

administración & cidadanía.

Sumario_

01 XOSÉ ANTÓN SARMIENTO MÉNDEZ (Universidade de Vigo), «Dereito constitucional e elaboración das leis en España».
02 IXONE ALONSO SANZ (Universidade do País Vasco), «Factores económicos, institucionais e políticos do gasto público vasco (1981-2008)».
03 ALBERTO VAQUERO GARCÍA (Universidade de Vigo), «Os novos retos no mercado de traballo ante o envellecemento poboacional en Galicia».
04 NURIA CALVO BABÍO (Universidade da Coruña) e MARÍA BASTIDA DOMÍNGUEZ (Universidade de Santiago de Compostela), «Análise do "teito de cristal" na Administración pública española. Unha aproximación desde a dinámica de sistemas».
05 JOSÉ AGUSTÍN GONZÁLEZ-ARES FERNÁNDEZ (Universidade de Vigo), «O Valedor do Pobo: consideracións xerais sobre a institución».
06 TANIA GARCÍA LÓPEZ (Universidade Veracruzana, México), «Bases para a utilización de instrumentos de mercado en política ambiental»._

Sumario_

01 XOSÉ ANTÓN SARMIENTO MÉNDEZ (Universidad de Vigo), «Derecho constitucional y elaboración de las leyes en España».
02 IXONE ALONSO SANZ (Universidad del País Vasco), «Factores económicos, institucionales y políticos del gasto público vasco (1981-2008)».
03 ALBERTO VAQUERO GARCÍA (Universidad de Vigo), «Los nuevos retos en el mercado de trabajo ante el envejecimiento poblacional en Galicia».
04 NURIA CALVO BABÍO (Universidad de A Coruña) e MARÍA BASTIDA DOMÍNGUEZ (Universidad de Santiago de Compostela), «Análisis del "techo de cristal" en la Administración Pública española. Una aproximación desde la dinámica de sistemas».
05 JOSÉ AGUSTÍN GONZÁLEZ-ARES FERNÁNDEZ (Universidad de Vigo), «El Valedor del Pobo: consideraciones generales sobre la institución».
06 TANIA GARCÍA LÓPEZ (Universidad Veracruzana, México), «Bases para la utilización de instrumentos de mercado en política ambiental»._

VOL.5_nº1_2010_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].

VICENTE GONZÁLEZ RADÍO.
[Universidade da Coruña].

SUSANA RUIZ SEISDEDOS.
[Universidade de Jaén].

XOSÉ CARLOS ARIAS.
[Universidade de Vigo].

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

_ *Administración & Cidadanía* publícase cunha periodicidade semestral.

_ *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:

Ramiro Combo García

DESEÑO E MAQUETACIÓN:

Krissola Diseño, S.L.

IMPRIME:

Aius Consulting

ISSN:

1887-0287

DEPÓSITO LEGAL: PO 510-2006

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



_ ARTIGOS	[7-151]
_ Sarmiento Méndez, X. A. (Universidade de Vigo), «Dereito constitucional e elaboración das leis en España».	[9-35]
_ Alonso Sanz, I. (Universidade do País Vasco), «Factores económicos, institucionais e políticos do gasto público vasco (1981-2008)».	[37-65]
_ Vaquero García, A. (Universidade de Vigo), «Os novos retos no mercado de traballo ante o envellecemento poboacional en Galicia».	[67-90]
_ Calvo Babío, N. (Universidade da Coruña) e M. Bastida Domínguez (Universidade de Santiago de Compostela), «Análise do “teito de cristal” na Administración pública española. Unha aproximación desde a dinámica de sistemas».	[91-104]
_ González-Ares Fernández, J. A. (Universidade de Vigo), «O Valedor do Pobo: consideracións xerais sobre a institución».	[105-129]
_ García López, T. (Universidade Veracruzana, México), «Bases para a utilización de instrumentos de mercado en política ambiental».	[131-151]

_ SUMMARY	[151-152]
_ NORMAS DE PUBLICACIÓN	[153-154]
_ BOLETÍNS DE SUBSCRICIÓN	[155-156]



Artigos

Dereito constitucional e elaboración das leis en España



& *Resumo/Abstract: A crise do concepto de lei no constitucionalismo actual comporta tamén cambios nos instrumentos que os poderes normativos (parlamentos e executivos) manexan para elaborar as normas. As declaracións constitucionais e a súa interpretación polo Tribunal Constitucional en España teñen evidentes consecuencias na práctica da actuación dos poderes públicos, singularmente no tocante ao labor dos intérpretes xurídicos tanto no plano xurisprudencial como doutrinal. O autor reflexiona sobre a experiencia española e galega desde a práctica da aplicación normativa e achega propostas de cambio que poden ser útiles para a mellora institucional e do ordenamento xurídico.*

& **Palabras clave:** Constitución, Parlamento, control, Tribunal Constitucional, lei.

1. LIMIAR. *IMPOSSIBILE IDEM ESSE AC NON ESSE*: REFLEXIÓNS CONSTITUCIONAIS ACERCA DA FUNCIÓN LEXISLATIVA

“De la banalidad a la incoherencia y la arbitrariedad. Una crónica sobre el proceso, al parecer imparabile, de degradación de la ley”, esta é a rúbrica dun recente artigo de Tomás Ramón Fernández no que, de xeito brillante, explica documentadamente como a lei se converteu nunha ferramenta política, nun instrumento de debate político ou nun simple acto de comunicación de tipo publicitario¹.

Nesta orde de cousas, a temática que pretendo desenvolver ten unha redacción no seu título un tanto dogmática e teórica, pois estamos ante conceptos de alta dimensión no eido constitucional, en especial o máis recente na súa incorporación á nosa literatura xurídica: o da técnica lexislativa. Incidentalmente, o profesor Pau i Vall argumentou a dificultade de verificar, conceptualmente, e de dar unha definición acerca do que é a técnica normativa ou lexislativa².

Vou intentar non tanto dar unha definición doutrinal, nin tampouco facer “un elenco” de aproximacións que os autores fixeran desa materia, senón máis ben reflexionar acerca do sentido que ten configurar unha disciplina xurídica que se ocupe da técnica lexislativa. Sobre todo, vai ser máis interesante e útil para os actores do dereito en sede parlamentaria pensar nas consecuencias xurídicas que unha disciplina como esta poida ter e os efectos prácticos que o tratamento da técnica poida producir dentro do Parlamento.

Para iso, quero presentar a modo introdutorio unha pequena sinopse desde un punto de vista conceptual, pero constituíndo, sobre todo, unha proposta de libre creación en relación coa técnica lexislativa. A definición ou o concepto da técnica que quero ofrecer, por carecer de tradición xurídica consolidada, debe partir, na miña opinión, dalgunhas reflexións teóricas existentes, pero tamén das que xa empezan a ser abundantes disposicións reguladoras da materia³.

Nesta orde de cousas, cómpre analizar a técnica lexislativa como un concepto aberto e non limitala estritamente ás disposicións ou criterios de lingüística que determinan a redacción formal, gramatical e sintáctica das leis. Con esta finalidade, parto dun principio que é fundamental en todo Estado de dereito: o principio da seguridade xurídica. O principio constitucionalizado na maior parte dos países occidentais e que é básico á hora de determinar que se entende por unha boa técnica lexislativa, cales son as consecuencias do incumprimento das normas desta ciencia á hora de legislar. Neste sentido, son ilustrativas as afirmacións do noso Tribunal Constitucional na súa sentenza 27/1981 (fundamento xurídico 10)*:

“... Os principios constitucionais invocados polos recorrentes: irretroactividade, seguridade, interdición da arbitrariedade, como os outros que integran o artigo 9.3 da Constitución –legalidade, xerarquía normativa, responsabilidade– non son compartimentos estancos, senón que, pola contra, cada un deles cobra valor en función dos demais e en tanto sirva para promover os valores superiores do ordenamento xurídico que propugna o Estado social e democrático de dereito.

En especial, o que acabamos de afirmar pódese predicar da seguridade xurídica, que é suma de certeza e legalidade, xerarquía e publicidade normativa, irretroactividade do non favorable, interdición da arbitrariedade, pero que, se se esgotase na adición destes principios, non precisaría ser formulada expresamente. A seguridade xurídica é a suma destes principios,

equilibrada de tal sorte que permita promover, na orde xurídica, a xustiza e a igualdade, en liberdade ...”

Creo, pois, que hai dous ámbitos posibles de construción da técnica lexislativa. Un ámbito amplo, que se preocupa sobre cales son os criterios desexables da construción xeral do ordenamento xurídico, e un ámbito máis estrito e concreto, que se preocupa só da redacción da norma individualmente considerada e a correcta enunciación dos preceptos xurídicos para evitar casos como os exemplos recompilados en sede doutrinal pola letrada Fernández de Simón.

Por outra banda, atopámonos tamén, como adoita suceder nos tópicos xurídicos, ante un problema de tipo terminolóxico, pois existe a denominación “técnica lexislativa” e a máis xenérica “técnica normativa”. Unha análise superficial reflectiría que a técnica lexislativa se preocupa, fundamentalmente, dos criterios dunha boa redacción e concepción das normas con rango de lei. Pola súa parte, a técnica normativa tería por hipótese un obxecto máis amplo, pretendería que calquera xurista ocupado de leis, actos administrativos, contratos e documentos xurídicos de calquera tipo coñeza tamén cales son os criterios desexables á hora da súa redacción.

Realmente, pódese presentar, desde un enfoque teórico, certo paralelismo co plano da formación do xurista. O dereito constitucional, en concreto o dereito parlamentario, sería o principal preocupado de como se elaboran as leis, mentres que o dereito administrativo, o restante do dereito público, sería o que teorizaría os criterios correctos para a aprobación de normas de rango inferior⁵. En todo caso, parto de asumir un enfoque que se preocupa de entender a técnica lexislativa como a construción integral do ordenamento xurídico. Coido que, en definitiva, hai que enfocar esta materia desde a perspectiva do modelo de Estado que se incorpore no texto constitucional e integrar cantos aspectos sexan útiles para un mellor cumprimento das funcións normativas que lles son atribuídas aos poderes públicos⁶.

2. TÓPICOS “HORIZONTAIS” DA TÉCNICA DE LEXISLAR

En concreto, en España o artigo 1 da nosa Constitución proclama o Estado social, democrático e de dereito. Incorpora varios tópicos⁷ do constitucionalismo do século XX, que teñen evidentes consecuencias para entender cales son os criterios para redactar ou configurar un ordenamento xurídico. Ademais, dentro dos valores superiores do ordenamento español está tamén o pluralismo político, coa súa innata inclusión da tutela das minorías, de transcendencia clara no ámbito dos procedementos parlamentarios⁸.

Partindo desta visión, hai dúas claves fundamentais que lles preocupan ou deben preocupar aos xuristas á hora de configurar, desde o punto da técnica lexislativa, o ordenamento.

En primeiro lugar, o principio de unidade. Non me vou estender en antecedentes que todos coñecemos dos tempos de Bodino acerca do que a unidade supón como caracterización fundamental do Estado moderno, pero é importante recoñecer algo que os tribunais apuntan nunha e noutra ocasión, e é que un ordenamento que se queira proclamar como tal debe contar cunha coherencia interna e respectar uns criterios uniformes para todas as súas disposicións. Así *a contrario* a sentenza do Tribunal Constitucional 14/1998, do 22 de xaneiro, no seu fundamento xurídico n.º 8:

“... na STC 71/1982 (fundamento xurídico 4) xa declarou este tribunal que non existe unha quebra constitucionalmente relevante da seguridade xurídica cando a lei utiliza conceptos indeterminados, indispensables por canto non son substituíbles por referencias concretas,

remitíndose a regulamentacións específicas en áreas en que a complexidade técnica ou a necesidade dunha ordenación previa do sector así o exixan. Este é o caso. A remisión pola lei a determinados instrumentos de planificación (plan xeral e plans especiais) que complementen as súas previsións é unha forma de colaboración normativa necesaria en materias que, como a conservación das especies cinexéticas e a racionalización do seu aproveitamento, requiren dunha imprescindible e continuada actividade de ordenación e planificación de tales recursos, que xustifica a marxe de habilitación ofrecida polo lexislador á Administración para que, de acordo cos correspondentes plans, concrete a regulación xeral contida na lei.

Tampouco se pode compartir a pretendida indeterminación dos criterios contidos na lei para a clasificación dos distintos terreos cinexéticos de réxime especial e que conduciría –en criterio dos actores– á inconstitucionalidade dos seus arts. 14 e 17, posto que unha lectura sistemática do capítulo II enteiro (arts. 12 a 25) e non só dos artigos impugnados permite, por conexión ou exclusión, unha identificación suficiente dos criterios legais de clasificación, así como das distintas categorías legalmente establecidas ...”

A discordancia na utilización duns mesmos conceptos con distintas acepcións en leis dun mesmo ordenamento xurídico vai directa e frontalmente contra o valor da seguridade xurídica e, como dixen nun principio, entendo que se debe evitar de modo prioritario.

Nalgúns ordenamentos, por exemplo en España ao falar deste principio de unidade, ten tamén unha grande importancia o principio de autonomía, non só porque España sexa un país descentralizado politicamente, é dicir, un Estado no cal haxa moitas fontes de produción normativa, legal e regulamentaria, senón tamén porque a autonomía territorial das comunidades autónomas está ínsita na propia natureza do Estado⁹.

O que si é común a todos os Estados contemporáneos que se pretenden democráticos é a aplicación do principio de legalidade, que, obviamente, está recollido nas constitucións. Esta afirmación presenta desde ese punto de vista certos aspectos esenciais cando un se está a preocupar na redacción das leis. En concreto, nestes tres que quixen recoller aquí: en primeiro lugar, as reservas de leis, pois, como se pode comprobar, en España existen distintos tipos de reservas de leis, a lei orgánica e a lei ordinaria, con diferentes materias a elas dirixidas. Por outra banda, debe condicionar a actuación lexislativa a tipicidade de feitos constitutivos de delitos ou infraccións administrativas recollidas no artigo 25 do texto constitucional español. E, por último, hai que referir tamén a propia necesidade de que as normas que impoñen canons, tributos, como di o artigo 31 da Constitución, respecten sempre o rango de lei. Non poderá en ningún caso mediante un acto administrativo crearse un tributo ou un imposto novo.

Un corolario fundamental do principio de legalidade, coñecido no noso ámbito e que así é entendido pola doutrina española, é a xerarquía normativa. Esta, ao meu modo de ver, ten dous planos diferenciados¹⁰. En primeiro lugar, o valor efectivo, directo da Constitución e a necesidade de que as restantes normas do ordenamento xurídico respecten os ditados da Constitución, como os demais corolarios que no marco constitucional están totalmente admitidos e supoñen unha liña, perfectamente trazada á hora de condicionar a actividade lexislativa a levar a cabo por parte do Parlamento.

Así o comprendeu o Tribunal Constitucional español, entre outras, na sentenza 51/1983, do 14 de xuño:

“... o pronunciamiento que é preciso emitir agora non debe diferir do que recaeu nas anteriores sentenzas, pois non existe motivo para considerar que a disposición transitoria

segunda b) do Real decreto-lei 11/1979 presente inconstitucionalidade formal que puidese derivar da violación do principio de legalidade –no que se debe entender incluído o de xerarquía normativa– en materia tributaria, presentado nos arts. 31.3 e 133.1 e 3 da Constitución, ou de se exceder a disposición cuestionada de límites fixados ao decreto-lei polo art. 86.1; nin cabe considerar neste momento, como tampouco se fixo anteriormente, que a disposición transitoria segunda b) do Real decreto-lei 11/1979 estea viciada de inconstitucionalidade material a causa da pretendida vulneración dalgún dos principios de carácter material presentados no art. 9.1 da Constitución ...”

Outro plano diferente, que no dereito italiano se adoita abordar como punto integrante tamén das normas de técnica lexislativa¹¹, ten que ver coa correcta identificación esencial das normas de rango inferior, aspecto fundamental para a actividade xurídica, en especial para a interpretativa e a integradora.

Agora ben, a técnica lexislativa quedaría nunha cuestión “intramuros” do Parlamento se non se tivese en conta e non se considerase firmemente o destino último de normas parlamentarias, que é, por suposto, a realidade social que inclúe sen dúbida as consecuencias económicas que unha mala lexislación leva en si¹².

Nos nosos sistemas, as normas aplícanse conforme uns criterios, unhas máximas que están previstas na propia lei. Por iso é moi importante que no labor de lexislar a técnica lexislativa se preocupe de disciplinar os criterios que debe ter en conta o intérprete (sexa xuíz, funcionario ou operador público ou privado) e tamén os expedientes propios da aplicación da lei. A aplicación da analoxía tradicional desde os tempos do dereito romano ata outros máis modernos, como a supletoriedade entre ordenamentos.

Un dos “temas estrela” da técnica lexislativa é a parte final das leis¹³. É un aspecto que a todos os xuristas nos preocupa e quizais aquel en que todos tratamos que se respecte máis a calidade da norma. Se foi unha norma coidada, a parte final estará ben redactada. Se, pola contra, é froito da improvisación e a falta de estudo, moi probablemente nesa parte final, a que regula transitorias, derogatorias e derradeiras, haberá problemas de redacción e de axuste entre a natureza da disposición e o contido nela incorporado.

Subliñando o caso das disposicións transitorias¹⁴, hai que dicir que esta cuestión é importante e que se pode analizar desde distintos planos segundo o ámbito ou escenario no que se produce a norma que incorpora tal disposición. Sabemos que, empezando a nosa enumeración polo ámbito territorial maior, no dereito internacional público se regula o problema da sucesión de Estados e os problemas que iso xera para a legalidade internacional. No dereito constitucional interno débense regular as formas de transición dunha Constitución a outra¹⁵. Finalmente, é importante que as leis ordinarias consideren de forma correcta as distintas formas en que afectan a outras leis que as precederon no ordenamento xurídico, e este é fundamentalmente o obxecto da técnica lexislativa nesta cuestión, xa desde os primeiros tempos nos que o Tribunal Supremo afirmou o carácter supletorio das disposicións transitorias do Código civil.

3. O *ITER LEGIS* E OS SEUS PROBLEMAS

Dicía nun principio que, á hora de limitar o alcance da técnica lexislativa, existen dúas concepcións: en primeiro lugar, unha limitada que fala sobre a elaboración das leis e, en segundo, outra máis extensa ou ambiciosa que toma en conta a creación e factura doutros tipos de normas.

Desde o punto de vista procedementa, está claro que a elaboración normativa, estritamente das leis, ten en España polo menos tres tipos de fontes: as disposicións da Constitución (o denominado dereito parlamentario constitucionalizado), os regulamentos das cámaras e tamén, máis importante no ámbito anglosaxón que no noso, os costumes parlamentarios. Todas elas deben servir, como sinalou Cesare Dell'Acqua¹⁶, para, mediante a individualización dos trámites procedementais coherentes, mellorar no seu conxunto o *estándar* cualitativo da norma.

