o solicitante da licenza de edificación non ten obrigación legal de cumprir ningún requisito adicional que a Administración pretenda impoñerlle, o que sería ilegal.

#### *5.4.2.3.1. Dereito a unha boa administración e procedemento administrativo*

Neste contexto, os concellos están obrigados a exercer a súa discrecionalidade urbanística cumprindo o deber constitucional de boa administración, que esixe o seguimento dun procedemento planificador adecuado que cumpra con todas as avaliacións esixidas pola lexislación.

#### *5.4.2.3.2. Discrecionalidade, anulación xudicial de decisións por non razoadas ou non razoables e responsabilidade patrimonial das Administracións Públicas: análise de diversas sentenzas do Tribunal Supremo español*

No entanto, máis alá das avaliacións esixidas legalmente, os concellos non tiveron obrigación legal de tomar en consideración outros aspectos como, por exemplo, a prevención da delincuencia. É dicir, este é un aspecto que se pode considerar, pero que non se debe facer por imperativo legal (coa recente novidade catalá xa apuntada).

Que ocorrería se un plan de urbanismo, como non é infrecuente, non considerase os riscos de delincuencia e non impuxese ningunha regulación preventiva e, tras a súa aprobación, se producise un delito (por exemplo, un roubo ou unha violación) nun paso subterráneo dunha zona urbana monofuncional e mal iluminada?

A resposta a este suposto débese buscar na regulación xeral da responsabilidade patrimonial das Administracións Públicas en España, así coma na xurisprudencia do Tribunal Supremo, que interpretou todo o sistema, aínda que, que nós saibamos, non en relación directa a casos coma o que se expón.

De acordo con todos estes elementos, sería pouco probable que prosperase unha reclamación de responsabilidade nun caso semellante. Dada a non existencia de avaliación legal obrigatoria dos riscos de delincuencia, sería ben difícil soste que o dano causado (roubo ou violación) lle é imputable á Administración planificadora e que a causa do mesmo é a inactividade na previsión de riscos. A razón é que, nos casos en que existe un ámbito de valoración (discrecionalidade), coma neste suposto, a doutrina do Tribunal Supremo é negar que o seu uso poida dar lugar a responsabilidade —mesmo que se producise a anulación posterior do plan por outros motivos— se o exercicio da discrecionalidade se mantivo «dentro dun-

has marxes de apreciación non só razoadas senón razoables», suposto en que o particular vén obrigado pola norma que atribúe a discrecionalidade a soportar as consecuencias derivadas do seu exercicio, salvo que consiga demostrar a falta de racionalidade ou razoabilidade do plan neste punto (sentenza do 28 de xuño do 1999, RX 19997143/7143, sentenza do 18 de decembro do 2000, RX 2001221/221).

Un caso interesante, polo menos para efectos indiciarios, proporciónanolo a sentenza do Tribunal Supremo do 2 de novembro do 2004 (RX 2005634/634), na que se coñecía da reclamación de responsabilidade patrimonial da Administración pola morte dunha persoa a consecuencia do atentado contra un cuartel da Garda Civil. Alegábase a falta de medidas de prevención e protección suficientes para evitar o atentado (algunhas si se adoptaron, en conexión co deseño urbano: bordos máis altos e instalación de macetas ou videovixilancia). O Tribunal Supremo denega a pretensión, alegando a ruptura do nexos causal debido ao comportamento do terrorista.

Noutra esfera, no caso específico das licenzas que se precisan para edificar ou iniciar actividades económicas, xa vimos que existe unha lei pola que se require expresamente unha análise das necesidades de iluminación, que debe constar entre a documentación presentada na solicitude á Administración. Neste caso, a concesión da licenza sen comprobar a existencia da documentación obrigatoria que puidese supoñer unha deficiente iluminación que, pola súa banda, facilítase a comisión dalgún delito, podería chegar a xerar responsabilidade administrativa. Mais se a documentación existe, e dado o ámbito de valoración administrativo para apreciar a conveniencia da iluminación, debe ser de aplicación a xurisprudencia citada, aínda que non se coñece ningún caso en que tivese lugar unha reclamación deste tipo.

## Notas

- 1 O lector pode atopar unhas reflexións verbo disto en Ortiz de Urbina *et al.* (2008: 20-29).
- 2 Enténdese, polo xeral, que a prevención do delito debe vir precedida da súa explicación causal. Algúns criminólogos, porén, négano (neste sentido, véxase Felson e Clark, 1998: 193-196). Concretamente, afirman que, do mesmo xeito que ocorre na vida cotiá, en numerosas ocasións pódese operar efectivamente sobre fenómenos de cuxos procesos ou causas últimas pouco ou nada sabemos (pénsese na diferenza que existe normalmente entre o grao de comprensión que un condutor ten acerca dos procesos físicos e químicos subxacentes ao funcionamento do seu automóbil e a súa capacidade de conducilo).
- 3 Entre as disciplinas cuxas contribucións á relación entre espazo físico e delito omitiremos, destaca a xeografía. Malia que o interese dos xeógrafos polo estudo do crime é sorprendentemente recente (Hernando, 2006: 24; v. tamén Hernando, 2001: 100-109 para unha introdución aos antecedentes históricos), nos últimos anos estes presentaron un interesante conxunto de achegas, especialmente acerca do xeoposicionamento de eventos delituosos concretos: unha media dos estudos mostra que aproximadamente un 60 % dos delitos se concentran no 10 % do territorio (Eck, 2002: 242). A información sobre a distribución espacial do delito é, sen dúbida, necesaria para a elaboración de calquera política criminal baseada no territorio; no entanto, o tratamento desta perspectiva supera os límites deste artigo.

- 4 Neste sentido, González Ordovás (2000: 34 e ss.) realiza unha suxerente conexión entre o coñecido *Panóptico* de Bentham e o xurdimiento dun modelo urbano propio do capitalismo emerxente e da sociedade burguesa do século XIX, no que o control social mediante a visibilidade de edificios e espazos é importante.
- 5 Revilla i Ariet (2001: 59). Para unha semblanza biográfica de Haussman e unha explicación dos mecanismos xurídicos empregados na súa tarefa, véxase Lora-Tamayo Vallvé (2002: 21 e ss.).
- 6 Sobre as diversas influencias teóricas que hai detrás de tales proxectos, entre os que destacan, segundo Jacobs, as propostas de Le Corbusier (cidades compostas de altos edificios separados por anchas avenidas e extensas zonas verdes), véxase Jacobs (1961: 27-35).
- 7 A importancia fundamental do uso mixto é subliñada por Jacobs (1961: 23-24). As referencias á influencia do deseño ambiental na forma de vida e o desta última nos índices de delincuencia atópanse repartidas ao longo do libro, resultando significativo que o primeiro dos capítulos dedicados ao uso das rúas sexa, precisamente, o que trata da seguridade (capítulo II, pp. 39-65).
- 8 As propostas do «novo urbanismo» pódense ver na súa «Carta de principios», aprobada na cuarta reunión anual do *Congress for New Urbanism* en 1996 e dispoñible en: <http://www.cnu.org/charter> (visitado por última vez o 6 de agosto do 2008).
- 9 En inglés, CEPTED (acrónimo lixeiramente retocado de *Crime Prevention Through Environmental Design*). A denominación, non obstante, non se lle debe a Newman. En 1971, un ano antes de que este publicase a súa obra, o criminólogo C. Ray Jeffery publicou un libro titulado *Crime Prevention Through Environmental Design (A prevención do delito a través do deseño ambiental)*. No entanto, como recoñece o propio Jeffery (1999: 1), o enfoque que toma o devandito nome desenvolveuse, tanto na teoría coma na praxe, seguindo o concepto de espazo defendible promovido por Newman.
- 10 De modo simplista (aínda que ilustrativo), describiuse a contraposición entre ambos os modelos como «rúas sen saída contra rúas de paso» («*culs-de-sac*» versus *through roads*», véxase Armitage, 2007: 83). Para unha análise máis detallada das diferenzas entre un e outro enfoque, véxase Kitchen (2002: 157-163) e Armitage (2007: 87-89). Como imos ter ocasión de ver ao analizarmos a experiencia británica (*infra*, aptdo. 3.3), por desgraza non se trata dunha mera discusión teórica.
- 11 Sobre este experimento e a súa avaliación posterior, véxase DoE (1997). Acerca de Coleman e os seus avatares, véxase Colquhoun (2004: 45-51).
- 12 Este extremo, polo demais bastante evidente, é compatible tanto coa concepción de Newman coma coa de Jacobs. En canto a Newman, nas recomendacións finais do seu libro, el mesmo indicaba a súa preocupación «polo feito de que alguén extraía do noso traballo a conclusión de que o deseño arquitectónico pode ter un efecto causal directo nas interaccións sociais. A arquitectura opera máis en termos de “influencia” que de control. Pode crear un marco propicio para que se manifeste o *potencial* da preocupación mutua. Nin manipula á xente para que experimente estes sentimentos nin o pode facer, senón que permite que afloren estas actitudes mutuamente benéficas» (1972: 207). Jacobs é aínda máis expresa: «O primeiro que ten que entenderse é que a paz pública das cidades (a das súas rúas e beirarrúas) non se debe principalmente ao labor policial, por moito que esta sexa necesario. Débese principalmente a unha intrincada e case inconsciente rede de controis e estándares voluntarios entre os propios cidadáns, que tamén se encargan de facelos cumprir [...] non hai policía abonda para impoñer o civismo alí onde desapareceu a súa imposición normal e informal» (1961: 41).
- 13 Sobre o concepto de «desorganización social», a súa historia (aparece en investigacións efectuadas no período de entreguerras, alcanza o seu cenit nos anos cincuenta e sesenta e posteriormente cae en picado, para rexurdir a partir da segunda metade dos anos oitenta) e as principais críticas que recibiu e como se pode contestar a estas, véxase Bursik (1988). Aínda que son moitos os conceptos influídos pola Escola de Chicago, na actualidade o desenvolvemento máis exitoso desta perspectiva é o propugnado por Robert Sampson, criminólogo e catedrático de socioloxía de Harvard. Para unha exposición resumida das súas propostas, baseadas na noción de «eficacia colectiva», véxase Sampson (2004).
- 14 A importancia do contorno físico tamén é subliñada desde outras propostas, pero dunha maneira máis concreta: especúlase acerca de que a deterioración física do espazo pode contribuír a difundir unha sensación de impunidade que se traduca, posteriormente, na comisión de delitos. A versión máis famosa deste tipo de concepcións (habitualmente denominadas «teses das incivildades») é a das «fiestas rotas» (Wilson e Kelling, 1982). En xeral, sobre as «teses das incivildades» e a evidencia empírica destas, que mostra que a deterioración física non é por si soa un bo predictor do delito, aínda que si do medo ao delito, véxase Taylor (2001: 93-131; 2005: *passim*).
- 15 Para unha presentación exhaustiva dos postulados desta teoría, véxase Clarke e Cornish (2001). O enfoque ten a súa orixe contemporánea na constatación de que os cambios nas instalacións de gas acaecidos en Inglaterra nos anos setenta do século pasado, ao dificultaren o suicidio por inhalación de gas (unha modalidade particularmente «suave» de suicidio), incidiron de forma importante nas taxas globais (véxase Felson e Clarke, 1998: 207-208).
- 16 A teoría das actividades rutineiras ten a súa orixe nun artigo de Cohen e Felson (1979). Posteriormente, o propio Felson seguiu a desenvolver a teoría nas sucesivas edicións do seu xa clásico *Crime and Everyday Life (O delito e a vida cotiá)*. Para unha boa exposición desta teoría, que adoita ser inxustificadamente simplificada nas presentacións que dela se fan, véxase Serrano Maillo (2006: 289-294).
- 17 A adecuación descritiva da teoría das actividades rutineiras é admitida incluso por aqueles criminólogos que se mostran críticos coas súas propostas de intervención. Véxase, por exemplo, Garland (2001 126-131).
- 18 Impulsada polos estudos do matrimonio Brantingham. Para unha excelente exposición das súas propostas, véxase Brantingham e Brantingham (1993: *passim*). Para un resumo dos puntos máis esenciais, véxase Felson e Clarke (1998: 199-200).
- 19 Nun coñecido metaestudo, Hesseling (1994) analizou 55 investigacións sobre desprazamento, chegando á conclusión de que en 22 delas non se produciu desprazamento ningún, e que en ningún dos casos nos que existiu foi completo. Véxase tamén, no mesmo sentido e con ulteriores referencias, Stangeland e Garrido (2004: 43); Taylor (2002: 417); Clarke (1997: 28-33).
- 20 Convén subliñar que, a diferenza dos modelos de elección racional utilizados pola corrente maioritaria da economía contemporánea, os criminólogos partidarios do enfoque da elección racional utilizan supostos de racionalidade limitada e non perfecta (sobre esta diferenza, véxase Clarke e Cornish, 2001: 25, 38-39). Deste xeito, non se espera que o delincuente efectúe un cálculo instantáneo e perfecto dos custos e beneficios da situación, senón que *grosso modo* adapte a súa conduta á nova relación de custos (probabilidade de ser



- sancionado multiplicada pola magnitude da sanción) e beneficios (probabilidade de se beneficiar do delito). Exactamente da mesma maneira ca o resto de cidadáns, cos mesmos problemas e deficiencias.
- 21 A rapidez coa que se producen os seus efectos é un aspecto no que insisten os partidarios da prevención situacional do delito (véxase Felson e Clarke, 1998: 195-196; Newman, 1995: 152). Os seus críticos, pola contra, entenden que ofrece unha falsa promesa de efectividade que, centrándose en epifenómenos, impide atender ás verdadeiras causas do delito.
- 22 A investigación empírica conclúe que os dous efectos se dan ao mesmo tempo, aínda que hai un dato que fai pensar que prevalece o segundo: nas zonas onde as melloras na iluminación conseguen reducir a delincuencia, fano tanto de noite coma de día. Como a iluminación non funciona de día, este segundo efecto é atribuíble a unha mellora nas condicións físicas e de convivencia do espazo. (Farrington e Welsh, 2002: 336-337).
- 23 Seguimos a clasificación proposta por Katyal (2002: 1048-1070). Outros autores inclúen máis elementos. Así, por exemplo, Cozens, Saville e Hillier (2005: 330-339) inclúen, ademais da vixilancia, a territorialidade e a protección do obxecto do delito, o control de accesos, a imaxe/o mantemento do lugar e o apoio ás actividades. Entendemos, emporiso, que estes tres elementos se poden reconducir cara a algún dos catro que imos examinar.
- 24 Neste sentido, a prevención do delito mediante o deseño ambiental diferencia entre a vixilancia *natural ou informal*, que levan a cabo os propios veciños ou calquera cidadán, a *formal*, que lles corresponde ás autoridades ou aos servizos de seguridade privada contratados con ese fin, ou a *mecánica*, categoría na que se inclúe a video-vixilancia (e en ocasións, de maneira máis discutible, a iluminación pública: véxase Cozens, Saville e Hillier, 2005: 331).
- 25 Concretamente, as casas con seis ou máis vivendas por planta case duplicaban os índices de criminalidade das casas con entre dúas e cinco vivendas por planta (Newman, 1971: 69).
- 26 «El concepto de *eficacia colectiva* de los barrios captura el vínculo entre cohesión —especialmente confianza (*working trust*)— y expectativas compartidas de acción. De la misma manera que la eficacia personal es un concepto situacional (uno tiene eficacia en relación a una tarea determinada), la eficacia de un barrio existe en relación a tareas concretas, como la de mantener el orden. El mecanismo causal clave en la teoría de la eficacia colectiva es el control social que se desarrolla en condiciones de confianza social» (Sampson, 2004: 238).
- 27 Véxase Sampson (2004: 239): «Si se controla por toda una serie de características individuales y vecinales, incluyendo la pobreza y la densidad de los vínculos de amistad, la eficacia colectiva predice directamente índices más bajos de violencia».
- 28 A este respecto, e refiriéndose aos EUA e ao Reino Unido, véxase Sampson (2004: 237-238). Para Inglaterra, véxase A. Berube: *Mixed Communities in England*, 2005, especialmente pp. 22-24 (dispoñible en <http://www.jrf.org.uk/bookshop/eBooks/1859353649.pdf>; consultado por última vez o 6 de agosto do 2008). Para Holanda, v. The Netherlands Council for Social Development (RMO): *Unity, Diversity and Ties*, 2005, especialmente p. 30 (dispoñible en <http://www.adviesorgaanrmo.nl/downloads/standard/Vertaling%20def.pdf>, consultado por última vez o 6 de agosto do 2008).
- 29 Respecto disto, véxase Ponce (2002).
- 30 Como se advertiu *supra*, nota 14, esta é só unha parte da tese «*broken windows*». Algúns dos desenvolvementos máis problemáticos desta tese son estudados en Ortiz de Urbina *et al.* (2008: 30-40).
- 31 Sobre estes problemas, véxase Katyal (2002: 1.084-1085) e Wilson-Doenges (2000: 600-601).
- 32 CPTED e DOC son os acrónimos ingleses de *Crime Prevention Through Environmental Design* e *Designing Out Crime*, respectivamente.
- 33 Sánchez Morón (2005: 630) inclúe os estándares entre os fenómenos de autorregulación que integrarían unha das manifestacións do que el chama a actividade administrativa de ordenación control, herdeira moderna da tradicional actividade da policía.
- 34 Concretamente, o CEN/TR 14383-6 (Prevención da delincuencia – Planificación urbanística e deseño da edificación – Parte 6: escolas), o prCEN/TR 14383-7 (Prevención da delincuencia – Planificación urbanística e deseño da edificación – Parte 7: Deseño e xestión de equipamentos de transporte público) e o prCEN/TR 14383-5 (Prevención da delincuencia – Planificación urbanística e deseño – Parte 5: estacións de servizo). Pódese consultar o seu estado de tramitación (ben a súa publicación ou o proceso de tramitación) en: <http://www.cen.eu> (última consulta: 21 de setembro do 2008). Nota do autor: Os títulos de todos os documentos aludidos no texto e nesta nota ao pé foron traducidos directamente do inglés.
- 35 Tal e como se indica, os estándares son orientativos e a súa difusión dependerá en gran medida do xogo do mercado. Unha posibilidade ulterior de incentivo deste tipo de medidas vería dada pola esixencia, no caso de proxectos urbanísticos a grande escala, dun «informe de impacto delituoso», semellante ao actual «informe de impacto ambiental». Sobre esta posibilidade, anunciada por Katyal (2002: 1101-1102), véxase Olasky (2004: 348-357), quen propón que os devanditos informes, que deben ser presentados polos particulares, sexan preceptivos pero non vinculantes.
- 36 Tocante ao resto do mundo, cómpre salientar a experiencia neocelandesa: unha enquisa elaborada no 2007 mostrou como a principios dese ano, un 44% dos municipios neocelandeses estaban a aplicar ou aplicarían medidas deste tipo (McCauley e Opie, 2007: 8). As directrices, de ámbito nacional e elaboradas en novembro do 2005 polo Ministerio de Xustiza, pódense consultar en <http://www.justice.govt.nz/pubs/reports/2005/cpted-part-1/index.html> (visitado por última vez o 6 de agosto do 2008).
- 37 O lector atopará precisións posteriores en Van Soomeren (2001: 290-296) e en Colquhoun (2004: 212-219).
- 38 O «patrón» é a solución a cada un deses problemas de deseño. Así, por exemplo, o patrón número 22 refírese á superficie que se lle debe dedicar ao estacionamento de vehículos. O problema vén dado polos efectos nocivos da concentración de espazo dedicado a tal fin, e a solución que se propón é dedicarlle ao estacionamento non máis dun 9 % da superficie dunha localidade (para evitar comportamentos estratéxicos, engádesse que as localidades con grandes superficies se deben dividir en bloques de 10 hectáreas e aplicar a regra a cada unha destas divisións).
- 39 No caso de vivendas, edificios ou barrios xa existentes, a certificación pódela pedir o propietario, asociacións veciñais ou autoridades locais (Van Soomeren, 2001: 294).

- 40 En palabras de Van Soomeren (2001: 292): «A fin de contas, é o cliente quen lles debe esixir seguridade aos arquitectos e aos planificadores urbanísticos. A nova certificación só axuda a formular estas esixencias dun modo máis claro e controlable. Neste sentido, a certificación da policía é só un xeito de mellorar a comunicación entre os clientes e os arquitectos e planificadores».
- 41 Por este motivo, hai que pensar na posibilidade de outorgar certificacións temporais renovables. Neste sentido, refíndose ao sistema inglés, véxase Cozens, Pascoe e Hillier (2004: 20).
- 42 Como é habitual nos países anglosaxóns, o lector pode profundar no funcionamento do programa consultando directamente a súa páxina web: <http://www.securedbydesign.com/index.aspx> (consultada por última vez o 6 de agosto do 2008). Para unha análise desde a teoría da prevención do delito mediante o deseño ambiental, véxase Colquhoun (2004: 202-212).
- 43 Na páxina web do Home Office especificábase que o anterior «quere dicir que as portas e fiestras cumpren cuns requisitos mínimos e que a planificación en cuestión ten en conta as indicacións relativas á vixilancia natural e ao espazo defendible» (véxase <http://www.crimereduction.homeoffice.gov.uk/securedesign/securedesign8.htm>, consultado o 6 de agosto do 2008). Como puxeron de manifesto Cozens, Pascoe e Hillier (2004: 19), namentres que as precisións sobre os elementos físicos son claras e as relativas á vixilancia natural apenas se poden considerar polémicas (canto máis se vexa, mellor), o programa *Secured by Design* non ofrece unha definición, nin sequer a aproximada, do concepto de «espazo defendible», claramente máis complexo e suxeito a interpretacións diverxentes.
- 44 A lista actualizada pódese ver en <http://www.securedbydesign.com/companies/index.aspx> (consultado por última vez o 6 de agosto do 2008).
- 45 En 1999 e no 2000 publicáronse tres avaliacións distintas dos efectos do programa, todas elas con resultado positivo e con reducións da probabilidade de vitimización de entre un 25 % e un 60 % (véxase Cozens, Pascoe e Hillier, 2004: *passim*, especialmente 17-18). Aínda que as investigacións *ad hoc* sobre o programa non son moitas, a confianza na validez dos resultados vese reforzada polo feito de que os diferentes principios nos que se basea recibiron un grande apoio empírico noutros estudos; véxase Armitage (2007: 87-88).
- 46 Calcúlase que entre 1989 e 1996 só un 3 % das obras novas seguiron os principios do programa *Secured by Design*. Así mesmo, estímase que só un 10 % das solicitudes de avaliación proceden do sector privado (Cozens, Pascoe e Hillier, 2004: 18).
- 47 O *Planning Inspectorate* (organismo do Goberno do Reino Unido encargado de revisar as decisións dos órganos locais en materia de Planificación) mostrouse contrario —ou polo menos indiferente— á utilización de argumentos preventivos como parámetros na toma de decisión. Para unha descrición e crítica da situación, véxase Moss (2001: *passim*). Véxase tamén a nota seguinte.
- 48 Algúns autores criticaron a non inclusión do Goberno central e dos particulares; véxase Armitage (2007: 84). A non inclusión do Goberno central entre os destinatarios das obrigas do art. 17 é a causa de que o *Planning Inspectorate* non se considere vinculado polas consideracións preventivas.
- 49 O mesmo estudo mostra as importantes dificultades experimentadas polos *Architectural Liaison Officers* no exercicio da súa actividade, incluíndo falta de preparación e escaso contacto con outros axentes que realizan o seu mesmo traballo; véxase Everson e Woodhouse (2007: 116-120) (2007: 116-120).
- 50 Sobre as diferenzas entre ambos enfoques, véxase *supra*, nota 10 e texto que acompaña.
- 51 Safer Homes (2004: 14, véxase tamén pp. 8, 45-51 e 87-90).
- 52 As características referidas son: a) Acceso e movemento; b) Estrutura; c) Vixilancia; d) Propiedade (definida como «lugares que promoven un sentimento de propiedade, respecto, responsabilidade territorial e comunidade»); e) Protección física (definida de forma equivalente ás medidas de protección do obxecto do delito analizadas *supra*, aptdo. 2.4); f) Actividade; g) Xestión e mantemento.
- 53 Sobre as *checklist* lexislativas, véxase os traballos non superados de Martín Casals (1989 e 1991).
- 54 Considerando só os custos dos delitos contra a propiedade, a avaliación do esquema *Secured by Design*, levada a cabo polo Home Office británico no 2000, concluíu que os custos de construción ascenden a 440 libras esterlinas e se vían compensados pola redución na probabilidade de ser vítima dun roubo nun prazo de seis anos. Máis recentemente, a *Association of British Insurers* (Asociación de Aseguradores Británicos) realizou un estudo independente que, considerando tamén exclusivamente a redución no número de roubos e operando cun horizonte de tempo máis afastado (20 anos), conclúe que as medidas de prevención adoptadas seguindo este esquema ascenderían, máis ou menos, a 630 libras por casa e lograrían un aforro (debido á redución do número de roubos) de 1173 libras, xerando unha ganancia neta de 543 libras (ABI 2006: 19; os supostos e estimacións da análise custo-beneficio atópanse no anexo A). Tamén as medidas de mellora da iluminación superan a análise custo-beneficio, aínda que a evidencia se basea nun número reducido de estudos (véxase Farrington e Welsh, 2002: 333).
- 55 Nas organizacións policiais, a socialización e a enculturación —na cultura policial— teñen un peso decisivo, superior ao da formación regulamentada. A este respecto, véxase Torrente (1997: 41-62).
- 56 Acerca deste tema, véxase *supra*, nota 49. Ademais, sinalouse que o período de instrución inicial dos *Architecture Liaison Officers*, de tan só dúas semanas, resulta insuficiente, dependendo a formación ulterior, na maior parte dos casos, do interese persoal (Cozens, Pascoe e Hillier, 2004: 23).
- 57 Como se viu, insístese en que as medidas non deben resultar agresivas ou promover o medo. Pero trátase dun límite comumente admitido e, polo tanto, non supón ningunha polémica teórica.
- 58 A este respecto, véxase a excelente análise de García España (2005), que pon de manifesto que o aumento foi maior nas infraccións menos graves (faltas) ca nas máis graves (delitos).
- 59 Segundo os datos oficiais do Ministerio do Interior, en 1990 había en España 33 035 presos. En xuño do 2008, a cifra subira a 71 199 (véxase [http://www.mir.es/INSTPEN/INSTPENI/Gestion/Estadisticas\\_mensuales/2008/06/distribucion\\_de\\_la\\_poblacion\\_reclusa\\_por\\_sexo.html](http://www.mir.es/INSTPEN/INSTPENI/Gestion/Estadisticas_mensuales/2008/06/distribucion_de_la_poblacion_reclusa_por_sexo.html), consultada por última vez o 21 de setembro do 2008).
- 60 Os estudos empíricos, porén, indican que a caída da delincuencia nestas comunidades é só inicial e non se sostén ao longo do tempo (Taylor 2002: 416). Nunha interesante investigación empírica que compara, por unha banda, comunidades abertas e pechadas de clase

- alta e, por outra, comunidades abertas e pechadas de clase baixa, Wilson-Doenges (2000) puido concluír que na comunidade pechada de clase alta o medo ao delito era menor, pero a súa probabilidade real era a mesma ca na comunidade aberta de clase alta (adicionalmente, o sentimento de comunidade tamén era menor na comunidade pechada); nas comunidades de clase baixa, os niveis de medo ao delito, delincuencia real e sentimento de comunidade eran iguais en ambas as comunidades.
- 61 Sobre estes fenómenos en xeral, véxase Ponce Solé (2004). Sobre as urbanizacións pechadas en Madrid, véxase Canosa Zamora (2002).
- 62 Ministerio de Fomento, *La desigualdad urbana en España*, 2000, consultable en: <http://habitat.aq.upm.es/duel/>; Ponce Solé (2005a), consultable en: [http://www.bcn2000.es/ca-es/9\\_lista\\_descargas/descargas.aspx#dioma=Ca-Es&\\_gldContexto=2](http://www.bcn2000.es/ca-es/9_lista_descargas/descargas.aspx#dioma=Ca-Es&_gldContexto=2).
- 63 González Enríquez e Álvarez-Miranda (2006), consultable en: <http://www.tt.mtas.es/periodico/inmigracion/200603/INMIGRANTES.pdf>; Hirschfield e Bowers (1997).
- 64 Ponce Solé (2005b); Ball, Brouant e Ponce (2006).
- 65 Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Generalitat de Catalunya (2006).
- 66 Ponce Solé (2002).
- 67 Le Louarn (2002).
- 68 Acrónimo da expresión inglesa «*not in my backyard*» (literalmente, «non no meu patio traseiro»), en ciencia política a expresión NIMBY ou SPAN («si pero non aquí») utilízase para referirse ao problema de acción colectiva que supón a oposición dunha comunidade á instalación no seu ámbito territorial dun servizo social, aínda cando a súa existencia se reconece como necesaria. Os exemplos clásicos inclúen a resistencia á localización na comunidade de comisarías, prisións ou centros de deshabitación de adiccións. No caso das mesquitas, aínda que non se trata dun servizo social en sentido estrito, subsiste a estrutura NIMBY en canto que a maioría dos que se opoñen á edificación de mesquitas na súa contorna territorial non se opón á súa construción en xeral, senón a que esta teña lugar na súa veciñanza en concreto.
- 69 Ponce Solé (2005); Katyal (2002: 1109).
- 70 Muñoz (2006). Véxase a páxina correspondente do Goberno catalán: <http://www10.gencat.net/ptop/AppJava/es/arees/ciutat/barris/index.jsp> (última consulta efectuada: 21 de setembro do 2008).
- 71 Ditame do Comité das Rexións «Política de vivenda e política rexional» de febreiro do 2007 (consultable en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0090+0+DOC+PDF+V0//ES>) (última consulta efectuada: 22 de setembro do 2008): «Enfoque integrado e iniciativas rexionais. Exemplo 8: “Barrios en crisis” en Cataluña. Este programa está cofinanciado polo FEDER, a Generalitat de Cataluña e os entes locais participantes. O seu obxectivo é afrontar os problemas estruturais de determinados barrios deteriorados que se detectaron na rexión, pero, sobre todo, de antigos centros urbanos, urbanizacións e distritos marxinais de vivendas non planificadas. Os problemas abordados son as deficiencias no ordenamento urbano, a escaseza de estruturas económicas e comerciais e os problemas sociais (envellecemento, niveis de renda baixos, baixo nivel educativo, diminución do número de habitantes e elevadas concentracións de grupos con necesidades especiais)».