O ámbito máis xeral supera o denominado limitado ou reducido, aquel que se preocupa da utilización da lingua e do uso dos termos gramaticais e sintácticos de forma correcta por parte dos operadores xurídicos.

As normas que regulen a utilización da linguaxe na redacción normativa non teñen valor vinculante. Trátase de acordos simplemente orientadores e que, xa que logo, carecen de sanción. Son normas "incompletas" e están algunhas delas "a cabalo" entre os criterios que as reais academias apuntan para o uso da linguaxe e o que os xuristas entendemos que afecta nada máis que á correcta enunciación da norma.

En España débese apuntar que esta tarefa, a da redacción lingüística das normas, se atopa enriquecida pola existencia dun Estado plurilingüe, no cal son oficiais nos seus ámbitos territoriais varias linguas, que teñen pleno recoñecemento no ámbito xurídico e plenos efectos nos actos xurídicos parlamentarios e extraparlamentarios¹⁷.

A xurisprudencia do noso Tribunal Constitucional desde os seus inicios deixa claro o alcance do artigo 3 da Constitución:

"... En virtude do dito, ao engadir o núm. 2 do mesmo art. 3 que as demais linguas españolas serán tamén oficiais nas respectivas comunidades autónomas, séguese, así mesmo, que a consecuente cooficialidade o é con respecto a todos os poderes públicos radicados no territorio autonómico, sen exclusión dos órganos dependentes da Administración central e doutras institucións estatais en sentido estrito, sendo, polo tanto, o criterio delimitador da oficialidade do castelán e da cooficialidade doutras linguas españolas o territorio, independentemente do carácter estatal (en sentido estrito), autonómico ou local dos distintos poderes públicos ..."

"... nos territorios dotados dun estatuto de cooficialidade lingüística, o uso polos particulares de calquera lingua oficial ten efectivamente plena validez xurídica nas relacións que manteñan con calquera poder público radicado no devandito territorio, sendo o dereito das persoas ao uso dunha lingua oficial un dereito fundado na Constitución e no respectivo estatuto de autonomía..." Sentenza 82/1986, do 26 de xuño (FF 2 e 3).

Escribiuse moito sobre esta cuestión. Insisto, en poucas normativas vinculantes o lexislador se atreveu, ao meu modo de ver, a plasmar un criterio directamente vinculante. Estas cuestións, tamén en ordenamentos avanzados nestes temas, como o italiano¹⁸, enténdese que aínda están asociadas ao estilo da norma e lonxe o seu contido imperativo.

Creo que é oportuno diferenciar varios puntos neste outro plano, o da factura do mandato normativo, nos cales o Tribunal Constitucional español, como analizou o profesor Pulido Quecedo, entrou a fondo, atribuíndo efectos xurídicos ao incumprimento dos criterios de redacción. Algunhas sentenzas constitucionais atrevéronse a declarar nulos por inconstitucionais, por afectar ao valor da seguridade xurídica, determinados aspectos que, tratándose mesmo de leis, non deixaban claro cal era o contido do seu mandato normativo.

3.1. A planificación lexislativa

Sen dúbida e con independencia do moito que se debata sobre esta materia, paréceme oportuno mencionar aquí as máximas de Xustiniano e recordar unha vez máis que a simplicidade é a mellor ou unha das mellores axudas á hora de redactar as normas, en especial, apunto eu, no caso das normas lexislativas.

Todos coñecen que o dereito público e o dereito administrativo, sobre todo, conforman un ámbito de dereito “acelerado”, no cal de forma reiterada se aproban normas que se cambian con gran rapidez. Isto, obviamente, afecta á técnica lexislativa e, como sinalou no seu día Manzella, á propia vida dos parlamentos¹⁹. Créanos un problema de seguridade xurídica. Polo demais, trátase non só do ámbito estritamente formal, teórico dos xuristas, senón tamén do plano dos dereitos efectivos dos cidadáns que deben respectar os lexisladores.

Neste sentido, esa foi unha das críticas que se fixeron ao modo de funcionar normativo da Unión Europea, unida, como sinala Mangas Martín, ao papel subordinado do propio Parlamento Europeo²⁰. Fálase de que unha das causas do que se coñece como “déficit democrático da Unión Europea” é precisamente a “sobrreabundancia” de normas, a existencia no colectivo da Unión de infinidade de regulamentos, directivas e decisións que fan practicamente imposible coñecer o ordenamento²¹. Por iso, a Unión Europea, en concreto a Comisión, preocupouse de aprobar un programa lexislativo anual no cal se deixa claro cales son as liñas fixadas en materia lexislativa para ese ano.

Nesta orde de cousas, paréceme de interese que a previsión constitucional e estatutaria na que se establece a necesidade de que o candidato á presidencia do Goberno (sexa ante as Cortes Xerais ou ante o Parlamento de Galicia, de ser o caso) expoña o seu programa de goberno na sesión de investidura, sendo lóxico que tal programa inclúa unha relación das leis que pretende someter á aprobación da Cámara. Pode ser un bo momento precisamente para expor un programa lexislativo para un período de tempo importante, como é unha lexislatura, para dicir con claridade cales son os proxectos e as preferencias que o Goberno ten para ese mandato lexislativo.

3.2. A publicidade das normas

Un aspecto tamén moi importante da técnica lexislativa é a publicidade. Vivimos nun momento en que o coñecemento da norma non se guía polos tradicionais boletíns, impresos en papel e que se distribúen, a través dunha forma un tanto tradicional, nas librerías do país. Estamos na “era da Internet” e é esencial a publicación de boletíns oficiais, pero entendo que tamén é básico o reforzamento das webs institucionais; por suposto, das webs parlamentarias e das gobernamentais. Deixando de lado algunhas ideas que, polo menos, se formularon nalgún momento en España de facer de cobramento o acceso a esa fonte do dereito, parece que algo que cae de caixón é a súa necesaria gratuidade, pois, de exixir o seu cumprimento, non lles podemos dificultar aos cidadáns o acceso ao coñecemento das normas.

Neste sentido, son clarificadoras as palabras do Tribunal Constitucional ao delimitar o alcance do artigo 9.3 da Constitución:

“... Aínda que o principio de publicidade das normas non ten a natureza de dereito fundamental (ATC 647/1986), non cabe dúbida de que vén exixido constitucionalmente no art. C 9.3 CE. Con carácter xeral, esta garantía é consecuencia inelutable da proclamación de España como un Estado de dereito e atópase en íntima relación co principio de seguridade

xurídica consagrado no mesmo art. 9.3 (SSTC 179/1989 e 151/1994). Desde a perspectiva dos cidadáns, adquire unha relevancia esencial, xa que estes só poderán asegurar as súas posicións xurídicas, así como a súa efectiva suxeición e a dos poderes públicos ao ordenamento xurídico, se os destinatarios das normas teñen unha efectiva oportunidade de coñecerlas en canto tales normas mediante un instrumento de difusión xeral que dea fe da súa existencia e contido, polo que resultarán evidentemente contrarias ao principio de publicidade de aquelas normas que fosen de imposible ou moi difícil coñecemento (STC 179/1989) ...”

4. EFECTOS DAS INFRACCIÓNS DE TÉCNICA LEGISLATIVA: A REACCIÓN PARLAMENTARIA

Pero, ¿que acontece cando todos eses criterios que estou enumerando que poden integrar o concepto da técnica legislativa non se respectan? O que ocorre, en primeiro lugar, é que os encargados de aplicar as leis, os xuíces, se atopan cunha grande inseguridade²²: non teñen a completa garantía de que a norma que deben aplicar ten o sentido que eles intúen ou len na redacción publicada. Isto pode provocar, efectivamente, a inacción do xuíz (atraso da decisión), porque non ve claro o seu contido e, en consecuencia, pode sobrecargar e ralentizar, como acontece en España, o labor do poder xudicial.

Agora ben, no plano xurisdiccional isto pode tamén conducir a fenómenos perigosos desde o punto de vista democrático, posto que pode ocasionar que, por esta razón, o Tribunal Constitucional, máis que un lexislador negativo, malia estar configurado como un órgano de interpretación da Constitución, pase a ser un lexislador creativo, coa definición dunhas achegas que intenten suplantar o Parlamento na redacción das leis. O Tribunal español nalgún caso fíxoo, ditou sentenzas que foron máis alá da mera definición do ordenamento, que é parte da súa función respecto da lei. Preocupouse, mesmo a través de famosas sentenzas interpretativas, de dicir o que o lexislador estritamente non dixo. Este é un perigo bastante importante nun sistema, ademais, de separación de poderes²³.

Como estamos a analizar, é doado colixir a máxima “malas leis, mal dereito”. Se as leis están mal redactadas, o dereito aplicable dificilmente vai ser o correcto.

¿Que podemos facer desde o Parlamento ante esta situación? Ademais de colaborar na publicación de excelentes manuais, como os que na Asociación Española de Letrados de Parlamentos se fixeron sobre materias de técnica legislativa, apuntáronse medidas como a constituída pola codificación normativa. A Unión Europea entende que unha das vías para lles dar seguridade xurídica aos seus cidadáns é sistematizar os sectores normativos, sobre todo os actuais afectados polos continuos cambios normativos.

Outra posibilidade está, como propón N. Rangone²⁴ para o ámbito transalpino, precisamente en valorar no momento de redactar a norma as posibilidades da aplicación práctica que esa norma ten, e tamén o control *ex post*, unha vez que a norma entrou no ordenamento, e supervisar os aspectos prácticos que realmente esta norma chegou a ter (o que coñecemos dentro da disciplina da técnica legislativa como avaliación das normas).

En España hai algunhas vías institucionalizadas para conseguir estes obxectivos. Existen órganos consultivos importantes no papel, como o Consello Económico Social, o propio Consello do Estado, a través dun papel informador *ex ante* importante nesa cuestión. Porén, pérome especialmente interesante salientar aquí, sobre todo no ámbito que máis coñezo, os parlamentos autonómicos, a carencia de técnicos especialistas, non xuristas²⁵.

Os parlamentos están dotados duns equipos de xuristas máis ou menos brillantes, pero, salvo o caso dos asesores económicos existentes nas Cortes Xerais, en moi poucas ocasións existen outro tipo de asesores económicos ou sociólogos que poden ser, obviamente, autores de informes ou opinións fundamentais a tomar en conta á hora de legislar con criterio. Trátase de prestixiar e consolidar uns grupos profesionais que poden desenvolver funcións que xa foron recoñecidas en ámbitos como o anglosaxón²⁶ e que desempeñan ou poden desempeñar labores de máximo interese para os órganos lexislativos.

Por último, penso, na liña apuntada por Cantijoch e San Martín²⁷, que é fundamental incorporar os medios tecnolóxicos ás cámaras. Neste sentido, quero recomendar a visita nalgún momento á web do Parlamento de Galicia, na que se estableceu un sistema de participación cidadá moi áxil e que lles facilita aos cidadáns e cidadás no plano lexislativo presentar as súas emendas e suxestións aos proxectos e proposicións que se están a debater e que, en tempo real, permite comunicabilidade entre os distintos actores da cámara, grupos parlamentarios e deputados coa cidadanía. Este é un exemplo máis de como a participación popular pode tamén coadjuvar á calidade da lexislación e a súa avaliación posterior.

5. A CONCEPCIÓN CONSTITUCIONAL DO PODER XUDICIAL: O SEU ROL NA APLICACIÓN NORMATIVA

Este enunciado evoca unha cuestión moito máis concreta e práctica que a da conceptualización e alcance dogmático da técnica lexislativa. E é algo concreto e práctico, porque, citando o pai da escola iusprivatista compostelá, Álvaro D'Ors, podemos dicir que: "Dereito é o que din os xuíces". Unha visión obxectiva resultante da análise da realidade xurídica; en definitiva: non é dereito o que está nos boletíns, non é dereito tampouco o que interpretan os teóricos, senón que dereito é o que, ao final, os encargados da aplicación das normas deciden nas súas sentenzas e resolucións xudiciais²⁸.

¿Como podemos abordar esta temática da técnica lexislativa en relación coa interpretación xudicial? Na miña opinión, existen dúas vías, consideracións ou perspectivas, que se poden tomar en conta nesta materia:

En primeiro lugar, e esta é unha materia moi tratada polo profesor Pulido Quecedo²⁹, poderemos ver que actitudes ou decisións adoptan os órganos xurisdiccionais, singularmente o Tribunal Constitucional, cando se trata de leis, e os tribunais ordinarios cando se trata de decisións administrativas de rango inferior, que resolucións adoptan en relación coas infraccións no procedemento da elaboración das disposicións normativas.

Este é un dos grandes tópicos e ocupacións das autoridades xurídicas en España, pero esta que denominei "visión dinámica", que se preocupa do *iter* procedemental da aprobación sexa dunha lei ou dunha disposición regulamentaria, quedaría incompleta se non temos en conta o que aquí denomino "visión estática". ¿En que consistiría esta visión estática? Consistiría precisamente, desde unha perspectiva xurisdiccional, en analizar e contemplar que efectos ten para o intérprete da norma, operador xurídico, xuíz, maxistrado ou tribunal, o dato de que a norma estea mal redactada. O *factum* constituído por que a lei, o regulamento ou disposición aplicable non cumpra con aqueles requisitos de imprescindible seguridade xurídica³⁰. Moi ben, en torno a estas dúas ideas vou tratar de expor o tema que nos ocupa.

6. FONTES DO DEREITO E CANLES DE PRODUCCIÓN XURÍDICA

Nunha visión dinámica, desde a que se analiza o procedemento da elaboración das normas e pondo nun primeiro plano a elaboración das leis, temos que dicir que en España existen varios condicionantes na tramitación e aprobación das leis. Estes condicionantes proveñen de distintos niveis xurídicos.

A Constitución, en primeiro lugar, contén disposicións do que se denomina dereito parlamentario constitucionalizado, que condiciona o procedemento da elaboración das leis, contidas por exemplo en España no artigo 87 e seguintes da Constitución. Estas normas constitucionais afectan a espazos como o dereito de emenda do parlamentario e están no centro do debate existente arredor das melloras do traballo lexislativo e da calidade das leis³¹.

Neste marco, por exemplo, cabe citar algo que a doutrina puxo de manifesto: a importancia que ten a inclusión dos antecedentes necesarios para pronunciarse o Parlamento nas remisións de proxectos de leis por parte do Goberno. Trátase dun aspecto concreto que o Tribunal Constitucional español tivo ocasión de axuizar e que situou e clasificou entre aqueles posibles defectos do *iter* lexislativo que, en determinadas condicións, poden producir efectos xurídicos sobre a validez do contido da norma. Poden ocasionar, de ser o caso, a anulación do procedemento lexislativo coa eventual condena de retroacción do procedemento da elaboración da lei³². Non se chegou a producir deste xeito na práctica, pero si se explican estas consecuencias na sentenza 108/1986, do 29 de xullo, na cal o tribunal reflexionou sobre eses posibles efectos nos seguintes termos:

“... Entre estes antecedentes debíase contar co informe do Consello, polo que a súa ausencia, segundo os recorrentes, infrinxe o devandito art. 88 e produce a inconstitucionalidade da lei. Prescindindo dalgunhas cuestións que recollía o referido art. 3.5 da Lei orgánica 1/1980, como son se realmente se refería ao proxecto de lei en sentido estrito ou ao anteprojecto, segundo precisa na actualidade o art. 107 da LOPX, ou se o informe en cuestión tiña carácter facultativo ou preceptivo, basta con sinalar que o defecto denunciado se produciría, en todo caso, no procedemento administrativo previo ao envío do proxecto ao Congreso e non no procedemento lexislativo, é dicir, no relativo á elaboración da lei, que se desenvolve nas Cortes Xerais, polo que mal se pode soste que o citado defecto pode provocar a invalidez deste último procedemento e da lei en que desemboca.

Tamén está fóra de lugar a invocación a este propósito do art. 88 da Constitución, antes transcrito. A ausencia dun determinado antecedente só terá a transcendencia de privar as cámaras dun elemento de xuízo necesario para a súa decisión, pero, neste caso, o defecto, que tivo que ser coñecido de inmediato, debiera ser denunciado ante as mesmas cámaras e os recorrentes non alegan en ningún momento que isto acontecese. Ao non producirse esa denuncia, é forzoso concluír que as cámaras non estimaron que o informe era un elemento de xuízo necesario para a súa decisión, sen que este tribunal poida interferir na valoración da relevancia que un elemento de xuízo tivo para os parlamentarios.”

Unha segunda orde de cousas, a que ten que ver co procedemento de elaboración das leis, está condicionada por outras normas lexislativas. En España, como tamén se comentou, exíxese nas Cortes Xerais e en boa parte dos parlamentos autonómicos, a través de leis sectoriais *ad hoc*, que os proxectos de lei gobernamentais veñan acompañados, nalgúns casos tamén as proposicións de lei de orixe parlamentaria, dun informe de impacto de xénero³³ para comprobar non só o uso ou non da linguaxe sexista, senón tamén os posibles efectos

sobre a presenza en xeral da muller como sexo tradicionalmente sufridor de discriminacións negativas no ordenamento xurídico español.

En terceiro lugar, estaría o marco determinado polos regulamentos parlamentarios. O noso sistema coñece, obviamente, numerosos condicionantes no proceso da elaboración das leis. Pensemos no propio criterio governamental, que se le ao inicio do debate plenario de toda iniciativa lexislativa que non proveña do Goberno e que serve para ilustrar a posición que o Executivo vai ter en relación con esa norma que trata de aprobar o Parlamento.

Todos estes condicionantes que estamos a comentar teñen o seu control oportuno polo Tribunal Constitucional, aínda que, como foi apuntado, os efectos que alcanza un incumprimento destes mandatos constitucionais, mesmo legais e regulamentarios, foron bastantes limitados.

Non coñece o dereito español unha gran categorización de anulacións de leis por defectos no *iter* lexislativo. É máis, o coñecemento polo tribunal desta materia prodúcese moi comunmente pola vía indirecta do artigo 23 da Constitución, e do recurso de amparo que algún deputado poida presentar ante o Tribunal Constitucional, entendendo que ese papel na participación no procedemento lexislativo lle foi furtado ou menoscabado por algunha decisión dos órganos, normalmente os reitores da cámara (mesa, presidencia ou xunta de portavoces). Este panorama, insisto, que aquí por razóns de espazo simplifico tremendamente, vese totalmente desmentido, cando estamos a falar xa non do procedemento da elaboración das leis, senón da elaboración dos regulamentos e as disposicións administrativas de carácter xeral.

Neste momento debo mencionar un órgano que en España é decisivo na tramitación da aprobación dos regulamentos: o Consello de Estado. A aprobación dos regulamentos en España conta con varios condicionantes; sen dúbida, na miña opinión, o fundamental é o contido do artigo 105 da Constitución, onde se garante o dereito dos cidadáns a seren oídos no procedemento das elaboracións das disposicións que lles afecten. Esta previsión constitucional ten grande alcance porque, en principio, todas as disposicións que aprobe un poder público poden afectar aos cidadáns. Daquela, o principio xeral de aplicación en dereito español dálles audiencia aos destinatarios e aos cidadáns individualmente considerados ou a través de asociacións ou organizacións que os representen.

Pensemos, para ilustrar este trámite, nos sindicatos, asociacións de empresarios, organizacións e asociacións de diversa índole. É dicir, que desde este momento, este trámite de audiencia non é algo teórico, senón que na práctica boa parte da xurisprudencia do Tribunal Supremo en materia de anulación de disposicións regulamentarias utilizou o precepto constitucional e os seus desenvolvementos regulamentarios para anular importantes regulamentos aprobados polo Consello de Ministros en España que non cumpriron, ao modo de ver do Tribunal Supremo, suficientes requisitos de audiencia recollidos na Constitución e nas leis.

Neste sentido son salientables as reflexións do Tribunal Constitucional español en relación co alcance do artigo 105 como manifestación da participación funcional dos cidadáns recollidas na sentenza 61/1985, do 8 de maio:

“... A COAG non se pode entender comprendida na hipótese do art. 23 c) da Lei de procedemento administrativo, pois non compareceu no procedemento para facer factible que este se entendese con ela e, desta sorte, quedar identificada para os efectos da localización que prescribe o art. 8.2 da Lei 62/1978, e tampouco tiña que ser chamada ao procedemento administrativo. Atopámonos, en realidade, no caso dunha disposición de carácter xeral, e, polo tanto, do procedemento para a súa elaboración, e nel non tivo que ser parte procedente-

mental a COAG, pois en tal procedemento non hai interesados que teñan que ser chamados a adoptar neste a posición de «interesados». A audiencia dos cidadáns directamente ou a través de organizacións e asociacións [art. 105 a) da Constitución] non constitúe nin aqueles nin estas en interesados no sentido de partes procedementais necesarias. Trátase dun caso de participación funcional na elaboración de disposicións de carácter xeral, directamente ou mediante organizacións de representación de intereses, ás que, aínda participando no procedemento –que non é o caso deste recurso–, non se lles asigna o carácter de parte procedemental (ou interesado), co que isto entraña para os efectos da súa chamada ao ulterior proceso contencioso-administrativo.” (Fundamento xurídico 3º).

Un segundo plano, que condiciona a elaboración das disposicións regulamentarias, é o legal. Desde 1997, temos en España unha norma que derroga nesta materia o disposto pola antiga Lei de procedemento administrativo, que é a lei do Goberno³⁴. Nos seus artigos 23 e seguintes detalla claramente cal é o procedemento que debe seguir o poder executivo para aprobar un regulamento³⁵. É un procedemento complexo que require unha serie de estudos previos, nos cales, tamén, na xurisprudencia, o Tribunal Supremo, destácase de forma especialmente relevante, o informe da Secretaría Xeral Técnica, como órgano consultivo “staff”, que de forma horizontal asesora de todo o departamento ministerial e, ademais, de forma moi notoria o papel do Consello de Estado que, como máximo órgano consultivo do Goberno, considerado no artigo 107 da Constitución española, ten un importantísimo labor doutrinal³⁶, creo que reforzado coa incorporación de figuras tan destacadas no dereito público español, como é o seu o presidente, o profesor Rubio Llorente.

O noso Tribunal Constitucional non deixou de destacar a importancia deste órgano constitucional en sentenzas como a 204/1992, nos seus fundamentos xurídicos 4 e 5:

“... a intervención preceptiva dun órgano consultivo das características do Consello de Estado, sexa ou non vinculante, supón en determinados casos unha importantísima garantía do interese xeral e da legalidade obxectiva e, a consecuencia diso, dos dereitos e lexítimos intereses das que son partes dun determinado procedemento administrativo. En razón dos asuntos sobre os que recae e da natureza do propio órgano, trátase dunha función moi cualificada que lle permite ao lexislador elevar a súa intervención preceptiva, en determinados procedementos, sexan da competencia estatal ou da autonómica, á categoría de norma básica do réxime xurídico das administracións públicas ou parte do procedemento administrativo común (art. 149.1.18 CE).

Non obstante, esta garantía procedemental débese cohonestar coas competencias que as comunidades autónomas asumiron para regular a organización das súas institucións de auto-goberno (art. 148.1.1 CE), de modo que esa garantía procedemental debe respectar asemade as posibilidades de organización propia das comunidades autónomas que derivan do principio de autonomía organizativa [arts. 147.2 c) e 148.1.1 CE]. Ningún precepto constitucional, e menos aínda o que se refire ao Consello de Estado, impide que no exercicio desa autonomía organizativa as comunidades autónomas poidan establecer, no seu propio ámbito, órganos consultivos equivalentes ao Consello de Estado en canto á súa organización e competencias, sempre que estas se cingan á esfera de atribucións e actividades dos respectivos gobernos e administracións autonómicas. Iso non o nega o avogado do Estado, co que o problema que se presenta é se, como aspecto básico do réxime xurídico das administracións públicas ou do procedemento administrativo común, se debe entender tamén que sexa precisamente o Consello de Estado o órgano que emita o ditame ou consulta preceptiva.

Pois ben, se unha comunidade autónoma, en virtude da súa potestade de autoorganización (148.1.1 CE), crea un órgano superior consultivo semellante, non cabe dúbida de que pode dotalo, en relación coas actuacións do Goberno e a Administración autonómica, das mesmas facultades que a LOCE lle atribúe ao Consello de Estado, salvo que o Estatuto de autonomía estableza outra cousa, e, naturalmente, sen prexuízo do disposto no art. 153 b), en relación co 150.2 da CE. Tamén o avogado do Estado admite expresamente tal posibilidade e a súa validez constitucional. O que non se considera conforme coa Constitución é que a atribución de semellantes facultades aos consellos consultivos das comunidades autónomas exclúa a intervención do Consello de Estado nos mesmos casos e en relación coas mesmas actuacións da comunidade autónoma correspondente, pois esta intervención é preceptiva en todo caso, en virtude do art. 23, parágrafo segundo da LOCE. Para tal efecto, razoa o avogado do Estado que, cando a lei autonómica prescriba o ditame do órgano consultivo autonómico nos mesmos casos considerados polo art. 23, parágrafo segundo, da LOCE, será necesario que emita tamén ditame o Consello de Estado. Alega, ademais, que, en virtude do que denomina «supremacía asesora» deste último, o ditame do Consello de Estado debe ser posterior ao do Consello Consultivo autonómico.

Esta tese non pode ser admitida, pois, se así fose, quedarían gravemente comprometidos algúns dos principios en que se funda a organización territorial do Estado conforme o deseño constitucional. Ante todo, a mesma potestade de autoorganización das comunidades autónomas, xa que, se estas crean un órgano consultivo propio dotado das mesmas funcións que o Consello de Estado, é claramente porque decidiron prestar as garantías procedementais referidas a través da súa propia organización, substituíndo a que ata agora veu ofrecendo aquel órgano consultivo estatal tamén no ámbito de competencia das comunidades autónomas, decisión esa que, segundo se dixo, se atopa plenamente lexitimada polo art. 148.1.1 da CE e os preceptos concordantes dos estatutos de autonomía. Ademais, habería que engadir que sería moi probablemente innecesario e, sen dúbida, gravoso e dilatorio que nun mesmo procedemento se debese solicitar sucesivamente ditame dun órgano superior consultivo autonómico de características parecidas ao Consello de Estado e do propio Consello de Estado, con desprezo dos principios de eficacia administrativa (art. 103.1 CE) e eficiencia e economía do gasto público (art. 31.2 CE).

A aplicación daqueles principios, esenciais para o correcto funcionamento do Estado das autonomías, debe levar a concluír que a intervención do órgano consultivo autonómico exclúe a do Consello de Estado, salvo que a Constitución, os estatutos de autonomía ou a lei autonómica establezan o contrario para supostos determinados. O lexislador estatal tamén o entendeu así, polo menos nalgúns ocasións expresas, xa que o art. 13.1 da Lei de bases do réxime local require alternativamente, para o suposto que contempla, «ditame do Consello de Estado ou do órgano consultivo superior dos consellos de Goberno das comunidades autónomas, de existir», mentres que o art. 114.3 do texto refundido das disposicións legais vixentes en materia de réxime local exige tamén, para outro suposto distinto, o preceptivo ditame «do órgano consultivo superior da comunidade autónoma, de existir, ou, no seu defecto, do Consello de Estado». Tamén a nova Lei de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común, nos seus arts. 102 e 103, require, para os efectos da revisión de oficio dos actos administrativos nulos ou anulables e como garantía esencial do respectivo procedemento, ditame «do Consello de Estado ou órgano consultivo da comunidade autónoma se o houbese».

En consecuencia, e polo que aquí respecta, non só hai que recoñecer as competencias das comunidades autónomas para crear, en virtude das súas potestades de autoorganización, órganos consultivos propios das mesmas características e con idénticas ou semellantes funcións ás do Consello de Estado, senón, pola mesma razón, considerar posible constitucionalmente a substitución do informe preceptivo deste último polo dun órgano superior consultivo autonómico, en relación co exercicio das competencias da respectiva comunidade, en tanto que especialidade derivada da súa organización propia.

Mais, se é preciso recoñecer esa posibilidade de substitución, tamén cómpre afirmar que onde ou en tanto semellantes órganos consultivos autonómicos, dotados das características de organización e funcionamento que aseguren a súa independencia, obxectividade e rigorosa cualificación técnica, non existan, é dicir, naquelas comunidades autónomas que non contén con esta especialidade derivada da súa organización propia, as garantías procedementais mencionadas exixen manter a intervención preceptiva do Consello de Estado, en tanto que órgano ao servizo da concepción global do Estado que a Constitución establece”.

Nesta orde de cousas, debo sinalar que existen outros condicionantes, que me atrevo a cualificar de “paradoxais”, e é que nalgúns sistemas xurídicos, en concreto no que vivo directamente, existen requisitos de aprobación dos regulamentos que non están considerados en normas de superior rango, senón que están considerados noutros regulamentos. Atopámonos así ante un evidente problema de xerarquía normativa, pois vai ter que respectar un novo regulamento o que dispón acerca da aprobación doutros regulamentos un texto do mesmo rango, cando sabemos que calquera norma posterior de igual rango, como apuntou Pau i Vall, pode derrogar unha norma anterior.

Cabe resaltar que tal condicionante procedemental, existente en España, é controlado pola xurisdición contencioso-administrativa, como se encargou de lembrar o Tribunal Constitucional en decisións como a contida no auto 232/1983, do 25 de maio:

“... o dereito á tutela xudicial efectiva sen que en ningún caso se poida producir indefensión, que garante o art. 24.1 da Constitución española, asegúralles aos cidadáns, dunha parte, o acceso aos tribunais de xustiza, e, da outra, que en ningún caso poidan adoptar estes unha decisión que afecte aos seus dereitos e intereses sen darlles ocasión de seren oídos, emprazándoos para iso de xeito adecuado.

Cando a decisión que afecta ao ámbito de dereitos e intereses dos cidadáns procede dun órgano da Administración que estea legalmente obrigada [art. 105 c) CE] a darlle audiencia previa, sen que tal audiencia se producise, a infracción desta obriga legal pode e debe ser corrixida polos órganos do poder xudicial, de maneira que o amparo constitucional só queda aberto, se é o caso, cando de tal remedio non se conseguiu nin se pode aínda conseguir na vía xudicial ordinaria. Cando tal circunstancia non se dá, o recurso deducido ante este Tribunal carece manifestamente de contido que xustifique unha decisión en canto ao fondo, e este é, xustamente, o caso no presente asunto. De acordo co disposto na vixente Lei de arrendamentos urbanos (art. 114.10), a declaración de ruína dun terreo acordado por resolución que non dea lugar a recurso e en expediente contradictorio tramitado ante a autoridade municipal só é causa de resolución do contrato de arrendamento cando no devandito expediente fosen citados no momento da súa iniciación todos os inquilinos e arrendatarios.

Este precepto, que coincide substancialmente co que recolle o art. 183 da Lei do solo, permitiralles eventualmente aos recorrentes aducir a infracción legal cuxa reparación buscan ante nós no correspondente xuízo civil.

Existindo, xa que logo, instrumentos procesuais adecuados para obter remedio fronte á lesión que din se lles produciu, o seu recurso carece de contido que xustifique unha decisión deste tribunal en canto ao fondo”.

Este control, interésame moito destacalo, a diferenza do que desempeña o Tribunal Constitucional respecto do procedemento lexislativo, si é altamente efectivo. Os tribunais contencioso-administrativos fan un seguimento estrito, obviamente dentro dun marco de “xustiza rogada”, é dicir, logo da interposición de oportunos recursos. Efectúan un control moi próximo da potestade regulamentaria exercida polos distintos gobernos: o Goberno de España e das comunidades autónomas, mesmo de forma preponderante, da potestade regulamentaria que teñen tamén as entidades locais. Ademais, ten outra peculiaridade, a diferenza do control do Tribunal Constitucional sobre a leis, e é que se trata dun control descentralizado.

En España existen catro niveis xurisdiccionais na orde contencioso-administrativa que teñen competencias para anular os regulamentos: o Tribunal Supremo, a nivel de toda España e con funcións casacionais sobre todo; a Audiencia Nacional, competente en disposicións regulamentarias que pode ditar o Consello de Ministros do Goberno de España; os tribunais superiores de xustiza, que exercen as súas competencias en relación cos gobernos autonómicos, fundamentalmente; e os xulgados do contencioso-administrativo, que teñen competencias máis limitadas en ámbitos territoriais menores, provinciais. Todos eles exercen esta potestade na aplicación do artigo 106 da Constitución: “Os tribunais controlan a potestade regulamentaria, a legalidade da actuación administrativa, así como o sometemento desta aos fins que a xustifican”. Este precepto non é outra cousa que unha aplicación concreta do artigo 24 da Constitución e da consagración da tutela xudicial efectiva para todos os cidadáns españois.

Trátase, en definitiva, de recoñecer a aplicación dun principio máis xeral asentado na parte dogmática da nosa Constitución: a prohibición da arbitrariedade dos poderes públicos³⁷.

É certo que este labor de control xurisdiccional non se limita *stricto sensu* aos regulamentos e actos administrativos, todos aqueles decretos lexislativos, toda aquela lexislación delegada, aprobada polos gobernos, sexan estatais ou autonómicos, que excedan do ámbito da delegación outorgada polo Parlamento, pois tamén van poder ser controlados pola xurisdicción contenciosa. A xurisprudencia do Tribunal Supremo evolucionou; nos anos 50 e 60 entendía que estas disposicións que se daban no ámbito da delegación eran nulas. Na actualidade, recoñécese o seu valor regulamentario e a súa posibilidade de control por parte dos tribunais da orde contencioso-administrativa, situando así o problema das faltas do procedemento na creación dos regulamentos e o papel dos xuíces.

7. CALIDADE DAS LEIS E EXEXESE XURÍDICA

Interesa agora comentar outra faceta, a da dimensión formal que enunciaba ao inicio da miña exposición.

¿Que efectos ten sobre a interpretación xurídica o feito de que unha norma sexa correctamente elaborada con respecto aos sans criterios de técnica lexislativa?

En primeiro lugar, que, se non é así elaborada e, polo tanto, se iso acontece, os tribunais deban aplicala con todos os seus defectos presentes. Obviamente, a materia interpretativa é de maior alcance e sitúase dentro da teoría xeral do dereito. Sabemos que o punto de partida non pode ser outro que o que talvez orixinariamente³⁸ apuntaban os xuristas do dereito romano: *In claris non fit interpretatio*. Diriamos hoxe: “Se a norma está clara, non nos compli-

quemamos a vida". Se a norma delimita claramente o seu ámbito de actuación, as súas consecuencias xurídicas, non debe o intérprete turbar o seu sentido orixinal.

Importantes exxetats do dereito civil, como Ennecerus³⁹, entenderon erróneo ese principio, pero na xurisprudencia do noso Tribunal Supremo téndese ou ben a consideralo como un principio xeral do dereito (STS do 30 de xaneiro de 1991) ou ben a entender que a máxima presupón a interpretación que o aplicador realiza ao valorar que a norma é clara (STS do 12 de xuño de 1972).

Agora ben, a existencia dun Estado de dereito no cal o dereito positivo ten unha preponderancia importantísima fai que a técnica de legislar deba ter en conta na súa actuación a súa redacción normativa, as elaboracións doutriniais dos xuristas. Neste senso, é moi importante, e así o fan as exposicións de motivos⁴⁰ das normas en España ás veces, a referencia aos antecedentes xurisprudencias e mesmo doutriniais⁴¹ que deron lugar ao nacemento dunha nova norma.

Chegados a este punto, podemos preguntarnos: ¿que factores desde a técnica da normativa son importantes ou decisorios para unha correcta interpretación da norma?

En primeiro lugar, a certeza do dereito. É decisivo que, cando unha norma se incorpora ao ordenamento xurídico, o faga con total claridade. Que a fórmula promulgatoria precise claramente cal é a disposición, o seu rango normativo, o seu carácter e a súa natureza. Esta certeza da norma non nos pode facer descoñecer, como sinalou Lacruz Berdejo⁴², que o destino e natureza da norma impoñen certa variabilidade do seu contido, co fin de que, funcionalmente, siga sendo o mesmo; en definitiva que "a incidencia práctica do precepto na economía e na sociedade non varíe".

En España, a publicación das normas está encomendada a unha axencia estatal (o *Boletín Oficial del Estado*). Esta materia xestiónase por parte da axencia e é regulada por un real decreto do Consello de Ministros, o cal non deixa de producir outros problemas, no sentido de que, desde o punto de vista teórico, parece máis lóxico que a publicación das leis non quedase en mans arbitrariamente dun órgano dependente do Goberno, senón que dependese máis directamente das cámaras parlamentarias. Non podemos esquecer o carácter central que no noso sistema ten o principio de publicidade das normas, tal e como destacou o noso máis alto tribunal na súa sentenza 179/1989:

"... A Constitución, no seu art. 9.3, garante o principio da publicidade das normas. Esta garantía aparece como consecuencia da proclamación de España como un Estado de dereito e atópase en íntima relación co principio de seguridade xurídica consagrado no mesmo art. 9.3 CE: pois só se poderán asegurar as posicións xurídicas dos cidadáns, a posibilidade destes de exercer e defenderen os seus dereitos, e a efectiva suxeición dos cidadáns e os poderes públicos ao ordenamento xurídico se os destinatarios das normas teñen unha efectiva oportunidade de coñecerlas en canto tales normas mediante un instrumento de difusión xeral que dea fe da súa existencia e contido, polo que resultarán evidentemente contrarias ao principio de publicidade aquelas normas que fosen de imposible ou moi difícil coñecemento.