## BIBLIOGRAFÍA

- ABI (Association of British Insurers): *Securing the Nation. The Case for Safer Homes*. 2006. Disponible en <http://www.abi.org.uk/BookShop/ResearchReports/Securing%20the%20Nation%20July%202006.pdf>, 06-08-2008.
- ARMITAGE, R. 2007. «Sustainability versus Safety: Confusion, Conflict and Contradiction in Designing Out Crime», en Farrell et al. (eds.). *Imagination for Crime Prevention. Essays in Honour of Ken Pease*. Monsey, Nova York: Criminal Justice/Cullompton, Reino Unido: Willan Publishing (81-110).
- BALL, J., J. P. Brouant, J. Ponce. 2006. «Le Droit au logement est-il soluble dans la territorialisation?», en *Mélanges en l'Honneur de Henri Jacquot*. Orléans: Presses Universitaires d'Orléans (105 y ss.).
- BAUZA MARTORELL, F. J. 2004. *Régimen Jurídico de la Videovigilancia*. Madrid: Marcial Pons.
- BRANTINGHAM, P. L. e P. J. Brantingham. 1993. «Environment, Routine, and Situation: Toward a Pattern Theory of Crime», en R. V. Clarke y M. Felson (eds.). *Routine Activity and Rational Choice*. New Brunswick: Transaction Publishers (259-294).
- BURSIK, R. J. Jr. 1988. «Social Disorganization and Theories of Crime and Delinquency: Problems and Prospects», *Criminology*, 26 (519-551).
- CANOSA ZAMORA, E. 2002. «Las urbanizaciones cerradas de lujo en Madrid: una nueva fórmula de propiedad y de organización territorial», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXIV (133-134).
- CLARKE, R. V. 1997. «Introduction», en R. V. Clarke (ed.). *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*. 2.ª ed. Nova York: Harrow and Heston (1-43).
- 1998. *The Theory of Crime Prevention through Environmental Design*. Disponible en [http://www.e-docs.eu/docs/Crime\\_Prevention\\_TEDtheory.pdf](http://www.e-docs.eu/docs/Crime_Prevention_TEDtheory.pdf), 06-08-2008.
- CLARKE, R. V. e D. B. Cornish. 2001. «Rational Choice», en R. Paternoster e R. Bachman (eds.). *Explaining Criminals and Crime. Essays in Contemporary Criminological Theory*. Los Ángeles: Roxbury Publishing (23-42).
- COHEN, L. E. e M. Felson. 1979. «Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach», *American Sociological Review*, vol. 44 (588-608).
- COLEMAN, A. 1985. *Utopia on Trial: Vision and reality in planned housing*. Londres: Hilary Shipman.
- COZENS, P. M., G. Saville, D. Hillier. 2005. «Crime Prevention Through Environmental Design (CTPED): A Review and Modern Bibliography», *Property Management*, vol. 23, n.º 5 (328-356).
- CURBET, J. 2005. «La ciutat, hàbitat de la (in) seguretat», en VV. AA. *Informe 2005 de l'Observatori del Risc*. Barcelona: IES (26 e ss.).
- DEPARTAMENT DE POLÍTICA TERRITORIAL I OBRES PÚBLIQUES, GENERALITAT DE CATALUNYA. 2006. *Planejament Territorial. Criteris*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- DEPARTAMENT DE MEDI AMBIENT I HABITATGE, GENERALITAT DE CATALUNYA. *Catalunya 2005 Informe sobre medi ambient i desenvolupament sostenible*. Disponible en [http://mediambient.gencat.net/cat/ciudadans/informacio\\_ambiental/estat\\_del\\_medio/Catalunya2005Informesobremediambientdesenvolupamentsostenible.jsp](http://mediambient.gencat.net/cat/ciudadans/informacio_ambiental/estat_del_medio/Catalunya2005Informesobremediambientdesenvolupamentsostenible.jsp).
- DELGADO BARRIO, J. 1993. *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*. Madrid: Civitas.
- DEPARTAMENT DE POLÍTICA TERRITORIAL I OBRES PÚBLIQUES, GENERALITAT DE CATALUNYA. 2006. *Planejament Territorial. Criteris*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- DOE (Department of the Environment). 1997. *An Evaluation of DICE Schemes*. Regeneration Research Summary, n.º 11. Londres: DoE. Disponible en <http://www.communities.gov.uk/archived/general-content/citiesandregions/221449/>, 01-02-2008.
- ECK, J. E. 2002. «Preventing Crime at Places», en Sherman et al. *Evidence-Based Crime Prevention*. Londres/Nova York: Routledge (241-294).
- EVERSON, S. e P. F. Woodhouse. 2007. «Has Section 17 of the U.K.'s Crime and Disorder Act 1998 Been Effective?», en Farrell et al. (eds.) *Imagination for Crime Prevention. Essays in Honour of Ken Pease*. Monsey, Nova York: Criminal Justice Press/Cullompton, Reino Unido: Willan Publishing (111-131).

- FARRINGTON, D. P. y B. C. Welsh. 2002. «Improved Street Lighting and Crime Prevention», *Justice Quarterly*, 19 (313-342).
- FELSON, M. 2002. *Crime and Everyday Life*. 3.<sup>a</sup> ed. Thousand Oaks: Sage.
- FELSON, M. e R. V. Clarke. 2008. «La ocasión hace al ladrón. Teoría práctica para la prevención del delito», en Í. Ortiz de Urbina e J. Ponce (eds.). *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo. Diez textos fundamentales del panorama internacional*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local/Deputación de Barcelona (193-234) (trad. do orixinal inglés de 1998, data pola que se cita no texto).
- GARLAND, D. 2001. *The Culture of Control*. Chicago: Chicago University Press.
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. e B. Álvarez-Miranda. 2006. *Inmigrantes en el barrio*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Asuntos Sociais. Disponible en <http://www.tt.mtas.es/periodico/inmigracion/200603/INMIGRANTES.pdf>.
- GONZÁLEZ ORDOVÁS, M. J. 2000. *Políticas y estrategias urbanas*. Madrid: Editorial Fundamentos.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. 1997. «El desarrollo de una idea de colaboración en el Derecho administrativo, con el ejemplo de la seguridad privada y otros», *REDA*, n.º 94 (203 e ss.).
- HERNANDO SANZ, F. 2001. *Espacio y delincuencia*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- 2006. «Eclecticismo y Diversidad en la Geografía del Crimen y la Delincuencia en el Cambio de Siglo», *Anales de Geografía*, vol. 26 (9-30).
- HESSELING, R. B. P. 1994. «Displacement: A Review of the Empirical Literature», en R. V. Clarke (ed.). *Crime Prevention Studies*, vol. 3. Monsey, Nova York: Criminal Justice Press (197-230).
- HIRSCHFIELD, A. e K. Bowers. 1997. «The Effect of Social Cohesion on Levels of Recorded Crimes in Disadvantaged Areas», *Urban Studies*, vol. 34, n.º 8 (1275-1295).
- IZQUIERDO CARRASCO, M. 2004. *La seguridad privada: régimen jurídico-administrativo*. Valladolid: Lex Nova.
- JACOBS, J. 1965. *The Death and Life of Great American Cities*. Middlesex: Penguin. (reedición do orixinal, de 1961, data pola que se cita no texto).
- JEFFERY, C. R. 1971. *Crime Prevention Through Environmental Design*. Beverly Hills: Sage.
- 1999. *CPTED: Past, Present, and Future*. Documento presentado na cuarta reunión da *International CPTED Association* en Mississauga, Ontario, Canadá, en 1999. Disponible en <http://www.cpted.net/resources/CRay.pdf>, 06-08-2008.
- JORDANA DE POZAS, L. 1949. «Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo», *Revista de estudios políticos*, n.º 48 (41-54).
- KITCHEN, T. 2002. «Crime Prevention and the British Planning System: New Responsibilities and Older Challenges», *Planning Theory & Practice*, vol. 3 (155-172).
- KATYAL, N. K. 2002. «Architecture as Crime Control», *Yale Law Journal*, vol. 111 (1039-1142).
- LE LOUARN, P. 2002. «Las ciudades privatizadas o la impotencia del Derecho», *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, XXXIV (133-134) (529 e ss.).
- LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. 2002. *Urbanismo de obra pública y derecho a urbanizar*. Barcelona: Marcial Pons.
- MARTÍN CASALS, M. 1989. «La técnica de las Checklisten», en GRETEL (*Grupo de Estudios de Técnica Legislativa*): *Curso de Técnica Legislativa*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales (253-290).
- 1991. «Técnica normativa: las directrices», en VV. AA. *Técnica Normativa de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Imprenta de la Comunidad de Madrid (103-127).
- MCCAULEY, L. e A. Opie. 2007. *Research About the Use of Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED) by Local Authorities in New Zealand*. Nova Celandia: Ministry of Justice/Local Government. Disponible en [http://www.lgnz.co.nz/library/files/store\\_015/cpted.pdf](http://www.lgnz.co.nz/library/files/store_015/cpted.pdf), 06-08-2008).
- MERRY, S. 1981. «Defensible Space Undefined: Social Factors in Crime Prevention Through Environmental Design», *Urban Affairs Quarterly*, vol. 16 (397-422).
- MINISTERIO DE FOMENTO. 2000. *La desigualdad urbana en España*. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/due/>.
- MOSS, K. 2001. «Crime Prevention v Planning: Section 17 of the Crime and Disorder Act 1998. Is it a Material Consideration?», *Crime Prevention and Community Safety: An International Journal*, 3(2) (43-48).

- MUÑOZ, F. 2006. «Fer ciutat, construir territori: la Llei de Barris», *Activitat Parlamentària*, n.º 8/9, marzo 2006, (59 e ss.).
- NEWMAN, O. 1972. *Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design*. Nova York: MacMillan.
- 1995. «Defensible Space: a new physical planning tool for urban revitalization», *Journal of the American Planning Association*, vol. 61 (149-155).
- OLASKY, P. 2004. «Crime Impact Statements», *Columbia Journal of Law and Social Problems*, vol. 37 (329-358).
- ORTIZ DE URBINA, Í., M. Pareja, J. Ponce, D. Sibina. 2008. «Estudio Preliminar», en Í. Ortiz de Urbina e J. Ponce (eds.). *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo. Diez textos fundamentales del panorama internacional*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local/Deputación de Barcelona (11-68).
- PONCE SOLÉ, J. 1996. *Discrecionalidad urbanística y Autonomía municipal*. Madrid: Civitas (173 e ss.).
- 2001. *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del ejercicio de la discrecionalidad y del procedimiento administrativo*. Valladolid: Lex Nova.
- 2002. *Poder Local y Guetos Urbanos. Las relaciones entre el Derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social*. Madrid: INAP.
- 2004. «Solidaridad, cohesión social y derecho público: a propósito de las reservas legales de vivienda protegida como instrumento de desarrollo urbanístico sostenible», en VV. AA. *Diversidad y convivencia en las ciudades*. Barcelona: UIM/F. Carles Pi i Sunyer/CEMCI (157-221).
- 2005a. *Urbanisme, habitatge i cohesió social*. Barcelona: Pla Estratègic Metropolità. Disponible en [http://www.bcn2000.es/ca-es/9\\_lista\\_descargas/descargas.aspx?idioma=Ca-Es&\\_gldContexto=2](http://www.bcn2000.es/ca-es/9_lista_descargas/descargas.aspx?idioma=Ca-Es&_gldContexto=2).
- 2005b. «Algunas reflexiones sobre la competencia en materia de vivienda y las tendencias actuales en su ejercicio», en VV. AA., *Informe Comunidades Autónomas 2004*. Barcelona: Instituto de Derecho Público (800-819).
- 2005c. «Una reflexión desde el derecho urbanístico sobre las modernas sociedades pluriculturales y pluriconfesiones», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 215, xaneiro-febreiro 2005, (11-67).
- REVILLA I ARIET, R. 2001. *El Dret urbanístic de Catalunya*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- SAMPSON, R. 2008. «Vecindario y comunidad: eficacia colectiva y seguridad ciudadana», en Í. Ortiz de Urbina e J. Ponce (eds.). *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo. Diez textos fundamentales del panorama internacional*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local/Deputación de Barcelona (235-247) (trad. do orixinal inglés do 2004, data pola que se cita no texto).
- SÁNCHEZ MORON, M. 2005. *Derecho Administrativo. Parte General*. Madrid: Tecnos.
- SAVILLE, G. e G. Cleveland. 1997. *2nd Generation CPTED: An Antidote to the Social Y2K Virus of Urban Design*. Disponible en <http://www.cpted.net/resources/schools.pdf>, 06-08-2008.
- SERRANO MAÍLLO, A. 2006. *Introducción a la criminología*. 4.ª ed. Madrid: Dykinson.
- SORIANO-MONTAGUT, L. 2006. «Coordinación entre la ordenación territorial, la urbanística y la del sistema de seguridad pública en Cataluña». Presentación no II Taller de formación CIFAL. Barcelona, 8 de marzo do 2006.
- STANGELAND, P. e M. J. Garrido de los Santos. 2004. *El mapa del crimen*. Valencia: Tirant Lo Blanch/IAIC.
- TAYLOR, R. B. 2001. *Breaking Away from Broken Windows*. Colorado: Westview.
- 2002. «Crime Prevention through Environmental Design (CPTED): Yes, No, Maybe, Unknowable, and All of the Above», en R. B. Bechtel e A. Churchman (eds.). *Handbook of Environmental Psychology*. Nova York: Wiley (413-426).
- 2008. «La tesis de las incivildades o de las "ventanas rotas"», en Í. Ortiz de Urbina e J. Ponce (eds.). *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo. Diez textos fundamentales del panorama internacional*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local/Deputación de Barcelona (261-272) (aparecido orixinalmente no 2005, data pola que se cita no texto).
- TAYLOR, R. B. e A. V. Harrell. 1996. *Physical Environment and Crime*. Disponible en <http://www.ncjrs.gov/pdffiles/physenv.pdf>, 06-08-2008.
- TORRENTE, D. 1997. *La sociedad policial. Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Universitat de Barcelona.

- WILSON, J. Q. e G. L. Kelling. 2008. «Ventanas rotas: la policía y la seguridad vecinal», en Í. Ortiz de Urbina e J. Ponce Solé (eds.). *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo. Diez textos fundamentales del panorama internacional*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local/Deputación de Barcelona (307-325) (aparecido orixinalmente en 1982, data pola que se cita no texto).
- WILSON-DOENGES, G. 2000. «An Exploration of Sense of Community and Fear of Crime in Gated Communities», *Environment and Behavior*, 32(5) (597-611).
- ZIEGLER, E. H. 2007. «American Cities, Urban Planning, and Place-Based Crime Prevention», *The Urban Lawyer*, vol. 39 (859-875).





# O acceso á propiedade ou a outras formas de gozo da vivenda protexida: que problemas se presentan na práctica e que solucións poderían ser factibles



**&** *Resumo/Abstract: O presente artigo é, en boa medida, a transcripción das ideas que expuxen na Universitat de Barcelona sobre a mesma materia e baixo o mesmo título. O obxectivo fundamental é, desde unha óptica contractual, identificar os principais problemas que na práctica presenta a vivenda protexida e as solucións que se poderían poñer en práctica. Como conclusión creo que se debe destacar, a grandes trazos, a necesidade de fomentar unha nova lexislación que contemple claramente a vivenda como un dereito subxectivo, é dicir, non confundir política de vivenda con política financeira de acceso á vivenda, aínda que poidan interferirse.&*

**&** *Palabras clave: vivenda protexida, dereito á vivenda, política de vivenda*



## 1. INTRODUCCIÓN

O presente artigo é, en boa medida, a transcrición por escrito das ideas que expuxen na Universitat de Barcelona<sup>1</sup> sobre a mesma materia e baixo o mesmo título.

A formulación da cuestión esixe, desde o meu punto de vista, precisar que o problema da vivenda en España é endémico, cando menos desde a xa case centenaria lexislación de Casas Baratas<sup>2</sup>, iso con independencia do réxime político vixente (aínda que non fora, como non pode ser doutra maneira, irrelevante a orientación dada segundo a ideoloxía do partido gobernante ou do réxime imperante), e con maior ou menor gravidade segundo as zonas xeográficas e o ámbito rural ou urbano. O problema da vivenda é pois constante e mesmo agravado —desde logo, como se verá, non por casualidade— nos momentos de maior crecemento económico. Así, é dado que este crecemento económico —e con el o do prezo da vivenda— supuxo o incremento de clases desfavorecidas —certamente que nos últimos anos de forma segmentada por razón da idade—, ás que lles foi aínda máis difícil atopar vivenda, sexa en propiedade ou mesmo aluguer. A isto non é alleo —como é ben notorio— que o noso crecemento estivera desde hai decenios baseado na construción inmobiliaria e no turismo, é dicir, construción de edificios de aloxamento ou de vivendas pero non para satisfacer o lexítimo dereito a unha vivenda digna de toda persoa ou familia, senón outro tan lexítimo —pero que non soluciona o dereito constitucional á vivenda— como é o da promoción empresarial inmobiliaria.

Isto xa creo que permite afirmar que se debería diferenciar claramente entre o que é construír vivenda social para ter un parque susceptible máis que de venderse de arrendarse, ou poñela a disposición da cidadanía necesitada a través doutros negocios xurídicos que se indiciarán. E por outro lado completamente distinto, estaría a política de financiamento que pode atender a medidas de fomento —mesmo económico— ou a outras finalidades como facilitar a adquisición de vivenda (non necesariamente protexida ou social), para o que tamén están certas desgravacións no IRPF e que, en todo caso, só moi xenericamente permite falar de política de vivenda social, pois tamén debería diferenciarse entre o que é a política de vivenda e creación de vivenda social. Aínda que, certamente, na medida en que sexa máis doado acceder a unha vivenda, será máis innecesario o fomento da vivenda protexida ou social.

Pretender darlle resposta desde o Dereito ao problema da vivenda require xa inicialmente concretar uns presupostos básicos como son a que clase de vivenda se pode ou se quere acceder, quen o fai (non son o mesmo as necesidades nin a forma de acceso do mozo que se emancipa ca as da familia xa constituída, aínda que sexa monoparental) e con que titulación, xa que se pode distinguir entre acceso á propiedade ou a outras formas —estables e duradeiras— de gozo da vivenda protexida. Ademais, debería distinguirse se se configura como un auténtico dereito subxectivo á vivenda (delimitando claramente os presupostos do seu exercicio, á maneira que poida selo a sanidade ou a educación, os outros piares do Estado do benestar), susceptible de ser acadado mesmo en tempo de crise, ou simplemente a vivenda como mero posible resultado (nin sequera esixible como tal) dun conxunto de normas de distinta índole que facilitan o gozo da vivenda ou simplemente a súa construción ou financiamento. Non se poden descoñecer tampouco a incidencia do solo no prezo final e a moi distinta lexislación autonómica sobre o solo, a configuración e obtención de solo destinado a vivenda protexida e mesmo sobre a forma de apropiación, é dicir, a regulación sobre dereito de superficie e propiedade horizontal.

Con estes presupostos, os problemas que se presentan na práctica e as solucións que poderían ser factibles requiren distinguir:

- a) A vivenda «ben de investimento» da «vivenda centro vital da persoa ou familia», é dicir, satisfeito como dereito subxectivo garantido constitucionalmente á vivenda. Todo pode aparecer relacionado, pois na medida en que se poida acceder á vivenda libre será menos necesaria a vivenda protexida; aínda que, en todo caso, a vivenda como «ben de investimento», máis que coa vivenda en si está en relación coa política económica, é dicir, a creación de vivenda social debería separarse na medida do posible dos ciclos económicos, aínda que sen dúbida influirán, pois a súa construción tamén require de financiamento.
- b) As distintas necesidades de vivenda ao longo do periplo vital, *desde a vivenda para emanciparse á vivenda familiar e a vivenda para a terceira idade*. Deberíanse fomentar distintos tipos de vivenda, tanto en metros cadrados útiles como servizos colectivos, pola súa moi distinta finalidade, aínda que todas sexan protexidas. E, desde logo, será básica a forma de acceso, que podería ir desde o *arrendamento temporal* (cinco anos prorrogables por outros tantos ou anualmente, para mozos, ou con prórroga tácita, para a vellez) ao *acceso á propiedade ou arrendamento de longa duración, ou mesmo con opción de compra* para as familias.
- c) *A irregularidade dos ingresos ao longo da vida laboral*, por outra parte non moi longa, pois á avanzada idade en que se logra un contrato de traballo indefinido (ou estable que permita proxectar a adquisición dunha vivenda e formar o núcleo familiar) únese a pronta idade á que se prexubila (de forma *cuasi* forzosa) un gran número de cidadáns desde hai uns decenios en España e, hoxe por hoxe, nada indica que vaia desaparecer, senón incrementarse polo menos temporalmente. O prazo entre ambas as dúas situacións dificilmente alcanza o cuarto de século ou tres decenios (dos 30 aos 60 anos), cando a cota mensual hipotecaria chega a superar o devandito prazo. Esta situación debería influír nos prazos máximos de hipoteca; na cobertura oficial (mesmo malia que *a posteriori* se puidese recuperar o satisfeito pola Administración Pública) para caso de non pagamento, *v. gr.* mediante unha cantidade para a cobertura dun seguro de desemprego; na imposición, cando se crea unha liña oficial de financiamento á vivenda, de límites en comisións, mesmo de tipos de xuro ou imposición dun tipo de xuro fixo (sobre todo se xa está subvencionado oficialmente un dos seus tramos). E, polo tanto, fronte ás ineficientes subvencións ou axudas a fondo perdido actuais, deberíase optar, con menos gasto público e máis garantía para o adquirente e mesmo para a entidade financiadora, polo fomento de medidas de cobertura ou aval que permitan facer realidade os posibles *aprazamentos durante o tempo de paro, ou mesmo que os xuros durante o devandito período corran a cargo da Administración Pública ou do xa mencionado seguro de cobertura de desemprego*. Este último podería contratarse ou estar garantido —de ser colectivo— con gasto público inferior ao que leva consigo unha subvención inicial<sup>3</sup>, de dubidosa utilidade para o adquirente —por estar xa a traballar—, que moi escasamente diminúe a cota, se non é vía para que se dilúa a subvención con outros custos hipotecarios ou de prezo de adquisición da vivenda. Parecería algunhas veces que o prezo se fixa en razón á cota hipotecaria que se pode pagar, non ao valor da cousa —é dicir, casa ou vivenda— en si.

- d) *Deberíase distinguir en que medida se debe fomentar o acceso á propiedade e en que medida o que se debe garantir é a vivenda con carácter vitalicio (de longa duración ou simplemente temporal se é a primeira vivenda para emanciparse); para o efecto, están os dereitos reais limitados de gozo e uso, que poden ser tanto de carácter vitalicio como temporal, e mesmo con disposición controlada por parte do titular, e tamén os dereitos persoais, como o arrendamento protexido, de longa duración ou con prórroga indefinida —mesmo tácita—, e o arrendamento con opción de compra como vía para poder pasar desde o simple arrendamento á propiedade.*
- e) *Desligar na medida do posible a unión entre a vivenda protexida e os ciclos económicos, é dicir, a vivenda protexida debería ser anticíclica; e, desde logo, impedir a especulación (inherente ao solo<sup>4</sup> e, polo tanto, tamén presente neste tipo de vivenda desde o momento en que poden descualificarse *ad libitum*, practicamente, as de promoción privada) e facilitar mecanismos para que o solo destinado a vivenda protexida permaneza como tal perpetuamente (a vía máis axeitada sería o dereito de superficie).*
- f) *O financiamento hipotecario, o refinanciamento e a execución hipotecaria deberían contemplar expresamente a vivenda protexida. Non se pode descoñecer que ten un límite máximo de prezo, que debe destinarse a domicilio habitual e permanente e que mesmo, segundo a súa modalidade, o titular non pode ter máis duns determinados ingresos ou ata ten que ser persoa física.*

Sobre estes puntos que acabo de expoñer e, desde logo, basicamente desde unha óptica contractual, considéranse os epígrafes que seguen.

## **2. BENEFICIARIOS SEN RECURSOS ABONDO E POSIBLES SOLUCIÓNS AOS PROBLEMAS DE FINANCIAMENTO**

O primeiro problema para lle poder dar solución ao dereito constitucional á vivenda é o da falta de recursos económicos suficientes dos posibles adquirentes ou beneficiarios dos programas de vivenda da Administración Pública ou de entes e organismos dependentes dela que actúan de promotores. E é que, para ben ou para mal, hoxe o que hai é exceso de vivenda construída<sup>5</sup>.

A posible solución, ou consideración dos instrumentos xurídicos que o poidan resolver ou paliar, debe partir da necesaria segmentación da ampla gama de potenciais adquirentes. Así, deberíase atender non só aos seus ingresos, senón tamén ás súas expectativas vitais derivadas da súa idade e/ou estado civil, ao que se une que haberá os que teñen ingresos nulos —sexa pola súa situación laboral ou outras situacións de desvalemento, por carencias físicas ou psíquicas, ou de violencia de xénero, etc.— xunto aos que poden destinar unha parte —aínda que sexa escasa— dos seus ingresos, pero que, pola escasa contía destes (poida que apenas supere o salario mínimo inembargable) ou pola súa inestabilidade laboral, necesitan unha sobregarantía (afianzamento de terceiros, de ordinario os proxenitores) para financiarse no Mercado Hipotecario, é dicir, a través de Bancos ou Caixas de Aforros, mesmo aínda que estes actúen como simples intermediarios dunha liña oficial de crédito á vivenda.

Non todos son pois problemas de financiamento ou, polo menos, a iso débese engadir a distinción entre *situacións temporais* (nalgúns casos de violencia de xénero) e *situacións de duración indeterminable* (desvalemento persoal). E, xunto con estas situacións de carácter temporal, están as que derivan da *imposibilidade de prestar unha sobregarantía* (é dicir, un afianzamento de terceiros), aínda que non se financie o cen por cento do prezo de

adquisición, situación que en realidade non debería ser tal se xa a vivenda cobre máis do importe do empréstito, polo que tamén se debería legislar sobre cando e como poden existir-se os devanditos afianzamentos persoais ou seguros de cobertura de pagamento do empréstito, tratándose de vivenda protexida.

Ante estas situacións, que en realidade delatan e quedan unificadas pola imposibilidade de acceder á vivenda, cabe distinguir os casos de absoluta falta de medios, as situacións temporais de necesidade de vivenda —pero que non requiren ter que acceder á propiedade ou ao uso indefinido dunha vivenda— e, finalmente, aquelas en que o adquirente si podería ir pagando regularmente —polo menos en canto non estea no paro— a cota mensual hipotecaria, pero nas que pola súa situación laboral se lle esixen unhas garantías adicionais (fiadores ou cobertura de non pagamento das cotas), ou se lle nega o financiamento hipotecario pola restrición do financiamento. Así, cabería paliar os problemas, aínda que sexa limitadamente, coas seguintes figuras xurídicas:

- a) *O comodato e o precario*. Obxecto de ampla xurisprudencia<sup>6</sup> e discusións doutriniais, para concretar cando se dá un ou outro, sobre todo na súa forma máis habitual, é dicir, o suposto de feito que se dá cando os pais lle facilitan ao fillo que decide vivir en parella unha vivenda da súa propiedade e que despois estes pais queren recuperar se non é o seu fillo o que continúa ocupándoa en caso de ruptura matrimonial ou da parella. Para a aplicación destas figuras xurídicas no uso da vivenda protexida, a diferenza esencial entre comodato e precario está en se se presta para un uso concreto —v. gr. ocupación por derrubamento da vivenda— ou se, simplemente, se permite ocupala como un acto de simple tolerancia ou a precario, considerado no art. 82.3 da Lei do Dereito á Vivenda de Cataluña.

Ambos os dous, comodato e precario, están presididos pola nota da gratuidade —art. 1740 CC— e non teñen unha finalidade alén de dar solución a supostos moi concretos de dereito á vivenda temporal ou, mesmo, momentaneamente.

Para os efectos que aquí nos interesan, o comodato —art. 1749 CC— respondería a aquelas situacións en que se debe satisfacer *un uso concreto e cunha finalidade moi determinada*, v. gr. situacións de emerxencia por afundimento da vivenda ou similares, durante un período de tempo indeterminado pero determinable pola causa á que responde. É dicir, desaparecida a causa cesaría o comodato (unha vez reconstruídas as vivendas ou comprobada a súa habitabilidade, no exemplo posto).

O precario, en canto suposto de simple tolerancia, podería satisfacer tanto os supostos de mínima estadía —situacións de marxinalidade extrema— como os de duración indefinida aínda que previsiblemente curta.

En todo caso, reitero, aínda que útiles ou necesarios mesmo para casos concretos, non son figuras para lle dar solución á necesidade de vivenda, senón para solucionar o problema de teren aloxamento temporal de persoas moi concretas.

Distintos son os supostos que considero a continuación —tamén referidos á vivenda protexida de promoción pública— en que se pode alcanzar a propiedade (aínda que sexa diferida no tempo) e obviar os problemas de financiamento, así:

- b) *O contrato de acceso diferido á propiedade*. Unha das vías tradicionais coas que solucionar o problema da vivenda era mediante os contratos de acceso diferido á propiedade. En virtude deles, o ente ou a administración pública promotores cobraban unha cantidade periódica mensual e unicamente se transmitía a propiedade no momento de

pagar a totalidade (v. SSTS, Sala 4.<sup>a</sup>, do 8 de xullo de 1981 e do 19 de maio de 1982). Non se trata pois de venda con prezo aprazado, dado que a propiedade a segue ostentando a administración ou o ente promotores.

A súa utilización —agora xustamente que se dan notorios problemas de financiamento— tería como vantaxes que, por tratarse dunha administración pública ou ente dependente dela, non habería problemas de dobres vendas, embargos, etc.; que o adquirente non necesitaría hipotecarse e abondaría con poder pagar a cota periódica; e, ademais, o dereito —derivado do contrato de acceso á propiedade— sería transmisible aos herdeiros, se ben, certamente, non se sería propietario ata o total pagamento. Non obstante, poderíase anticipar e o prezo xa estaría concretado no momento da venda, polo que non lle afectarían os vaivéns da inflación (nin, desde logo, tampouco os da deflación, bastante infrecuente). Na práctica danse as vantaxes de ser «propietario» sen ter que obter financiamento para satisfacer o prezo que, por outra parte, xa queda fixado definitivamente ao concertarse o contrato de acceso diferido á propiedade.

Esta fórmula —que foi realmente útil para adquirir sen ter que acudir a financiamento alleo— está desaparecida, do mesmo xeito que desapareceu o financiamento polos promotores privados mediante o libramento de decenas de letras de cambio (tantas como vencementos mensuais ou trimestrais); co financiamento mediante o libramento de letras de cambio ao comprador, coa garantía dunha condición resolutoria explícita, o financiamento correspondíalle obtelo ao promotor. Este financiamento do vendedor viña dado polo desconto bancario das letras libradas ao adquirente. Con este mecanismo, a entidade bancaria contaba, ao descontar as letras de cambio, coa solvencia do comprador e do vendedor (que era quen as descontaba, de tal maneira que a súa solvencia era o relevante para a entidade bancaria). Así, en caso de non pagamento polo adquirente da vivenda, podía acudir en vía de regreso contra o promotor librador. O adquirente unicamente tiña que aceptar as letras de cambio (cos seus gastos de timbre) sen hipotecarse, co prezo xa fixado definitivamente e sendo xa propietario para todos os efectos, de xeito que podía allear a terceiros ou transmitir aos seus herdeiros, que poderían continuar pagando as letras de cambio pendentes ou anticipar o pagamento.

- c) *A copropiedade*. Pode ter considerable utilidade cando o que se precisa é financiar unha porcentaxe escasa, xusto a que non se pode financiar por superar o límite (do 80 %) establecido pola Lei do mercado hipotecario de 1981<sup>7</sup>. Aparece como complemento ao financiamento crediticio, pero a súa propia existencia é o que garante poder obter o financiamento necesario para pagar o resto da copropiedade. Esta é unha das súas posibles utilidades, aínda que non a única, pois tamén podería contemplarse como vía con escaso importe para poder acceder inicialmente á propiedade da vivenda, sen prexuízo de se ir adquirindo máis cota no condominio sucesivamente, e, todo iso, axustado cos mecanismos que lle permitan á administración promotora resarcirse do seu importe (actualizando prezo de adquisición do resto do condominio, xuros aínda que sexan moi reducidos, etc.), malia que iso non se produza ata o momento da alienación.

Ten como vantaxe que xa se é propietario e, polo tanto, na mesma medida en que se revalorice a propiedade revalorízase a cota, e, desde logo, é transmisible os herdeiros. Desde a óptica sociolóxica de ser propietario —titularidade dominical tan desexada polo adquirente de vivenda que foxe do arrendamento por consideralo como un fondo perdido en que se paga para non ter nada, en expresión tan coloquial como impreg-

nada na mente do cidadán español—, en efecto, teríase que inscribir rexistralmente —e poderíase facer— unha cota do dominio.

- d) *A venda a carta de graza*. Figura típica catalá que en non poucas ocasións encubría a garantía dun empréstimo usurario. A súa modificación por Lei 29/1991, do 13 de decembro, coa finalidade de fomentar o acceso á vivenda de tipo social, en efecto, permite que, sen ter que pagar o prezo total, se poida acceder á vivenda ao facilitarse a redención en calquera momento durante o prazo de vixencia da cualificación.

### 3. DEREITOS PERSOAIS E REAIS DE GOZO DA VIVENDA

Se se acepta que o Estado, e as CC. AA. en canto competentes en materia de vivenda, teñen como obriga facilitarlles o acceso á vivenda aos cidadáns, que non é o mesmo que facelos propietarios (con posibilidade mesmo de especulación —aínda que sexa limitada— ao se poder descualificar se é de promoción privada), a cuestión que cabe formularse agora é que dereitos de carácter persoal ou real poden satisfacer de xeito temporal ou vitalicio o dereito á vivenda.

Para o efecto, débese diferenciar entre arrendamento e usufruto, sen prexuízo de que dentro de cada modalidade se poidan modular varios pactos xa tipificados, cando menos socialmente, así:

- a) *O arrendamento*. Tradicionalmente foi unha das vías que recoñeceu a lexislación protectora como forma de gozo da vivenda, de sorte que se contempla expresamente o arrendamento de vivendas de protección oficial na LAU'94, DA 1.<sup>a</sup>, fixando un prazo propio de 25 anos (a falta de financiamento), distinto do de 30 anos do grupo normativo de 1978. A súa liña é continuísta respecto do grupo normativo do 78, dado que parte da construción de edificios destinados por enteiro ao arrendamento, consecuencia lóxica da previsión legal de diferenciar entre construción para destino exclusivo ao arrendamento e construcións para a súa venda. Esta orientación debe entenderse superada cos novos Plans de Vivenda e, sobre todo, coa recente Lei de dereito á vivenda de Cataluña, posto que permite a cualificación como vivenda protexida de vivendas illadas, que se poden ofrecer en calquera das modalidades susceptibles de dar aloxamento.

Como simple *excursus*, cabe indicar que o arrendamento tamén podería ser solución para os supostos de vivendas adxudicadas por non pagamento en que mesmo a persoa que perdeu a propiedade puidese continuar como arrendatario, o que necesariamente esixiría unha considerable diferenza entre canon arrendaticio e cota mensual hipotecaria.

Entre as vantaxes que presenta o arrendamento están que pode acceder ao Rexistro da Propiedade, malia ser un dereito persoal, e é obvio que, para acceder á vivenda, aínda que só sexa ao seu uso (que pode ser duradeiro e estable), non se require ningún financiamento e, ademais, ao ser unha renda limitada, como corresponde á vivenda protexida —pois non é senón unha porcentaxe sobre o prezo máximo de venda da vivenda—, implica unha maior facilidade para podelo satisfacer e ademais favorece a mobilidade territorial.

O reforzo do arrendamento como unha forma de acceso á propiedade foi unha preocupación constante do lexislador e de todas as administracións nos últimos decenios, desde logo, con escasos resultados<sup>8</sup>, seguramente fracasado pola facilidade —hoxe, finais do 2008, acabada— de acceder a financiamento barato que permitía adquirir en



propiedade e, en consecuencia, descartar o arrendamento, pois por un importe escasamente maior podíase ser propietario. Polo exposto, creo que se deben ter presentes dúas cuestións para que o arrendamento poida ser apreciado polo cidadán necesitado de vivenda:

1.<sup>a</sup> - Que a renda ten que ser sensiblemente inferior ao prezo que como cota mensual de empréstito hipotecario se debería satisfacer para adquirir a propiedade dunha vivenda. Desde logo, tratándose de renda limitada, como esixe a lexislación de vivendas protexidas, non debería supoñer especial problema lograr esta finalidade.

2.<sup>a</sup> - Que o arrendatario poida acceder á propiedade da vivenda arrendada, a ser posible pola súa vontade, sobre todo na fixación do momento en que poderá exercer a opción. Quizais a mellor conxunción sería a de arrendamento de longa duración ou con prórroga forzosa indefinida con opción de compra.

Para lles dar solución a estas dúas cuestións que acabo de expoñer cabe distinguir as dúas figuras seguintes, contempladas xa, en certo modo, polo Decreto 152/2008, da Generalitat de Cataluña, do 29 de xullo, polo que se regula a vivenda concertada e a vivenda en aluguer con opción de compra. Así:

\* *Arrendamento de longa duración e/ou con prórroga tácita indefinida (ou pseudo censo enfiteútico)*. A lexislación arrendaticia de 1964 consagrou o arrendamento con prórroga forzosa que, aínda que resolveu o problema da vivenda naquel momento, sequera fose limitadamente, co tempo, deveu —sobre todo a partir dos anos 80— nun problema, pois á escasa renda que percibía o propietario uníase o tamén mínimo gasto que facía no mantemento do edificio. Non se debe esquecer que a declaración do estado de ruína non deixaba de ser unha das causas de desafuzamento<sup>9</sup>.

O coñecido como Decreto Boyer<sup>10</sup> permitiu que non se tivese que pactar imperativamente a prórroga forzosa, o que permitiu restablecer o arrendamento na súa verdadeira estrutura e función. Ata entón, o arrendamento con prórroga forzosa permitía que practicamente se puidese equiparar —na súa función práctica— co censo enfiteútico, pois había un propietario que debía soportar indefinidamente o arrendatario, mentres este pagaba un canon ou renda que máis parecía (pola súa escasa contía) un recoñecemento da propiedade que non unha verdadeira renda equivalente ao valor do que gozaba. Sen esquecer que, ademais, o arrendatario podía adquirir a propiedade en caso de se transmitir por un prezo moi afastado do de mercado (art. 53 LAU'64).

Que se suprimise o carácter imperativo da prórroga forzosa non quere dicir que non se poida fixar por un prazo temporal, ou mesmo de forma indefinida se é vontade dos contratantes. Polo tanto, entendo que en materia de vivenda protexida se debería fixar un longo prazo (ben poderían ser os 10 anos que para os solos libres fixa o Decreto catalán 152/2008) de duración do arrendamento ou que fose prorrogable tácita e anualmente por vontade do arrendatario ata un prazo máximo que pode ser o dos dez ou quince anos, ou ata alcanzar unha determinada idade. O arrendamento, desde logo, débelle dar estabilidade ao arrendatario, pois non se trata só de ocupar a devandita vivenda, senón das relacións que se poden trabar no barrio con todas as súas consecuencias laborais, veciñais, colexiais se se teñen fillos menores, etc.

En suma, o arrendamento de vivenda protexida<sup>11</sup> debe contemplar tanto a limitación de renda como a duración non xa mínima senón prolongada, talvez máis unida a acadar unha

determinada idade que a uns prazos concretos e, desde logo, por vontade do arrendatario, que anualmente se vaia prorrogando o arrendamento.

\*\* *O arrendamento con opción de compra.* A crise de venda da vivenda libre unida á escaseza de financiamento levou a que os propios promotores acudiran á figura do arrendamento con opción de compra<sup>12</sup>. Débese destacar que cando a opción é cláusula ou pacto adicional do arrendamento pode durar tanto coma o propio arrendamento e inscribirse no Rexistro da Propiedade.

No arrendamento con opción de compra débese distinguir claramente: a) O momento en que se fixa o prezo de adquisición, necesariamente ao celebrarse o arrendamento, salvo nas vivendas protexidas en que ao poderse determinar legalmente poderíase deferir ao momento de exercicio, dado que sería perfectamente determinable. Pero tamén se debe destacar que neste caso o adquirente sofre os vaivéns do prezo da vivenda, oscilantes coma poucos en tempos de crise; b) A porcentaxe que da renda satisfeita se imputará como pago anticipado do prezo debería, se non é o total, ser moi aproximada á renda total que se satisfaga; e c) O prazo para o exercicio que debería ser non só o da total duración do arrendamento, senón un prazo engadido por se se necesita financiamento ou, simplemente, contrastar as posibilidades de adquirir ou volver arrendar.

\*\*\* *A masovería urbana,* como a venda a carta de graza, non son senón institucións tradicionais catalás caídas en desuso, pero que o lexislador quixo revitalizar con finalidades manifestamente distintas a aquelas coas que naceron mais que ben poderían ser útiles como unha medida máis para acceder á vivenda, sobre todo a masovería urbana no ámbito das poboacións rurais.

b) *O usufruto.* Tradicionalmente non se contemplou nada máis que a propiedade ou o arrendamento, é dicir, un dereito real pleno ou simplemente un dereito persoal; non obstante, como figura que podería resolver varios problemas presentes no gozo da vivenda está o usufruto (co que podería alcanzarse —sen chegar a selo por non estar admitida— unha figura similar á propiedade temporal anglosaxona), ao que mesmo se lle podería engadir a facultade de disposición debidamente delimitada. Así, poderían solucionarse os seguintes problemas:

1.º - O do prezo, ao non se ter que satisfacer o valor da núa propiedade que, por outra parte, conservaría o transmitinte (ou administración ou ente dependente actuante). Tamén, e segundo os casos, pode ser gratuíto; así quizais podería ser nos de curta duración ou para causas concretas.

2.º - A súa estabilidade e inscribibilidade ao tratarse dun dereito real de uso que, ademais, permite transmitirse (*inter vivos* ou *mortis causa*, art. 561-9 CCCat.) durante o seu prazo de duración (non necesariamente ten que ser vitalicio, senón que podería durar un prazo similar ao de duración da vida útil do edificio ou vivenda), ao deixar de ser persoal (a diferenza do Dereito Romano).

3.º - O dereito de adquisición preferente do nu propietario, considerado no art. 561-10 CCCat., que permite o control das transmisións.

4.º - Uníndolle a *facultade de disposición* (arts. 561-21 a 561-24 CCCat. aínda que alcanzables idénticos efectos por vía convencional no CC español) non do dereito de usufruto, senón do inmovible total —incluída polo tanto a núa propiedade—, aínda que se suxeitase ao previo asentimento do nu propietario e cobramento do valor da núa propiedade no momento da alienación, sería tamén un xeito de diminuír o prezo de adqui-

sición e, sen minguar o gozo do adquirente —equivalente á propiedade, ao ostentarse os dereitos de uso e gozo e mais o de disposición—, lograríase que a administración actuante retivese o control sobre as transmisións ao ter que prestar o seu asentimento, que mesmo se podería dar por adiantado para actos concretos pola súa natureza ou contía.

#### 4. O DEREITO DE SUPERFICIE: A SÚA INFLUENCIA NA TITULARIDADE DO SOLO E NO PREZO DE TRANSMISIÓN

Acabo de referirme ao usufruto de disposición no que non hai propiedade dividida. Tampouco a hai no dereito de superficie, entendido como dereito real limitado (así configurado na ampla regulación catalá, arts. 564-1 a 564-6 CCCat.) e non como forma enfitéutica. En ambos os dous se pode diminuír o prezo de adquisición ao non se adquirir, nun caso, a núa propiedade e, no outro, o dereito de superficie, o solo.

O dereito de superficie é obvio que se quere revitalizar como forma de facilitar a construción e explotación de vivendas protexidas<sup>13</sup>. A súa utilidade resulta evidente ao conservarse a propiedade do solo (coa conseguinte limitación á posible especulación), pois só se transmite a propiedade separada sobre o edificio construído ou por construír. Cabe destacar que se lle pode conceder á mesma construtora-promotora a facilidade de cobrarse mediante a explotación do edificio dividido horizontalmente; esta posibilidade de división horizontal do edificio e a alienación das entidades resultantes é unha das cuestións que quedan resoltas na nova lexislación civil catalá, así, art. 564-4.2.c) CCCat., posibilidade que pode atopar dificultades no CC ao considerarse o solo como elemento común —art. 396 CC—, pero que se podería superar consentindo o propietario deste a conceder o dereito de superficie.

¿Que vantaxes e inconvenientes pode presentar o dereito de superficie como modalidade de gozo dunha vivenda protexida? Para o efecto, cabe distinguir o seguinte:

- 1.º - *O carácter unitario do dereito de superficie*<sup>14</sup>. Non cabe xa distinguir coa nova lexislación do solo entre superficie urbana e urbanística; ademais en Cataluña estaría a nova regulación civil xa dita, polo que se debe entender superada a STS do 26 de novembro do 2002 e a discusión doutrinal, nacida en boa medida pola discrepancia entre a lexislación do solo e o Regulamento Hipotecario, malia que este non era senón unha simple norma regulamentaria. Aínda que, desde logo, cabía entender que coas súas limitacións é como unicamente podía acceder ao RP calquera dereito de superficie que non for o urbanístico, sen ser tampouco doadamente aceptable. Pero pola finalidade do presente estudo, non é hora de entrar nestes debates que, reitero, parecen terse resolto a favor do carácter unitario.
- 2.º - O dereito de superficie soamente caberá sobre os *solos de dominio privado ou patrimoniais*, é dicir, *que non sexan dominio público*, pois aquí habería que acudir á concesión administrativa<sup>15</sup>.
- 3.º - A súa longa duración (ata 99 anos no CCCat., art. 564-3.2.a)) practicamente coincidiría coa *vida útil do edificio*. Unha cousa é que os edificios ao cabo de 99 anos sigan en pé e outra ben distinta é que os seus distintos pisos ou entidades se poidan seguir utilizando ou considerándose susceptibles de ser utilizados. Abondaría percorrer os edificios do casco antigo das nosas poboacións e ver a súa data de construción e estado actual das súas vivendas e elementos comúns, á marxe da fachada e da cuberta, que poden seguir cumprindo a súa función, pero non así outras instalacións.

4.º - A propiedade separada sería sobre o edificio, como xa sinalei, *susceptible de dividirse horizontalmente e explotarse por entidades*, polo que diminuíría o prezo ao non se ter que allear ou computar o seu valor. Tanto o titular do dereito de superficie como o do solo poderían pactar o réxime dos seus dereitos respectivos (v. art. 564-4 CCCat., sobre réxime libremente pactable) e sería tamén posible acordaren a limitación da dispoñibilidade dos superficiarios.

A súa asimilación ao censo enfitéutico está considerada no art. 564-4.5 CCCat.

En todo caso, creo que o dereito de superficie só é útil como medida para explotalo en arrendamento ou no propio dereito de superficie, mentres que practicamente idénticos efectos e con máis amplitude sobre os solos recaentes poderíanse lograr co usufruto debidamente modulado, con facultade de disposición.

O gran problema do dereito de superficie será o do financiamento do propio dereito, tanto para construír o edificio —aínda que se dá na práctica para outras finalidades que non son a construción de edificios para vivendas—, coma para a súa ulterior transmisión.

## 5. VIVENDAS LIBRES CONVERTIDAS EN PROTEXIDAS

No seu momento admitiuse a «conversión» de vivendas libres e mesmo de protección oficial en segunda transmisión como *vivendas de prezo taxado*, que non eran vivendas protexidas aínda que gozaban de certos beneficios e obrigas —non prohibicións de dispoñer— de non vender por cinco ou dez anos. Segundo o Plan de Vivenda, hoxe parecería que, ante a descomunal cifra de vivendas libres (entre 800 000 e 1 500 000, segundo os cálculos e a inclusión de só as de nova construción ou tamén as usadas) en espera de comprador e a dificultade de acceder a estas, se quixesen reconverter en protexidas ou en vivenda concertada<sup>16</sup>.

Para o efecto, cabería alegar que non hai nada que obxectar, pero con condicións, pois parecería beneficioso que, se reúnen os requisitos para *cualificalas como VPO* (superficie máxima, prezo máximo de alienación, etc.) e dado que non teñen que ser bloques ou edificios enteiros que así se cualifiquen, senón unidades ou entidades concretas, así se faga, pero desde logo, respectando escrupulosamente a lexislación xa vixente.

A reconversión en *vivenda concertada* con prezo intermedio entre a VPO e o mercado libre non deixaría de ser unha extensión da protección á vivenda, plausible segundo as circunstancias, lugar e tempo en que se aplique, aínda que, en todo caso, moi discutiblemente se pode dicir que se protexe o adquirente e non o que ten necesidade de vender, para o que abondaría con rebaxar os prezos. De todos os xeitos, demostra a necesidade de regular unha verdadeira acción ou fomento da vivenda protexida e de segmentar claramente que e a quen se quere protexer ou facerlle accesible a vivenda.

Como indicaba ao principio, resulta moi discutible o prezo sobre a base do Módulo Básico Estatal (MBE) pola gran diferenza de prezos entre as distintas localidades das diferentes CC. AA. e as moi distintas necesidades da poboación de cada unha destas. Non desaparece a gran diferenza por razón das zonas que se poden crear ou existir e a diferenza que poden fixar as CC. AA.

A cuestión sería ir alén dos Plans de Vivenda, que deberían ser de eminente contido financeiro, para definir por lei —no que competencialmente pode aínda legislar o Estado— unha nova política de vivenda que supere a xa obsoleta lexislación do 78 e que, desde logo, debería distinguir claramente entre beneficiarios —por razón de idade e necesidades (emancipa-

ción, exclusión social, situacións transitorias, etc.)—, tipoloxía de vivenda, posibilidade de descualificación e fórmulas de acceso á vivenda.

Os ingresos, que reiteradamente parecían a esencia da regulación, non deberían ser senón algo relativo cando se demostrou que, mesmo con ingresos varias veces superiores ao IPREM, ata o 6,5 para o réxime concertado<sup>17</sup>, o acceso á vivenda resulta practicamente imposible para amplísimas capas da sociedade.

Si debería ser esencial, salvo que sexan adquiridas por persoas xurídicas co obxecto específico de destinalas a arrendamento, que, ademais de estar limitada a súa adquisición a persoas físicas, se tivesen que destinar a domicilio habitual e permanente e, desde logo, que non fosen descualificables, pois unha cousa debería ser a axuda financeira á adquisición da vivenda e outra moi distinta o acceso á vivenda protexida, sempre a disposición do cidadán en condicións asumibles cando a necesite.

## 6. TAXACIÓN INMOBILIARIA E MERCADO HIPOTECARIO

A taxación inmobiliaria é imprescindible para toda clase de vivenda, sexa ou non protexida, sobre todo pola amplitude da descualificación. Distinto sería se non se puidese descualificar, dado que o seu prezo máximo sería o valor de taxación.

Xa sinalei tamén como a lexislación do Mercado Hipotecario garante que as vivendas sociais poidan entrar no devandito mercado hipotecario<sup>18</sup>. O problema, con todo, subsiste —na medida en que non haxa financiamento—, o que demostra a conveniencia de que non se teña que satisfacer o prezo íntegro no momento da adquisición, e iso poderíase evitar acudindo a outras modalidades que non impliquen o pagamento de contado ao principio, *v. gr.* o arrendamento, se ben tamén se debe precisar que actualmente se esixe que se hipoteque o pleno dominio; en consecuencia, non todas as posibles modalidades de gozo da vivenda admiten o financiamento no mercado hipotecario.

O financiamento tamén inflúe no tempo de duración do sometemento da vivenda adquirida ao réxime protector. Non parece tampouco de especial recibo, salvo que, unha vez máis, se confunda financiamento con acceso á vivenda. Reitero que creo que debería quedar moi clara a diferenza entre o que son medidas financeiras e o que é creación de vivenda accesible.

## 7. CONCLUSIÓNS

Como conclusións creo que debe destacarse, a grandes trazos, a necesidade de fomentar unha nova lexislación que contemple claramente a vivenda como un dereito subxectivo, é dicir, non confundir política de vivenda con política financeira de acceso á vivenda, aínda que poidan interferirse. Tamén a necesidade, como fixo a lexislación catalá, de habilitar cantas fórmulas contractuais sexan factibles, de carácter persoal ou real, para gozar do uso da vivenda. Desde logo, as diversas fórmulas deben segmentar por razón da idade, das necesidades vitais e dos medios económicos do necesitado de vivenda, non de aloxamento por circunstancias temporais.

Desligar a vivenda, en canto sexa posible, dos ciclos económicos, subvencionar os xuros, dar axudas directas, etc., facilita a posible adquisición cando o sistema financeiro non ten problemas de financiamento, o que hoxe non é así. Polo tanto, debería acudirse a figuras contractuais que non requiran financiamento, para o que está a figura do acceso diferido á propiedade ou o arrendamento con opción de compra, xa coñecida noutro tempo.

A vivenda en canto dereito subxectivo débese separar da descualificación; o financiamento privilexiado —ou o reintegro dos posibles beneficios— non é estritamente facer posible —senón mediatamente— o acceso á vivenda. Así pois, unha cousa sería un financiamento cualificado que lle posibilitaría a vivenda a un considerable grupo de cidadáns e que revertidos os beneficios podería descualificarse, e outra cousa distinta sería facilitar o uso da vivenda, agora si non descualificable.