Esa garantía de publicidade aparece reflectida na Constitución en varios dos seus preceptos: así, dispoñendo a inmediata publicación das leis aprobadas polas Cortes Xerais, tras a sanción real (art. 91), e respecto dos tratados internacionais, condicionando a súa eficacia á súa publicación oficial en España (art. 96.1). En termos máis xerais, a Constitución resérvalle ao Estado a emisión das regras relativas á aplicación e eficacia das normas xurídicas (art. 149.1.8), o que (independentemente da *vexata quaestio* de se a publicación é un requisito esencial da existencia da norma ou unha condición para a súa eficacia) é evidentemente apli-

cable aos requisitos referidos á súa publicación. A tradución na lexislación ordinaria de tal garantía áchase, respecto das leis, no art. 2 do Código civil («As leis entrarán en vigor aos vinte días da súa completa publicación no *Boletín Oficial del Estado*, se nelas non se dispuxese outra cousa»), e, respecto de disposicións administrativas, no art. 29 da Lei de réxime xurídico da Administración do Estado («para que produzan efectos xurídicos de carácter xeral, os decretos e demais disposicións administrativas deberanse publicar no *Boletín Oficial del Estado* e entrarán en vigor conforme o disposto no art. 1 do Código civil») e no art. 132 da Lei de procedemento administrativo («para que produzan efectos xurídicos, as disposicións de carácter xeral deberanse publicar no *Boletín Oficial del Estado* e entrarán en vigor conforme o disposto no art. 1 do Código civil»).

Todos os que traballan en sede parlamentaria teñen experiencias na publicación nos boletíns oficiais dalgunhas leis que se atrasan semanas desde a súa aprobación parlamentaria e un pensa ¿por que se produce ese atraso e non se publican ao día seguinte?, ¿quen ten “boa man” para alterar esa orde de publicación nos boletíns, coas importantes consecuencias xurídicas que iso ten? Isto, obviamente, non é un panorama desexable e, moito menos, axustado a un Estado de dereito pleno, pero en España seguen dándose algúns casos.

Ademais da certeza do dereito e os seus efectos sobre a aplicación, que estaba agora a comentar, tamén hai que ter en conta a aplicación de principios constitucionais. Sabemos que a Constitución ten uns efectos xurídicos directos. Na tradición xurídica norteamericana, desde 1803, desde o famoso caso *Marbury vs. Madison*, reconeceuse a eficacia e a aplicabilidade directa e a posible revisión xudicial das normas contrarias á Constitución, algo que en España chegaría, moito máis tarde, por efectos da construción de Kelsen e da creación dos tribunais constitucionais. Efectivamente, a Constitución ten valor directo⁴³ e inmediatamente condicionante da aplicación das leis, de todas as normas e, por suposto, dos regulamentos.

En relación coa aplicación e a interpretación xurídica, tamén é relevante o problema “das erratas” na publicación das normas. Trátase dos erros que se producen, sexa na tramitación, na aprobación das normas ou na propia publicación destas⁴⁴.

Ante estas “erratas”, cabe reaccionar por dúas vías: que o propio xuíz, o aplicador, ou o tribunal de oficio, ao comprobar que se trata dunha “mera errata material”, emende ese problema e aplique o que o seu san xuízo lle fai entender que se quixo facer constar na norma. Esta é unha cuestión, obviamente, moi delicada e que a prudencia do xuíz fará dosificar sumamente, posto que este, nun último caso, vai ser responsable se un órgano xurisdiccional superior decide que esa interpretación súa non é a correcta.

Estes erros na elaboración das normas, estas “erratas” na publicación, teñen dúas vías para emendarse. Unha contemplada practicamente en todos os regulamentarios parlamentarios españois, que consiste en que unha Comisión de Estilo, ao final do trámite lexislativo, cando xa o Pleno aprobou a norma e, comprobado que se produciu algún erro, poida realizar unha redacción harmónica, homoxénea do texto, para que non acontezan estas “antinomías”, estes problemas na redacción, ou ben acudir ao modo moito máis respectuoso de remitir outro proxecto de lei que modifique e que salve este problema xurídico⁴⁵.

Un problema importante en técnica xurídica que se suscita cada día é o da ausencia da norma. No dereito español, como en practicamente todos os ordenamentos, hai un mandato explícito aos xuíces e tribunais: a obriga de resolver todos os asuntos que lles sexan encomendados. Non poden o xuíz e os tribunais, “so escusa” de escuridade ou ausencia da norma, absterse ou decidir sobre un preito que lles sexa asignado. Ese é o problema que se

coñece, comunmente, como o das “lagoas xurídicas”. Todos sabemos que estas “lagoas” que existen nas normas ás veces son froito das malas técnicas legislativas e de non estudar con detalle a proposición ou o proxecto de lei. Malia iso, en España o xuíz está sometido ao imperio da lei de forma estrita, tal e como nos recorda a xurisprudencia constitucional:

“... Malia as imprecisións terminolóxicas (entendelo «derogado», non «admitirse a súa actual vixencia»), está claro que a sentenza obxecto de recurso, neste fundamento xurídico terceiro, contrastou o contido do citado art. 12 co principio constitucional de igualdade e co dereito á tutela xudicial efectiva do executante, facendo un xuízo adverso sobre a conformidade do precepto cos arts. 14 e 24.1 da Constitución; realizou un exame directo, con resultado negativo, da constitucionalidade dese art. 12 e, por iso, deixou de aplicalo ao caso controvertido. O Tribunal Central de Traballo veu substituír así co seu xuízo que este Tribunal Constitucional –de suscitarse a correspondente cuestión– podería realizar, e a sobrepór, en definitiva, a súa potestade, exercible só *secundum legem*, á forza e ao valor da lei (arts. 117.1 e 163 da Constitución e art. 5 da Lei orgánica 6/1985, do 1 de xullo, do poder xudicial). A súa decisión non foi, polo tanto, unha decisión fundada en dereito nin tivo en conta o límite constitucional do respecto á lei. Procedendo así, sen suscitar cuestión de inconstitucionalidade, o órgano xudicial resolveu máis alá da súa xurisdición e descoñeceu a súa suxeición á lei (art. 117.1 da Constitución) e quebrou, na mesma medida, a razoable expectativa do xustizable de que a súa pretensión, fundada na lei, será acollida, de non controverterse, pola canle idónea, a conformidade de tal lei á Constitución.

A irregularidade dese proceder non quedou paliada neste caso pola mención de dúas sentenzas constitucionais nas que o órgano xudicial podería crer atopar apoio para afirmar a inconstitucionalidade da lei que inaplicou, pois o valor da doutrina deste tribunal (art. 40.2 da súa lei orgánica) non autoriza os órganos xudiciais para negar con carácter definitivo a presunción de validez dunha lei, por máis que o nela disposto se corresponda, a xuízo dos xuíces ordinarios, co contido doutro precepto legal sometido no seu día a control de constitucionalidade e declarado entón contrario á Norma fundamental...” (STC 23/1988, FX 2º).

Atopámonos con que, a miúdo, algún aspecto do marco xurídico a regular non quedou suficientemente preciso. Todos sabemos, os que traballamos con normas de contido político, que, en ocasións, estas “lagoas ou escuridades normativas” son voluntariamente buscadas. Os órganos de produción normativa non procuran unha redacción dese artigo ou disposición que diga isto claramente, pero tampouco parece importar “que non se entenda demasiado”. Esta situación non é moi habitual, pero, como sinalou Tomás Ramón Fernández, é evidente que lles xera problemas ao intérprete e ao destinatario da norma. Problemas porque o intérprete vai ter que integrar esa norma, aplícala e acudir aos expedientes previstos no ordenamento, e vai atopar, en moitas ocasións, resultados que chaman a atención e son perigosos para os propios destinatarios da disposición que se vai aplicar.

¿Que fai o intérprete, o xuíz ou o tribunal que ten que aplicar unha disposición deste tipo? Todo está descuberto. Existen unhas guías moi antigas da interpretación da norma. Unha das máis tradicionais sen dúbida é a do dereito natural, o *ius naturale*, do que falaban os xuristas creadores do dereito romano. O expediente de equidade que figura en moitas disposicións, por exemplo, no Código civil español, que ten unha aplicación moi limitada. En España, si é certo que ultimamente se acudiu a este expediente para cuestións como o ámbito do consumo. Na arbitrase, en materia de consumo e transporte, é habitual que se aplique o criterio da equidade, pero se algunha fonte de solución “das lagoas” xurídicas ten importancia e se

destaca no ordenamento xurídico español na actualidade é, ao meu xuízo, a dos principios xerais do dereito.

O dereito español na actualidade é moi principalista. Veu respectar e avalar tremendamente a eficacia dos principios xerais, entre outras cuestións porque a propia Constitución ten “constitucionalizados” moitos destes principios xerais do dereito e, moi especialmente, consagrou o principio de que todas as normas se deben aplicar con respecto aos dereitos fundamentais⁴⁶. Calquera interpretación da norma, ou “lagoa xurídica”, non se debe resolver sen ter presente que os dereitos fundamentais posúen eficacia expansiva. Polo tanto, os criterios clásicos de aplicación, *lex posterior derogat anterior*, *lex specialis derogat generalis* e *lex superior derogat inferior*, quedan totalmente desprazados polo principio de que a Constitución rexe antes que todos estes principios técnicos, clásicos da pandectística, e, como digo, en especial, en materia de dereitos fundamentais dos cidadáns.

Existen outros principios xerais que todos coñecemos, provenientes do dereito civil e mercantil, moitos deles recollidos en “máximas latinas”, pero que teñen un efecto moito máis limitado no ordenamento xurídico español.

Outras vías de solución que comunmente se utilizan teñen que ver coa analogía. Esta posúe varias clases ou modalidades; así pois, sabemos que é posible acudir a unha identidade de razón entre distintos preceptos das normas. Para solucionar un caso concreto é posible, pola contra, acudir á analogía *non legis*, senón *iuris*, que acode ás grandes categorías da institución xurídica que temos que aplicar.

Existe un gran límite á utilización da analogía, pois esta está prohibida e limitada en importantes sectores do ordenamento⁴⁷. O Tribunal Constitucional español e o Supremo recordaron moitas veces a máxima *odiosa sunt restringenda*. Non podemos acudir ás interpretacións extensivas da norma e analóxicas cando estamos a falar de limitacións de dereitos e de disposicións sancionadoras que impiden unha plenitude no desenvolvemento da personalidade do individuo ou do cidadán. Nesta materia, a palabra do Tribunal Constitucional é terminante:

“... Non cabe dúbida de que a extensión analóxica dos tipos de infracción é unha práctica vedada non só no ámbito penal, senón ex art. 25.1 CE en todo o ámbito sancionador (SSTC 182/1990, 81/1995, 151/1997). Para constatar cando o órgano de aplicación dos tipos sancionadores, máis alá da súa lícita e inevitable tarefa de interpretación, os estendeu a supostos que non quedaban comprendidos nas súas fronteiras, en detrimento da seguridade xurídica e do monopolio normativo na determinación do ilícito, este tribunal estableceu como criterios para efectuar o control de constitucionalidade o respecto ao teor literal da norma aplicada, a utilización de criterios interpretativos lóxicos e non extravagantes, e o sustento da interpretación en valores constitucionalmente aceptables (SSTC 137/1997, 151/1997, 225/1997, 232/1997, 236/1997)...”

Outra solución aos problemas de interpretación das normas provocados por defectos provenientes dunha defectuosa técnica legislativa é a do “dereito libre”. Neste sentido, existen moitas teorías doutrinarias que entenden que os aplicadores da norma, os xuíces singularmente, deben ou poden acudir a unha creación xurídica atendendo aos seus principios imanentes para crear dereito⁴⁸. Esta solución é moi perigosa. Obviamente, un Estado de dereito que se prece de tal debe ter clara a mensaxe que lle vai transmitir ao poder xudicial: que os xuíces aplican as leis, non crean dereito libremente. Hai situacións que están de actualidade en España, como a daqueles xuíces que, presuntamente, se poden extralimitar no seu papel de

aplicador da norma, erixíndose no que se coñeceu como “xuíces estrela”, ou xuíces que están ou estiveron máis “a caballo” entre o seu papel xudicial e o seu paso pola política. Esta situación non é a máis recomendable, no meu modesto punto de vista, desde a perspectiva da aplicación normativa.

A liberdade de expresión⁴⁹ da que gozamos todos e tamén os xuíces non é aplicable, ao meu modo de ver, ao contido das sentenzas. Os xuíces, na súa redacción das sentenzas, especialmente nos pronunciamentos, débense limitar a proclamar as consecuencias xurídicas que o ordenamento prevé e non a crear novas disposicións normativas e mandatos xurídicos. Neste punto interesa falar do que acontece cando o intérprete detecta unha contradición da norma aplicable coa Constitución. Sabemos que unha esencial regra de técnica legislativa é o respecto ao marco constitucional. Apuntamos liñas atrás como o respecto da Constitución, como lembra reiteradamente a doutrina⁵⁰, está por enriba dos demais criterios de interpretación da norma que están recollidos no Código civil ou en calquera outro tipo de normas.

Hai xa moito tempo, aquel denominado valor constitucional do Código civil que, hiperbolicamente, defendía a doutrina civilista en España quedou desbotado, pois o Código é unha lei máis, que regula algúns aspectos das fontes do dereito, pero non pode competir en vigor e eficacia coa Constitución.

¿Que efectos ten para o intérprete da norma esta preponderancia da Constitución? En primeiro lugar, a obrigada interpretación de todas as normas conforme a Constitución. Se hai varias interpretacións posibles dunha norma xurídica, sexa legal ou regulamentaria, débese escoller sempre aquela que mellor concilia co texto constitucional, sabendo ademais que toda norma emanada dos poderes públicos en España ten unha presunción de constitucionalidade.

Aínda así, se o xuíz ten dúbidas, existe a vía, xa comentada, da cuestión de inconstitucionalidade⁵¹ que formula o órgano xurisdiccional (xuíz ou tribunal ordinario) ante o Tribunal Constitucional, quen determinará se é posible a conciliación da norma legislativa coa *Norma normarum*. Estas cuestións que estou a analizar non nos deben facer perder de vista que o propio xuíz, cando aplica o ordenamento xurídico ou dita unha sentenza, debe respectar tamén os criterios da boa redacción xurídica.

Unha concepción ampla da técnica normativa non só se aplica á redacción das leis ou dos regulamentos, senón á de calquera texto xurídico, sexan contratos, sentenzas ou actos administrativos. Por iso, a linguaxe que debe utilizar o xuíz ten que ser tamén unha linguaxe que respecte os criterios da técnica legislativa. Debe ter unha sistemática ou unha sintaxe coherente. En España isto non se produce, na miña opinión, por exemplo, no ámbito das sentenzas laborais, que acoden moitas veces a un relatorio de feitos sistemáticos, pouco conectados ou “casados” entre si. Debe haber unha estrutura coherente do documento xudicial. A actual Lei orgánica do poder xudicial manda distinguir, claramente, entre feitos, fundamentos xurídicos e resolución na decisión e, algo non menos importante: por imperativo constitucional todas as resolucións xudiciais e sentenzas deben ser motivadas (artigo 120.3 da Constitución)⁵². Este requisito foi tamén destacado polo Tribunal Constitucional español na súa Sentenza n.º 61 de 1983:

“... Como afirmamos en reiteradas ocasións, este dereito fundamental comprende o de obter unha resolución fundada en dereito, o cal quere dicir que a resolución que se adopte ten que estar motivada, segundo establece ademais o art. 120.3 da Constitución, quedando o razoamento axeitado confiado ao órgano xurisdiccional competente. Non obstante, existen supostos, como cando se omite todo razoamento respecto a algunha das pretensións, en

que, en relación con estas, non se pode soste que se ditou unha resolución fundada en dereito, polo que se produce a vulneración do dereito fundamental establecido no art. 24 da Constitución ..." (FX 3º).

A gramática que ten que seguir o intérprete debe respectar os criterios que tamén predicamos como *desiderata* das normas. Ten que ser unha linguaxe común, débese evitar acudir a termos técnicos ou tecnolóxicos (utilizalos só cando sexa imprescindible) e debe ser clara. César Beccaría dicía: "Se queredes prever os delitos, facede leis claras e simples, non fagades leis complexas". É unha máxima que creo que hoxe segue vixente. Debe ser unha linguaxe exacta⁵³, non ordinaria e vulgar. Obviamente, todos deben entender as sentenzas, pero non por iso hai que utilizar unha linguaxe vulgar ou ordinaria, nin moito menos, como apuntou Cuadrado Zuloaga⁵⁴, unha redacción que poida impedir a execución da sentenza por incoherente ou incompreensible.

Por outra banda, ten que ser unha linguaxe normativa, é dicir, unha linguaxe expresada no idioma oficial⁵⁵. Isto lévanos a defender que non utilizemos en exceso termos provenientes do ámbito anglosaxón, que nos domina en tantas cuestións técnicas e no medios de comunicación. Evitemos, sobre todo, por exemplo, o uso dos termos informáticos e de tratamento de textos que, nesas correccións de oficio, fan estes programas informáticos, turbaadores da calidade e a corrección da linguaxe xurídica. Trátase, en definitiva, como apuntou o mestre Gomes Canotilho⁵⁶, de usar os programas informáticos para a función lexislativa, pero non de entregar o noso capital lingüístico e a nosa tradición literaria sen unha análise previa do seu uso.

Notas

- 1 No número 0 da revista *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. Outubro, 2008. pp. 38 e seguintes.
- 2 Hai anos apuntei as dificultades de delimitar este concepto mesmo no ámbito doutrinal. Cfr. O meu traballo: "Lexislación autonómica e técnica normativa". *Dereito. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*. Vol. 2. N.º 1. 199, pp. 337 a 343.
- 3 Unha aplicación práctica das reflexións aquí contidas pódese consultar no meu: "Dereito civil autonómico e seguridade xurídica: a súa técnica normativa. O recurso de inconstitucionalidade contra a Lei 2/2006, do 14 de xuño, de dereito civil de Galicia". *Aranzadi Tribunal Constitucional*. N.º 14. 2007, pp. 13 a 26.
- 4 Pola súa parte, a STC 104/2000 afirma: "... É dicir, a seguridade xurídica entendida como a certeza sobre o ordenamento xurídico aplicable e os intereses xuridicamente tutelados (STC 15/1986, do 31 de xaneiro, FX 1), como a expectativa razoablemente fundada do cidadán en cal debe ser a actuación do poder na aplicación do dereito (STC 36/1991, do 14 de febreiro, FX 5), como a claridade do lexislador e non a confusión normativa (STC 46/1990, do 15 de marzo, FX 4). En suma, só se, no ordenamento xurídico en que se insiren e tendo en conta as regras de interpretación admisibles en dereito, o contido ou as omisións dun texto normativo producen confusión ou dúbidas que xerasen nos seus destinatarios unha incerteza razoablemente insuperable acerca da conduta exixible para o seu cumprimento ou sobre a previsibilidade dos seus efectos, se podería concluir que a norma infrinxe o principio de seguridade xurídica (STC 150/1990, do 4 de outubro, FX 8; 142/1993, do 22 de abril, FX 4; e 212/1996, do 19 de decembro, FX 15) ..."
- 5 Como sinalou Esther de Alba, produciuse unha identificación "do poder lexislativo coa función lexislativa, pero iso supón tamén unha formalización do concepto de lei, que xa non se define polo seu contido (liberdade e propiedade, segundo a clásica concepción de Laband e Jellinek), senón pola súa orixe: lei é toda decisión que adopta o Parlamento con ese nome". *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*. Asamblea de Madrid. Xuño 2008, p. 170.
- 6 Neste sentido, creo que ten un grande interese a creación de órganos especializados que poidan asesorar os produtores de normas con informes que escapen do seu ámbito de coñecemento ou especialización. Tal é o caso da Comisión do Futuro existente en Finlandia, sobre a que recomendo a lectura do traballo de Seppo Tintinen: "The Committee for the future in the parliament of Finland". *Constitutional & Parliamentary Information*. Union Interparlementaire. 2004.
- 7 Sobre os que reflexionei en relación co Estado autonómico en: "O Estado social e democrático de dereito e as súas proxeccións parlamentarias no caso galego". *Revista Galega de Administración Pública*. N.º 39. Xaneiro- abril 2005.