## Notas

---

- 1 Trátase da intervención na Xornada que, baixo o título de «*La nueva legislación de vivienda y la crisis inmobiliaria: la capacidad de respuesta desde el Derecho*», se celebrou o día 10 de novembro do 2008 no *Saló de Graus da Facultat de Dret*, na Universidade de Barcelona, con ocasión da presentación da obra en que colaborei, coordinada por PONCE SOLÉ, J. e D. Sibina Tomás. 2008. *El Derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo. Con un análisis específico de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional*. Barcelona: Marcial Pons.
- 2 Sobre o que supuxeron naquel momento e no devir da lexislación protectora —mesmo en materia de arrendamento de vivendas protexidas—, débese acudir a ORTEGO GIL, P. 2006. *Las casas baratas (La obra del Instituto de Reformas Sociales)*. Madrid: Lustel, sobre todo, pp. 193-306, para o que atinxe ao fomento da propiedade e o aluguer no seu contraste coa situación en Europa.
- 3 Denominada AEDE (Axuda Estatal Directa á Entrada) e regulada no art. 44 RD 2066/2008, do 12 de decembro, polo que se regula o Plan Estatal de Vivenda e Rehabilitación 2009-2012; certamente que este importe se pode destinar ao seguro de cobertura de desemprego que ofrecen as entidades de crédito, pero entendo que debería estar casualizado e, quizais, mesmo ser colectivo e subscrito pola propia Administración, polos menores custos que suporía.
- 4 Resulta esclarecedor, a pesar de ser de hai xa practicamente tres lustros, no ámbito da incidencia do solo no prezo da vivenda, o conxunto de artigos recompilados en AA. VV. 1995. *Suelo y precio de la vivienda*. Consejo Económico y Social. Comunidad de Madrid. Madrid: Civitas. Sobre todo desde a óptica económica: SAN MARTÍN VARÓ, I. «Las dificultades para el acceso a una vivienda» (73-83); e tamén HIERRO RECIO, L. A. «Precio, rentas del suelo y gasto en vivienda» (191-200). E desde a óptica do solo: FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. «Evolución del marco normativo del suelo. Valoración crítica» (27-41); SORIANO GARCÍA, J. E. «Urbanismo y economía: Desregulación urbanística» (43-53); e CASES PALLARÉS, L. «Inventario de problemas do solo» (55-72).
- 5 Resulta reveladora da situación actual, e mesmo do futuro, a obra de GARCÍA MONTALVO, J. 2008. *De la quimera inmobiliaria al colapso financiero. Crónica de un desenlace anunciado*. Barcelona: Antoni Bosch Editor; e a súa propia web: <http://www.econ.upf.edu/~montalvo/nvivienda.htm>
- 6 A diferenciación xurisprudencial de ambas as dúas figuras pódese ver, recentemente, en MARÍN LÓPEZ, M. J. 2008. «El uso gratuito por un cónyuge tras la separación o divorcio de la vivienda familiar propiedad de un tercero: ¿comodato o precario?», *Revista de Derecho Privado*, n.º 92 (13-32).

- 7 Foi reformada por Lei 41/2007, do 7 de decembro, pola que se modifica a Lei 2/1981, do 25 de marzo, de regulación do mercado hipotecario. Así, o novo art. 5.1 precisa que «en ningún caso podrán ser excluidos como bienes hipotecables las viviendas de carácter social que gocen de protección pública». E no n.º 2, último parágrafo, di que «en todo caso se aplicará el límite máximo del 80 por ciento a los préstamos y créditos garantizados con hipoteca sobre viviendas sujetas a un régimen de protección pública». Límite, o do 80 por cento, que entendo que debe relacionarse coas porcentaxes ás que alude o primeiro inciso e que, polo tanto, non exclúe que conforme ao n.º 4 do mesmo art. 5, poida mesmo nas vivendas protexidas acadar ata o 95 por cento.
- 8 Sobre posibles solucións a través dos fondos de investimento inmobiliario cabe acudir a MÉNDEZ SERRANO, M. M. 2007. *Los fondos de inversión inmobiliaria y los arrendamientos urbanos: Otra alternativa al problema de la vivienda en España*. Madrid: La Ley, particularmente, pp. 61-121, no que atinxe á modificación da lexislación arrendaticia co obxecto de facilitar a celebración deste contrato.
- 9 Véxase, para o efecto, MÁRQUEZ ESPADA, C. 1991. *Manual jurídico del constructor*. Elcano: Aranzadi (95-96).
- 10 En concreto, art. 9. Supresión da prórroga forzosa nos contratos de arrendamentos urbanos, do Real Decreto-Lei 2/1985, do 30 de abril, de medidas de política económica (BOE n.º 111, do 9 de maio de 1985).
- 11 Véxase arts. 22-23, reguladores do programa de promoción de vivenda protexida en aluguer, RD 2066/2008, do 12 de decembro, polo que se regula o Plan Estatal de Vivenda e Rehabilitación 2009-2012.
- 12 Esta modalidade contractual está considerada polo *Decret* (Generalitat de Catalunya) 152/2008, do 29 de xullo, polo que se regula a vivenda concertada e a vivenda de aluguer con opción a compra, e se adoptan outras medidas en materia de vivenda.
- 13 Unha ampla consideración para o efecto pódese atopar en COBACHO GÓMEZ, J. A. 2008. «Reflexiones sobre el derecho de superficie urbana», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 710 (2281-2295).
- 14 Singulamente defendido por COBACHO GÓMEZ, J. A. 2008. «Reflexiones sobre el derecho de superficie urbana», *op. cit.* (2286-2287); se ben a favor de seguir aberto o debate sobre o carácter unitario ou non, pódese ver EGÚSQUIZA BALMASEDA, M. A. 2008. «La aplicación del derecho de superficie de los artículos 40 y 41 del Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio (RCL 2008, 1260)», *Aranzadi Civil*, n.º 14 (15-40) (impresión folio 1-21, por onde se cita). En concreto, pp. 9-11, para afirmar que, malia que se podería deducir o carácter unitario, non é, con todo, tan claro, «sobre todo cuando carecemos de reglas en el ámbito registral que restrinjan el acceso al Registro de la Propiedad de derechos de superficie constituidos bajo parámetros distintos a los que se contemplan en la legislación del suelo», ao que cabería opoñer que a lexislación rexistral, en todo caso, regularía como accedería o dereito de superficie, pero non o seu contido e, de todos os xeitos, en Cataluña creo que resulta indiscutido o carácter unitario.
- 15 Resáltao COBACHO GÓMEZ, J. A. 2008. «Reflexiones sobre el derecho de superficie urbana», *op. cit.*, (2288-2289), citando para o efecto a STS do 1 de outubro do 2003 en que, constituído un dereito de superficie polo Concello de Zaragoza sobre bens de dominio público, non o admite por esixir a súa previa desafectación.
- 16 Así o contempla o xa citado *Decret* (Generalitat de Catalunya) 152/2008, do 29 de xullo, polo que se regula a vivenda concertada e a vivenda de aluguer con opción a compra, e se adoptan outras medidas en materia de vivenda.
- 17 Véxase art. 2 do Real Decreto 2066/2008, do 12 de decembro, polo que se regula o Plan Estatal de Vivenda e Rehabilitación 2009-2012.
- 18 Véxase NOGUERAS LOZANO, M. T. 1996. *La financiación del Mercado Hipotecario Español desde 1981*. Madrid: Uned (29-34), para os plans ata entón promulgados.





# A necesidade de xestión do crecemento megapolitano no século XXI: Planificación urbana rexional e desenvolvemento sustentable nos EUA\*



*A consigna primordial no desenvolvemento urbano actual non consiste na proposta de solucións eficaces ás novas e apremiantes necesidades na construción de cidades, senón máis ben na tarefa colosal de reparar os efectos negativos de case tres xeracións cunhas prioridades de planificación xeradas nunha era dominada por grandes erros colectivos no tocante a un crecemento ilimitado. O novo paradigma de eficiencia ten como obxectivo controlar a dispersión urbana, a avidez de petróleo e os refugallo materiais nun esforzo por contrarrestar o extraordinario impulso dunha década de riqueza fósil como aspiración ardente e abarcadora.*

*DROEGE, Peter (2006:131)'*

*As áreas metropolitanas non poden resolver os seus retos por si mesmas. Os condados, cidades e suburbios operan no marco de políticas nacionais e afrontan desafíos que superan as súas posibilidades, polo que é necesaria unha nova asociación entre instancias federais, estatais, locais e do sector privado co fin de facilitar a reafirmación por parte das áreas metropolitanas das súas capacidades económicas, a potenciación dunha clase media forte e diversa, así como o crecemento en formas ambientalmente sustentables.*

*THE BROOKINGS INSTITUTION (2008)²*



## 1. INTRODUCCIÓN

A planificación urbana e o control do desenvolvemento territorial son, en boa medida, competencias dos gobernos locais tanto nos Estados Unidos como en moitos países industrializados do mundo, aínda que non en todos. A sentenza temperá do Tribunal Supremo dos EUA no caso *Cidade de Euclid (Ohio) contra Ambler Realty co.*<sup>3</sup> en 1926 sentou xurisprudencia ao darlles sanción constitucional ás competencias da administración local en canto a zonificación e desenvolvemento urbanísticos completos. Desde ese momento, cidades e condados estadounidenses continuaron a exercer, con carácter primario, as competencias sobre a construción. Durante a meirande parte do século XX, case todos os implicados no proceso de expansión urbana consideraron perfectamente sensata a devandita distribución de competencias, dado que se presupuña (e, en boa medida, séguese presupoñendo) que o desenvolvemento da construción afectaba principalmente, se non exclusivamente, os intereses das comunidades locais e as veciñanzas próximas. Non obstante, existen indicios que apuntan a un cambio manifesto en relación con esta perspectiva, que lle outorga ao desenvolvemento urbano unha importancia limitada para o interese público.<sup>4</sup>

Só unha minoría da poboación estadounidense vive en grandes cidades, mentres que a maior parte vive, traballa, fai as súas compras e divírtese en áreas suburbanas dispersas nunha paisaxe metropolitana afastada dos centros urbanos. Convertémonos, igual que está a acontecer con outros países desenvolvidos europeos e asiáticos, nunha nación metropolitana (e, cada vez máis, megapolitana). Nos EUA, as cen maiores áreas metropolitanas acollen o 65 % da poboación nacional (entre a cal se conta o 85 % dos inmigrantes e o 77 % das minorías do país), ao tempo que xeran dous terzos dos empregos nacionais e tres cuartos do PIB.<sup>5</sup>

Estas cen grandes áreas metropolitanas conteñen, así mesmo, máis de 9000 gobernos locais e un terzo delas traspasan as fronteiras xurisdicionais dos respectivos estados.<sup>6</sup> A práctica totalidade do crecemento que se espera para os próximos anos neste país (posiblemente 200 millóns de persoas máis nos próximos 50 anos) localizárase en só 20 megarexións dos EUA<sup>7</sup>, que acollerán, no 2040, dous de cada tres habitantes do país.<sup>8</sup> Agora ben, aínda que nos convertemos nunha nación cada vez máis megapolitana, non fixemos máis que empezar a abordar unha serie de graves e complexos problemas relativos ao desenvolvemento sustentable rexional.<sup>9</sup> Neste contexto, o presente artigo formula a necesidade nos EUA dun acordo institucional a nivel rexional para a execución dunha política megapolitana de xestión do crecemento.

Tendo en conta que tanto as cidades como os gobernos estatais e nacionais nos EUA e en todo o mundo están comezando a tratar un conxunto de cuestións problemáticas relativas ao desenvolvemento sustentable, parece probable que se produza un cambio de paradigma no marco das competencias reguladoras. É de esperar que, nos próximos anos, o control sobre zonificación e planeamento urbanístico, así como os investimentos en infraestruturas e transportes asociadas a eles, tanto no sector público coma no privado, operen no seo e co apoio dunha política central de desenvolvemento sustentable máis ampla a escala estatal e nacional. Por iso parece inevitable que se produzan intentos de reformas estruturais e sistémicas na política de planificación urbanística tanto no ámbito metropolitano coma no megapolitano. Tendo en conta o enorme crecemento futuro proxectado para os EUA tanto no referente á poboación do país como á edificación, é altamente probable que o debate sobre acordos máis amplos verbo das competencias rexionais se limite a cuestións

de tempo e grao, ao deseño e análise de potenciais pactos e formas institucionais metropolitanas, isto é, non a se tales transformacións son ou non oportunas, senón simplemente a como e cando se acometerán.

De feito, os asuntos relativos á capacidade e a eficacia das institucións existentes e da actual distribución de competencias son fundamentais para a análise da problemática asociada ao desenvolvemento sustentable.<sup>10</sup> Na actualidade obsérvase un crecente chamamento a axustes nos acordos relativos a competencias institucionais para a planificación urbanística, a vivenda, a enerxía e a mellora dos transportes e infraestruturas de apoio como antídoto contra os inconvenientes da dispersión rexional dependente do automóbil.<sup>11</sup> Por outra parte, as distintas propostas de aproximación metropolitana coordinada desde o ámbito rexional (ou mesmo megarexional) a unha política de planificación urbanística tanto nos EUA como noutras partes do mundo parece partir das seguintes ideas: (1) o crecente recoñecemento da insustentabilidade dunha dispersión rexional de baixa densidade e dependente do automóbil; (2) a cada vez máis clara concienciación de que os programas individuais de natureza local para a xestión do aparcamento, o crecemento e a zonificación de baixa densidade constitúen unha causa notable da dispersión rexional dependente do automóbil, posto que están sometidos, especialmente nos EUA, á estreiteza de miras local do SPAN («Si, Pero Aquí Non»)<sup>12</sup> e ás preocupacións fiscais da cidade; e (3) unha maior conciencia da vital importancia que entrañan a planificación urbanística e as decisións relativas ao investimento en construción pública e privada, transporte e infraestruturas asociadas á devandita planificación para o consumo de enerxía e recursos.<sup>13</sup>

Así mesmo, aséntase a convicción de que un crecemento residencial mellor deseñado e de maior densidade pode carrexar inxentes beneficios económicos para este país,<sup>14</sup> o cal ten que ver co emerxente papel da planificación urbanística como «elo da eficiencia» en continuo incremento para a futura prosperidade económica das nosas áreas metropolitanas.<sup>15</sup> Tal e como Richard Florida apunta na súa recente obra: «A nosa política pública debe perseguir a densidade no canto de combatela. Practicamente todos os expertos na materia coinciden en que nela se asentana innovación e a produtividade. Durante a meirande parte do século subvencionamos a suburbanización, o cal estimulou o consumo de automóviles e aparatos, activando así a economía industrial e posibilitando a adquisición de vivendas alcanzables por parte das familias. Non obstante, tamén diluíu a densidade necesaria para a innovación e o crecemento. Claro está que non todos os lugares teñen que ser coma Tokio ou Manhattan; seguramente abondaría con densidades do tipo de Silicon-Valley. Nada impide que sigamos a ter suburbios, pero a nosa política económica debe comezar a fomentar a densidade en lugar da dispersión.»<sup>16</sup>

En resumo, existe unha maior conciencia do transcendental papel que pode desempeñar unha política de planificación urbanística coordinada no ámbito metropolitano para a creación de núcleos urbanos prósperos de alta densidade como medio para construír comunidades sustentables no século XXI.<sup>17</sup>

## 2. PROBLEMÁTICA DA EXPANSIÓN REXIONAL DEPENDENTE DO AUTOMÓBIL

A problemática da expansión rexional dependente do automóbil percibiuse durante o século XX en gran parte como un asunto de «calidade de vida» asociado a elementos tales como a ausencia dunha escala humana e a imposibilidade de abranguer as distancias a pé no

noso estendido contorno construído, a falta dun verdadeiro sentido do lugar ou a carencia de espazos públicos con encanto, a escasamente atractiva arquitectura de portóns de garaxe e a paisaxe conformada por grandes aparcamentos, o tráfico conxestionado, a perda de zonas axeitadas para os nenos e para as persoas da terceira idade, ou a carencia de espazo aberto e de fauna e flora naturais nas proximidades.<sup>18</sup> Se ben todos os problemas enumerados seguen estando vinculados á dispersión, hoxe en día constitúen unicamente os máis obvios, fronte a aqueles outros aínda máis graves relacionados co crecemento dependente do automóbil no noso século XXI.

Consideremos agora estes últimos custos, máis importantes e en aumento. A comunidade científica actual advirte que agarda un quentamento global e un cambio climático de consecuencias devastadoras ao longo da presente centuria, debido, en boa parte, ás emisións de carbono procedentes do consumo de combustibles fósiles.<sup>19</sup> A práctica totalidade da enerxía utilizada nos EUA obtense deste tipo de combustibles (por riba do 85 %), principalmente do petróleo, do carbón e do gas natural.<sup>20</sup> Este país realiza o consumo de combustibles fósiles per cápita máis elevado do mundo e son estes combustibles, en especial o petróleo barato, os que impulsan a dispersión dependente do automóbil.<sup>21</sup> O consumo per cápita de gasolina no país cuadriplica o realizado polos condutores europeos e é case dez veces superior á cantidade utilizada polos condutores asiáticos.<sup>22</sup>

O noso modelo de desenvolvemento territorial rexional descentralizado e dependente do automóbil incrementa a pegada urbana a unha taxa varias veces superior á de crecemento demográfico. Isto é así mesmo en áreas próximas a cidades con tráfico fluído (segundo os niveis norteamericanos) como Chicago, Boston e Washington D. C. Así, por exemplo, a área de Chicago experimentou entre 1982 e 1997 un incremento demográfico do 9,6 % fronte a un crecemento do 25,5 % no territorio urbanizado.<sup>23</sup> Durante o mesmo período, a poboación metropolitana de Boston aumentou un 6,7 %, mentres que o seu territorio urbano medrou un 46,9 %.<sup>24</sup> Desde 1980, o incremento do número de quilómetros percorridos polos estadounidenses a bordo dun vehículo triplica a taxa de crecemento da poboación nacional.<sup>25</sup> Como consecuencia do uso do automóbil, o noso país (que alberga menos do 5 % da poboación mundial) realiza aproximadamente o 25 % do consumo de petróleo global e produce arredor do 45 % das emisións mundiais de gases de efecto invernadoiro (GEI) procedentes de automóviles.<sup>26</sup> A nosa economía depende totalmente do petróleo, o cal a fai especialmente vulnerable ás flutuacións no seu prezo e subministración, de tal xeito que unha interrupción significativa das importacións de petróleo (que supoñen máis do 60 % do consumo nos EUA) podería ter consecuencias desastrosas para a nosa economía.<sup>27</sup>

Así, máis do 80 % do petróleo consumido nos EUA destínase ao transporte (principalmente a turismos e camións), mentres que os desprazamentos en automóbil representan a maior fonte de consumo de emisións de GEI (arredor dun terzo do total).<sup>28</sup> O que é máis grave, as perspectivas de cambio desta situación que se divisan para o futuro próximo son escasas. Antes o contrario, o consumo de combustibles fósiles e, en particular, de petróleo aumenta cada ano nos EUA como consecuencia, en boa parte, do crecemento demográfico, o aumento da construción de vivendas, oficinas e empresas, o incremento do número de quilómetros percorridos a bordo dun vehículo e os tres millóns de novos automóviles que se suman anualmente ás estradas do país.<sup>29</sup>

Os custos infraestruturais que sosteñen tan dispersa paisaxe son tamén elevadísimos, ata o punto de que a suburbanización do panorama metropolitano dos EUA unicamente resul-

ta alcanzable obviando os custos do ciclo de vida das infraestruturas vinculadas ao automóbil. O país arrastra un déficit de mantemento de infraestruturas que ascende a case dous billóns de dólares e o seu incremento estímase en cen mil millóns de dólares anuais.<sup>30</sup> Deixámoslle á próxima xeración unha infraestrutura de pontes, autoestradas, túneles, viadutos, vías férreas, portos, gravames e redes eléctricas que debe ser renovada ou reparada urxentemente. Así, por exemplo, nos EUA existen actualmente 70 000 pontes con «deficiencias estruturais».<sup>31</sup> Pero a pesar das mencionadas deficiencias no mantemento de infraestruturas viarias, ningún outro país realiza un gasto per cápita en transporte máis elevado.<sup>32</sup> A cuestión é que, se non se realizan reparacións ou intervencións de mantemento, boa parte das infraestruturas de transporte e servizos públicos de moitas rexións do país virase abaixo ao longo do século XXI.<sup>33</sup>

A dispersión urbana contribúe tamén á deterioración da situación económica e a habitabilidade nos centros de numerosas grandes cidades e pobos. Nalgúns casos, a expansión urbana cara ao exterior tivo efectos destrutores nos centros urbanos. Por exemplo, só na última década, arrasáronse 28 000 casas en Detroit, unha cidade que perdeu a metade da súa poboación desde 1950.<sup>34</sup> Da mesma maneira, datos censais recentes mostran que numerosas cidades principais continúan perdendo poboación.<sup>35</sup> Este ciclo de expansión cara ao exterior e deterioración interna estase a producir actualmente en áreas suburbanas antigas, tal como ilustra o feito de que existan aproximadamente catro mil centros comerciais abandonados neste país, moitos dos cales se atopan en antigas áreas suburbanas afectadas pola continua expansión cara ao exterior.<sup>36</sup>

Desde 1950, ao redor de 2,5 millóns de norteamericanos faleceron en accidentes automobilísticos, o cal supón o dobre da cifra de baixas en combate en todas as guerras deste país, e moitos máis sofren incapacidade permanente ou lesións graves por esta causa.<sup>37</sup> O tráfico conxestionado e a contaminación procedente dos automóviles están detrás de diversas enfermidades pulmonares, coronarias e neurolóxicas, como a asma, o cancro, derramos cerebrais, doenzas cardíacas, anomalías conxénitas e patoloxías cerebrais.<sup>38</sup> Por outra banda, os investigadores están a estudar a correlación entre o estilo de vida sedentario propio da nosa cultura do automóbil e os crecentes índices de obesidade e diabete nos EUA.<sup>39</sup> Sábese, ademais, que as altas taxas de urbanización do territorio e deforestación representan unha importante fonte de emisións de GEI, do mesmo modo que o uso intensivo do automóbil constitúe unha causa significativa dos problemas de contaminación de augas deste país.<sup>40</sup> Todo iso supón un elevado prezo para o que se está a converter nunha forma de viaxar demasiado cara, inadecuada e saturada.

No seu conxunto, a suba dos prezos do petróleo, o empeoramento na conxestión do tráfico e o mal estado das infraestruturas supoñen unha grave ameaza para a futura prosperidade económica nos EUA. Na actualidade, pasamos xa ao redor de seis mil millóns de horas ao ano en atoamentos de tráfico, o cal representa perdas por valor duns sesenta mil millóns de dólares en produtividade económica.<sup>41</sup> De feito, a produtividade dos traballadores nos EUA atópase xa bastante por debaixo da rexistrada en Europa.<sup>42</sup> O noso país é, con moita diferenza, o principal consumidor de petróleo do mundo<sup>43</sup>, polo que a suba do seu prezo nos empobrecerá ao provocar un aumento dos prezos da gasolina, os alimentos, as mercadorías, os materiais de construción, os fármacos, os ordenadores e practicamente calquera produto ou servizo de consumo. Ademais, a suba de prezos desacelerará a creación de emprego, freará o investimento, atenuará o gasto por parte dos consumidores e, en xeral, minará o crecemen-

to económico. Máis aínda, este impacto será, con toda probabilidade, moito máis notorio nos EUA que en Europa ou en Asia debido á súa paisaxe altamente dispersa e ao seu elevado nivel de consumo de petróleo.<sup>44</sup>

Todo indica que os desprazamentos en automóbil serán cada vez máis caros e ata inalcanzables para numerosas familias estadounidenses. Os fogares gastan actualmente entre un 20 e un 35 % dos seus ingresos en transporte automobilístico,<sup>45</sup> de modo que a partir do momento en que a subministración alcance o seu punto máximo e a demanda continúe aumentando, a dependencia do automóbil resultará insustentable. Hai que ter en conta que en 1997 o noso país gastaba mil millóns de dólares semanais en petróleo, polo que hoxe en día, a un prezo de 1,06 dólares por litro de gasolina, o gasto dispárase ata case os dous mil millóns de dólares diarios.<sup>46</sup> En función da velocidade con que aumente o prezo do petróleo, existen posibilidades reais de que se produza un colapso urbano e económico tanto nos EUA como noutros países industrializados do mundo.<sup>47</sup> De feito, en decenas de países de todo o mundo xa tiveron lugar violentas revoltas e protestas relacionadas coa enerxía e a alimentación.<sup>48</sup> É posible que, nos próximos anos, os prezos do petróleo supoñan a ameaza máis grave á estabilidade e ao crecemento da clase media norteamericana desde a Gran Depresión do século XX.<sup>49</sup>

### 3. O FUTURO DAS ÁREAS METROPOLITANAS REXIONAIS

Os programas de xestión do crecemento e zonificación local contribuíron notablemente á expansión nos EUA deste modelo de dispersión rexional de baixa densidade, acelerando así o consumo de recursos e enerxía.<sup>50</sup> A zonificación é de natureza excluínte cuasi por definición, e iso foi e é certo mesmo en moitas das grandes cidades norteamericanas. Este tipo de desenvolvemento simplemente adoita localizarse (ou dispersarse) en zonas afastadas dos núcleos urbanos e, neste sentido, é o resultado dunha man moi visible das políticas de planificación urbana postas en práctica polos gobernos locais.<sup>51</sup> Aquelas cidades que venden as súas iniciativas de Desenvolvemento Verde deberían ter polo menos a honradez de considerar a responsabilidade derivada das súas políticas de zonificación nas «emisións de GEI xeradas pola exclusión» que se derivan dos desprazamentos en automóbil realizados por aqueles traballadores urbanos que se ven obrigados a establecer a súa residencia noutros lugares, así como polos propios residentes que deben desprazarse en coche aos seus lugares de traballo.<sup>52</sup>

Unha recente sentenza dun tribunal estatal estadounidense referente á zonificación contemplaba a aplicación dun «requisito de distanciamento en liña recta» que prohibía calquera forma de planificación de complexos plurifamiliares situados a menos de 1,6 km doutro complexo semellante dentro da comunidade.<sup>53</sup> Trátase do tipo de medidas que con demasiada frecuencia pasan por «planificación urbana» nas comunidades locais estadounidenses. Andres Duany e Peter Calthorpe, ambos os dous coñecidos críticos da zonificación local e defensores dun Novo Urbanismo menos dependente do automóbil, chamaron a atención durante anos sobre a necesidade de xestionar o crecemento nun contexto metropolitano máis amplo.<sup>54</sup> Como sinala Andres Duany, «A planificación rexional logra un aumento na escala da vida cotiá dos individuos. Neste sentido, a planificación no ámbito dun único pobo ou cidade raramente resulta eficaz, xa que os hábitos de traballo e compras adoitan levar a maior parte da xente a cruzar os límites municipais. ¿De que lle serve a unha cidade de Nova Inglaterra impedir o establecemento dos grandes almacéns Walmart para salvar a súa rúa principal se na cidade suburbana do lado os acollen cos brazos abertos? Un municipio que

intente limitar a dispersión arríscase normalmente a perder base tributaria en beneficio das cidades veciñas. Polo tanto, a planificación só pode ter un efecto significativo se se realiza a escala rexional.»<sup>55</sup>

É obvio que o dito non é ningún segredo para quen teña coñecementos acerca de programas de xestión do crecemento e zonificación local. De feito, hai anos que críticos como Richard Babcock, Anthony Downs e Robert Freilich advertiron que os programas de xestión do crecemento e zonificación de baixa densidade e de carácter local poden provocar unha fragmentación do desenvolvemento en toda unha rexión metropolitana,<sup>56</sup> cuestión que se repetiu con frecuencia na literatura.<sup>57</sup> O noso problema rexional na actualidade é que o poderoso brazo do SPAN converteu a moderación dos antigos modelos de «zonificación snob» noutros patróns de zonificación que poderían definirse como «hiperexclusión con esteroides». Vivimos nun mundo onde todo agás as zonas residenciais de luxo de baixa densidade (e, en ocasións, mesmo estas) se considera un uso do terreo indesexado pola poboación local.<sup>58</sup>

O habitual é que as inquietudes con respecto ao crecemento no seo dunha comunidade local sigan unha determinada dinámica política. Así, nas zonas que comezan o seu desenvolvemento, é frecuente que os residentes e empresas existentes vexan con bos ollos o crecemento na súa fase inicial, xa que leva consigo a posta en valor dos terreos e bens inmobles, o asentamento de novas empresas e certos servizos comúns desexables, tales como unha maior variedade de opcións en canto a compras, restaurantes e ocio. Non obstante, se o crecemento se produce con rapidez, esta actitude pro crecemento local pronto dá lugar a sentimentos encontrados unha vez que os residentes tropezan cos efectos negativos do crecemento continuado e a expansión dependente do automóbil. Durante o proceso, chega un momento en que o SPAN comeza a dominar a percepción pública do crecemento futuro, así como a política referente ao proceso de zonificación e planificación local.<sup>59</sup>

Co tempo, os ánimos anticrecemento chegan a un punto en que parece que case todo o mundo agás o *lobby* inmobiliario se converteu á doutrina CANCÁN (non Construír Absolutamente Nada Cerca de Absolutamente Ninguén). Neste contexto, xorden «activistas» do uso do terreo e organizacións veciñais de mentalidade cívica co obxectivo de promover a xestión do crecemento e o «interese público» (con frecuencia baixo as bandeiras da «protección ambiental» e a «loita contra a dispersión»), que oprimen a cidade para que execute programas de xestión do crecemento e zonificación cada vez máis intensivos e restritivos. Deste xeito, o crecemento e o avance excluídos desa comunidade adoitan rematar por desprazarse a comunidades máis rurais e menos desenvolvidas que teñan unha actitude positiva ante o crecemento e restricións máis laxas en canto ao uso do terreo, que ademais é, en todo caso, máis barato.<sup>60</sup>

Por outra banda, os programas locais de zonificación e xestión do crecemento aplícanse co fin de mellorar a calidade de vida dentro dunha determinada comunidade local, onde os controis sobre o uso do terreo poden abordar, polo menos parcialmente, os problemas internos de desenvolvemento fragmentado, desordenado e inadecuado. Trátase de programas de natureza, polo xeral, excluínste e de baixa densidade, polo que adoitan derivar nunha dispersión rexional necesaria por lei. Esta foi e segue sendo unha importante e ben recoñecida dinámica de crecemento local, zonificación e dispersión rexional nos EUA.<sup>61</sup>

Así, por exemplo, segundo un recente informe sobre dispersión rexional na área metropolitana de Washington D. C., máis da metade do terreo periférico está protexido do desenvolvemento suburbano convencional por diversos programas de zonificación e xestión do



crecemento que esixen parcelas de entre 1,2 e 10 hectáreas para construír unha casa. Se ben estas limitacións á construción rural están deseñadas para protexer os terreos agrícolas, bosques e pradarias, unha visión rexional dos modelos de desenvolvemento indica que, en realidade, moitas destas medidas antiexpansión aceleraron o consumo de bosques e campos ao empurrar os promotores cara ao exterior na súa busca de terreos edificables.<sup>62</sup>

A expansión dispersa das áreas metropolitanas do país cara a aneis externos esgota o terreo en estado natural (o arboredo e a cuberta vexetal actúan como importantes vertedoiros de carbono que reducen as emisións de GEI), aumenta a contaminación da auga e do aire, e require grandes investimentos en transporte, redes de sumidoiros, subministración de auga e tratamento de augas residuais para reducir os danos ambientais asociados ao crecemento. Ademais, incrementa enormemente o consumo de petróleo e a emisión de GEI procedentes de automóviles. Dan Silver, director da Liga de Hábitats en Perigo de Extinción (EHL), con sede en Los Ángeles, propúxolles aos activistas ambientais a adopción dunha estratexia que trate de dirixir o desenvolvemento cara aos núcleos urbanos en lugar de procurar a absoluta detención do crecemento.<sup>63</sup> Silver apunta que máis que impedir o crecemento, as tradicionais demandas antidispersión simplemente o desvían a outros barrios ou suburbios.<sup>64</sup>

Nos EUA, a taxa de urbanización de terreos pode triplicar ou cuadruplicar a de crecemento demográfico.<sup>65</sup> Tendo en conta o enorme volume desta última taxa e a expansión do contorno construído proxectada para o país, é probable que a situación empeore en lugar de mellorar.<sup>66</sup> Recentes informes sobre o crecemento nos EUA indican que a poboación nacional, que acadou os 300 millóns de habitantes no 2006, podería sumar outros 100 millóns de persoas ata o 2035, 150 millóns máis ata o 2050 e talvez outros 300 millóns ata fin de século.<sup>67</sup> Ademais, os expertos en temas de cambio demográfico e poboacional en relación co desenvolvemento do contorno construído prognostican que a tendencia á descentralización das áreas metropolitanas de Norteamérica continuará ao longo dos próximos anos.<sup>68</sup>

Por outro lado, agárdase que o crecemento demográfico nos EUA provoque un aumento espectacular no consumo de recursos e enerxía. Tanto é así que, por moito que reciclemos, inchemos os pneumáticos, apaguemos as luces e usemos bolsas de tea para a compra, non parece que ningunha destas medidas vaia ser suficiente para saír do atranco.<sup>69</sup> Reflexionemos sobre as seguintes estimacións: para aloxar a poboación esperada só para os próximos corenta anos habería que construír ao redor de 100 millóns de novas vivendas e máis edificios non residenciais dos que existen actualmente no país. Se realmente se produce o crecemento agardado, dous terzos dos edificios que haberá nos EUA no 2050 construíríanse a partir do ano 2000.<sup>70</sup> Así mesmo, ao ritmo actual de aumento anual no número de automóviles, dentro de 40 anos podería perfectamente haber por enriba de 100 millóns de automóviles máis saturando as estradas do país.<sup>71</sup>

#### **4. UN MARCO MEGAPOLITANO PARA A XESTIÓN DO CRECEMENTO**

O modelo estadounidense de control local sobre a edificabilidade do terreo a través de réximes de zonificación excluíntes de baixa densidade recoñécese cada vez con maior claridade como causa sensible de dispersión rexional insustentable.<sup>72</sup> En certas comunidades norteamericanas en proceso de desenvolvemento suburbano, a zonificación local pode restrinxir a densidade a non máis de vinte vivendas por 2,6 km<sup>2</sup>, o que equivale aproximadamente a unha casa por cada 14 hectáreas de terreo.<sup>73</sup> Este tipo de regulacións non poden considerarse de «planificación urbana», senón dun modelo de planificación que evita a urbanización e

garante a dispersión rexional. Contrariamente á crenza popular, esta forma de zonificación de espazos abertos non responde a esixencias legais para protexer os dereitos dos propietarios,<sup>74</sup> senón que se trata simplemente da tradicional resposta miope á concepción SPAN de «conservación do territorio». Non obstante, parece cada vez máis evidente que a planificación urbanística constitúe unha ferramenta potencialmente clave para dar solución a moitos dos problemas rexionais derivados da dispersión.<sup>75</sup> Neste punto, o dilema do século XXI xira en torno a como facer da zonificación e a planificación urbanísticas locais, que representan boa parte do problema de sostibilidade no noso país, instrumentos para un crecemento metropolitano sustentable.<sup>76</sup>

Arredor dun 75 % do consumo de enerxía realizado nos EUA pode atribuírse a edificios (48 %) e transporte (27 %), dous elementos que poden ser de vital importancia nun plan de desenvolvemento urbano sustentable.<sup>77</sup> O desenvolvemento verde e a planificación urbanística aliados poderían reducir as cifras achegadas ata nun 50-80 % moderando o uso de vehículos e utilizando edificios e infraestruturas enerxeticamente eficientes.<sup>78</sup> Con todo, é moi probable que a zonificación e a planificación urbanística sigan constituíndo unha gran parte do problema baixo o réxime xurisdiccional do SPAN, que abraza o mantra de «pensar globalmente, pero excluír localmente», posto que o seu modelo de edificación de baixa densidade parece gravado a lume en moitas comunidades.<sup>79</sup>

Aínda que se falou dun «renacemento urbano» en Norteamérica durante a década dos 90 (normalmente en alusión ao distrito de negocios central das cidades estadounidenses), os datos censais evidencian que a densidade demográfica continuou diminuindo en todas as rexións do país.<sup>80</sup> É máis, o recente censo do 2007 amosa que moitas grandes cidades estadounidenses como San Francisco, Chicago, Filadelfia, Baltimore, Memphis, San Antonio, Cleveland, Minneapolis, Pittsburgh, e Birmingham, entre outras, seguen a perder poboación.<sup>81</sup> A meirande parte da obra nova segue executándose en novas áreas suburbanas apartadas, ao tempo que a práctica totalidade do terreo residencial en case calquera rexión metropolitana adoita estar legalmente restrinxido á promoción de chalés unifamiliares con zonas comúns que, en parte, serven de amortecemento ao longo das autoestradas interestatais, polígonos comerciais ou lugares mesmo máis molestos, case todos eles dependentes do automóbil.<sup>82</sup>

Calquera que fose o sentido orixinal desta política de zonificación, hoxe pertence ao pasado. Todas as análises comparativas nacionais mostran que non existe correlación ningunha entre a dispersión suburbana de baixa densidade e os índices de propiedade da vivenda, revalorización inmobiliaria, creación de emprego, ingresos per cápita ou crecemento económico (non hai máis que preguntarlles aos habitantes de Londres, Barcelona ou Shanghai). Hoxe en día, os intereses rexionais, estatais, nacionais e ata globais son opostos a este réxime normativo local de baixa densidade e totalmente obsoleto.<sup>83</sup>

Os programas de xestión do crecemento locais de baixa densidade e carácter excluínte resultan cada vez menos funcionais á vista da cambiante demografía do mercado estadounidense, se ben este feito non é, obviamente, garantía da súa desaparición inmediata. Todo indica que os mercados inmobiliarios das nosas áreas metropolitanas se están a desprazar cara a áreas empresariais intensivas de natureza rexional e policéntrica con capacidade para acomodar barrios residenciais integrados de alta densidade que se localicen nas proximidades.<sup>84</sup> Tanto nos centros urbanos coma nas zonas suburbanas máis antigas podería lograrse un incremento da densidade mediante programas de reedificación centrados nas vilas urba-

nas de maior densidade e de uso mixto, abertos ao transporte público e aos peóns, que resultan moito máis sustentables.<sup>85</sup>

O segmento do mercado inmobiliario cun crecemento máis rápido na actualidade é o da edificación de maior densidade, uso mixto e menor dependencia do automóbil. Calcúlase que no ano 2010 un 70 % da nosa poboación corresponderá a fogares unipersoais e de niño baleiro, que son compradores preferentes deste tipo de vivendas en zonas de alta densidade.<sup>86</sup> É altamente probable que a maioría dos mencionados fogares sen fillos se decanten por zonas céntricas intensivas de tipo suburbano ou mesmo urbano, que proporcionan maior calidade de vida e menor dependencia do automóbil.<sup>87</sup>

Esta «urbanización» aberta ás persoas (máis que aos coches) dos nosos núcleos suburbanos antigos e mesmo dos modernos podería levar consigo a vantaxe de facilitar un abano máis amplo de opcións en canto ao estilo de vida e tipo de vivenda, así como provocar un impacto ambiental menos agresivo ca o da expansión convencional. Neste sentido, existen estudos neste país segundo os cales os propietarios queren cambiar casas grandes por outras máis pequenas para vivir nun contorno máis aberto ás persoas, con instalacións de uso mixto e servizos comúns peonís nas proximidades.<sup>88</sup> Ademais, é probable que a suba dos prezos do petróleo e a importante caída dos mercados hipotecario e da vivenda nos EUA se alíen para debilitar notablemente, polo menos a curto prazo, a continuidade da dispersión convencional en urbanizacións e incrementar a promoción neste país de zonas residenciais acoutadas de maior densidade.<sup>89</sup> Deste xeito, é de esperar que as novas promocións inmobiliarias de baixa densidade dependentes do automóbil e localizadas na periferia suburbana se consideren produtos de valor cada vez máis incerto ou, talvez, mesmo en descenso e que, en todo caso, resulten difíciles de financiar.<sup>90</sup>

Con toda probabilidade, os EUA presenciarán nos próximos anos a densificación e «urbanización» das súas áreas suburbanas máis antigas e tamén das máis recentes.<sup>91</sup> De feito, esta «urbanización dos suburbios» estase a producir xa en moitas rexións do país e, como afirma Joel Kotkin, seguramente se converterá na «próxima gran fronteira» norteamericana.<sup>92</sup> Desafortunadamente, é de esperar tamén que, ao abeiro dos réximes de zonificación de baixa densidade existentes, estas promocións de alta densidade adoezan dunha planificación deficiente e se vexan relegadas a zonas de amortecemento residuais e illadas. Por defecto, deseñaranse, seguramente, baixo os réximes de zonificación existentes con densidades que continuarán marcando a súa absoluta dependencia do automóbil. É pouco probable, en cambio, que sexan planificadas e executadas como comunidades verdes nun marco de xestión do crecemento rexional. En resumo, as altas densidades por si mesmas non lograrán crear núcleos urbanos sustentables de uso mixto e elevada calidade de vida.<sup>93</sup>

O problema que se manifesta con demasiada frecuencia nos EUA é que os proxectos de recheo e redeseñamento son de tan baixa densidade que perde sentido a implantación de sistemas de transporte público eficientes ou quizais mesmo bos servizos de autobuses.<sup>94</sup> En cambio, cunha densidade suficiente, resulta factible a posta en marcha dun sistema de transporte intrarrexional amplo, como o tren lixeiro, que podería chegar aos aeroportos rexionais, e mesmo un sistema interrexional de alta velocidade (ao redor dun 50 % dos voos que se realizan nos EUA poderían substituírse de maneira eficiente por un sistema ferroviario megarrexional de alta velocidade), o cal se lograría dedicando a transporte público o aforrado no coche privado.<sup>95</sup> Se algo parece obvio é que non somos suficientemente ricos, e segu-

ramente tampouco o seremos no futuro, para financiar dúas redes de transporte caras e eficientes (a do vehículo privado e a pública) nas nosas áreas metropolitanas en expansión.<sup>96</sup>

A pesar de que poida existir unha planificación rexional do transporte para os servizos de tren lixeiro ou autobús de alta velocidade, o chamado desenvolvemento orientado ao transporte (DOT) en estacións ou nós de comunicacións importantes simplemente non existe neste país (e seguramente non existirá en moitos anos debido, en parte, á proliferación de promocións inmobiliarias en zonas alternativas dentro dunha mesma rexión) con densidades que xustifiquen o investimento en infraestruturas ou possibiliten a existencia dun amplo abano usos mixtos e servizos comúns abertos aos peóns.<sup>97</sup> As densidades DOT cobran verdadeiro sentido cando permiten que un gran número de habitantes vivan, traballen, fagan a compra e se entreteñan sen ter coche ou sen sequera ter que recorrer ao transporte público a diario.<sup>98</sup> Proporcionar un contorno construído libre de coches como opción de vida cotiá dispoñible en numerosos lugares parece moi sensato nunha etapa en que asistimos á suba dos prezos da enerxía e en que o modelo tradicional de baixa densidade está a ser rapidamente desterrado dos nosos mercados inmobiliarios.<sup>99</sup>

Neste punto, seguramente teñamos algunha lección que aprender dos nosos irmáns que se atopan ao outro lado do Atlántico. Non cabe dúbida de que América non é Europa, pero aínda así debemos ter en conta que as cidades europeas teñen unha experiencia moito máis dilatada no desenvolvemento de sistemas de transporte público e, dado que en xeral se trata de países menos opulentos, posiblemente sexan tamén máis sensibles aos custos e beneficios dos investimentos en infraestruturas e das promocións inmobiliarias relacionadas con estas.<sup>100</sup> Nos modelos de transporte europeos, unha área DOT pode abranger un radio de máis dun quilómetro e medio ao redor dunha parada e ter densidades medias de entre 60 e 250 unidades por hectárea. En Europa, as densidades adoitan gardar relación e proporción co obxectivo e a política de investimento en transporte e infraestruturas públicos,<sup>101</sup> o cal parece ser aínda un concepto novo en Norteamérica. Non obstante, as posibilidades de que se produza neste país semellante tipo de desenvolvemento coordinado e planificado nun prazo razoable e economicamente viable son escasas, a falta de normas, plans e obxectivos de xestión do crecemento coordinados a escala rexional que o apoiem. Así, por exemplo, tanto o sistema ferroviario BART (transporte rápido da área da Baía) en San Francisco como o metro de Washington D. C., ambos os dous construídos hai máis de 30 anos, seguen agardando o desenvolvemento de densidades ao estilo europeo en moitos puntos DOT situados na área de influencia de estacións próximas.<sup>102</sup> Neste país é necesario emprender un verdadeiro DOT independente do automóbil máis ben preto do principio que cara ao final do presente século.<sup>103</sup>

Nos EUA, as áreas DOT de transcendencia rexional atópanse case sempre baixo o control de zonificación local, que adoita prohibir ou desfavorecer considerablemente un desenvolvemento máis compacto e intensivo cando conta coa oposición dos veciños, como acostuma ser o caso.<sup>104</sup> Unha iniciativa DOT consistente, por exemplo nun aparcamento disuasorio<sup>105</sup>, un centro comercial ou un Taco Bell, xunto cun edificio de apartamentos ou de oficinas de dous ou tres pisos nos arredores non constitúe unha visión alternativa de desenvolvemento sustentable, senón simplemente un caro intento de intervención no tráfico.<sup>106</sup> Como medida de control de tráfico, sería máis eficiente limitarnos a pagarlle a algunha xente por non usar o coche. Por outra banda, as áreas DOT son, moitas veces, simplemente iso: áreas individuais de escasas dimensións, cando o que precisamos é espazo para comunidades e barrios enteiros. Da mesma maneira, o feito de que arredor dun novo proxecto de vivendas existan zonas

para camiñar e montar en bicicleta non o converte nun contorno aberto aos peóns e ás bicicletas, xa que tal designación require que existan lugares e destinos reais aos que se desprazar camiñando ou en bicicleta (só deste xeito será un contorno menos dependente do automóbil) e iso dificilmente se logra sen contar con densidades moito máis elevadas.<sup>107</sup> Cabe destacar que unha altísima porcentaxe do espazo e os custos da construción que se realiza na actualidade, mesmo baixo a bandeira do Crecemento Intelixente, se dedica ao aparcamento, garaxes e circulación de automóviles.<sup>108</sup> En última instancia, incorrerase en elevados custos só por finxir que estamos a solucionar estes graves problemas de desenvolvemento.

O apoio rexional ás políticas e obxectivos de planificación urbanística cruciais parece un ingrediente indispensable para a planificación de áreas metropolitanas sustentables. Así, é lóxico que as decisións relativas á xestión do crecemento local con respecto ás áreas seleccionadas para DOT ou para outras medidas de desenvolvemento intensivo dos núcleos urbanos necesiten o apoio dunha política de crecemento urbanístico e unha demanda de mercado concentradas e moldeadas a escala rexional.<sup>109</sup> De feito, o éxito inequívoco do programa de xestión do crecemento rexional de Portland (Oregón) durante os últimos trinta anos constitúe a parte rexional da construción de oficinas e comercial que se realizou no seu centro urbano, en gran parte, como resultado de políticas de planificación deliberadas que dirixiron o desenvolvemento cara a unha área de crecemento predeterminada.<sup>110</sup> Trátase tamén dunha técnica de planificación empregada con grande éxito nalgúns países europeos.<sup>111</sup>

Con todo, nos EUA, os plans urbanísticos locais non contan co apoio de políticas de crecemento coordinadas das demais xurisdicións locais existentes na rexión.<sup>112</sup> En efecto, os plans de desenvolvemento verde coherentes coa demanda do mercado dun crecemento compacto máis sustentable en numerosas áreas metropolitanas, onde se producirá a práctica totalidade do crecemento futuro deste país, rara vez (ou nunca) contan co apoio de políticas de crecemento urbanístico rexionais coordinadas.<sup>113</sup> Para acadar o desenvolvemento de usos mixtos e maiores densidades (é dicir, non dependente do automóbil) en núcleos urbanos planificados será necesaria, con toda probabilidade, a selección e designación coordinada a escala rexional das zonas destinadas ao crecemento e das que non o están. Loxicamente, estes plans terían que estar integrados rexionalmente e coordinados coas decisións relativas a grandes investimentos en infraestruturas e transporte público.<sup>114</sup> Non obstante, nada do anterior parece probable coa actual estrutura de competencias local.<sup>115</sup>

Na actualidade, a combinación da suba dos prezos do petróleo e a cambiante demografía de mercado favorece exactamente este tipo de reforma en cuestións de planificación e zonificación.<sup>116</sup> Xa no contexto da actual caída dos mercados, os modelos residenciais de alta densidade e menor dependencia do automóbil parecen conservar mellor o seu valor ca aqueles que se localizan na periferia suburbana.<sup>117</sup> Igualmente, as promocións de vivendas comunicadas mediante transporte público ofrecen mellores resultados que as urbanizacións convencionais, que requiren un uso máis intensivo do automóbil.<sup>118</sup> Por primeira vez na historia deste país, os prezos de revenda das vivendas en complexos plurifamiliares están a evolucionar igual ou mellor ca os dos chalés unifamiliares nunha mesma rexión.<sup>119</sup> Segundo un informe, o mercado da vivenda pegada máis compacta e con pouco terreo sofre un déficit de oferta tal que, aínda que nos próximos 25 anos se constrúen unicamente promocións deste tipo nos EUA, o país seguiría tendo un exceso de casas unifamiliares cun terreo amplo.<sup>120</sup> Afortunadamente, este aumento da demanda de obras de maior densidade e menor dependencia do automóbil coincide coa necesidade de planificar un «desenvolvemento verde» sus-

tentable aberto ao tráfico, a bicicletas e a peóns nas nosas áreas metropolitanas.<sup>121</sup> No debate sobre políticas de xestión do crecemento, talvez pague a pena mencionar que unha construción de maior densidade non constitúe, en si mesma, a solución á necesidade de opcións de desenvolvemento máis ecolóxicas,<sup>122</sup> senón que simplemente achega a oportunidade de realizar unha planificación para logralo.<sup>123</sup> Aínda que só sexa por necesidade, é probable que co tempo aumenten as densidades no noso país mediante o recheo e redesenvolvemento tanto das áreas suburbanas máis recentes como das máis antigas, co fin de acomodar o futuro crecemento demográfico, unha tendencia que se verá favorecida pola suba dos prezos do petróleo.<sup>124</sup> Non obstante, a menos que a planificación e o deseño determinen o contrario, é de esperar que as nosas comunidades e rexións sigan sendo lugares dependentes do automóbil onde, como acontece en Los Ángeles (a área urbanizada máis densa dos EUA), os cidadáns vivirán en contornos de alta densidade dependentes do automóbil e afectados por unha planificación deficiente.<sup>125</sup> Se isto sucede, a vida en Norteamérica será, con toda certeza, máis pobre e planificarase en función dos elevados custos do petróleo e da conxestión do tráfico.<sup>126</sup> Pola súa banda, o modelo actual seguramente resultará tamén insustentable.<sup>127</sup> Se non se establece un marco xurisdiccional a escala rexional que fixe unha serie de obxectivos e normas sustentables para a zonificación e a planificación urbanística local, é de esperar que este sexa o panorama nas áreas metropolitanas estadounidenses dentro duns anos.<sup>128</sup>

## 5. POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN REXIONAL E O BENESTAR XERAL

Os beneficios potenciais das áreas urbanas máis compactas coñécense e discutíronse durante anos.<sup>129</sup> Estas áreas poden deseñarse, por exemplo, de tal maneira que consuman unha cantidade moito menor de recursos e enerxía, ofrezan infraestruturas e servizos públicos máis económicos e eficientes, especialmente no que atinxe a opcións de transporte público, e acomoden un amplo abano de tipos de vivenda, así como numerosas opcións de servizos comúns próximos abertos ás persoas, todo iso a unha escala humana que resulta imposible ou pouco práctica nunha paisaxe dispersa de baixa densidade.<sup>130</sup> Obviamente, esta é e foi sempre a perspectiva dos movementos de «Crecemento Intelixente» e «Novo Urbanismo» nos EUA.<sup>131</sup> Durante case unha xeración enteira, estes e outros grupos fomentaron este tipo de cambio no paradigma do actual desenvolvemento de dispersión rexional dominada polo automóbil. Non obstante, o certo é que os esforzos realizados ao longo destes anos rara vez produciron un efecto totalmente acorde con esta visión alternativa.<sup>132</sup>

Se ben é certo que os mencionados intentos de reforma incrementaron o nivel de concienciación pública con respecto á necesidade dun cambio na planificación do contorno construído, houbo contadas transformacións reais no paradigma de desenvolvemento do país.<sup>133</sup> Boa mostra diso é o dato de que ao redor dun 80 % dos proxectos de vivenda nova iniciados nos últimos anos foron de chalés unifamiliares que, ademais, son de maiores dimensións a pesar da redución do tamaño dos fogares.<sup>134</sup> Mesmo as promocións de Novo Urbanismo que chegaron a construírse adoitan ser proxectos illados de baixa densidade que poucas veces contan cun conxunto de usos mixtos abertos ás persoas e servizos comúns a escala humana nas proximidades, e que tenden a ser, en boa medida, cando non totalmente, dependentes do automóbil.<sup>135</sup> É máis, practicamente todas as formas de complexos plurifamiliares de alta densidade que se constrúen na actualidade neste país acostuman ser absolutamente dependentes do automóbil. Modelamos o contorno construído

estadounidense para que se adapte ao recordo e ás cada vez máis obsoletas preferencias dun século xa pasado.<sup>136</sup>

Con todo, o problema non radica na perspectiva do Novo Urbanismo que, como forma de estruturación de vivendas e estilos de vida, é cada vez máis compatible co cambiante mercado residencial deste país.<sup>137</sup> A cuestión é que estes proxectos de desenvolvemento ecolóxico son, en moitas ocasións, simplemente ilegais segundo os códigos de zonificación locais ou enfróntanse á forte e eficaz oposición dos SPAN próximos que dominan o proceso de planificación urbanística local.<sup>138</sup> O certo é que as cidades fan un labor excelente á hora de dar a «charla verde» e pésimo á hora de percorrer o «camiño verde» en canto atinxe á zonificación e a planificación urbanística local. Como sinala un recente informe, baixo o actual réxime local, os SPAN están en condicións de bloquear, case sempre, calquera cambio real ou reforma na zonificación: «Para resolver os problemas que se nos presentan, a zonificación debe reformarse polo menos dez veces máis rápido do que se está a facer actualmente, o cal, na miña opinión, acontecerá, por dicilo así, por enriba do cadáver dos SPAN. Non hai ningunha motivación nobre, nin sequera racional, na súa oposición ao crecemento intelixente. Mentres que no caso da construción convencional si hai algunha xustificación, no caso do crecemento racional trátase de medo ao cambio, prexuízo, obstinación e mentalidade de rabaño. Afrontar os próximos retos será enormemente difícil (poida que tanto como gañar a Segunda Guerra Mundial) e requirirá ata o último alento do vello espírito loitador americano. O SPAN encarna o espírito derrotista, que ameaza con afogar o país se non llo impedimos.»<sup>139</sup>

Algunhas cidades supostamente verdes, como Denver, en realidade están a reducir a densidade de barrios enteiros, incrementando así as súas emisións de GEI de exclusión como consecuencia dun uso máis frecuente do automóbil na rexión.<sup>140</sup> Así mesmo, é pouco habitual que os programas de zonificación locais utilicen o seu control sobre a orientación e o deseño das parcelas na regulamentación da construción para promover a enerxía solar ou calquera outra fonte de enerxía renovable.<sup>141</sup> Nalgunhas zonas, a instalación e explotación de aerogeradores e as súas instalacións auxiliares poden estar prohibidas pola zonificación local nunha comunidade enteira.<sup>142</sup> A propia rede eléctrica do país necesita unha modernización urxente, posto que resulta inadecuada para as necesidades das enerxías renovables debido, en parte, á oposición local do SPAN á ampliación ou substitución das infraestruturas. A realidade é que nalgunhas zonas do país se está a paralizar a implantación de enerxías limpas, como as turbinas eólicas, que representan un investimento de capital de centos de millóns de dólares, debido, en parte, á falta de capacidade da rede eléctrica.<sup>143</sup> Trátase dun problema nacional que, previsiblemente, irá a peor, xa que a inaxeitada rede eléctrica estadounidense poderíalle afectar de modo significativo ao investimento en tecnoloxías enerxéticas renovables (as enerxías eólica e solar producen actualmente menos dun 1 % da enerxía consumida neste país).<sup>144</sup>