- 8 Principio que tamén no dereito norteamericano se postula como indeclinable cando de regras do funcionamento do poder lexislativo se fala. Así, Robin N. Williamsom, Ph. D. e Martha J. Haun, Ph. D., "Let the Minority Opinion be Heard". *Parliamentary Journal*. Vol. XLVI. N.º 3, xullo 2005, p. 101.
- 9 Así se afirma nas sentenzas do noso TC. Por exemplo, a 4/1981, do 2 de febreiro, que di: "... Ante todo, resulta claro que a autonomía fai referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía non é soberanía –e aínda este poder ten os seus límites–, e, dado que cada organización territorial dotada de autonomía é unha parte do todo, en ningún caso o principio de autonomía se pode opor ao de unidade, senón que é precisamente dentro deste onde alcanza o seu verdadeiro sentido, como expresa o art. 2 da Constitución ..."
- 10 En España a superioridade xerárquica da Constitución predícase de modo moi especial da súa parte dogmática, de modo que a doutrina demanda mesmo un reforzamento das canles institucionais que dan maior vixencia ao valor axiolóxico dos dereitos e liberdades fundamentais. Así Antonio Colomer Viadel: "El Defensor del Pueblo: un órgano político-administrativo de protección de los derechos". *Revista de Derecho Político*. N.º 71-72. Xaneiro-agosto 2008, pp. 19 a 56.
- 11 Así Pizzorusso: "La Sottocommissione per la delegificazione: realtà e prospettive". *Le Regioni*. 1985. N.º 2-3, pp. 296 a 310.
- 12 O Fondo Monetario Internacional valorou que as cargas da regulación e burocráticas que unha mellora da calidade da lexislación pode reportar superan un incremento da produtividade dun 3%. Recóllese así en *When leaner isn't meaner: Measuring benefits and spillovers of greater competition in Europe*, 2003.
- 13 Autores como Fernando Santaolalla manifestáronse contrarios, seguindo modelos do dereito comparado europeo, á existencia de disposicións na parte final, optando pola inclusión destes contidos no articulado da lei.
- 14 Castán Tobeñas definiu o dereito transitorio como "o conxunto de regras destinadas a determinar a eficacia da lei no tempo ou, o que é igual, a resolver os conflitos que poden acontecer entre a lei nova e a anterior derogada por ela, adaptando os preceptos da lei nova aos Estados de dereito nados ao abeiro da lei anterior". A preocupación pola correcta regulación do dereito transitorio, e máis concretamente pola retroactividade das normas, é clara no común dos ordenamentos democráticos. Vide. Por todos André Alen: *Treatise on Belgian Constitutional law*. Kluwer Law and Taxation Publishers. Deventer. Boston, 1992, p. 83.
- 15 Ocupeime deste tema no meu traballo: "O proceso constituínte". *Anuario da Facultade de Dereito de Ourense*. Universidade de Vigo. 2004, pp. 471 e seguintes.
- 16 Na súa interesante achega: "Principio di effettività e analisi preventiva delle norme". *Studi parlamentari e di politica costituzionale*. Anno 37. N.º 145-146. 3.º-4.º trimestre, 2004, p. 53.
- 17 Con carácter xeral, pódese consultar *Lenguas y Constitución*, de Jaume Vernet e Ramón Punset. Lustel. Madrid. 2007. Especificamente para un ámbito autonómico desenvólvan a situación normativa do galego en *Repensando o autogoberno: estudos sobre a reforma do Estatuto de Galicia*. Universidade de Vigo. 2005, pp. 31 a 45. Tamén son interesantes as conclusións de Urrutia Libarona no seu "Los requisitos lingüísticos en la actividad socioeconómica y en el mundo del audiovisual", na obra colectiva *Mundialización, liure circulació i immigració, i l'existencia d'una llengua com a requisit*. Institut d'Estudis Autonòmics. 2007, pp. 303 a 307.
- 18 Como se pode comprobar da lectura de A. Francesconi "Drafting, analisi di fattibilità, AIR: verso la riforma della regolazione". *Revista Trimestrale dell'Amministrazione*. 4. 2000.
- 19 Na súa obra de referencia *Il Parlamento*. Bolonia. 2001, p. 272.
- 20 "... Algo grave sucede cando, a pesar do seu poder colexislador e orzamentario, o Parlamento Europeo non lles consegue transmitir nin aos media nin á cidadanía o poder político e decisorio que ten". "El tren europeo vuelve a sus railes: el Tratado de Lisboa", *Revista General de Derecho Público Comparado*. Vol. 2. Xaneiro 2008.
- 21 Requejo Pagés destacou que de modo paralelo a esta dificultade atopa tamén o problema da educación dos xuristas, formados en escolas nacionais que son aínda moi remisas á asunción do que en rigor comporta o fenómeno da integración europea. "Ius Publicum Europaeum". *Revista Española de Derecho Constitucional*. N.º 83, maio-agosto 2008, p. 335.
- 22 Elisabetta Lamarque apuntou como en Italia os problemas dunha correcta delimitación lexislativa e constitucional conduciron a aumentos da discrecionalidade dos xuíces ordinarios. Cfr. "L'attuazione giudiziaria dei diritti costituzionali". *Quaderni Costituzionali*. A. XXVIII. N.º 2, xuño 2008. pp. 272 e 273.
- 23 Así, o voto particular do maxistrado Rubio Llorente á STC 116/1987, do 7 de xullo: "... Non compartimos a opinión da maioría nesta sentenza e votamos a favor da desestimación da cuestión de inconstitucionalidade. O asunto formulaba dous tipos de cuestións, relativas unhas á técnica xurídico-constitucional e as outras ao problema substantivo de fondo. Polo que se refire ao primeiro grupo de problemas, cremos que a cuestión estaba desde o principio mal enfocada. Como se recordou en multitude de ocasións, ao axuizar a constitucionalidade das leis, o tribunal actúa adoptando o papel do que se chamou un «lexislador negativo», isto é, decretando a expulsión dunha norma do ordenamento xurídico pola súa contradición coa Constitución. E esta é a única función que en rigor lle pode ser requirida. No caso concreto, era claro que o tribunal que propuxo a cuestión non podía buscar nin a nulidade da norma nin o mantemento da súa vixencia, posto que con ningunha das dúas solucións se podía atender a pretensión que ante el estaba formulada. O tribunal que propuña a cuestión tratou de que o Tribunal Constitucional crease unha norma nova converténdose en «lexislador positivo». E isto é, finalmente, o que o tribunal fixo. É verdade que nalgúns casos relacionados co dereito á igualdade do art. 14 da Constitución e con problemas de discriminación o tribunal realizou o que os italianos chaman unha «sentenza manipulativa» mediante a nulidade parcial da disposición, anulando dela un inciso ou unha palabra, pero isto fíxose utilizando precisamente esa técnica e con referencia, ademais, ás discriminacións típicas do art. 14. Neste caso, a técnica só aparentemente se quere repetir. No número 1.º da decisión declárase parcialmente nulo un artigo da lei porque excluíu do seu ámbito de aplicación unha categoría de suxeitos, de sorte que non hai en rigor nulidade de ningún inciso ou de ningunha parte da disposición legal. O que se produce é un reaxustamento dentro do texto legal que, ao noso xuízo, o proceso de inconstitucionalidade non permite".
- 24 "La categoría della regolazione economica e l'impatto sui destinatari", en N. Greco, "Introduzione alla analisi di impatto della regolamentazione". Roma, Edizioni Sspa, p. 98. A importancia que a avaliación do cumprimento normativo pode ter desde a perspectiva do control político dos gobernos non pasou desapercibida para os estudosos da materia. Cfr. Ludger Helms: "The Changing parameters of political control in Western Europe". *Parliamentary Affaire*. Vol. 59. N.º 1. 2006, pp. 78 e seguintes.

- 25 En Italia foi destacada a importancia deste asesoramento por Paolo Zuddas no seu libro: *Amministrazione parlamentari e procedimento legislativo. Il contributo degli apparati serventi delle Camere ao miglioramento della qualità della legislazione*. Giuffrè Editore. Quaderni-38. Milán 2004.
- 26 Por exemplo, nos traballos de Anthony King: "The Rise of the career politician in Britain-And its consequences". *British Journal of Political Science*. Xullo 1981.
- 27 Así "A oferta participativa das webs parlamentarias". *Administración & Cidadanía*. Vol.2. N.º 3. 2007, pp. 27 a 48. Estes autores defenden a necesidade de establecer canles de comunicación permanentes entre representantes e representados en dous sentidos: *top-down* e *bottom-up*, seguindo a terminoloxía apuntada por Norris no seu xa clásico *A virtuous circle*. Cambridge University Press. Cambridge 2000.
- 28 Juan Antonio Xiol Ríos puxo de manifesto máis recentemente a relevancia en España da actuación xudicial. Na súa obra: "El precedente judicial en nuestro derecho, una creación del Tribunal Constitucional". *Poder Judicial*. 1986. pp. 34-37. Para un estudo sistemático das concomitancias e diferenzas nas aplicacións da técnica lexislativa en distintos ámbitos xurídicos, pódese consultar o meu traballo: "A técnica lexislativa e XXV anos de Dereito Constitucional: unha análise comparativa en Portugal". *Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela. Dereito*. N.º 13, pp. 311 a 357.
- 29 Na súa magnífica obra *Constitución española*. Thomson. Aranzadi. Cuarta Edición.
- 30 Requisitos demandados constitucionalmente e que, como nos recorda Ángel Gómez Montoro, resultan de aplicación por todos os tribunais e non só polo Tribunal Constitucional. *Teoría y realidad constitucional*. N.º 21. Monográfico, *Orientación y método del derecho constitucional*. pp. 154 e seguintes.
- 31 Por exemplo, en Francia. Cfr. Marc-Antoine Granger: "La rénovation du droit d'amendement". *Revue française de Droit constitutionnel*. N.º 75. Xullo 2008, p. 599.
- 32 Tal e como explico en detalle no meu tratado: *Dereito parlamentario de Galicia*. Edicións Xerais. Vigo 2001, pp. 152 e seguintes. Máis recentemente o tribunal reiterou ese criterio na sentenza 103/2008, do 11 de setembro.
- 33 Trátase de ilustrar ao máximo o parlamentario para que o exercicio do seu dereito de participación no procedemento lexislativo a través do voto sexa o máis consciente posible. Explicase así no meu artigo: "El derecho de voto y la regla de la mayoría". *Revista de las Cortes Generales*. N.º 55. Primeiro cuatrimestre 2002.
- 34 Cómpre sinalar que estas infraccións non son *per se* motivo suficiente para o amparo ante o Tribunal Constitucional. Así o manifesta a STC 68/85 no seu fundamento xurídico 4º: "... a falta de audiencia non se pode imputar como cometida no trámite mesmo do recurso de reposición: nin o denuncia así a recorrente, nin, se se producise, constituiría unha infracción susceptible de amparo, senón acaso só contraría ao art. 105 c) da Constitución, onde só se exige a audiencia, «cando proceda» (e aquí legalmente non procede), pois as exixencias do art. 24 non son trasladables sen máis a toda tramitación administrativa. Non houbo, pois, indefensión nin falta de audiencia debida, nin na fase xurisdiccional nin na fase administrativa nun momento ou trámite en que fose constitucionalmente exigible".
- 35 Disposicións que non están exentas de críticas polo seu carácter xeral. Así Antonio A. Martino: "Cómo trata Italia de resolver el tema del Digesto". *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*. N.º 47. INA. 2007, p. 95.
- 36 Para un estudo do papel destacado que ten entre nós o argumento de autoridade é de interese a obra de Martínez García: "Decisión jurídica y argumento de autoridad". *Anuario de Filosofía del Derecho*. Nueva Época, T. I, 1984, p. 150.
- 37 Neste senso, hai que lembrar a sentenza do Tribunal Constitucional 34/1995, do 6 de febreiro: "O recoñecemento da submisión da Administración á lei e ao dereito, que a Constitución eleva a núcleo central que preside obrar administrativo (art. 103.1 CE), equivale a unha prohibición xeneralizada de áreas de inmunidade nesta parcela do ordenamento xurídico, conectándose deste modo a garantía de submisión á norma coa interdicción de arbitrariedade en obrar dos poderes públicos (art. 9) e a primacía da lei como postulado básico dun Estado de dereito (art. 1 CE). Corolario inevitable deste marco normativo en que a Constitución encaixa a actuación administrativa é, á súa vez, a suxeición dos actos desta ao control dos tribunais de xustiza (art. 106.1 CE) [FX 3]."
- 38 Salvio Juliano opinou ao respecto: "Sempre que unha mesma frase expresa dous sentidos, acéptase preferentemente o que é máis axeitado á execución das cousas" (Digesto 50,17,67). Coincide Legaz Lacambra na valoración da orixe romana da máxima, na súa obra *Filosofía del Derecho*. Tecnos, Madrid, 1988, p. 90.
- 39 Ludwig Ennecerus, *Derecho civil (Parte general) I*, revisión Hans C. Nipperdey e tradución B. Pérez González e J. Alger. 2ª edición ao coidado de J. Puig Brutau. Bosch, Barcelona, 1981, p. 206.
- 40 Sen prexuízo de deixar constancia da súa ausencia de valor normativo, como afirma a sentenza do Tribunal constitucional 173/1998 do 23 de xullo: "... Aínda que caiba reprochar a introdución de elementos de imprecisión na Lei, é o certo que, como reiterou este Tribunal, nin as rúbricas dos títulos das leis nin os preámbulos teñen valor normativo (por todas, STC 36/1981, fundamento xurídico 7.), polo que o establecido neles non pode prevalecer sobre o articulado da Lei".
- 41 Os antecedentes doutrinais e o seu valor son estudados entre outros por Pérez Perdomo: "L'argument d'autorité dans le raisonnement juridique", APD T:XVI, 1971, páxinas 227 a 244. En Italia a obra de referencia é a de Tarello: *L'interpretazione Della legge*. Milán. 1980. Páxina 372.
- 42 *Elementos de Derecho Civil*. I. Parte General. Vol. I, Madrid 2002, p. 247.
- 43 Así o afirma a sentenza do Tribunal Constitucional 16/1982: "... Convén non esquecer nunca que a Constitución, lonxe de ser un mero catálogo de principios de non inmediata vinculación e de non inmediato cumprimento ata que sexan obxecto de desenvolvemento por vía legal, é unha norma xurídica, a norma suprema do noso ordenamento e, como tal, tanto os cidadáns como todos os poderes públicos e, por conseguinte, tamén os xuíces e maxistrados integrantes do poder xudicial, están suxeitos a ela (arts. 9.1 e 117.1 da CE). Por iso é indubidable que os seus preceptos son alegables ante os tribunais (deixando á marxe a oportunidade ou pertinencia de cada alegación de cada precepto en cada caso), que, como todos os poderes públicos, están ademais vinculados ao cumprimento e respecto dos dereitos e liberdades recoñecidos no capítulo segundo do título I da Constitución (art. 53.1 da CE), entre os que se contan, por suposto, os contidos no art. 24, cuxa vulneración é cuestionada polo demandante en amparo..."