É de esperar que a reforma dos programas locais de xestión do crecemento e planificación urbanística se centren cada vez máis na creación de posibles formas de marcos políticos de ámbito rexional e metropolitano co fin de abordar os problemas relativos ao desenvolvemento sustentable. Analicemos, por exemplo, o recente informe sobre políticas vinculadas ao cambio climático emitido pola Asociación Americana de Planificación, que algúns consideran defensora dos dereitos locais: o informe demanda unha nova lexislación federal e estatal para a creación de políticas, programas e normas, así como para a priorización de fondos destinados a mitigar as emisións de GEI e a promover un desenvolvemento de maior densidade, uso



mixto e menor dependencia do automóbil.<sup>145</sup> Se ben é certo que se trata dun informe preciso en canto aos cambios específicos nas competencias institucionais, a súa mensaxe fundamental é clara: «a coordinación rexional será necesaria para cumprir os esixentes obxectivos de redución das emisións de GEI, que non será posible mediante as accións acometidas por instancias ou comunidades individuais. Ademais, calquera acción que afecte os valores ou investimentos rexionais será máis eficaz se resulta de iniciativas e acordos tamén rexionais. Os programas e plans con visión rexional crean excelentes oportunidades para o peche de acordos de acción encamiñados a combater o cambio climático e establecer obxectivos en consonancia coa planificación coordinada para o desenvolvemento rexional e o investimento en infraestruturas. Os sistemas e organismos gobernamentais poden ser de gran valor para o desenvolvemento e execución de medidas integradas para a mitigación do cambio climático e a adaptación a el.»<sup>146</sup>

Parece claro que o avance cara a formas de desenvolvemento máis sustentables nas nosas áreas metropolitanas require nada menos que unha política de planificación urbanística rexional eficiente, coordinada e integrada. Neste sentido apuntan recentes informes da Brookings Institution<sup>147</sup>, o Instituto de Territorio Urbano<sup>148</sup>, Creceamento Intelixente en América<sup>149</sup> e outras organizacións, que destacan unha maior concienciación respecto ao feito de que a creación de áreas metropolitanas prósperas e sustentables demandará unha reforma da zonificación local e a creación de novos marcos de cooperación rexionais.<sup>150</sup>

Así pois, parece sensato avaliar os beneficios potenciais da concepción de novos marcos xurisdiccionais ou acordos de coordinación rexionais que deixen os detalles do planeamento e a zonificación urbanos baixo o control das institucións locais, pero que (as cousas como son) esixan que as decisións locais sexan acordos coas políticas e plans de creceamento sustentable rexionais. Quizais sexa o momento de impulsar outra proposta de Revolución Silenciosa no referente ao control sobre o uso do chan, semellante á que se propuxo neste país hai case 40 anos.<sup>151</sup> Xa se puxeron en práctica diversos modelos e hai moito que aprender da primeira xeración de «áreas de importancia crítica» e organismos de «planificación costeira» rexionais creados polos estados, así como das comisións consultivas de planificación rexional ou dos éxitos e fracasos dos institutos de transporte e os consellos de goberno rexionais.<sup>152</sup>

De feito, neste país existe unha tradición respectada, aínda que accidentada e talvez menosprezada, no tocante a planificación rexional, que se remonta á era do *New Deal*.<sup>153</sup> Pois ben, aínda que é certo que os norteamericanos tenden a opoñerlle resistencia ao rexionalismo no que atinxe á planificación urbanística, quizais a única idea que hoxe resulta máis desatinada que a da «planificación rexional» é a de que seremos capaces de enfrontarnos con seriedade aos nosos problemas de desenvolvemento urbano sen contar con acordos de goberno rexionais sensatos e sustentables.<sup>154</sup>

En todo caso, o control local sobre a planificación urbanística neste país nunca estivo libre da intervención estatal e federal. En efecto, só no ámbito federal, a lexislación prevalece, en maior ou menor medida, á zonificación local nunha serie de cuestións, entre as que se contan certos proxectos relacionados coa enerxía, vivendas para minusválidos, normas de montaxe de vivendas prefabricadas, usos relixiosos do chan e certos tipos de servizos de telecomunicacións.<sup>155</sup> No ámbito estatal, os tratados lexislativos de zonificación sobre a materia achegan unha longa lista de actividades e usos do chan ordenados alfabeticamente, que están sometidos ao control total ou parcial da lexislación estatal en determinados estados e



que van desde distintos tipos de vivendas alcanzables ata cemiterios, centros infantís, agricultura, vertedoiros, minaría, accesibilidade por estrada, escolas e servizos públicos.<sup>156</sup>

Seguramente se pode dicir que os gobernos estatal e federal foron tan fortes como crearon necesario, nun momento dado, para atallar o abuso dos controis de zonificación locais. Pode que niso radique o futuro da reforma do planeamento e a zonificación locais, e pode tamén que Janice Griffith tivese razón cando observaba, hai uns anos, que «no século XXI se producirá unha transformación das cidades e rexións periféricas a medida que a cidadanía responda aos retos políticos, económicos, igualitarios e ambientais formulados polo crecemento rápido e continuado ao que se enfrontarán moitas áreas metropolitanas.»<sup>157</sup> Outro informe recente alude a unha crecente «tormenta perfecta» de apoio neste país ao que podería ser exactamente este tipo de cambio na planificación urbanística.<sup>158</sup> O necesario aquí é un marco de desenvolvemento sustentable coordinado rexionalmente para a planificación urbanística local,<sup>159</sup> o cal non é, en absoluto, un asunto menor. Os problemas aos que nos enfrontamos son de alcance rexional, xeneralizados, graves e seguen empeorando.<sup>160</sup>

O novo acordo rexional ao que nos referimos non ten que sumir necesariamente aos promotores nun proceso de autorización legal máis longo, complexo e custoso do habitual. Antes o contrario, a reforma dos controis de competencias locais debería levar sempre consigo a creación de normas e procedementos máis transparentes co fin de garantir a aprobación das obras, especialmente nas áreas designadas de crecemento. Esta clase de reforma procedimental reduciuse, polo xeral, a unha promesa incumplida do Crecemento Intelixente.<sup>161</sup> Os construtores e outros integrantes dos círculos da construción aceptarán de bo grao a mencionada reforma, posto que boa parte (se non a maioría) das promocións previstas para os próximos anos poderían ser de recheo e de redesenvolvemento, isto é, obras impredecibles habitualmente entorpecidas por unha morea de atrasos, vistas xudiciais e novas demandas de natureza SPAN.<sup>162</sup>

Non hai dúbida de que este non é o foro apropiado para debater o conxunto de posibles obxectivos, políticas e normas de desenvolvemento sustentable para tal distribución de competencias, pero cabe polo menos mencionar que a literatura sobre o tema da planificación urbanística e o desenvolvemento sustentable é tan sorprendente como reflexiva, e vai en aumento tanto no noso país coma no resto do mundo.<sup>163</sup> As políticas rexionais deben achegarlle un marco de obxectivos, directrices e normas acordes co desenvolvemento sustentable ao proceso de toma de decisións rexional e local. Tal marco deberá, con todo, tratar de permitir certo grao de flexibilidade e innovación para as iniciativas, programas e experimentos locais, sempre conforme aos obxectivos fixados. A lexislación proposta recentemente en California constitúe un primeiro paso nesta dirección.<sup>164</sup> A devandita lexislación, que conta co apoio de moitos dos promotores e grupos ambientais do estado, condiciona os fondos estatais e federais para o transporte á aprobación de plans de desenvolvemento urbano rexionais para a adopción de estratexias de desenvolvemento de maior densidade e máis enfocadas ao transporte público.<sup>165</sup> As comisións de planificación rexional son responsables da revisión e da creación de plans de ámbito metropolitano para impulsar os obxectivos referentes ás emisións de GEI estatais e rexionais.<sup>166</sup>

Aínda que as normas de planificación e deseño urbanísticos para a ampliación das opcións de transporte público locais e rexionais, así como para a aplicación de preceptos e códigos de construción ecolóxicos son de vital importancia, hai outros asuntos asociados ao desenvolvemento sustentable igualmente transcendentais que poderían beneficiarse da aplicación

de políticas de xestión do crecemento coordinadas a escala rexional. Nos próximos anos cobrará maior significado a planificación de sistemas de enerxía alternativos, o transporte público intermodal, a seguridade alimentaria rexional, a subministración e tratamento da auga, as redes urbanas ecolóxicas de climatización, a reciclaxe e tratamento de residuos, o transporte de mercadorías rexional, o deseño de redes de parques e sumidoiros de carbono verdes, ou a preparación de soares para unha construción ecolóxica.<sup>167</sup> Todas as intervencións anteriores poderían beneficiarse en boa medida da prestación de apoio técnico, financiamento, planificación e obxectivos coordinados a escala rexional. Malia que haberá poucas solucións implantadas desde arriba que se axusten a todas as rexións urbanas, as áreas metropolitanas enfróntanse a problemas dunha envergadura que requirirá a transformación do noso mundo metropolitano ao longo da primeira metade deste século e é pouco probable que as comunidades illadas sexan quen de levala a cabo sen o apoio e a cooperación das súas rexións.<sup>168</sup>

A presenza dun contexto rexional evitará que espertemos dentro duns anos nun mundo de atoamentos de coches eléctricos insustentables, con vivendas dispersas alimentadas con enerxía solar tamén insustentables, unha infraestrutura de estradas e servizos colapsada, ou unha área metropolitana sen unha subministración dispoñible e alcanzable de auga potable, enerxía ou alimentos. Temos que elaborar unha política de xestión do crecemento que non afronte os futuros puntos clave do proceso a través de intervencións masivas e desesperadas concibidas ad hoc para situacións críticas. Dificilmente seremos ricos ou sensatos dabondo, nin contaremos coa cohesión social suficiente para que un enfoque destas características funcione.

Para establecer este novo marco rexional para as políticas de planificación urbanística e desenvolvemento ecolóxico sustentables será necesaria a elaboración de normas de aplicación nacionais e estatais. Claro está que para a posta en marcha do devandito marco xurisdiccional metropolitano son posibles diversos acordos institucionais, pero hase de ter en conta, reforzar, financiar e integrar a política habitual de pau e cenoria asociada ao financiamento de infraestruturas, transporte, planificación urbanística e outros programas de asistencia estatais e federais. Así mesmo, deberíanse tomar en consideración os modelos institucionais de ámbito federal máis directos en canto a acordos de aplicación rexionais ou estatais que actualmente abordan outras cuestións ambientais como a contaminación da auga ou a minaría de superficie. Parece que si se aprecia, polo menos, o principio dun espertar no noso país respecto á importancia desta empresa e á necesidade de concibir solucións rexionais para tales problemas metropolitanos.<sup>169</sup>

## 6. CONCLUSIÓN

A pesar do debate existente no noso país sobre a sustentabilidade e o desenvolvemento ecolóxico, viñémoslle dando continuidade a un paradigma de crecemento de baixa densidade e dependente do automóbil que está en clara disonancia coa realidade económica, enerxética e ambiental do século XXI.<sup>170</sup> A recente caída dos mercados económico e inmobiliario nos EUA podería ser para ben, na medida en que nos proporciona un alto para reflexionar sobre o crecemento futuro das nosas áreas metropolitanas. A dicir verdade, atopámonos en rumbo de colisión cunha crúa realidade e non parece haber respostas políticas doadas ou solucións tecnolóxicas factibles no horizonte próximo para os problemas de desenvolvemento sustentable deste país.<sup>171</sup>

A xestión pública da construción nos EUA ao longo da maior parte do século XX resultou ser un cúmulo de despropósitos.<sup>172</sup> Hipotecamos o futuro dos nosos fillos no deseño da nosa paisaxe e ignoramos as advertencias relativas á sustentabilidade das nosas áreas urbanas en favor do consumo e as comodidades a curto prazo. Hoxe en día, é preciso que o debate sobre a forma de xestionar as necesidades da construción se afaste do falso problema de idear políticas para apoiar e subvencionar preferencias individuais que levan consigo custos externos inmensos e insustentables. As nosas políticas de planificación urbanística neste século deben centrarse no trazado e aplicación de estratexias de crecemento que lles proporcionen aos habitantes deste país opcións de transporte e vivenda que sexan, ao mesmo tempo, sustentables e alcanzables.

A presenza de maiores densidades que se espera para as áreas metropolitanas estadounidenses nos próximos anos encerra o potencial necesario para afrontar moitos dos nosos problemas de desenvolvemento sustentable, pero as solucións soamente chegarán se este novo desenvolvemento obedece a unha política de deseño ecolóxica que proporcione opcións de vida libres de automóbiles e avaladas polo transporte público. As normas e políticas de planificación urbanísticas deberían orientar o crecemento novo cara a núcleos urbanos designados como intensivos dentro dunha rexión e con densidades que lles permitan a moitos (se non á maioría) dos seus residentes vivir, traballar, comprar e divertirse neles sen necesidade de utilizar o coche. A adopción e financiamento de políticas de crecemento para as áreas metropolitanas a través de acordos de goberno rexionais coordinados pode ser a nosa mellor aposta (ou quizais a única) para construír un futuro sustentable. Trátase dunha empresa colosal e pode que xa cheguemos tarde ao reto.<sup>173</sup>

## Notas

---

\* © 2008 Edward H. Ziegler

\*\* Este artigo está baseado na presentación do autor «Xestión do crecemento megapolitano e desenvolvemento local no século XXI» no congreso internacional *Antítese aparente: desenvolvemento local e globalización*, celebrado na Universidade de Trento (Italia) o 10 de outubro do 2008. O autor desexa expresar o seu agradecemento aos estudantes de dereito Alison Davis, Ben Larson e Katy Michaelis pola súa axuda na investigación e na edición do presente artigo.

1 DROEGE, P. 2006. *The Renewable City: A Comprehensive Guide to an Urban Revolution*. Londres: Wiley (131).

2 THE BROOKINGS INSTITUTION. 2008a. *Blueprint for American Prosperity*. Washington, DC: Brookings Institution. Dispoñible en <http://www.brookings.edu/projects/blueprint/publications.aspx>, 15-10-2008.

3 272 U.S. 365 (1926).

4 Véxase DROEGE, P. (ed.) 2008. *Urban Energy Transition: From Fossil Fuels to Renewable Power. Emphasizing the Need for a Regional Approach to Urban Sustainable Development Issues*. Amsterdam: Elsevier.

5 BROOKINGS INSTITUTION. 2008. *MetroPolicy: Shaping a New Partnership for a Metropolitan Nation* (4). Dispoñible en [http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/06\\_metropolicy/06\\_metropolicy\\_fullreport.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/06_metropolicy/06_metropolicy_fullreport.pdf)

6 *Id.* (6).

7 LANG, R. E. e A. C. Nelson. 2007. «The Next 100 Million», *Planning*, 01/2007 (4).

8 LANG, R. E. e A. C. Nelson. 2007. «America 2040: The Rise of the Megapolitans», *Planning*, 01/2007 (7) («As áreas megapolitanas representan unha concentración mesmo maior da riqueza e a capacidade produtiva do país. As dez grandes áreas metropolitanas máis opulentas corresponden ás megápoles, igual que a maior parte dos grandes aeroportos e portos. As megápoles constitúen zonas clave a través das cales os EUA se integran na economía global. A proba é que resulta practicamente imposible voar ao estranxeiro sen facer antes escala nun aeroporto megapolitano.» [N. da T.]).

9 Véxase, p. ex., BARNETT, J. (ed.). 2007. *Smart Growth in a Changing World*. Washington, DC: American Planning Association.

- 10 Végase p. ex., PORTNEY K. E. 2003. *Taking Sustainable Cities Seriously: Economic Development, the Environment, and Quality of Life in American Cities*. Cambridge, MA: The MIT Press; SILBERSTEIN, J. e C. Maser. 2000. *Land-use Planning for Sustainable Development*. Boca Ratón, FL: CRC Press LLC; TAMAGAWA, H. (ed.). 2006. *Sustainable Cities: Japanese Perspectives on Physical and Social Structures*. Tokio: United Nations University Press.
- 11 Végase p. ex., BARNETT, J. (ed.) (2007), *supra* nota 9; DROEGE, P. (2006), *supra* nota 1; EWING, R. et al. 2008. *Growing Cooler: The Evidence on Urban Development and Climate Change*. Washington DC: Urban Land Institute. Végase tamén CHEEVER, F. et al. 2006. «What Will it Take for a Really Green Denver?», *Denver Post*, 30/06/2006. Dispoñible en [http://www.denverpost.com/perspective/ci\\_4104578](http://www.denverpost.com/perspective/ci_4104578) «Un desenvolvemento de alta densidade ben planificado pode crear un rico tecido de usos mixtos, un amplo abano de opcións de transporte para todas as idades e un alto valor das vivendas. Seremos máis felices, máis sans, máis ricos, máis eficaces e máis ecolóxicos se hai máis persoas por quilómetro cadrado.» [N. da T.].
- 12 O termo alude á oposición que xera en determinados cidadáns a instalación na súa contorna inmediata de certos dispositivos ou actividades potencialmente perigosas ou molestas. A expresión empregada en inglés é «NIMBY» (literalmente, «non no meu patio traseiro») [N. da T.].
- 13 Végase p. ex., BEATLEY, T. 1999. *Green Urbanism: Learning from European Cities*. Washington DC: Island Press (3-4); DROEGE, P. (ed.) 2008. *Urban Energy Transition: From Fossil Fuels to Renewable Power*. Amsterdam: Elsevier; ZIEGLER, E. H. 2008a. «China's Satellite Cities, Regional Growth, and Sustainable Development - Urban Planning, Energy, and the Automobile», M. Keiner (ed.). *Sustainable Urban Development in China: Wishful Thinking or Reality?* Münster: Monsenstein and Vannerdat (51); MOGGE, J. 2008. «Masdar City: Test Site for Living Without Cars», Q. Planet, 07/2008 (4); NORMILE, D. 2008. «China's Living Laboratory in Urbanization», *Science*, vol. 319 (740); PEIRCE, N. 2007. «Plan or Be Engulfed: Harsh Lesson for World Cities», *Nation's Cities Weekly*, 06/08/2007 (2); ZIEGLER, E. H. 2006a. «Developing Greener Cities in China», *Urban Land*, 02/2006 (48).
- 14 BARNETT, J. (ed.) (2007), *supra* nota 9 (33): «Ademais das súas consecuencias ambientais, o uso do chan de forma dispersa ten un profundo impacto económico, que pode ocasionar dificultades para a sustentabilidade da competitividade estadounidense nas próximas décadas. Os apuros que atravesa a economía norteamericana maniféstanse de diversas maneiras, que van desde a estreiteza de orzamentos municipais e familiares ata a redución da produtividade dos traballadores.» [N. da T.].
- 15 Végase BROOKINGS INSTITUTION (2008), *supra* nota 5; CALTHORPE, P. e W. Fulton. 2001. *The Regional City*. Washington DC: Island Press; BARNETT, J. (ed.) (2007), *supra* nota 9: «A dispersión imponlles custos moi elevados ás comunidades, mentres que os controis locais sobre o crecemento resultan pouco eficaces á hora de paliar os seus inconvenientes. Así as cousas, a ausencia dunha coordinación rexional do crecemento pode resultar prexudicial para unha comunidade e para os seus barrios, ao tempo que tal desleixo incrementa a dispersión no conxunto da rexión.» [N. da T.]. Végase tamén JACKSON, K. J. 2003. «The Need for Regional Management of Growth: Boulder, Colorado as a Case Study», *Journal of Urban Law*, vol. 37 (299, 317): «Algúns defensores da regulamentación rexional manteñen que o actual sistema de regulamentación local "conduce a unha traxedia dos comúns no seo dunha área metropolitana". Tendo en conta que os controis locais teñen vixencia nunha única xurisdición, foméntase a dispersión "ao obrigarse os promotores a poñer a mira en espazos verdes cada vez máis afastados do núcleo urbano". No exemplo de Boulder (Colorado), os esforzos da cidade por restrinxir o desenvolvemento co fin de prever a dispersión dentro dos seus límites urbanos fixo que as comunidades veciñas se afanen por atraer o devandito desenvolvemento, fomentando así a dispersión no conxunto da rexión.» [N. da T.].
- 16 FLORIDA, R. 2008. «The Rise of the Mega-Region», *Wall Street Journal*, 12/04/2008 (A8) [N. da T.]. Végase tamén ZIEGLER, E. H. 2008b. «American Cities, Urban Collapse, and Environmental Doom», *Planning & Environmental Law*, vol. 60 (7, 9): «A planificación urbanística hoxe en día non é xa un asunto puramente local, senón máis ben un conflito legal-estrutural de competencias proporcional á magnitude dos problemas rexionais e globais que haxa que abordar en cada caso. Por un ou outro motivo, aos gobernos locais dáselles estupendamente dar discursos sobre este tema, pero fatal poñelos en práctica. Por iso, o seu liderado nesta materia debe someterse ás políticas de desenvolvemento ecolóxico nacionais e estatais.» [N. da T.].
- 17 Végase EWING, R. et al., (2008), *supra* nota 11. Végase tamén ZIEGLER, E. H. (2008b), *supra* nota 16 (8): «Un desenvolvemento de maior densidade e menos dependente do automóbil non só é ecolóxico, senón que resulta a cada paso máis adecuado desde o punto de vista económico, tendo en conta que neste século camiñamos cara á construción dun futuro sustentable, e ademais, dará lugar á creación de cidades norteamericanas de categoría mundial. Afortunadamente, o sector do mercado inmobiliario residencial que crece a maior velocidade é, precisamente, o das promocións de maior densidade, uso mixto e menor dependencia do automóbil. Non cabe dúbida de que o descenso da dispersión incrementa as opcións privadas con respecto a estilo de vida, gastos e transporte, opcións que as autoridades deben facilitar e nunca limitar. Por outra banda, o mencionado descenso debe ir da man da adopción de políticas que reflectan os custos humanos, ambientais e enerxéticos reais da dispersión» [N. da T.].
- 18 Végase, en xeral, CALTHORPE, P. 1995. *The Next American Metropolis: Ecology, Community and the American Dream*. Princeton, NJ: Princeton Architectural Press (9); DUANY, A. et al. 2000. *Suburban Nation: The Rise of Sprawl and the Decline of the American Dream*. Nova York, NY: North Point Press (4); FISHMAN, R. 1987. *Bourgeois Utopias: The Rise and Fall of Suburbia*. Nova York, NY: Basic Books (16-17); GARREAU, J. 1991. *Edge City: Life on the New Frontier*. Nova York, NY: Anchor; KUNSTLER, J. 1993. *The Geography of Nowhere: The Rise and Decline of America's Man-Made Landscape*. Nova York, NY: Simon & Schuster (10); BURCHELL, R. W. 1999. «The Evolution of the Sprawl Debate in the United States», *Hastings Westh-Northwest Journal of Environmental Law and Policy*, vol. 5, n.º 2 (137); GALLAGHER, P. 2001. «The Environmental, Social and Cultural Impacts of Sprawl», *Journal of Natural Resources and Environment*, vol. 5 (219); LEWYN, M. 2000. «Suburban Sprawl: Not Just an Environmental Issue», *Marquette Law Review*, vol. 84 (301); ORTIZ, F. 2002. «Biodiversity, the City and Sprawl», *Boston University Law Review*, vol. 82, n.º 1 (145).
- 19 Végase EUROPEAN SPATIAL PLANNING - ADAPTING TO CLIMATE EVENTS. 2007. *Planning in a Changing Climate: The Strategy* (1). Dispoñible en <http://www.espace-project.org/part1/publications/SPACE%20Stategy%20Final.pdf>; VICTOR, D. G. 2004. *Climate Change: Debating America's Policy Options*. Nova York, NY: Council of Foreign Relations (1).
- 20 Végase ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. 2007. *Annual Energy Review 2007* (9). Dispoñible en <http://www.eia.doe.gov/emeu/aer/pdf/aer.pdf>; PODOBNIK, B. 2006. *Global Energy Shifts: Fostering Sustainability in a Turbulent Age*. Filadelfia, PA: Temple University Press.

- 21 BARNETT, J. (ed.) (2007), *supra* nota 9 (25-27): «Un efecto secundario inevitable do consumo de combustibles fósiles derivado da crecente dependencia do automóbil son as emisións de dióxido de carbono, un potente gas de efecto invernadoiro. Segundo datos dos departamentos de transporte e enerxía federais, o transporte nos EUA orixina máis de 450 millóns de toneladas métricas de dióxido de carbono ao ano, o que supón ao redor dun terzo do total das emisións de carbono no país. O devandito total aumenta a unha taxa media aproximada do 1 % anual, mentres que as fontes de emisión relacionadas co transporte medran arredor dun 20 % máis rápido ca o total. Ademais, as emisións de carbono per cápita nos EUA ascenden case ao dobre que en Europa.» [N. da T.].
- «Aínda que os avances en tecnoloxías relacionadas cos vehículos e os combustibles poden ser de utilidade, a planificación do uso do chan e do transporte encamiñada a reducir a demanda de vehículos resulta fundamental, especialmente á vista do crecemento demográfico, para a consecución destes obxectivos.» FRANK, L. *et al.* 2007, «The Urban Form and Climate Change Gamble», *Planning*, 08-09/2007 (18-19) [N. da T.].
- 22 *Id.*
- 23 ZIEGLER, E. H. (2008b), *supra* nota 16.
- 24 *Id.*
- 25 EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11 (21); BARNETT, J. (ed.) (2007), *supra* nota 9 (22): «Existen unha serie de preocupantes tendencias adicionais asociadas ao aumento no uso de vehículos durante as últimas décadas e todas elas apuntan a unha menor eficiencia nos modelos de desprazamento. Entre elas atópase un incremento na lonxitude media dos desprazamentos, un aumento no número de desprazamentos mediante vehículos realizados por persoa e por fogar anualmente, un descenso en todas as modalidades de desprazamento a excepción do uso do coche por un único ocupante, e unha diminución do número medio de pasaxeiros por vehículo.» [N. da T.].
- 26 EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11 (23).
- 27 ROBERTS, P. 2004. *The End of Oil: On the Edge of a Perilous New World*. Nova York, NY: Houghton Mifflin.
- 28 EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11 (17); ZIEGLER, E. H. 2006b. «China's Cities, Globalization, and Sustainable Development: Comparative Thoughts on Urban Planning, Energy, and Environmental Policy», *Washington University Global Studies Law Review*, vol. 5 (295-313).
- 29 OFFICE OF HIGHWAY POLICY INFORMATION, U.S. DEPARTMENT OF TRANSPORTATION. 2000. *Our Nation's Highways* (11). Dispoñible en [http://www.fhwa.dot.gov/ohim/onh00/our\\_ntns\\_hwys.pdf](http://www.fhwa.dot.gov/ohim/onh00/our_ntns_hwys.pdf); ZIEGLER, E. H. (2006), *supra* nota 28 (307-08); DROEGE, P. (2006), *supra* nota 1 (61): «As cidades desempeñan un papel fundamental no consumo de combustibles fósiles e, ao mesmo tempo, teñen unha capacidade considerable para introducir importantes cambios nas políticas enerxéticas. De aí que o cambio climático garde unha estreita relación coas accións locais das comunidades urbanas e co modo en que constrúen e xestionan as súas infraestruturas, instalacións e contornos urbanos, así como co consumo que realizan e o tratamento dos residuos que xeran. Así mesmo, debido á súa natureza creada de forma colectiva e xestionada en profundidade, as cidades son tamén o elemento máis sensible da economía nacional e global. Por iso é esencial que as comunidades urbanas estean preparadas para os cambios que levarán consigo estes impactos ambientais globais e que sexan conscientes do seu poder e responsabilidade en canto á súa preparación para un cambio descontinuo, así como para desacelear e, en última instancia, deter o avance da deterioración ambiental global provocada polos combustibles fósiles.» [N. da T.].
- 30 AMERICAN SOCIETY OF CIVIL ENGINEERS. 2003. *Report Card for America's Infrastructure 2003 Progress Report: An Update to the 2001 Report Card* (7). Dispoñible en <http://www.asce.org/reportcard/pdf/fullreport03.pdf>.
- 31 KATZ, B. *et al.* 2008. «America's Infrastructure: Ramping Up or Crashing Down», *Conference Report*, n.º 21 (1). Dispoñible en [http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2008/01\\_infrastructure\\_katz\\_puentes/01\\_infrastructure\\_katz\\_puentes.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2008/01_infrastructure_katz_puentes/01_infrastructure_katz_puentes.pdf); CONKEY, C. *et al.* 2007. «Bridge Collapse Could Spur Infrastructure Fixes», *Wall Street Journal*, 03/08/2007 (B1). Dispoñible en [http://online.wsj.com/article/SB118609911628386782.html?mod=hpp\\_us\\_whats\\_news](http://online.wsj.com/article/SB118609911628386782.html?mod=hpp_us_whats_news).
- 32 DROEGE, P. (ed.) (2008), *supra* nota 13 (215).
- 33 PUENTES, R. 2008. *A Bridge to Somewhere: Rethinking American Transportation for the 21<sup>st</sup> Century*. Dispoñible en [http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/06\\_transportation\\_puentes/06\\_transportation\\_puentes\\_report.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/06_transportation_puentes/06_transportation_puentes_report.pdf).
- 34 Véxase WILGOREN, J. 2002. «Detroit Urban Renewal Without the Renewal», *New York Times*, 07/07/2002 (A10). Dispoñible en <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9F05E6DF1F31F934A35754C0A9649C8B63>.
- 35 Véxase OVERBERG, P. 2008. «Top 75 Cities Ranked by Population in USA», *USA Today*, 10/07/2008 (2 A) Dispoñible en [http://www.usatoday.com/printedition/news/20080710/a\\_cencitylist10.art.htm](http://www.usatoday.com/printedition/news/20080710/a_cencitylist10.art.htm).
- 36 MOE, R. 1996. «The National Trust for Historic Preservation», discurso presentado en *Growing Smarter Fighting Sprawl and Restoring Community in America*, 20/11/1996, Concello do Valle de San Joaquín, Fresno (California). Transcrición dispoñible en [http://www.smartgrowth.org/library/Richard\\_Moe.html](http://www.smartgrowth.org/library/Richard_Moe.html).
- 37 FEDERAL HIGHWAY ADMINISTRATION. 1997. *Highway Statistics Summary to 1995*, táboas Fi200, Fi201. Dispoñible en <http://www.fhwa.dot.gov/ohim/summary95/section5.html>; U.S. DEPARTMENT OF TRANSPORTATION. 2008. *Fatality Analysis Reporting System General Estimates System: 2006 Data Summary* (5). Dispoñible en <http://www-nrd.nhtsa.dot.gov/pubs/2006%20DATA%20Summary.pdf>; NATIONAL HIGHWAY TRAFFIC SAFETY ADMINISTRATION. 2008. *Traffic Safety Facts: 2007 Traffic Safety Annual Assessment - Highlights*. Dispoñible en <http://www-nrd.nhtsa.dot.gov/Pubs/811017.pdf>; ZIEGLER, E. H. (2008a), *supra* nota 13; FEDERAL ANALYSIS REPORTING SYSTEM (s.d.). *Encyclopedia, National Statistics: Table Updated with 2006 Final Data and 2007 Annual Data*. Dispoñible en <http://www-fars.nhtsa.dot.gov/main/index.aspx>.
- 38 BARNETT, J. (ed.) (2007), *supra* nota 9.
- 39 *Id.*
- 40 *Id.*; DROEGE, P. (2006), *supra* nota 1 (61).
- 41 Véxase TEDESCHI, B. 2003. «Cyber Scout: Monitoring Traffic», *New York Times*, 20/07/2003.

- 42 BARNETT, J. (ed.) (2007), *supra* nota 9.
- 43 ROBERTS, P. (2004), *supra* nota 27.
- 44 Véxase MINCZESKI, P. et al. 2008. «Tighter Spigots», *Wall Street Journal*, 03/01/2008 (A7).
- 45 BARNETT, J. (ed.) (2007), *supra* nota 9.
- 46 FELMY, J. (Economista Xefe do Instituto Americano do Petróleo). 2006. *Observacións ante a Asociación Estadounidense de Enerxía*, 17/01/2006. Transcrición dispoñible en <http://www.api.org/Newsroom/testimony/state-of-industry.cfm>.
- 47 Véxase PODOBNIK, B. (2006), *supra* nota 20; SMIL, V. 2003. *Energy at the Crossroads: Global Perspectives and Uncertainties*. Cambridge, MA: MIT Press; véxase tamén ZIEGLER, E. H. (2008b), *supra* nota 16 (8): «O economista Rudiger Dornbusch sinalou unha vez o seguinte: "A crise tarda moito máis tempo en chegar do que parece e despois prodúcese moito máis rápido do que se cre". Cada vez son máis os que se suman á idea de que a observación de Dornbusch pode resultar especialmente acertada en relación coas consecuencias da suba dos prezos do petróleo neste país. Talvez haxa unha lección oculta detrás da noticia de que os elevados prezos da enerxía neste ano deron lugar a revoltas urbanas en seis países de todo o mundo. Os xuros, a inflación, os investimentos estranxeiros, a debilidade do dólar e os fortes furacáns son variables que poderían acelerar o impacto da devandita suba de prezos neste país e provocar a chegada desta situación máis ben cedo ca tarde.» [N. da T.].
- 48 Véxase CUMMINS, C. 2006. «As Fuel Prices Soar, A Country Unravels», *Wall Street Journal*, 18-19/11/2006. Dispoñible en <http://online.wsj.com/article/SB116382622763227277.html>.
- 49 Véxase BERMAN, M. 2006. *Dark Ages America: The Final Phase of Empire*. Nova York, NY: W.W. Norton & Co.; ROBERTS, P. (2004), *supra* nota 27.
- 50 Véxase ZIEGLER, E. H. 2003. «Urban Sprawl, Growth Management and Sustainable Development in the United States: Thoughts on the Sentimental Quest for a New Middle Landscape», *Virginia Journal of Social Policy and the Law*, vol. 11, (26).
- 51 Véxase id.
- 52 Véxase id.; JACKSON, K. J. (2003), *supra* nota 15.
- 53 Véxase *Trumbull Falls, LLC contra a Comisión de Plan e Zonificación da Cidade de Trumbull*, 902 A.2d 706, 714-15 (Tribunal de Apelación de Connecticut, 2006).
- 54 Véxase CALTHORPE, P. e W. Fulton (2001), *supra* nota 15; DUANY, A. et al. (2000), *supra* nota 18.
- 55 DUANY, A. et al. (2000), *supra* nota 18 (139) [N. da T.].
- 56 BABCOCK, R. 1983. «The Egregious Invalidity of the Exclusive Single-Family Zone», *Land Use Law & Zoning Digest*, 07/1983 (4); DOWNS, A. 1995. *New Visions for Metropolitan America*. Washington D. C.: The Brookings Institution; FREILICH, R. H. 2000. *From Sprawl to Smart Growth: Successful Legal, Planning, and Environmental Systems*. Chicago, IL: American Bar Association.
- 57 Véxase ZIEGLER, E. H. (2003), *supra* nota 50.
- 58 Véxase id.
- 59 KUNSTLER, J. H. (1996). *Home from Nowhere*. Nova York, NY: Simon & Schuster (112): «Así, os habitantes da periferia abrazan o SPAN (Sí, Pero Aquí Non) e o CANCÁN (non Construír Absolutamente Nada Cerca de Absolutamente Ninguén). Se teñen éxito co SPAN, utilizan o goberno local para torturar os promotores (é dicir, aqueles que xeran crecemento) cun galimatías burocrático tras outro, de tal maneira que só un masoquista titulado solicitaría algún tipo de construción nese lugar. Finalmente, este crecemento non desexado dá o salto a terreos rurais máis distantes, libres e baratos (controlados por políticos fementos de impostos), de maneira que os novos habitantes da zona residencial que se desprazan a diario obstrúen, con todo, as estradas SPAN para chegar ao centro comercial da cidade SPAN.» [N. da T.].
- 60 Véxase KUNSTLER, J. H. (1996), *supra* nota 59; PORTER, D. R. 1999 «Reinventing Growth Management for the 21<sup>st</sup> Century», *William and Mary Environmental Law and Policy Review*, vol. 23 (705).
- 61 Véxase SELMI, D. P. e E. H. Ziegler. 2008 (3.<sup>a</sup> ed.). *Land Use Regulation: Cases and Materials*. Gaithersburg, MD: Aspen Publishers (57-59); JACKSON, K. J. (2003), *supra* nota 15; ZIEGLER, E. H. (2003), *supra* nota 50.
- 62 Véxase WHORISKEY, P. 2003. «Density Limits Only Add to Sprawl», *Washington Post*, 09/03/2003 (A01).
- 63 SILVER, D. 2003 «New Greens Focus Growth, not Fight it», *Growth / No Growth*, 03/2003.
- 64 Id.
- 65 GEDDES, R. 1997. «Metropolis Unbound: The Sprawling American City and the Search for Alternatives», *The American Prospect*, 11-12/1997 (40).
- 66 Véxase ZIEGLER, E. H. (2006a), *supra* nota 13 (8).
- 67 Véxase LANG, R. E. e A. C. Nelson (2007), *supra* nota 7; LANG, R. E. e A. C. Nelson (2007), *supra* nota 8.
- 68 Id.
- 69 Véxase ZIEGLER, E. H. (2006b), *supra* nota 28; véxase tamén EWING, R. et al. (2008), *supra* nota 11 (33): (citas omitidas): «Un artigo publicado recentemente no *Journal of the American Planning Association* comezaba coas seguintes palabras: "Máis da metade do contorno construído estadounidense que vexamos no ano 2025 non existía no 2000, o cal supón para os responsables da planificación unha oportunidade sen precedentes para remodelar a paisaxe". Entre 2005 e 2050, o número de unidades residenciais de todo tipo pode aumentar de 124 a 176 millóns, o que representa un incremento total de 52 millóns. Ademais, cada década substitúese arredor dun 6 % do stock de vivenda da década anterior, do cal uns dous terzos se constrúen sobre as mesmas parcelas e un terzo corresponde a novas unidades construídas noutros soares como consecuencia de cambios de uso do chan (é o caso, por exemplo, dun centro comercial que substitúe antigas vivendas, as cales se volven construír noutro lugar). Calculando o efecto acumulado, é posible que sexa necesario substituír completamente uns 37 millóns de vivendas mediante procesos de cambio de uso entre 2005 e 2050. Así, a suma de unidades residenciais novas e substituídas podería ascender a 89 millóns entre 2005 e 2050, é dicir, máis do 70 % do stock existente no 2005.» [N. da T.].



- 70 LANG, R. E. e A. C. Nelson (2007), *supra* nota 7; LANG, R. E. e A. C. Nelson (2007), *supra* nota 8.
- 71 OFFICE OF HIGHWAY POLICY INFORMATION, U.S. DEPARTMENT OF TRANSPORTATION (2000), *supra* nota 29 (10).
- 72 Véxase ZIEGLER, E. H. (2003), *supra* nota 50.
- 73 A restrición de densidade dunha unidade residencial por cada 14 hectáreas de terreo dáse nalgunhas áreas suburbanas en desenvolvemento. Por exemplo, o Condado de Boulder, en Colorado, impón a devandita restrición nas súas zonas agrícolas, algunhas das cales se atopan en plena traxectoria do desenvolvemento suburbano do noroeste de Denver. Véxase BOULDER COUNTY. 2007. *Zoning, Boulder County Land Use Code*, art. 4, § 4-100. Dispoñible en [http://www.bouldercounty.org/lu/lucode/pdf/Boulder\\_County\\_Land\\_Use\\_Code\\_Article\\_4.pdf](http://www.bouldercounty.org/lu/lucode/pdf/Boulder_County_Land_Use_Code_Article_4.pdf).
- 74 Véxase ZIEGLER, E. H. 2008c. *Rathkopf's The Law of Zoning and Planning*, vol. 1, §6:14 (6-22). Hyderabad: Thomson Reuters.
- 75 Véxase FRANK, L. D. *et al.* 2007. «The Urban Form and Climate Change Gamble: How Transportation and Land Development Affect Greenhouse Gas Emissions», *Planning*, 08-09/2007 (18-19); LANGDON, P. 2008a. «New Urbanists Step Up Their Progress Toward "Green" Design», *New Urban News*, 01-02/2008 (1, 4-7); LANGDON, P. 2007a. «LEED Aims to Set First National Standard for Neighborhood Design», *New Urban News*, 09/2007 (1); MILLARD-BALL, A. 2007. «Pollution Solutions: Reducing Emissions in Your Own City is an Important First Step in Helping the Globe», *Planning*, 08-09/2007 (10); PEIRCE, N. 2007, *supra* nota 13; Salzman, R. 2007. «Greenhouse Gurus: A Conversation with Two Experts on the Topic of the Day», *Planning*, 08-09/2007 (24); STEUTEVILLE, R. 2008a. «Commentary: Many Reasons to Go Green», *New Urban News*, 01-02/2008 (2).
- 76 Véxase SELMI, D. P. e Edward H. Ziegler (2008), *supra* nota 61; STEUTEVILLE, R. 2008b. «Cool Spots, Bright Idea», *Planning*, vol. 1, 01-02/2008 (3-4); ZIEGLER, E. H. (2006), *supra* nota 13.
- 77 Véxase ZIEGLER, E. H. (2006a), *supra* nota 13.
- 78 Véxase DROEGE, P. (2006), *supra* nota 1; EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11; NEW URBAN NEWS. 2005. «Urbanism Holds Promise for Reducing Energy Use», *New Urban News*, 07-08/2005 (3).
- 79 Véxase STEUTEVILLE, R. 2008. «Cutting CO2 by Keeping the Car Culture», *New Urban News*, 07-08/2008 (1); ZIEGLER, E. H. (2003), *supra* nota 50.
- 80 Véxase OVERBERG, P. (2008), *supra* nota 35.
- 81 Véxase *id.*
- 82 Véxase ZIEGLER, E. H. (2006a), *supra* nota 13; NATIONAL ASSOCIATION OF HOME BUILDERS. 2007. *Annual Housing Starts (1978-2007)*. Dispoñible en <http://www.nahb.org/generic.aspx?genericContentID=554>, 28-10-2008.
- 83 Véxase SELMI, D. P. e Edward H. Ziegler (2008), *supra* nota 60.
- 84 Véxase GARREAU, J. (1991), *supra* nota 18; LANGDON, P. 2008b. «Economic Turmoil Alters Development Landscape», *New Urban News*, 10-11/2008 (1); LEGAL TIMES. 2008. «Real Estate: A Special Report», *Legal Times*, 27/10/2008 (20).
- 85 Véxase RYBCZYNSKI, W. 1995. *City Life*. Nova York, NY: Touchstone; LANGDON, P. 2007b. «Capital Region Rail Stations are Fast Becoming Mixed-use Hubs», *New Urban News*, 07-08/2007 (1); PEDERSON, M. C. 2004. «Cities in the Digital Age: City Scholar Joel Kotkin Argues Against the Idea of an Urban Revitalization Panacea», *The Metropolis Magazine*, 01/2004. Dispoñible en <http://www.metropolismag.com/cda/story.php?artid=120>.
- 86 Véxase EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11.
- 87 Véxase *id.*; DOOLEY, T. 2002. «Downtown Living Remains Strong: Fueled by Childless Households, In-town Homes Prosper», *Realtor*, 01/11/2002. Dispoñible en <http://www.realtor.org/archives/indwatch200211252>.
- 88 Véxase EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11; GROWTH / NO GROWTH. 2008. «Energy Costs Forcing U.S. Lifestyle Changes», *Growth / No Growth*, 08/2008 (1); LANGDON, P. e R. Steuteville. 2007. «So Far, New Urban Projects Weather Downturn Better», *New Urban News*, 10-11/2007 (1).
- 89 Véxase GROWTH / NO GROWTH. 2008. «Energy Costs Push Families Back to Cities», *Growth / No Growth*, 07/2008 (1).
- 90 Véxase *id.*; LANGDON, P. 2005. «Density is Hot, Freeways are Not, in the New Los Angeles», *New Urban News*, 07-08/2005 (2).
- 91 Véxase LANGDON, P. (2005), *supra* nota 90; GROWTH / NO GROWTH (2008), *supra* nota 88; LANGDON, P. e R. Steuteville (2007), *supra* nota 87.
- 92 PEDERSON, M. C. (2004), *supra* nota 85.
- 93 Véxase CAMPOY, A. 2008. «With Gas Over \$4, Cities Explore Whether It's Smart to Be Dense», *Wall Street Journal*, 07/07/2008 (A1); LANGDON, P. e R. Steuteville (2007), *supra* nota 88; NEW URBAN NEWS (2005), *supra* nota 78.
- 94 Véxase GIULIANO, G. 2005. «The Weakening Transportation- Land Use Connection», *Access*, vol. 6 (3); O'TOOLE, R. 2003. *Vanishing Automobile Update No. 43: Rail Transit Won't Reduce Congestion*, 30/09/2003. Dispoñible en <http://ti.org/vaupdate43.html>.
- 95 Véxase BARNETT, J. (ed.) (2007), *supra* nota 9 (51-55); HINSHAW, M. 2007. *True Urbanism: Living in and near the Urban Center*. Chicago, IL: APA Planners Press; BODDY, T. 2005. «Insight: Vancouverism vs. Lower Manhattanism: Shaping the High Density City», *ArchNewsNow*, 20/09/2005. Dispoñible en <http://archnewsnow.com/features/Feature177.htm>; GRIMM, J. 2006. «New Urbanism or Same Old Sprawl?», *Santa Fe New Mexican*, 25/05/2006. Dispoñible en [http://www.freewmexican.com/story\\_print.php?storyid=44093](http://www.freewmexican.com/story_print.php?storyid=44093).
- 96 Véxase PUENTES, R. 2008, *supra* nota 33. «A creación de maiores densidades en zonas xa construídas facilitando transportes rápidos non pode supoñer custos adicionais en infraestruturas nin custos de entre 25 000 e 50 000 dólares por hectárea. O diñeiro aforrado ao non investir en infraestruturas na periferia metropolitana pode compensar de sobra o investimento en transportes rápidos.» [N. da T.]. BARNETT, J. (ed.) (2007), *supra* nota 9 (59).

- 97 Véxase LANGDON, P. (2008a) e (2007a), *supra* nota 75; OTOOLE, R. 2008. «Form Coalitions to Fight “Coercive Land-Use Planning”», *Growth / No Growth*, 06/2008 (1); GROWTH / NO GROWTH. 2008b. «Streetcar Plans Growing Across U.S.», *Growth / No Growth*, 09/2008 (1); CAMPOY, A. (2008), *supra* nota 92.
- 98 Véxase HINSHAW, M. (2007), *supra* nota 95; BODDY, T. (2005), *supra* nota 95; LANGDON, P. (2007b), *supra* nota 85; EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11 (153): «Dous renomados investigadores en planificación formularon recentemente a seguintes pregunta: “¿Que reduce máis os desprazamentos mediante vehículos: o equilibrio traballo/vivenda ou a mestura comercio/vivenda?”. A resposta (sorprendente, tendo en conta que os desprazamentos ao traballo representan menos dun 20 % do total de viaxes, foi a primeira. Na maior parte das áreas metropolitanas, o custo da vivenda cae co aumento da distancia aos centros de traballo e a outros destinos desexados, mentres que o custo do transporte aumenta. A falta de vivendas alcanzables, a xente vese obrigada a usar o coche ata que conseguen unha hipoteca ou ben a vivir en condicións precarias, e tamén teñen que utilizar o coche para atopar un colexio decente para os seus fillos. Agora ben, coa suba do prezo da gasolina, a correlación económica entre desprazamentos máis longos e vivendas máis baratas está a cambiar, de maneira que o potencial aforro que supón vivir nunha situación cómoda e con boas opcións de transporte desempeña un papel cada vez máis significativo na elección dunha casa alcanzable.» [N. da T.].
- 99 Véxase GROWTH / NO GROWTH. 2007. «Boston To Adopt Green Standards For Private Buildings», *Growth / No Growth*, 01/2007 (1); CAMPOY, A. (2008), *supra* nota 93; HERRICK, T. 2006. «Why Some Cities Think Developing at Rail Stops is a Mighty Good Road», *Wall Street Journal*, 06/12/2006 (B1).
- 100 Véxase BEATLEY, T. (1999), *supra* nota 12 (63): «Temos moito que aprender destas cidades europeas en canto a deseño e construción de novos distritos residenciais, así como no que atinxe a escalas máis amplas de planificación de comunidades e rexións. Nos novos distritos estudados e descritos no presente capítulo (e noutras partes do libro), préstaselle especial atención á conexión coa cidade existente e o seu tecido. Para iso constrúese sobre eles a densidades que fan posible desprazarse a pé e utilizar outras alternativas ao automóbil (por non mencionar o uso máis eficiente do chan), e deséñanse novas comunidades con centros urbanos, diversos tipos de vivenda, e mestura de usos e de actividades. Non obstante, nin sequera as mellores comunidades novas dos EUA posúen estas calidades.» [N. da T.].
- ABBOUD, L. 2008. «Building Blocks: For Countries Looking to Reduce Their Energy Use, Europe Offers Some Valuable Lessons», *Wall Street Journal*, 11/02/2008 (R15); COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. 2007. *Commission Staff Working Document Accompanying the Green Paper: Towards a New Culture For Urban Mobility*. Dispoñible en [http://ec.europa.eu/transport/clean/green\\_paper\\_urban\\_transport/doc/2007\\_09\\_25\\_gp\\_urban\\_mobility\\_working\\_doc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transport/clean/green_paper_urban_transport/doc/2007_09_25_gp_urban_mobility_working_doc_en.pdf).
- 101 Véxase BEATLEY, T. (1999), *supra* nota 12 (112) («É importante apuntar que os investimentos en transporte complementan e están coordinados coas decisións transcendentais sobre o uso do chan. Practicamente todas as grandes áreas de crecemento novo identificadas neste estudo contan cun bo servizo de transporte público como prerequisite implícito de deseño. Así mesmo, obsérvase un esforzo concertado por situar as actividades importantes e as promocións de gran tamaño en lugares contiguos ou moi próximos ás paradas de transporte público» [N. da T.]); ABBOUD, L. (2008), *supra* nota 100; LANGDON, P. 2008c. «Europeans Struggle to Revive Traditional City-Making», *New Urban News*, 07-08/2008 (8).
- 102 Véxase BARNETT, J. (ed.) (2007), *supra* nota 9; LANGDON, P. (2007b), *supra* nota 85; BEATLEY, T. (1999), *supra* nota 13 (66): «Co tempo, os EUA deben aprender a emular o modelo europeo de orientación e control público serio para o crecemento futuro, a integración dos distintos niveis espaciais de planeamento, ou o firme e contundente labor público no deseño de novas áreas de desenvolvemento. Así mesmo, é necesario desempeñar un papel moito máis activo e con visión de futuro no referente á adquisición de terreos, influenciando os patróns de crecemento e obtendo beneficios especulativos. En última instancia, a planificación nas cidades estadounidense debe conseguir mellores resultados á hora de establecer unha rede de vías públicas ben conectadas, transportes e outros investimentos, infraestruturas ecolóxicas, así como o perfil espacial da comunidade.» [N. da T.].
- 103 Véxase GROWTH / NO GROWTH (2007), *supra* nota 99; NEW URBAN NEWS (2005), *supra* nota 78; GROWTH / NO GROWTH (2008), *supra* nota 89 (1); HERRICK, T. (2006), *supra* nota 99. Véxase tamén BARNETT, J. (ed.) (2007), *supra* nota 9 (45): «Moitas das grandes cidades europeas hoxe están conectadas por trens de alta velocidade e todas elas o estarán antes do 2020. As grandes cidades xaponesas tamén están conectadas por este tipo de trens e, aínda así, os xaponeses seguen traballando na mellora da velocidade e a eficiencia do transporte ferroviario. Pola súa banda, Taiwán está a construír unha rede ferroviaria de alta velocidade para conectar as súas principais cidades, mentres que en China se están a levar a cabo obras para conectar mediante liñas ferroviarias de alta velocidade Beijing con Shanghai, Nanjing e outros centros de poboación. Todas as cidades que contan con sistemas ferroviarios de alta velocidade teñen tamén aeroportos, así como unha rede de autoestradas e autovías, xunto con sistemas de transporte ferroviario local. Os nosos competidores globais decidiron que o tren de alta velocidade constitúe un elemento esencial dentro dun sistema de transporte equilibrado.» [N. da T.].
- 104 STEUTEVILLE, R. 2008. «We Can't Let NIMBYs Sink Reform», *New URBAN NEWS*, 06/2008 (2); CAMPOY, A. (2008), *supra* nota 93.
- 105 Estacionamentos para aparcar o vehículo privado na periferia das cidades e acceder ao centro mediante transporte público [N. da T.].
- 106 Véxase GIULIANO, G. (2005), *supra* nota 94.
- 107 Véxase LANGDON, P. (2007a) e (2008a), *supra* nota 75; LANGDON, P. (2005), *supra* nota 90; LANGDON, P. (2007b), *supra* nota 85; GROWTH / NO GROWTH. 2007. «“True Urbanism” Demands Density», *Growth / No Growth*, 08/2007 (1); NEW URBAN NEWS (2005), *supra* nota 78; GRIMM, J. (2006), *supra* nota 95.
- 108 Véxase SHOUP, D. C. 2005. *The High Cost of Free Parking*. Chicago, IL: American Planning Association.
- 109 Véxase JACKSON, K. J. (2003), *supra* nota 15; Véxase AMERICAN PLANNING ASSOCIATION. 2008. *Policy Guide on Planning & Climate Change*. Dispoñible en [http://www.ies-apa.org/docs/Draft\\_Climate\\_Change\\_Policy\\_Guide.pdf](http://www.ies-apa.org/docs/Draft_Climate_Change_Policy_Guide.pdf).
- 110 MANDELKER, D. 1999. «Managing Space to Manage Growth», *William and Mary Environmental Law and Policy Review*, vol. 23 (801, 815).
- 111 Véxase BEATLEY, T. (1999), *supra* nota 13.
- 112 Véxase BARNETT, J. (ed.) (2007), *supra* nota 9 (91); JACKSON, K. J. (2003), *supra* nota 15; ZIEGLER, E. H. (2003), *supra* nota 50.
- 113 Véxase DOWNS, A. (1995), *supra* nota 56.