- 44 Trátase obviamente dun problema diferente ao constituído polos erros administrativos que teñen a súa canle de solución perfectamente prevista no noso ordenamento. Así, Víctor Manteca Valdelande: "Procedimiento y criterios judiciales sobre rectificación de errores. Formularios prácticos". *Actualidad Administrativa*. N.º 16. Setembro 2008, pp. 1.930 e seguintes.
- 45 En Galicia, ante unha lei que contiña unha disposición derogatoria que, na vez de derogar todas as disposicións de igual ou inferior rango á presente, dicía "que derogaba todas as disposicións de igual ou superior rango á presente", optamos por esta segunda decisión, é dicir, tramitouse un novo proxecto para darlle un correcto contido á disposición derogatoria, obviando o expediente da Comisión de Estilo. A argumentación foi clara: "aquí non cabe unha interpretación; hai que enviar á Cámara outro proxecto de lei e corrixir a disposición derogatoria", posto que, aínda que todos sabemos que as leis autonómicas son inferiores á Constitución, esta lei pretendía, na súa literalidade, "derrubar" todo o edificio xurídico español e, por hipótese, da Unión Europea.
- 46 Neste senso a STC 27/1981 afirma: "... a teoría de que «ninguén pode ir contra os seus propios actos» foi aceptada pola xurisprudencia ao estimar que «o fundamental que hai que protexer é a confianza, xa que non facelo é atacar a boa fe que, certamente, se basea nunha coherencia de comportamento nas relacións humanas e negociais». É esta unha doutrina que, polo menos respecto aos países cuxo sistema xurídico nos é máis afín, adquire o seu desenvolvemento máis relevante no ámbito do dereito privado; a xurisprudencia refírese aos que suscitaron esa confianza coa súa «conduta contractual» e á relación entre persoas «dentro dun convenio xurídico». A existencia de atese ás consecuencias dos propios actos é tanto máis ineludible canto o contido de tales actos estea na dispoñibilidade de quen así se manifesta. Quizais non sexa susceptible de predicarse con igual forza na orde política constitucional. Na procura dunha coherencia que sería desexable que informase sempre actos desta transcendencia, non nos debemos abster de entrar no fondo, facendo prevalecer a hipotética defensa da boa fe á defensa da Constitución, que é a tarefa que nos incumbe ..."
- 47 Sobre este procedemento integrativo, é interesante o traballo de E. Melandri: "E logicamente corretto l'uso dell'analoxia nel diritto?" (*Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1968), e no ámbito francés o de M. Zygmunt: "Analogía legis et interprétation extensive". *Logique Juridique*. París. 1967, pp. 245 a 247.
- 48 Crf. José María Ramos González: "La jurisprudencia de interés y de conceptos ante la interpretación de la ley". *Revista Poder Judicial*. N.º 5. Decembro 1982, p. 87.
- 49 Resulta de suma valía a achega recente de Aguiar de Luque: "Estatuto del juez y libertad de expresión". *Cuadernos de Derecho Público*. N.º 30. Xaneiro-abril de 2007. Instituto Nacional de Administración Pública. Pp. 11 e seguintes.
- 50 Rafael Díaz Roca: "El principio de interpretación conforme a Constitución y sus repercusiones en la Orgánica Constitucional". *Revista de Derecho Procesal*. N.º 2. Edersa. 1996, pp. 293 a 316.
- 51 A súa natureza quedou manifesta na STC 17/1981 (FX 1º): "... a cuestión de inconstitucionalidade non é unha acción concedida para impugnar de modo directo e con carácter abstracto a validez da lei, senón un instrumento posto á disposición dos órganos xudiciais para conciliar a dobre obriga en que se atopan de actuar sometidos á lei e á Constitución. A estrita aplicación do principio de xerarquía permitiríalle ao xuíz resolver o dilema en que o situaría a eventual contradición entre a Constitución e a lei coa simple inaplicación desta, pero iso implicaría someter a obra do lexislador ao criterio talvez diverso dun elevado número de órganos xudiciais, de onde podería resultar, entre outras cousas, un alto grao de inseguridade xurídica. O constituínte preferiu, para evitalo, subtraerlle ao xuíz ordinario a posibilidade de inaplicar a lei que emana do lexislador constituído, aínda que non a de cuestionar a súa constitucionalidade ante este tribunal, que, en certo sentido, é así, non só defensor da Constitución, senón defensor tamén da lei. A defensa da Constitución fronte ás eventuais extralimitacións dos órganos dotados de poder para crear normas de carácter xeral correspóndelles, en primeiro lugar, aos xuíces e tribunais, que deben negar validez ás normas regulamentarias que sexan contrarias á Constitución, inaplicándoas, e están facultadas para inaplicar tamén as normas legais que presenten o mesmo defecto cando sexan anteriores á Constitución. A supremacía desta tamén obriga os xuíces e tribunais a examinalos, de oficio ou por instancia de parte, a posible inconstitucionalidade das leis nas que, en cada caso concreto, deban apoiar as súas decisións; pero, en defensa, como antes se di, da dignidade da lei emanada da representación popular, o xuízo adverso a que tal exame poida eventualmente conducilos non os faculta para deixar sen máis de aplicalas, senón só para cuestionalas ante este tribunal. A depuración continua do ordenamento desde o punto de vista da constitucionalidade das leis, e sempre a salvo a acción do propio lexislador, é así resultado dunha colaboración necesaria entre os órganos do poder xudicial e o Tribunal Constitucional, e só esta colaboración pode asegurar que este labor depurador sexa eficaz e opere de xeito dinámico e non puramente estático, xa que só por esta vía, e non pola do recurso de inconstitucionalidade, cabe tomar en consideración o efecto que a cambiante realidade social opera sobre o contido das normas ..."
- 52 Sobre este mandato no ámbito social reflexionou recentemente M.º José Montañés García: "La congruencia y la motivación de sentencias. La interpretación de los convenios colectivos y el complemento de antigüedad. Comentario á STS, Sala 4ª, do 5 de xullo de 2006". *Relaciones Laborales*. N.º 4. Marzo 2007, p. 551.
- 53 Guastini manifestou que a linguaxe natural é intrínsecamente unha linguaxe ambigua e vaga, e de aí nacen os problemas fundamentais de toda interpretación textual. Así o recolle na súa obra: *Le fonti del diritto e l'interpretazione*. Milán, Giuffrè. 1993, p. 335.
- 54 "Imposibilidade de executar as sentenzas nos seus propios termos". *Actualidade Administrativa*. Estudos de Xurisprudencia. N.º 16. Setembro 2008, pp. 1909 e seguintes.
- 55 Recentemente, Pulido Quecedo chamou a atención sobre a incorporación de termos alleos ao noso idioma cando existen xa outros consolidados. Vide. "Sobre la violencia doméstica" (Nota en torno á STC 59/2008, do 14 de maio). *Aranzadi Tribunal Constitucional*. N.º 7. 2008.
- 56 "Os impulsos modernos para una teoría da legislación. *Legislação: Cadernos da Ciência da Legislação*. Oeiras. N.º 35, 2003, pp 5 a 87.

BIBLIOGRAFÍA

- Alba Bastarrechea, Esther de: "Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid". Asamblea de Madrid. Junio, 2008.
- André Alen. 1992: *Treatise on Belgian Constitutional law. Kluwer Law and Taxation Publishers*. Deventer. Boston.
- Guastini: *Le fonti do diritto e l'interpretazione*. Milán, Giuffrè. 1993.
- Lacruz Berdejo: *Elementos de Derecho Civil. I. Parte General*. Vol. I. Madrid, 2002.
- Legaz Lacambra: *Filosofía del Derecho*. Tecnos. Madrid, 1988.
- Ludwig Ennecerus: *Derecho Civil (Parte General) I*, revisión Hans C. Nipperdey e tradución B. Pérez González e J. Alguer. 2ª edición ao cuidado de J. Puig Brutau. Bosch, Barcelona, 1981.
- Manzella: *Il Parlamento*. Bolonia. 2001.
- Melandri, E.: "E logicamente corretto l'uso dell'analoxía nel diritto?" (*Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1968).
- Norris: *A virtuous circle*. Cambridge University Press. Cambridge. 2000.
- Pérez Perdomo: "L'argument d'autorité dans le raisonnement juridique", *APD T:XVI*, 1971.
- Pulido Quecedo: *Constitución Española*. Thomson. Aranzadi. Cuarta Edición.
- Sarmiento Méndez, J. A.: *Dereito Parlamentario de Galicia*. Edicións Xerais. Vigo. 2001.
- Sarmiento Méndez, J. A.: *Repensando o autogoberno: Estudos sobre a reforma do Estatuto de Galicia*. Universidad de Vigo. 2005.
- Tarello: *L'interpretazione della legge*. Milán. 1980.
- Vernet, Jaume e Punset, Ramón: *Lenguas y Constitución*. Iustel. Madrid. 2007.
- Xiol Ríos, Juan A.: "El precedente judicial en nuestro Derecho, una creación del Tribunal Constitucional". *Poder Judicial*. 1986.
- Zuddas, Paolo: *Amministrazione parlamentari e procedimento legislativo. Il contributo degli apparati serventi delle Camere ao miglioramento della qualità della legislazione*. Giuffrè Editore. Quaderni-38. Milán. 2004.
- Artigos e traballos publicados en revistas:**
- Aguiar de Luque: "Estatuto del juez y libertad de expresión". *Cuadernos de Derecho Público*. N.º 30. Xaneiro-abril 2007. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Colomer Viadel, A.: "El Defensor del Pueblo: un órgano político-administrativo de protección de los derechos". *Revista de Derecho Político*. N.º 71-72, xaneiro-agosto 2008.
- Cuadrado Zuloaga: "Imposibilidad de ejecutar las sentencias en sus propios términos". *Actualidad Administrativa. Estudios de Jurisprudencia*. N.º 16, setembro 2008.
- Dell'Acqua, Cesare: "Principio di effettività e analisi preventiva delle norme". *Studi parlamentari e di politica costituzionale*. Anno 37. N.º 145-146. 3º-4º trimestre 2004.
- Díaz Roca, R.: "El principio de interpretación conforme a la Constitución y sus repercusiones en la Orgánica Constitucional". *Revista de Derecho Procesal*. N.º 2. Edersa. 1996.
- Elisabetta Lamarque. "L'attuazione giudiziaria dei diritti costituzionali". *Quaderni Costituzionali*. A. XXVIII. N.º 2, xuño 2008.
- Fernández, Tomás Ramón: "De la banalidad a la incoherencia y la arbitrariedad. Una crónica sobre el proceso, al parecer imparable, de degradación de la Ley". *Revista El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. Número 0, outubro 2008.
- Fondo Monetario Internacional: *When leaner isn't meaner: Measuring benefits and spillovers of greater competition in Europe*, 2003.
- Francesconi: "Drafting, analisi di fattibilità, AIR: verso a reforma della regolazione". *Revista Trimestrale dell'Amministrazione*. 4. 2000.
- Gomes Canotilho: "Os impulsos modernos para uma teoria da legislação. Legislação: *Cadernos da Ciência da Legislação*. Oeiras. N.º 35. 2003.
- Gómez Montoro, A.: *Teoría y Realidad Constitucional*. N.º 21. Monográfico, Orientación y Método del Derecho Constitucional.

- Granger, Marc-Antoine: "A rénovation du droit d'amendement". *Revue Française de Droit Constitutionnel*. N.º 75. Xullo 2008.
- King, Anthony: "The Rise of the career politician in Britain-And its consequences". *British Journal of Political Science*. Xullo 1981.
- Ludger Helms: "The Changing parameters of political control in Western Europe". *Parliamentary Affairs*. Vol. 59. N.º 1. 2006.
- Mangas Martín: "El tren europeo vuelve a sus raíles: El Tratado de Lisboa", *Revista General de Derecho Público Comparado*. Vol. 2, xaneiro 2008.
- Manteca Valdelande, V.: "Procedimiento y criterios judiciales sobre rectificación de errores. Formularios prácticos". *Actualidad Administrativa*. N.º 16, setembro 2008.
- Martínez García: "Decisión jurídica y argumento de autoridad". *Anuario de Filosofía del Derecho*. Nueva Época, T. I, 1984.
- Martino, A.: "Como trata Italia de resolver el tema del Digesto". *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*. N.º 47. INA. 2007.
- Montañés García, J.: "La congruencia y la motivación de sentencias. La interpretación de los convenios colectivos y el complemento de antigüedad. Comentario a la STS, Sala 4ª, de 5 de julio de 2006". *Relaciones Laborales*. N.º 4, marzo 2007.
- Pizzorusso: "La Sottocommissione per la delegificazione: realtà e prospettive". *Le Regioni*. 1985. N.º 2-3.
- Pulido Quecedo: "Sobre la violencia doméstica" (Nota en torno á STC 59/2008, do 14 de maio). *Aranzadi Tribunal Constitucional*. N.º 7. 2008.
- Ramos González, J. M.: "La jurisprudencia de interés y de conceptos ante la interpretación de la ley". *Revista Poder Judicial*. N.º 5, decembro 1982.
- Rangone, N.: "La categoría della regolazione economica e l'impatto sui destinatari", en N. Greco, *Introduzione alla "analisi di impatto della regolamentazione"*. Roma, Edizioni Sspa.
- Requejo Pagés: "Ius Publicum Europaeum". *Revista Española de Derecho Constitucional*. N.º 83, maio-agosto 2008.
- Sarmiento Méndez, J. A. 2007. "Dereito civil autonómico e seguridade xurídica: a súa técnica normativa. O recurso de inconstitucionalidade contra a Lei 2/2006, do 14 de xuño de Dereito civil de Galicia". *Aranzadi Tribunal Constitucional*. N.º 14.
- Sarmiento Méndez, J. A.: "Técnica lexislativa e XXV anos de Dereito Constitucional: unha análise comparativa en Portugal". *Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*. Dereito. N.º 13.
- Sarmiento Méndez, J. A.: "Lexislación autonómica e técnica normativa". *Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*. Vol. 2. N.º 1. 1993.
- Sarmiento Méndez, J. A.: "El derecho de voto y la regla de la mayoría". *Revista de las Cortes Generales*. N.º 55. Primeiro cuadrimestre 2002.
- Sarmiento Méndez, J. A.: "O Estado social e democrático de dereito e ás súas proxeccións parlamentarias no caso galego". *Revista Galega de Administración Pública*. N.º 39. Xaneiro-abril 2005.
- Sarmiento Méndez, J. A.: "Proceso constituínte". *Anuario da Facultade de Dereito de Ourense*. Universidade de Vigo. 2004.
- Seppo Tintinen. 2004: "The Committee for the future in the Parliament of Finland". *Constitutional & Parliamentary information*. Union Interparlementaire.
- Urrutia Libarona: "Los requisitos lingüísticos en la actividad socioeconómica y en el mundo del audiovisual", na obra colectiva *Mundialització, lliure circulació i immigració, i l'existència d una llengua com a requisit*. Institut d'Estudis Autonòmics. 2007.
- Williamsom, Robin N. Ph. D. e Martha J. Haun, Ph. D., "Let the Minority opinion be heard". *Parliamentary Journal*. Vol. XLVI. N.º 3, xullo 2005.
- Zygmunt, M.: "Analogía legis et interprétation extensive". *Logique Juridique*. París. 1967.

Factores económicos, institucionais e políticos do gasto público vasco (1981-2008)



& *Resumo/Abstract: Neste traballo analízanse, por medio dos orzamentos da Comunidade Autónoma do País Vasco (CAPV), os trazos fundamentais da súa política de gasto público no período que vai desde o seu inicio á actualidade (1981-2008). Para iso, en primeiro lugar, elaborouse unha base de datos orzamentaria coa serie temporal 1981-2008. En segundo lugar, analizáronse unha serie de elementos políticos e institucionais que contextualizan a política do gasto, con especial incidencia no liderado institucional. Finalmente, periodificouse a evolución do gasto público vasco atendendo a catro dimensións fundamentais: a magnitude dos orzamentos, a cantidade e importancia dos trasposos de competencias e a conxuntura económica e política do País Vasco desde o arranque da autonomía ata 2008.* **&**

& *Palabras clave: gasto público, orzamentos, liderado institucional, autogoberno, desenvolvemento rexional.*

1. INTRODUCCIÓN

A primeira cuestión que abordamos para analizar o gasto público da CAPV consistiu en obter a serie completa de datos orzamentarios. Primouse lograr unha serie completa e homoxénea coa clasificación funcional, por entender que era a que mellor se adaptaba ao propósito deste traballo. Para iso, optouse por utilizar os orzamentos iniciais na vez dos liquidados, xa que iso permite traballar cunha serie practicamente completa. Púidose obter unha serie completa coa clasificación funcional entre os anos 1987 e 2008, pero non para os orzamentos dos anos 1982-1984, que teñen unha clasificación funcional característica e distinta, nin tampouco para os anos 1985 e 1986, que supuxeron os primeiros avances cara ao modelo que se implantou definitivamente en 1987 e que durou, case sen variacións, ata a actualidade.

Polo tanto, o problema centrouse na estimación das cifras destes anos iniciais. Un estudo do Goberno Vasco que analiza o gasto público da CAPV na década de 1980 serviunos de axuda, ao facilitarnos unha serie destes anos coa clasificación funcional definitiva¹. O único problema que presenta esta clasificación é que utiliza cifras de orzamentos liquidados, e non iniciais, como no resto da nosa serie.

A pesar desta importante diferenza metodolóxica, e dado que o noso principal obxectivo é realizar unha análise global do conxunto temporal da serie, para valorar as posibilidades de poder usar a clasificación funcional destes anos, comprobamos as diferenzas que se producen entre as cifras orzadas e as finalmente liquidadas. Se as diferenzas non fosen demasiado importantes, poderíamolas empregar para obter unha serie completa entre 1981 e 2008, ferramenta imprescindible para o noso estudo.

Con este fin, e como se pode ver na táboa 1, compróbase que as desviacións orzamentarias destes anos, coa excepción parcial de 1985, foron apenas significativas. A desviación media do período 1982-1987 foi do 4,6%, o que é asumible para as nosas valoracións e non introduce un nesgo importante cando se comparan estas cifras coas de anos seguintes. Por este motivo, utilizáronse estes datos –coas precaucións apuntadas– para completar a análise.

Como punto de partida, analízanse, por medio dos orzamentos da CAPV, os trazos fundamentais da política de gasto público desta comunidade autónoma no período 1981-2008, a través dos cambios producidos nas distintas partidas orzamentarias, que expresan diferentes prioridades nos distintos momentos da serie. Dada a súa extensión, cremos conveniente subdividila en fases que faciliten o seu estudo (gráfico 1). Para iso, téñense en conta catro dimensións fundamentais:

1. A magnitude dos orzamentos xerais, coas súas fases expansivas e restritivas (en millóns de euros constantes no gráfico).
2. A cantidade e importancia dos traspasos de competencias, en principio unha variable explicativa do orzamento autonómico de primeira orde, que está relacionada tanto co Goberno central (a súa cor política e tipo de maioría parlamentaria) como coas relacións entre este e o Goberno Vasco (clima de confianza ou de conflito).
3. A evolución do ciclo económico vasco e o seu contexto, como base económica na que xorde o propio orzamento (crecemento do PIB en % sobre o ano anterior).
4. Os ciclos políticos e de goberno da propia CAPV, coas súas distintas prioridades políticas e tipos de goberno (monocolor ou de coalición).

A análise conxunta destas variables permite identificar catro fases diferentes: I, 1981-1987; II, 1988-1992; III, 1993-1999; e IV, 2000-2008 (Alonso, 2009a).

A primeira fase (1981-1987) (epígrafe 3) corresponde ao potente *arranque da autonomía* –sumándose nestes anos dous terzos do total de competencias transferidas ata a actualidade–, período condicionado por unha profunda crise económica e industrial. Á vez que se creaban *ex novo* as institucións autonómicas, estas deberon facer fronte ao adverso contexto económico, polo que os orzamentos destinaron importantes porcentaxes dos seus recursos a programas de reconversión, reindustrialización e fomento do emprego. Produciuse un paralelismo entre a implantación autonómica e a recuperación económica, que retroalimentou pola súa vez á primeira.

A segunda fase (1988-1993) (epígrafe 4) caracterízase pola ausencia de traspasos de competencias, o que non foi obstáculo para rexistrar unha forte expansión do gasto público vasco. Tendo en conta que neste período se produciu unha nova crise, podemos cualificalo como de *expansión do sector público*.

A terceira fase (1994-1999) (epígrafe 5) supón a *consolidación e reorganización* da CAPV, con reaxustes internos competenciais entre as institucións comúns e as deputacións forais, o que se expresou nuns orzamentos austeros que contrastaron co forte crecemento económico e os últimos paquetes de traspasos (o último terzo), debidos aos apoios que o PNV lles concedeu aos distintos gobernos centrais en minoría.

A cuarta fase (2000-2008) (epígrafe 6) estivo marcada pola expansión do gasto público da CAPV, pero trátase dunha expansión derivada da boa marcha da economía (*segunda expansión*), e que se produciu á vez que se saneaban as contas públicas, reducindo o endebedamento e logrando de forma continuada superávits orzamentarios. Destaca a ausencia de traspasos de competencias nesta fase.