- 114 Véxase DUANY, A. *et al.* (2000), *supra* nota 18; JACKSON, K. J. (2003), *supra* nota 15; CAMPOY, A. (2008), *supra* nota 93.
- 115 Véxase BARNETT, J. (ed.) (2007), *supra* nota 9 (91); JACKSON, K. J. (2003), *supra* nota 15; ZIEGLER, E. H. (2006a), *supra* nota 13; CAMPOY, A. (2008), *supra* nota 93.
- 116 Véxase EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11 (17-36): «Unha enquisa sobre consumo nacional realizada pola empresa de relacións públicas global Porter Novelli amosa que o 59 % dos adultos estadounidenses na actualidade “apoian o desenvolvemento” de comunidades compactas (que se definen con detalle na propia enquisa) e a metade deles estarían interesados en vivir neste tipo de comunidade. [...] As porcentaxes de apoio son elevadas entre todos os grupos agás os habitantes do medio rural. Aínda máis sorprendente ca os elevados niveis de apoio resulta o incremento dos devanditos niveis que se observa entre as enquisas do 2003 e o 2005, e que supón un 15 % estatisticamente significativo. Nos dous anos describiuse exactamente do mesmo xeito o crecemento intelixente e a redacción das preguntas foi idéntica nas dúas enquisas. Os autores atribúen o aumento observado á cobertura por parte dos medios de comunicación do fenómeno da dispersión e as súas consecuencias. Non cabe dúbida de que a demografía determina a demanda de vivenda. Así, agora que a xeración do *baby boom* ocupa os seus niños baleiros e goza da xubilación, os seus integrantes mostran preferencia por barrios compactos e abarcables a pé, igual ca os adultos solteiros e as parellas casadas sen fillos. É de esperar que estas tendencias se aceleren, posto que a xeración do *baby boom* é a cohorte xeracional máis numerosa no noso país, de modo que, no 2020, a cantidade de persoas que alcancen os 65 anos de idade dispararase por enriba dos 4 millóns anuais. Ademais, entre 2007 e 2050, a porcentaxe de poboación maior de 65 anos ascenderá do 12,8 ao 20,7 %. Así mesmo, o número de fogares sen fillos (incluídos os unifamiliares) experimentará un aumento espectacular: desde o 2000 ata o 2025, suporán un 88 % do incremento total no número de fogares, de tal maneira que un 34 % dos fogares serán para entón unifamiliares.» [N. da T.]
- 117 Véxase LANGDON, P. e R. Steuteville (2007), *supra* nota 88; GROWTH / NO GROWTH (2008), *supra* nota 88 («Cos prezos da gasolina roldando os 1,06 dólares por litro, os afastados suburbios están a perder atractivo en todo o país.» [N. da T.]); GROWTH / NO GROWTH (2008), *supra* nota 89.
- 118 Véxase LANGDON, P. (2005), *supra* nota 90.
- 119 Véxase EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11; LANGDON, P. e R. Steuteville (2007), *supra* nota 88; GROWTH / NO GROWTH (2008), *supra* nota 88.
- 120 EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11 (26) («Nelson calcula que no 2025 a demanda de casas pegadas con pouco terreo excederá en 35 millóns de unidades (un 71 %) a oferta actual, mentres que a demanda de casas con grandes terreos será inferior á oferta actual. Se está no certo, nos EUA hai xa demasiadas “casazas”.» [N. da T.]
- 121 Véxase LANGDON, P. e R. Steuteville (2007), *supra* nota 88; CAMPOY, A. (2008), *supra* nota 93; EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11 (23): «Hai moitos motivos para pensar que o crecemento intelixente pode ser o camiño máis curto na loita contra o cambio climático. O principal é a avultada e crecente demanda de casas en barrios compactos por parte dos consumidores. A empresa de análise inmobiliaria Robert Charles Lesser & Co. (RCLCO) levou a cabo unha dúcia de enquisas sobre preferencias dos consumidores en canto a edificación urbana e suburbana co obxectivo de contribuír ao deseño dos proxectos de construción. Os resultados de RCLCO mostran que ao redor dun terzo dos enquisados en todos os lugares están interesados en vivendas de crecemento intelixente (Logan 2007). As preferencias varían en función dos datos xeográficos, económicos e demográficos, así como do perfil dos compradores; a etapa vital e os ingresos son variables fundamentais. Outros estudos da Asociación Nacional de Construtores de Vivenda (NAHB), a Asociación Nacional de Axentes Inmobiliarios (NAR), a Fundación Fannie Mae, grandes construtores e investigadores universitarios corroboran estes resultados e, nalgúns casos, prevén unha demanda de desenvolvemento compacto mesmo máis elevada.» [N. da T.]
- 122 EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11 (19) («Con todo, non hai que sobrevalorar o papel da densidade. Sen prexuízo da súa importancia, este factor non é máis determinante para o desenvolvemento compacto que a mestura de usos do chan, a creación de potentes centros de poboación e de emprego, a interconexión das vías públicas ou o deseño de infraestruturas e espazos a escala humana.» [N. da T.]
- 123 Véxase LANGDON, P. e R. Steuteville (2007), *supra* nota 88 (2); GROWTH / NO GROWTH (2007), *supra* nota 107 (1); CAMPOY, A. (2008), *supra* nota 93.
- 124 Véxase EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11; GROWTH / NO GROWTH (2008), *supra* nota 88; GROWTH / NO GROWTH (2008), *supra* nota 89.
- 125 Véxase LANG, R. E. e A. C. Nelson (2007), *supra* nota 8; BARNETT, J. (ed.) (2007), *supra* nota 9 (4): «Segundo o estudo anual de mobilidade urbana e conxestión do tráfico publicado polo Instituto de Transporte de Texas, os efectos sobre os condutores nas rexións con varias cidades en rápida expansión que se describen neste libro son considerables. Os condutores de Los Ánxeles sofren atrasos por causas relacionadas coa saturación do tráfico que ascenden a unha media de 93 horas anuais; os de Orlando perden 51 horas e os de Atlanta, 60. Os atrasos medios anuais en Dallas multiplicáronse por máis de catro, desde as 13 horas en 1982 ata as 61 no 2002. O Instituto conclúe que a conxestión lle custou á economía estadounidense no 2004 uns 63 mil millóns de dólares en perdas de produtividade e desaproveitamento de combustible.» [N. da T.]
- 126 Véxase id.; VAN HEMERT, J. e P. Pollock. 2006. «Connecting the Tracks, Transit for a Front Range “Megalopolis”», *The Denver Post*, 08/12/2006: «Moitas áreas megapolitanas sofren xa graves consecuencias derivadas da conxestión do tráfico automobilístico e aproxímanse ao límite da súa capacidade construtiva en virtude das actuais políticas. Armando Carbonell, do Instituto Lincoln de Política Territorial, e Robert Yaro, da Asociación Rexional de Planeamento, describen un enfoque activo sobre a planificación específica para rexións megapolitanas que se puxo en práctica en Europa, ao tempo que advirten que os EUA carecen dunha estratexia comparable para afrontar o crecemento, a mobilidade, a protección ambiental e o desenvolvemento económico. Por outra banda, aducen que será necesario ampliar a capacidade do sistema de transporte, aínda que a construción de recheo e redeseñamento dificulte a operación.» [N. da T.]
- 127 BARNETT, J. (ed.) (2007), *supra* nota 9 (14-16). Segundo o experto en usos do terreo urbano Christopher B. Leinberger, «Numerosos suburbios de baixa densidade e urbanizacións de McMansións, entre elas algunhas hoxe preciosas e acomodadas, poden rematar como o fixeron as zonas céntricas das cidades nas décadas dos 60 e 70, é dicir, convertidas en barrios baixos caracterizados pola pobreza, a delincuencia e a decadencia» [N. da T.], GROWTH / NO GROWTH (2008), *supra* nota 89.

- 128 Vézase GROWTH / NO GROWTH (2007), *supra* nota 107; ZIEGLER, E. H. (2003), *supra* nota 50; CAMPOY, A. 2008. «California Seeks to Curb Sprawl», *Wall Street Journal*, 02/09/2008 (A6); PEIRCE, N. (2007), *supra* nota 13; EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11 (28): «Conscientes do crecemento insustentable dos desprazamentos en automóbil, a Asociación Americana de Funcionarios Estatais de Transporte e Autoestradas, en representación dos departamentos estatais de transporte, apelou recentemente á necesidade de reducir á metade o incremento no número de quilómetros percorridos a bordo de vehículos antes do 2055 [...]. Aliados tan dispares como o Instituto de Enxeñaría do Transporte e o Congreso de Novo Urbanismo intentaron desenvolver novos modelos de vías públicas sensíbeis ao contexto para comunidades abarcables a pé. No ámbito local, creáronse na última década varios centos de programas para moderar o tráfico, pero o propio termo “moderación do tráfico” nin sequera se utilizou nos EUA ata mediados dos 90.» [N. da T.]
- 129 Vézase DROEGE, P. (2006), *supra* nota 1; EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11 (151): «O cidadán medio estadounidense é responsable da emisión anual de 24,5 toneladas métricas de CO<sub>2</sub>. En cambio, a un habitante de Nova York correspóndenlle soamente 7,1 toneladas métricas de CO<sub>2</sub> ao ano, é dicir, menos dun terzo da media nacional. Nova York goza de maior eficiencia enerxética por dous motivos fundamentais: un sistema de transporte e unha edificación máis eficientes. Dous terzos dos neoiorkinos van ao traballo camiñando ou en transporte público, mentres que menos do 5 % vai en coche ao traballo dentro do distrito de negocios central. Ademais, case ninguén usa o coche para ir comprar un cartón de leite á tenda nin para ir ao ximnasio montar en bicicleta estática. Os edificios plurifamiliares e de uso mixto da cidade comparten paredes e utilizan menos enerxía que as estruturas exentas.» [N. da T.]
- 130 Vézase BARNETT, J. (ed.) (2007), *supra* nota 9 (17-45); BROOKINGS INSTITUTION (2008), *supra* nota 5; EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11.
- 131 Vézase CALTHORPE, P. e W. Fulton (2001), *supra* nota 15; STEUTEVILLE, R. *et al.* 2003 (3.ª ed.). *New Urbanism: Comprehensive Report & Best Practices Guide*. Ithaca, NY: New Urban Publications.
- 132 Vézase HINSHAW, M. (2007), *supra* nota 95; ZIEGLER, E. H. (2003), *supra* nota 50; BODDY, T. (2005), *supra* nota 95; GRIMM, J. (2006), *supra* nota 95.
- 133 Vézase STEUTEVILLE, R. (2008), *supra* nota 104; ZIEGLER, E. H. (2006), *supra* nota 13; GROWTH / NO GROWTH (2007), *supra* nota 107.
- 134 Vézase NATIONAL ASSOCIATION OF HOME BUILDERS (2007), *supra* nota 82.
- 135 Vézase FULTON, R. 1996. *The New Urbanism: Hope or Hype for American Communities?* Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en <http://www.lincolnst.edu/pubs/PubDetail.aspx?pubid=14>; LANGDON, P. (2007b), *supra* nota 85. Vézase tamén BEATLEY, T. (1999), *supra* nota 13 (65): «O crecente interese polo Novo Urbanismo e a súa popularidade nos EUA tamén nos proporcionan quizais certa esperanza. Estes deseños, vistos en lugares como Kentlands (Maryland) e Laguna West (California), aspiran a lograr moitas das características das comunidades compactas de alta calidade. Son, sen dúbida, modelos de densidade máis elevada, máis compactos e abarcables a pé, pero a súa realidade non se corresponde, en determinados aspectos, coa súa retórica de aspiracións. En moitos casos, as densidades non son moi superiores ás da edificación suburbana convencional, a miúdo constrúense en terreo virxe e adoitan carecer de transportes públicos, usos mixtos e outros ingredientes básicos para a sustentabilidade. Ademais, lamentablemente, existe a crenza de que os conceptos de Novo Urbanismo e comunidades sustentables son sinónimos, a pesar de que este tipo de proxectos de Novo Urbanismo rara vez reflicten, aclaran ou mostran a necesaria preocupación por reducir o impacto ecolóxico e promover estilos de vida máis sustentables desde o punto de vista ambiental [...]. É posible que o Novo Urbanismo represente unha tendencia positiva sobre a que asentarse un estilo de desenvolvemento máis similar ao europeo, pero terá que adoptar unha perspectiva moito máis ecolóxica ao longo do proceso.» [N. da T.]
- 136 Vézase EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11 (23-36); BERMAN, M. (2006), *supra* nota 49 (277): «Joel Garreau foi criticado por dicir que se as cidades punteiras se están a volver dominantes, é porque así o quere o pobo norteamericano. É certo que esta afirmación ignora o feito de que os norteamericanos, en boa medida, non son conscientes da existencia doutras alternativas e ignora tamén as forzas históricas que favoreceron os suburbios en detrimento das cidades, pero non hai dúbida de que Garreau ten a súa parte de razón: polos motivos que sexan, os norteamericanos queren así. Non podemos escapar ao feito de que a nosa paisaxe reflicte os nosos valores, fala de quen somos e de como decidimos vivir.
- A cuestión fundamental para os próximos anos é se un cambio nas opcións de estilo de vida e nas preferencias inmobiliarias nos EUA poderá modificar esta dinámica. Tal e como se apuntou noutras partes do presente volume, a suba dos prezos do petróleo podería acelerar a actual tendencia a evitar a dispersión residencial de baixa densidade.» [N. da T.]

137 Vézase EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11 (23-36).

138 Vézase LANGDON, P. 2003. «Zoning Reform Advances Against Sprawl and Inertia», *New Urban News*, 01-02/2003 (1); ZIEGLER, E. H. (2003), *supra* nota 50. Vézase tamén BEATLEY, T. (1999), *supra* nota 13 (65): «Unha das leccións máis claras que nos ensina a investigación sobre referencias visuais dos norteamericanos (e, en particular, a obra de Anton Nelessen) é a importancia da estética e do deseño como elementos determinantes do grao de aceptación da densidade. A incorporación de árbores, beirarrúas, aparcamentos na vía pública, variedade na liña debuxada polos tellados, etc. melloraría substancialmente o atractivo das formas residenciais de alta densidade [...]. Moitas veces, as obxeccións á densidade baséanse no temor ás súas implicacións e efectos visuais, xa que adoita asociarse cunha imaxe de árido formigón e grandes moles de vivendas. Así pois, un deseño coidadoso, xunto coa inclusión dos servizos comúns desexados favorecería enormemente a aceptación da densidade nas comunidades estadounidenses.» [N. da T.]

139 STEUTEVILLE, R. (2008), *supra* nota 104.

140 CHACON, D. J. 2008. «Multiplex Units Targeted», *The Rocky Mountain News*, 09/09/2008 (7); CHEEVER, F. *et al.* (2006), *supra* nota 11.

141 Vézase HELLER, E. 2008. «Urban Wind Turbines», *Zoning Practice*, 07/2008 (2).

142 *Ecogen contra a cidade de Italia* (Nova York), 438 F. Sup. 2.º 149 (W.D. N.Y. 2006).

143 WALD, M. L. 2008. «Wind Energy Bumps into Power Grid's Limits», *New York Times*, 27/08/2008 (A1).

144 Vézase WILLIAMS, W. e R. Whitcomb. 2007. *Cape Wind: Money, Celebrity, Class, Politics, and the Battle for our Energy Future on Nantucket Sound*. Nova York, NY: Public Affairs; BALL, J. 2008. «The Matrix Overloaded: Clean Energy Will Depend on a New, “Smart” Grid», *Wall Street Journal*, 24/10/2008 (A14); WALD, Matthew L. (2008), *supra* nota 142.

- 145 Véxase AMERICAN PLANNING ASSOCIATION (2008), *supra* nota 109.
- 146 *Id.* (14).
- 147 Véxase BROOKINGS INSTITUTION (2008), *supra* nota 5; BROOKINGS INSTITUTION. 2008b. *Mountain Megs: America's Newest Metropolitan Places and a Federal Partnership to Help Them Prosper* (8-9). Dispoñible en [http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/0720\\_intermountain\\_west\\_sarzynski/IMW\\_full\\_report.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/0720_intermountain_west_sarzynski/IMW_full_report.pdf)
- 148 Véxase EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11.
- 149 Véxase LANGDON, P. 2008d. «New Urbanists Urged to Wage National Campaign», *New Urban News*, 05-06/2008 (1, 3).
- 150 Véxase *id.*; STEUTVILLE, R. (2008), *supra* nota 104; ZIEGLER, E. H. (2008a), *supra* nota 13; CALTHORPE, P. (1995), *supra* nota 18 (35-36): «Esta reordenación fundamental das políticas gobernamentais e das subvencións requirirá unha potente coalición política. A oposición a tal planificación integrada pode ser considerable: localidades ansiosas de crecemento e impostos con independencia da calidade da construción ou das súas implicacións rexionais; promotores en busca de oportunidades para repetir éxitos pasados sen atender ao cambio dos tempos nin ás consecuencias; grupos veciñais que pretenden conservar e realizar o valor das súas propiedades inmobiliarias mediante prácticas excluíntes; ou persoas (é dicir, votantes) que simplemente lle teñen medo ao descoñecido ou a que se perda o control. As forzas implicadas no estado da cuestión son poderosos motores que se autoalimentan. O desexo defensivo dun dominio privado seguro e exclusivo, xunto coa tendencia dos especialistas a maximizar segmentos en lugar de conxuntos son factores que conspiran para inhibir o cambio.» [N. da T.].
- 151 Véxase BOSSELMAN, F. e D. Callies. 1971. *The Quiet Revolution in Land Use Control*. Washington, DC: Government Printing Office.
- 152 Véxase ZIEGLER, E. H. (2006a), *supra* nota 13, capítulo 36.
- 153 Véxase MANDELKER, D. R. *et al.* 2008 (7.ª ed.), *Planning and Control of Land Development: Cases and Materials*. Newark, NJ: Matthew Bender & Co. (38).
- 154 Véxase JACKSON, K. J. (2003), *supra* nota 15; ZIEGLER, E. H. (2003), *supra* nota 50; STEUTVILLE, R. (2008), *supra* nota 104.
- 155 Véxase SELMI, D. P. e E. H. Ziegler (2008), *supra* nota 61 (458-59).
- 156 Véxase ZIEGLER, E. H. (2008c), *supra* nota 74, capítulo 48.
- 157 GRIFFITH, J. 2005. «Regional Governance Reconsidered», *Journal for Law and Politics*, vol. 21 (505, 558-59).
- 158 EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11 (23).
- 159 Véxase GRIFFITH, J. (2005), *supra* nota 157; AOKI, K. 2005. «All the King's Horses and All the King's Men: Hurdles to Putting the Fragmented Metropolis Back Together Again? Statewide Land Use Planning, Portland Metro and Oregon's Measure», *Journal for Law and Politics*, vol. 37, n.º 21 (397); JACKSON, K. J. (2003), *supra* nota 15.
- 160 BROOKINGS INSTITUTION (2008), *supra* nota 5; EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11 (154) («Esta revisión exhaustiva dos procesos de desenvolvemento en Norteamérica constituirá un enorme desafío da mesma ambiciosa altura que outras propostas que se están a considerar dentro do debate sobre cambio climático, entre as cales se atopan os esforzos por pasarse a combustibles renovables, aumentar a eficiencia dos vehículos, eliminar as importacións de petróleo procedentes de países hostís e renovar os investimentos en enerxía nuclear.») [N. da T.].
- 161 EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11 (151-52).
- 162 ZIEGLER, E. H. (2003), *supra* nota 50; STEUTVILLE, R. (2008), *supra* nota 104.
- 163 Véxase p. ex., AUSTRALIAN CONSERVATION FOUNDATION. 2007. *Consuming Australia: Main Findings*. Melbourne: Australian Conservation Foundation. Dispoñible en <http://americandreamcoalition.org/ConsumingAustralia.pdf>; BEATLEY, T. (1999), *supra* nota 13; EUROPEAN COMMISSION. 2007. *Green Paper: Towards a New Culture for Urban Mobility*. Dispoñible en [http://ec.europa.eu/transport/clean/green\\_paper\\_urban\\_transport/doc/2007\\_09\\_25\\_gp\\_urban\\_mobility\\_memo\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transport/clean/green_paper_urban_transport/doc/2007_09_25_gp_urban_mobility_memo_en.pdf); EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11; KEINER, M. (ed.). 2008. *Sustainable Urban Development in China: Wishful Thinking or Reality?* Münster: Monsenstein and Vannered; DROEGE, P. (ed.) (2008), *supra* nota 13.
- 164 EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11 (144).
- 165 *Id.*
- 166 CAMPOY, A. (2008), *supra* nota 93.
- 167 DROEGE, P. (2006), *supra* nota 1; DROEGE, P. (ed.) (2008), *supra* nota 13; SINOSKI, K. 2008. «Metro Vancouver Eyes Highrise Greenhouses: Vertical Farms and "Urban Agriculture" May Be the Way of the Future», *Vancouver Sun*, 20/10/2008.
- 168 AMERICAN PLANNING ASSOCIATION (2008), *supra* nota 109; BROOKINGS INSTITUTION (2008), *supra* nota 5.
- 169 CAMPOY, A. (2008), *supra* nota 93; EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11; HINSHAW, M. (2007), *supra* nota 95; LANGDON, P. (2008d), *supra* nota 149; PEIRCE, N. (2007), *supra* nota 13.
- 170 DROEGE, P. (2006), *supra* nota 1; DROEGE, P. (ed.) (2008), *supra* nota 13.
- 171 EWING, R. *et al.* (2008), *supra* nota 11; ZIEGLER, E. H. (2006b), *supra* nota 28. Véxase tamén ZIEGLER, E. H. (2008b), *supra* nota 16: «Temo que estamos agardando no medio dun gran perigo a invención do coche dos soños americano ou algunha outra solución tecnolóxica aínda descoñecida que resolva estes problemas. Pero a investigación sobre tecnoloxías enerxéticas alternativas precisa un sólido financiamento e, polo de agora, non se divisan solucións sustentables mellores. A construción máis ecolóxica e con maior densidade, xunto coa redución da dependencia do automóbil promete atopar solucións reais e sustentables a esta problemática. As centrais enerxéticas e os coches máis limpos e máis baratos son os que non hai que construír ou usar grazas á planificación urbanística intelixente.» [N. da T.].

172 Véxase BERMAN, M. (2006), *supra* nota 49 (262-64): «Segundo o arquitecto británico Lord Richard Rogers, de todos os modelos de deseño urbano do mundo, o suburbano é o menos sustentable [...]. Un deseño sustentable, de acordo con Lord Rogers, debe ser compacto, multicéntrico, ecolóxico e baseado nos desprazamentos a pé. Ademais, ten que fomentar a inclusión social [...]. A famosa afirmación de Mies van der Rohe de que a arquitectura era a "vontade dunha época trasladada ao espazo" adquire especial vehemencia na paisaxe suburbana, xa que a vontade da época aquí é a de "déixenme en paz" e os suburbios representan a extensión lóxica de tal mentalidade. O paradoxo desta distribución non lle escapou a Lewis Mumford, que describiu os suburbios como "un esforzo colectivo por ter vida privada". Estas reflexións tocan, en boa medida, o núcleo da cuestión, xa que se trata dun proxecto baseado nunha contradición interna, ou o que poderíamos chamar a traxedia da política de interior estadounidense.» [N. da T.].

173 Véxase RICKOVER, H. (Contraalmirante) 1957. «Energy Resources and Our Future», artigo presentado no Banquete da Asemblea Científica Anual da Asociación Médica do Estado de Minnesota, 14/05/1957. Transcrición dispoñible en <http://bartlett.house.gov/uploads/dodrickover1957speech.pdf>: «Curiosamente, o automóbil, que é a primeira causa do rápido esgotamento das reservas de petróleo, pode acabar sendo o primeiro consumidor de combustible en sufrilo. Unha redución no uso do automóbil esixiría unha reorganización do modelo de vida nos países industrializados e, especialmente, nos EUA de custos extraordinarios. Parece prudente ter en mente esta advertencia para a planificación futura de cidades e zonas industriais.» [N. da T.].

# Summary

MANUEL GUILLERMO ANTÓN VILLAMIL [9-29]

***The prevalence of power in the formation of Galician aquaculture policy***

*The content of this article is part of a more extensive work entitled "The Formation of Policy Agenda of Marine Galician Aquaculture", which explores the explanatory capabilities of different approaches and models in the setting of agendas and the influence on different variables that determine processes, as well as demonstrating the importance of the structure of political and economic power in decision-making related to the process that led to the adoption of Galician Aquaculture Plan.*

**Keywords:** agenda, aquaculture, institutionalism, pluralism, rational choice

-&-

RICARD CALVO PALOMARES [31-42]

***Local development agencies (LDAs): A public sector initiative orientated toward private business?***

*This article reflects on the current direction of Local Development Agency (LDA) activities. It analyzes the current model of local development, the characteristics and LDA running needs, and then examines the central hypothesis - does the work of local employment staff respond to preset parameters of a public service or does it take it closer to being an activity under the evident guidance of private enterprise? We conclude with a series of final reflections on the impact of the current divergence of Local Government and LDA performance criteria.*

**Keywords:** Local Development, LDA, Agent of Local Development, Local employment

-&-

ANDRÉS CERNADAS RAMOS [43-61]

***The use of qualitative methodology as a social research technique as well as being a tool for the evaluation of both government action and citizenship satisfaction***

*This paper analyzes and defends the usefulness of qualitative methodology in social research as a way to evaluate the results of governmental actions as well as their perception by citizens. It demonstrates that quantitative approaches show important shortcomings that must be corrected if we wish to acquire knowledge from more complete and more diverse object of study. Qualitative methodology is shown to be a very useful tool both for the public management and especially, the analysis of the different stages of public policy.*

**Keywords:** methodology, qualitative methodology, qualitative techniques, public policy, evaluation

-&-

DRA. LAURA ROMÁN MASEDO [63-82]

***The politicization of the Public Administration. The concept and its application in the case of the Spanish Civil Service***

*This paper examines the concept of the politicization of the public administration, and the difficulties faced in applying it in specific political-administrative contexts. We begin with an analysis of the politics/administration dichotomy, which is the modern origin of the politicization concept, and then review recent contributions to it, giving our own vision of what should be its present*

content. Following this content, we expose the difficulties inherent in “measuring” the politicization of specific public administrations through an analysis of some of what we have called “available posts” within the Spanish Civil Service, as these posts were organised after the March 2004 General Election.

**Keywords:** Politicization, Public Administration, the politics/administration dichotomy, Spanish civil service

-&-

MARÍA M. PARDO LÓPEZ [83-110]

**Religious symbols and the need for state neutrality: the case of crucifixes in the classroom as an excuse to approach the relationship between religion and the state**

*The relationship between religion and public power — or religious creeds and the state, if preferred — is not an easy issue. For centuries it has been a social and political problem. Nowadays it remains as one of the most complex subjects legislators and courts must face. The Jurisprudence of the Supreme Court of the United States is extremely enlightening as to the path other countries should follow, such as Spain, since they have been dealing with this matter for decades, guided by the freedom of choice and neutrality the State must respect. It would seem useful to reexamine it now that the problem of the presence of religious symbols in public spaces (crucifixes and crosses in public schools) has arisen.*

**Keywords:** Religious freedom, Public power, State duty of neutrality, Crucifixes and crosses in public schools, Constitutional Justice, American jurisprudence regarding religious freedom, Lemon Test

-&-

ÍÑIGO ORTIZ DE URBINA GIMENO, JULI PONCE SOLÉ [113-149]

**Land use law and crime prevention**

*Urban planning and land use law have an important role in the maintenance of public security and crime prevention. In the following pages we seek to offer a first foray into what is a*

*broad and complex subject. Firstly, the article reviews theoretical developments arising from several disciplines that come together in the treatment of the subject. Secondly, the instruments from different theoretical approaches which have been adopted in the practical implementation of the environmental crime prevention are described. Thirdly, the impact that this question is having on legal systems and public policy of countries and supranational institutions in our region is studied. Finally, we will concentrate on the analysis of the subject from the legal perspective and from the point of view of public policies within the framework of the Spanish legal system.*

**Keywords:** Crime, prevention, urban planning, law, city

-&-

ÁNGEL SERRANO DE NICOLÁS [151-165]

**Access to property and other forms of use and enjoyment of social housing: the problems which arise in practice and possibly feasible solutions**

*This article is mainly a focuses on transcription of the ideas I presented at the University of Barcelona on the same subject matter and with the same title. The principal objective is to identify the main practical problems facing social housing from a contractual perspective, and the solutions that might be implemented. Among the conclusions to be drawn it is worth highlighting the general need to introduce new legislation which clearly envisages housing as a subjective right, in other words, not confusing housing policy and financial policy with reference to housing access, although their paths might cross.*

**Keywords:** Social housing, the right to housing, housing policy

-&-

EDWARD H. ZIEGLER [167-194]

**The Case for Megapolitan Growth Management in the 21st Century: Regional Urban Planning and Sustainable Development in the United States**

## Normas de publicación

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

AC.egap@xunta.es

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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





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

a partir do número 1 e ata novo aviso.

o número / os números \_\_\_\_\_

en galego

en castelán

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

Entidade \_\_\_\_\_

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

Enderezo \_\_\_\_\_

Poboación \_\_\_\_\_

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

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

Correo electrónico \_\_\_\_\_

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

## Boletín de subscrición

[só versión impresa]

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

**administración &  
ciudadanía.**

### Enviar a:

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

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

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

Reconquista 1  
36201 Vigo (Pontevedra)

© 91 872 93 90 / 91 871 93 99

e-mail: [egartorre@egartorre.com](mailto:egartorre@egartorre.com)

<http://www.egartorre.com>

© 986 43 21 00 / 986 22 32 05

e-mail: [galaxia@editorialgalaxia.es](mailto:galaxia@editorialgalaxia.es)

<http://www.editorialgalaxia.es>

\_ *Administración & Cidadanía* está dispoñible en formato impreso e electrónico en lingua galega e castelá.

Así mesmo, dispón dunha versión en lingua inglesa editada en formato electrónico.

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

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

### Domiciliación bancaria

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

Estimados señores:

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

SINATURA

Titular \_\_\_\_\_  
 Enderezo \_\_\_\_\_  
 Poboación \_\_\_\_\_ Código postal \_\_\_\_\_









ESCOLA GALEGA  
DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA

Revista da Escola Galega de  Pública

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.



XUNTA  
DE GALICIA

Escola Galega de Administración Pública

stración & cidadanía.