Antes de comezar coas ditas fases, parece oportuno realizar unha análise preliminar sobre os factores institucionais e políticos que lle serven de contexto á evolución do gasto público durante toda a serie temporal indicada (epígrafe 2).

2. FACTORES INSTITUCIONAIS E POLÍTICOS DA ECONOMÍA VASCA

Fixo falta un gran liderado político que aproveitase ao máximo as competencias autonómicas para saír da crise dos 80, reestruturar a economía vasca e “protexer” algúns sectores estratéxicos da economía vasca que non se vían suficientemente apoiados pola política económica estatal debido ás diferenzas estruturais existentes entre o modelo económico e produtivo vasco e o dominante no Estado.

Non obstante, esta capacidade de liderado non xurdiu coa aprobación do Estatuto de Autonomía (1979), senón que as súas orixes se poden rastrexar desde bastante máis atrás e explicarse en función dunha serie de características particulares que se foron producindo na sociedade vasca e na súa forma de organización.

2.1 Tradición histórica de autogoberno

Historicamente os territorios vascos tiveron un modelo político e económico particular de inserción no Estado español baseándose nos foros. A fortaleza do sistema foralponse de manifesto coa existencia do denominado “pase foral”, que permitía “acatar, pero non cumprir” calquera lei ou disposición estatal que fose contraria ao disposto polos foros vascos. Se a iso lle engadimos o elevadísimo control fiscal e económico de que dispuñan (coas aduanas no río Ebro), non estrañará a importancia que esta tradición de autogoberno tivo na creación dunhas elites acostumadas a xestionar o seu territorio foral, sen descoidar unha visión máis

global de país (País Vasco) pola necesidade de acordar primeiro entre si e a continuación negociar coa coroa o custo (cota) dos servizos do Estado (Glas, 1996:108).

Esta capacidade política e económica permitiu historicamente o deseño e desenvolvemento de importantes proxectos e obras públicas de carácter estratéxico. Así, por exemplo, entre 1875 e 1900 as obras de ensanche da ría de Bilbao e a construción de dous diques no exterior da abra formaron un porto exterior que permitiu multiplicar a actividade dos barcos de carga. O financiamento destes ambiciosos traballos, claves na explosión industrial da zona, foi compartido entre os ingresos derivados dun imposto sobre as exportacións e diversas subvencións tanto da Deputación de Bizkaia como da cidade de Bilbao. Os primeiros orzamentos das obras do porto referíanse a dous millóns de pesetas, pero en 1889 xa se gastaran case 12 millóns, que serían 50 a finais de século (Herr, 2005).

Este impulso das institucións tivo dúas características salientables polo seu impacto económico: en primeiro lugar, a *constante e profunda interrelación entre os que lideraban as institucións e as principais empresas* (Glas, 1996:177-8), sen esquecer a capacidade que aqueles equipos directivos tiveron para lograr que os *inputs* dos novos produtos e construcións fosen de orixe local, creando unha forte demanda e incentivando así o desenvolvemento de diversos sectores produtivos autóctonos.

En segundo lugar, a *implicación dun destacado sector das elites económicas co país*. As familias de grandes empresarios industriais, navieiros, etc., non se limitaron á extracción de recursos do mercado, senón que se implicaron activamente no desenvolvemento de infraestruturas, e tampouco destinaron os enormes beneficios a gastos suntuarios, senón que crearon un sector financeiro potente e afanado na actividade industrial. Dalgunha maneira, o capitalismo vasco arraigouse na terra e apostou polo desenvolvemento do País Vasco.

Un exemplo disto pódese ver na área do Gran Bilbao, onde as infraestruturas ampliaron a zona beneficiada polo desenvolvemento económico. A construción dos ferrocarrís uniu Bilbao con Madrid e Francia, á vez que unía as vilas próximas a Bilbao entre si, creando unha rede de servizos sen igual na súa época (en 1900 Bilbao contaba con sete estacións de ferrocarril) que estendeu os beneficios económicos da expansión industrial a todo o *hinterland*. Así, “en contraste co caso máis normal, onde as actividades mineiras adoitan deixar o campo baleiro, feo, ata devastado, o liderado bilbaíno conseguiu sacar proveito para a comunidade en xeral” (Herr, 2005, 1977).

Máis que probablemente, esta tradición de autogoberno e as elites que xerou foron elementos clave no nacemento do proceso de industrialización vasco. Tamén é destacable a unidade social e política, englobando todo o abano ideolóxico da época, desde liberais ata carlistas, que se produciu en defensa dos foros cando estes foron abolidos unilateralmente polas Cortes en 1876, circunstancia coñecida como “unanimidade foreira” (De la Granja, 1994:227).

2.2 Características estruturais do modelo autonómico vasco (1981-2008)

Tendo en conta esta tradición de autogoberno e a fortaleza histórica das institucións vascas, poderase comprender mellor a orixe e alcance dos factores que se expoñen a continuación para o período autonómico.

1. Liderado institucional

Esta tradición de autogoberno, simbolizada polo Goberno Vasco no exilio, viuse moi minguada durante a época franquista e mesmo en Bizkaia e Gipuzkoa se chegou a sus-

pende a institución do Concerto Económico, que quedou reducida aos territorios de Álava e Navarra. Por iso, os inicios das novas institucións autonómicas e as revitalizadas deputacións forais foron moi difíciles.

Malia estas dificultades e a crítica situación económica existente durante a aprobación do Estatuto de Gernika, o impacto económico do recobrado autogoberno non se fixo esperar. Como se verá máis adiante, cando se analice a primeira fase do gasto público vasco (1981-1987), a inxección de gasto público, así como as novas políticas elaboradas por unhas institucións afeadas en reestruturar a economía vasca e superar a crise, foron decisivas para lograr ese obxectivo.

O liderado institucional, reforzado por un forte elemento identitario (Zurbano, 2005:222), foi decisivo en numerosos ámbitos económicos. En particular, pódense destacar: a) as políticas de reconversión industrial dos anos 80, particularmente o *Plan de Relanzamento Excepcional* de empresas e sectores industriais, posto en marcha en 1985 (Urdangarin, 1988:363-372); b) a *reestructuración* do tecido produtivo vasco e a creación de diversos *clusters* sectoriais (Ahedo, 2003; Mitxeo *et al.*, 2003), que foron claves para explicar o cambio na estrutura produtiva da economía vasca, hoxe en día moito máis terciarizada, diversificada e especializada en produtos de máis alta tecnoloxía (Fernández de Pinedo, 2001:122; Gobierno Vasco 2004:24); c) o *fomento da innovación e a cultura da excelencia* nas empresas e institucións, que foi interiorizada rapidamente, situando o País Vasco en primeira liña de investimento en I+D no Estado (Cilleruelo, 2005)², así como d) a elaboración de diversos *plans interinstitucionais* (que serán obxecto de atención posteriormente).

2. *Capacidade de coordinar políticas e programas estratéxicos entre as diversas institucións.*

A CAPV caracterízase tanto por un elevado nivel competencial e fiscal como por unha profunda descentralización interna que a converte nun sistema político case confederal, debido ao poder económico das deputacións forais (Alberdi, 1987; Zubiri, 2003). Desta forma, o propio deseño institucional condiciona a política vasca e exige a cooperación entre as diversas institucións e niveis políticos. Polo tanto, esta complexa realidade obriga a que o liderado institucional ao que nos referiamos antes, para ser efectivo, deba ser necesariamente capaz de cooperar, negociar e consensuar políticas e proxectos estratéxicos entre as diversas institucións mencionadas.

Algúns exemplos especialmente relevantes desta probada capacidade de acordo político foron, en primeiro lugar, como consecuencia da entrada nas Comunidades Europeas e do compromiso de construír un mercado interior sen fronteiras para finais de 1992, o Plan Extraordinario Europa 93, acordado entre o Gobierno Vasco e as deputacións. Pola súa vez, esta iniciativa enmarcouse nun instrumento de programación máis amplo, o Plan Económico a Medio Prazo 1989-1992 (PEMP), que proporcionou desde entón un instrumento de planificación cuadrienal e que, a partir dese momento, “modificou profundamente a dinámica de toma de decisións do Gobierno Vasco” (Aguirre e Sans, 1991: 112).

Tamén se poden destacar, pola súa importancia, as iniciativas encadradas na revitalización da Área Metropolitana de Bilbao, profundamente afectada pola crise industrial dos 80: Bilbao Metrópole-30³ e Bilbao Ría 2000⁴.

3. *Capacidade dos principais partidos de distinguir o ámbito da léxítima discrepancia ideolóxica* (moi acusada por se superporen diferenzas no dobre plano esquerda-dereita e nacio-

nal) da *necesidade de acadar acordos* de mínimos vinculados coa xestión que permitan a gobernabilidade do país e un clima de estabilidade que permita manter o ritmo de crecemento, os ingresos do sector público e, polo tanto, recursos suficientes para financiar un modelo de benestar de nivel medio-alto.

Nunha comunidade autónoma marcada polas grandes diferenzas ideolóxicas e nacionais, as elites e os partidos hexemónicos dos dous nacionalismos (vasco e español) foron capaces historicamente de alcanzar acordos de mínimos respecto ao modelo produtivo e condicións favorables para a creación de riqueza. O líder indubidable no deseño deste proxecto estratéxico de país foi o PNV, ao que se sumaron diversos partidos, como o Partido Socialista de Euskadi, Eusko Alkartasuna, Ezker Batua, etc. Destaca o tándem formado polos dous grandes partidos, PNV e PSE, que, xuntos, foron capaces de dotar da estabilidade institucional mínima para asegurar primeiro a saída da crise e a reconversión industrial dos 80, e posteriormente garantir uns altos niveis de benestar e políticas sociais.

Ambos os partidos representan o centro sociolóxico e político do País Vasco (centrodeireita nacionalista vasco e centreesquerda nacionalista español) nas dúas principais dimensións: eixe esquerda-dereita e eixe nacionalismo vasco-nacionalismo español.

4. *A organización interna do PNV resulta un factor clave na xestión deste modelo de país.* En efecto, o PNV distingue con absoluta claridade entre os postos de dirección do partido e os cargos públicos elixidos polos cidadáns e que deben gobernar as institucións. A pesar de que isto crea en ocasións tensións internas (estando na base incluso da escisión de 1986), o modelo pódese considerar globalmente como positivo, ao facer posible a separación nidia entre os aspectos máis puramente ideolóxicos, en mans do partido, dos ámbitos de xestión, responsabilidade dos cargos públicos e as institucións. Pódese aventurar que probablemente fose esta peculiar forma de organización interna a que lle permitiu ao PNV liderar o conxunto do país: por unha parte o partido liderou o ámbito ideolóxico nacionalista vasco, mentres que por outra parte as institucións lideradas polo PNV foron capaces, cunha *xestión relativamente despolitizada*, de concitar apoios doutras forzas políticas e mesmo non nacionalistas, principalmente do PSE. Esta capacidade de manexar os dous rexistros políticos (ideolóxico e de xestión), liderando ambos, atópase na base da hexemonía política da que gozou o PNV en Euskadi durante case tres décadas.

3. ARRANQUE DA AUTONOMÍA (FASE I: 1981-1987)

A crise dos anos setenta chegou con atraso a España, incluso aínda en 1973 os informes económicos oficiais eran triunfalistas. Malia que a crise xa se desencadeara no sector produtivo vasco, pasaron outros dous anos antes de recoñecerse oficialmente a gravidade da situación, a existencia dunha crise estrutural profunda. Nese momento, o País Vasco contaba con máis do 10% da poboación activa industrial do Estado e realizaba o 17% das exportacións, a pesar dos condicionantes do réxime franquista (Mendizábal e Serrano, 1988:308 e 319).

Como consecuencia da crise, o PIB vasco comezou a declinar desde 1977, rexistrando taxas de crecemento negativo ata 1982. Por iso, “o balance da década 1975-84 pechouse cunha contracción do PIB de Euskadi por encima do 4%, mentres a poboación aumentou un 6%”, o que motivou un incremento sen precedentes do desemprego (García Crespo, 1987:78-79).

Polo tanto, un dos principais problemas aos que se tivo que enfrontar o Goberno Vasco desde o momento da súa constitución foi a aguda crise económica e as súas consecuencias sobre o tecido industrial e o emprego. O acceso á autonomía non supuxo un simple transvasamento de medios dunha Administración a outra, senón que levou á creación dunha nova e completa Administración xeral que, coa axuda do concerto económico, implicou unha forte expansión do sector público vasco, máis importante incluso que a rexistrada en España, que foi de dez puntos en termos de PIB. No período 1981-1987 o gasto público do Goberno Vasco experimentou un crecemento medio do 13,86%, pasando de 913,78 millóns de euros constantes en 1981 a 1.958,01 tan só seis anos despois (táboas 2 e 3).

Un aspecto destacable da crise foi o comportamento do investimento. O investimento na industria vasca, moi deprimida no comezo da década, empezou a experimentar un crecemento relevante desde 1982, con aumentos do 17,8% en 1983, 20,5% en 1984 e 29,1% en 1985. Malia este importante crecemento, o volume absoluto do investimento seguiu sendo relativamente baixo durante o período de reconversión (Eustat, 1988:350).

Entre 1983 e 1987 o total do investimento público realizado pola Administración central en Euskadi foi o 3,35% do investimento público total de España. Non cabe dúbida de que a influencia do sector público vasco na súa economía “foi extraordinaria”; de feito, “a recuperación industrial de mediados dos 80 veu precedida dun crecemento considerable dos servizos de non mercado –os que presta a Administración pública– e dun salto cualitativo importante no capital público (o nivel real de investimento público duplicouse co concerto económico)” (Alberdi, 1999: 8-9 e 13-14). En efecto, no gráfico 2 pódese apreciar como o gasto público derivado da creación da nova Administración autonómica precede inmediatamente á recuperación económica.

Non se trata só da influencia do crecemento do gasto público *per se*, senón de que este se dirixiu conscientemente a favorecer a recuperación económica. É dicir, que o impacto económico non se reduciu unicamente á cantidade de fondos investidos, con ser importante, senón que xurdiu un *novo actor político comprometido* coa dita reconversión industrial.

A acción do Goberno Vasco na reconversión industrial, iniciada en 1981, abarcou fundamentalmente dúas áreas de actuación. A primeira coa participación no desenvolvemento e execución dos plans establecidos polo Goberno central e, dada a insuficiencia destes, a segunda, co deseño dunha política propia de reestruturación⁵, coa finalidade básica de apoiar as pequenas e medianas empresas que non podían acceder ás reconversións postas en marcha polo Goberno central.

A política do Goberno Vasco entre 1981 e 1987 sustentouse en tres elementos:

- a. O primeiro comprende os cinco primeiros anos, e caracterizouse pola concesión de axudas en forma de préstamos e subvencións a empresas en dificultades.
- b. O segundo tratou de reestruturar as actividades industriais afectadas mediante accións sectoriais (Urdangarin, 1988:363). En 1985 observouse unha certa recuperación da industria vasca, cun crecemento en termos reais do 1,13% do PIB industrial. Este crecemento da produción fronte á continua caída do emprego foi efecto do redimensionamento industrial, con significativos aumentos da produtividade, que era resultado do esforzo de reconversión industrial dos anos precedentes (Eustat, 1988:325).
- c. O terceiro está marcado polo *Plan de Relanzamento Excepcional* de empresas e sectores industriais, posto en marcha en xuño de 1985.

As dificultades polas que atravesou a economía vasca tiveron reflexo nos seus orzamentos de diversas maneiras; por exemplo, condicionando os recursos dispoñibles, sobre todo ao principio do período. Efectivamente, no ano 1981 a Administración vasca dispuxo dun volume limitado de recursos (913,78 millóns de euros a prezos constantes). Naqueles orzamentos a partida de *educación* tivo o 46,43% do total, ao seren traspasadas as competencias educativas (agás o ensino universitario, que se traspasou en 1985) o ano anterior. En novembro de 1981 iniciouse o proceso de transferencias á CAPV en materia de vivenda, incluíndose orzamentariamente por vez primeira en 1982, triplicándose a asignación a esta partida (táboas 2 e 3). O crecemento do capítulo *seguridade cidadá* explícase pola creación e despregamento da Ertzaintza, de maneira que este grupo funcional incrementou a súa contía de gasto desde 1,78 millóns de euros constantes en 1981 a 146,81 en 1987, supondo xa no dito ano un 7,50% do total de gasto orzado.

A *promoción da actividade empresarial* conecta directamente coa situación de crise económica que atravesaba a CAPV (sobre todo nos primeiros anos do período, con taxas negativas de crecemento do PIB (-1,7% e -1,9% en 1981 e 1982), que afectou profundamente á súa estrutura produtiva. O Goberno, no marco das súas competencias, puxo en marcha programas de axuda aos sectores produtivos máis necesitados, ao tempo que apoiaba o relanzamento e innovación da actividade, de maneira que nos anos 1984 e 1986 o gasto destinado a esta partida supuxo respectivamente un 7,08% e un 9,87% do volume total do orzamento (táboa 3).

Outra partida que ao longo do período tivo un peso significativo sobre o total do gasto público vasco foi a *Administración xeral*, sobre todo en 1981, co 14,57%, manténdose no intervalo 7-10% entre 1982 e 1987. Isto é lóxico tendo en conta que se estaba creando unha nova Administración autonómica.

Hai que citar o impacto orzamentario causado polas *chuvias torrenciais de agosto de 1983*, cualificadas como catastróficas. O orzamento de 1984 experimentou un crecemento moi importante con respecto ao ano anterior (24,79%), destacando a *débeda pública*, que pasou de representar nos anos anteriores o 1,5% do gasto total a un 4,35% en 1984.

Posto que o gasto público vasco experimentou crecementsos importantes ao longo deste período, chama a atención o incremento de tan só un 2,20% rexistrado en 1985. Este feito explícase pola *distribución de competencias que, en virtude da LTH, se levou a cabo entre o Goberno Vasco e as deputacións forais*. O Goberno Vasco traspasoulles a estas servizos en materia de estradas, obras hidráulicas, agricultura e benestar social basicamente, mentres que el se responsabilizou de novos servizos, entre os que destacan os de sanidade e educación. Esta última partida pasou de 558,35 millóns de euros constantes en 1984 a 647,41 en 1985, motivado, por unha parte, polo traspaso das deputacións, e, por outra, pola asunción das competencias en ensino universitario⁶. A sanidade triplicou a súa contía, pasando de 51,66 millóns de euros constantes en 1984 a 151,57 en 1985.

Euskadi incorporouse ás Comunidades Europeas, co resto de España, o 1 de xaneiro de 1986, cando sufría unha das súas crises máis profundas. Así, se en 1975 o PIB *per capita* superaba a media comunitaria (en paridade de poder de compra), aínda en 1990 non chegaba ao 90% e a taxa de paro duplicaba amplamente a media comunitaria debido á perda de emprego industrial durante a crise, considerada unha das máis graves de Europa. A continuación da entrada na CEE, produciuse unha importante reforma e ampliación dos fondos estruturais. Euskadi non entrou no obxectivo un por superar o 75% da renda media comunitaria,

aínda que si cumpría os requisitos do obxectivo número 2 como rexión industrializada en declive. Isto limitou o financiamento comunitario recibido, que nunca tivo un impacto orzamentario significativo⁷. Malia iso, o proceso de debate e asignación dos fondos europeos foi importante, porque obrigou a repensar a estratexia vasca de desenvolvemento e a articulala dentro dunha estratexia global europea, o que modificou e ampliou os puntos de referencia do Goberno Vasco (Aguirre e Sans: 1991:115-117).

Respecto ao contexto político, cómpre sinalar que esta fase se atopa marcada polos sucesivos gobernos do PNV, aínda que, tras a crise interna que provocou a escisión en 1986, este partido perdeu a súa hexemonía e a partir de 1987 necesitou formar coalicións con outras forzas para seguir gobernando (Jiménez e Saiz, 1992). Pola súa vez, de forma paralela, o Goberno español comeza esta fase co segundo Goberno de UCD, enseguida substituído por un PSOE que gozou dunha amplísima maioría absoluta desde 1982. A pesar de certas tensións, derivadas das lóxicas diferenzas ideolóxicas, o PNV e o PSOE foron capaces de acordar un importante paquete de traspasos de competencias en liña co establecido no Estatuto de autonomía de Gernika. Non obstante, é necesario mencionar a extraordinaria tensión que marcou todo o proceso de descentralización e que tivo como puntos máis sinalados a caída do Goberno de UCD, o intento de golpe de Estado e a Lei de harmonización do proceso autonómico (LOHAPA), que tratou de frear este proceso, e a posterior sentenza do Tribunal Constitucional, que supuxo un punto intermedio.

4. EXPANSIÓN DO SECTOR PÚBLICO (FASE II: 1988-1992)

A diferenza do sucedido na fase anterior, nesta segunda fase non se produce ningún traspaso de competencias por parte da Administración central, a pesar das numerosas competencias do Estatuto de autonomía aínda pendentes. Este dato resulta aínda máis sorprendente se temos en conta que naqueles anos o Goberno Vasco o formaron diversas coalicións nas que entrou o PSE. Polo tanto, en contra dunha opinión moi estendida (e que chegou a ser *slogan* electoral), a idea de que un goberno formado por socialistas en Euskadi favorecería a comunicación e a confianza necesarias para facilitar as transferencias resultou ser falsa. Así, entre 1988 e 1992 non se produciu ningún traspaso malia que o Goberno socialista tiña maioría absoluta no Congreso dos Deputados e non dependía de ningunha outra forza política.

Esta etapa caracterizouse pola forte expansión do gasto público, incrementándose un 66,01% entre 1987 e 1988, cun aumento medio do 18,31% no período. As razóns que explican esta expansión son os distintos traspasos de competencias que se produciron en 1987, así como o pulo que se lle quixo dar á actividade económica desde o sector público nun contexto de desaceleración económica que culminou coa recesión de 1993.

O principal traspaso, dunha gran magnitude económica e de medios persoais, correspondeu a *sanidade*. Desde este momento Osakidetza, o Servizo Vasco de Saúde, erixiuse no organismo público que integraba nunha única estrutura financeira, orzamentaria e organizativa practicamente todos os servizos sanitarios públicos da CAPV.

Na etapa que estamos analizando (1988-1992), a partida de sanidade pasou de representar un 8,68% do orzamento a un 33,52%, situando este grupo funcional como o de maior peso específico. Pódese dicir, xa que logo, que a plena asunción da sanidade por parte do Goberno Vasco modificou substancialmente a súa estrutura de gasto.

Os gastos en *educación* non experimentaron grandes cambios ata 1990, aínda que si o fixeron a partir de 1991, e os recursos destinados a esta partida aumentaron un 27,11% en 1992.

Consideradas conxuntamente as dúas partidas orzamentarias, *sanidade e educación*, supuxeron ao longo do período máis da metade do volume total orzado (un 54,45%) e, tras a incorporación do sistema de colexios concertados, ambas as políticas consolidáronse ata a actualidade como os dous principais piares dos orzamentos vascos, do mesmo modo que sucedeu en todas as CCAA (Alonso 2009b).

Aínda que en menor medida, tamén contribuíu á expansión orzamentaria o traspaso de medios materiais da Administración de *xustiza* en 1988⁸.

En 1987 traspasáronse as funcións e servizos correspondentes ao Instituto Nacional de Servizos Sociais-INSERSO, transferidos practicamente na súa totalidade ás DDFF, quedando para o Goberno Vasco unha pequena porcentaxe, necesaria para o exercicio das funcións de planificación, coordinación e control. Os novos recursos asociados a este traspaso permitiron incrementar as partidas orzamentarias tanto do Goberno Vasco (*seguridade social e protección social*) como das DDFF e, mediante transferencias, dos concellos nos seus niveis asistenciais. Ademais, os novos recursos e a transferencia da competencia fixeron posible reorganizar e aumentar a ambición da protección social vasca. Destaca en particular a creación do pioneiro Plan Integral de Loita contra a Pobreza, que se propuxo en 1988 e comezou a implementarse en 1989 (Goberno Vasco, Departamento de Facenda e Finanzas, 1990:72-73; Tribunal Vasco de Contas Públicas, 1995).

Como consecuencia da entrada en vigor da Acta Única e do compromiso europeo de realizar o mercado interior sen fronteiras para finais de 1992, as institucións vascas emprenderon un proceso de reflexión sobre as implicacións do dito proceso para a CAPV. Desta forma, en 1989 aprobouse o Plan Extraordinario Europa 93, de carácter interinstitucional (Goberno Vasco e deputacións), que se integrou nos orzamentos xerais das ditas institucións.

O plan tiña dous obxectivos básicos: a) dotar Euskadi dun eficiente e completo sistema de comunicacións que fixese posible a consecución dun eixe de desenvolvemento conectado con Europa e que garantise a accesibilidade ao mercado e permitise un adecuado desenvolvemento económico e b) reducir as situacións de desigualdade mediante unha acción especial dirixida aos sectores de poboación máis desfavorecidos (integrando o recentemente aprobado Plan de Loita contra a Pobreza). O conxunto dos investimentos previstos desenvóléronse entre os anos 1989 e 1992 (orzamentos xerais da CAPV-Plan Extraordinario Europa 93, 1989:7-8 e 41; García Crespo, 1988).

Esta iniciativa enmarcouse nun instrumento de programación máis amplo, o Plan Económico a Medio Prazo (1989-1992) (PEMP) do sector público vasco, que foi incorporado como anexo informativo dos orzamentos xerais de 1989. A idea era que o plan fose “flexible”, é dicir, que constantemente se axustase aos cambios e se transformase un ano cada vez, constituíndo sempre un instrumento de planificación a catro anos.

Finalmente, para financiar todas estas iniciativas, foi necesario recorrer ao endebedamento, que case se duplicou neste período. Polo tanto, a forte expansión do sector público vasco non foi unicamente debida a un aumento dos ingresos, senón que, no marco dunha planificación estratéxica a medio prazo, se recorreu ao crédito para mellorar diversos aspectos estruturais da economía e a sociedade vasca.

5. CONSOLIDACIÓN E REORGANIZACIÓN INTERNA (FASE III: 1993-1999)

A necesidade de instrumentar unha política orzamentaria dominada polo signo da austeridade xa fora expresada polo propio Goberno en 1987 (García Crespo, 1987:86) e reafirmada en 1991 pola Dirección de Programación do Departamento de Facenda e Finanzas, ante a imposibilidade de continuar con orzamentos intensamente crecentes polo lado dos ingresos, dado que se estaba cerca do teito en presión fiscal e cuns gastos de carácter social de dinámica fortemente incrementalista (Azpiazu e Gurrupide, 1991:89). Pódese observar na táboa 4 que neste período tivo lugar unha consolidación das cifras totais dos orzamentos, é dicir, produciuse unha contención do gasto, en contraste cos anos anteriores, xa que o incremento medio apenas chegou ao 1,45%, fronte ao 18,31% do período anterior (1988-1992).

Este período tamén se iniciou coa racionalización e mellora da Administración da CAPV, que se plasmou nun documento estratéxico elaborado polo Goberno, aprobado polo Parlamento Vasco o 10 de xuño de 1993. No dito documento, en liña coas reformas orzamentarias que se sucederon en Europa desde a década anterior, afirmase que “o principal método para controlar o proceso e os efectos da descentralización do gasto é considerar o orzamento como un acordo de intercambio de recursos a cambio de compromisos de eficiencia” (Goberno Vasco, 1993:215-217).

Simultaneamente, o Tratado de Maastricht e Europa consolidáronse como a referencia principal nas comparacións de magnitudes económicas, indicadores sociais e benestar. É dicir, o Goberno Vasco tomou definitivamente como referente a Unión Europea nos seus diagnósticos, escenarios e obxectivos. A economía europea e a súa evolución pasan a ocupar un lugar central na análise do contexto no cal se elaboraron os orzamentos e as grandes decisións de política económica⁹.

O período iniciouse coa crise económica (1993) tras un período no que a economía vasca se recuperara da crise industrial de principios dos anos 80. En 1993 o PIB tivo unha taxa de crecemento negativa (-0,8%), situación que non se producira desde 1982 (-1,9%). Non obstante, a partir de 1994 e ata 1999, a economía vasca rexistrou un ciclo de crecemento intenso que se situou por termo medio en torno ao 4,4%, sensiblemente superior á media española e á dos países da UE, asociado ademais a un forte ritmo de creación de emprego, unha moderada evolución dos prezos e equilibrio na traxectoria dos diferentes compoñentes do PIB.

En marzo de 1994 o Parlamento Vasco aprobou o Plan Económico a Medio Prazo (PEMP) para os exercicios 1994 a 1997, ambos inclusive. Os seus obxectivos cuantitativos tomaban en consideración as directrices do programa de converxencia 1992-1996 de Maastricht. O plan logrou a diminución do gasto público vasco, coa aparición de superávit (0,5% do PIB) a partir de 1996, para alcanzar o seu valor máximo en 1999 cun 2,1% do PIB, diminuíndo ao mesmo tempo o recurso ao endebedamento. A situación culminou en 1998 cunha débeda emitida inferior ás amortizacións; a débeda viva pasou de ser o 9,4% do PIB en 1994 ao 7,9% en 1999 (Tribunal Vasco de Contas, 2001:30).

En contra do que sucedeu no período anterior (1988-1992), cando o Goberno Vasco se endebedou para conseguir maiores recursos para potenciar a expansión do gasto público, neste período aproveitou a contención do gasto para amortizar débeda, xa que non foi preciso financiar os pequenos incrementos de gasto público vía débeda pública.

Nesta etapa producíronse os últimos trasposos de competencias (1999) por parte da Administración central. En 1996, nove anos despois da transferencia inicial, ampliáronse os servizos traspasados de medios materiais e económicos para o funcionamento da Administración de xustiza. Como consecuencia (táboa 4), a partida de xustiza incrementouse de 1996 a 1997 un 60% pasando de 45,14 millóns de euros constantes en 1996 a 72,29 en 1997, para manterse lixeiramente por debaixo en 1998 e 1999.

Hai que destacar o Plan Interinstitucional de Infraestruturas e Revitalización de Áreas Desfavorecidas – Euskadi XXI como instrumento de desenvolvemento dos enfoques sobre investimento público e a revitalización de áreas degradadas, obxectivos do PEMP cuxa vixencia se estableceu para o período 1996-1998. Aínda que tanto o Goberno Vasco como as institucións forais tiveron un papel moi relevante no investimento realizado, tamén houbo participación do sector privado a través da construción de vivendas en réxime de concertación, con desembolsos superiores a 190 millóns de euros.

En canto ao contexto político, esta fase caracterizouse polos importantes cambios producidos tanto no Goberno Vasco como no Goberno español. O Goberno Vasco comezou esta fase coa coalición entre PNV e PSE (que acababa de absorber unha parte de Euskadiko-Ezkerra), seguiu cunha lexislatura na que a coalición incorporou a nacionalista Eusko Alkartasuna (EA) e rematou cun goberno en solitario do PNV. A política española tamén estivo sometida a importantes cambios, xa que nos primeiros anos desta fase o Goberno socialista seguiu gobernando España, aínda que perdera a súa maioría absoluta, e en 1996 o longo período de Goberno socialista viuse substituído polo primeiro Goberno do Partido Popular (PP) (tamén con maioría simple). Neste tumultuoso panorama político houbo, non obstante, marxe para o entendemento, producíndose o segundo período de traspaso de competencias que cerrará ata a data o aumento do poder competencial da CAPV (coa única excepción do traspaso da I+D que se produciu en 2009, fóra do período de estudo deste traballo).

Para comprender estes trasposos de competencias, tanto co último Goberno socialista como co primeiro popular, o factor decisivo para acadar os ditos acordos resultou ser a capacidade de negociación do PNV, apoiando cos seus parlamentarios no Congreso os distintos gobernos centrais para a aprobación dos orzamentos anuais e algunhas leis particularmente importantes para o Goberno central (Alonso, 2009a).

6. SEGUNDA EXPANSIÓN E SANEAMENTO DE CONTAS (FASE IV: 2000-2008)

Malia que a fase anterior se pechou cunha desaceleración da economía no contexto internacional, o período estivo caracterizado, na súa maior parte, por un crecemento sostido da economía vasca. A contracción económica dos exercicios 2001 e 2002, no escenario económico internacional, apenas se deixou sentir en Euskadi, sendo o crecemento da súa economía sensiblemente maior (a taxa de crecemento do PIB situouse en 3,3% en 2001 e en 2,4% en 2002) que o de países como Alemaña, Francia ou Italia. Foi unha etapa (2000-2007) marcada por un crecemento moderado e estable da economía vasca, cun aumento do PIB para o ano 2006 do 4% e do 4,2% en 2007, o que posibilitou a xeración de emprego de forma moi notable, con taxas en torno ao 2,4% en 2007 (a taxa de paro en Euskadi situouse catro puntos por debaixo da media da zona euro e 3,6 por debaixo da media do conxunto da UE, segundo as Contas Económicas elaboradas polo Eustat). A conxunción do crecemento da

producción e do aumento do emprego permitiron ganancias de produtividade en torno ao 2% (1,8 en 2007), aumento decisivo para a competitividade da economía vasca.

Este período de bonanza económica viuse reflectido nos orzamentos vascos, cunha expansión do gasto público total. A expansión máis significativa tivo lugar ao inicio do período (ano 2000)¹⁰, incrementándose en case un 16% respecto ás cifras do ano anterior. No conxunto do período o crecemento medio do gasto situouse nun 6,75% (táboa 4).

Unha das partidas orzamentarias que máis contribuíu a esta expansión foi *infraestruturas básicas e do transporte*, pasando de 200,27 millóns de euros constantes en 2000 a 510,22 millóns en 2007. En 1999 produciuse o traspaso de funcións e servizos da Administración central en materia de *estradas* (última competencia traspasada do período estudado), o que tivo o seu reflexo orzamentario no ano 2000 (pasando de 122,29 millóns de euros constantes en 1999 a 200,27 en 2000). En 2005 creouse o Plan Director do Transporte Sustentable, instrumento de referencia en materia de transporte, co obxectivo de potenciar a modernización, calidade, competitividade e seguridade do sector do transporte, tanto de viaxeiros como de mercadorías. En 2007, tras a subscripción do Convenio entre a Administración xeral do Estado, a Administración xeral da CAPV e o Administrador de Infraestruturas Ferroviarias, establecéronse en dous programas diferentes os gastos que debería asumir cada unha das administracións para a construción da *Nova Rede Ferroviaria no País Vasco*.

No exercicio 2000 implementáronse novos mecanismos de estímulo ao emprego dentro do Plan Euskadi 2000Tres, que consistiu na confección e execución de tres plans interinstitucionais, así como o Plan para a Adaptación á Sociedade da Información. A inserción social foi un dos programas aos que maior dotación orzamentaria destinou o Goberno Vasco, por iso en 2006 se creou o Plan Vasco de Inserción 2006-2008, que se converteu na principal referencia para a aplicación da política social que desde a Administración se realiza neste campo.

O grupo funcional *investigación científica* é unha das partidas que, xunto coas xa citadas, máis contribuíu á expansión do gasto público vasco nesta etapa, pasando de 62,33 millóns de euros constantes en 2000 a 109,24 millóns en 2007. En 2005 creouse o Plan de Ciencia, Tecnoloxía e Sociedade 2005-2008 e en 2006 o Plan de Ciencia, Tecnoloxía e Sociedade 2006-2009.

A partida de *relacións exteriores*, aínda que lentamente, foi adquirindo cada vez maior relevancia nos orzamentos da CAPV. Os dous programas incluídos nesta partida orzamentaria son: “acción exterior” e “cooperación ao desenvolvemento”, cuxo obxectivo é impulsar a cooperación ao desenvolvemento cos países empobrecidos do sur a través do Fondo de Cooperación ao Desenvolvemento¹¹.

A partida de *sanidade* tamén seguiu crecendo nestes últimos sete anos (táboa 5). En 2003 aprobouse o Plan de Saúde 2002-2010, e en 2005 formuláronse iniciativas tan importantes como o Plan Estratéxico de Osakidetza, os plans de calidade, a tutela dos dereitos dos cidadáns ou a investigación e o desenvolvemento, todo iso a través dos contratos-programa e a planificación dos investimentos estratéxicos. A pesar destas iniciativas, a porcentaxe que Euskadi dedica a *sanidade* é insuficiente e menor que a da media das CCAA (Alonso, 2009b).

Educación experimentou un crecemento similar ao de *sanidade*, pasando de 1.343,41 millóns de euros constantes en 2000 a 1.760,38 millóns en 2007, o que supón un 23,8% do gasto total.

A modo de síntese, podemos dicir que o Goberno Vasco, neste último período, deu un certo xiro na súa política orzamentaria como consecuencia da súa mellor situación economi-

ca. Se ao inicio da serie analizada (1981-2008) case todos os esforzos se centraron en políticas de carácter social e de reindustrialización, para tratar de saír da crise e loitar contra as circunstancias adversas do momento, cando a evolución da economía o permitiu, pasaron a ter un papel moito máis destacado políticas como *infraestruturas básicas do transporte, investigación científica ou relacións exteriores*.

Trátase dun tipo de políticas que se corresponden con sociedades que acadaron un elevado nivel de vida e que se centran en aspectos políticos diferentes –como a proxección ao exterior– ou en sectores económicos máis actuais –como investigación– e que ademais decide investir a medio e longo prazo (infraestruturas, educación) ou aumentar a súa solidariedade (políticas sociais, cooperación ao desenvolvemento).

A *débeda pública* reduciuse nun 50% ao longo do período (pasando de 450,43 millóns de euros constantes en 2000 a 224,03 millóns en 2007). Como se mostra no gráfico 4, a *débeda* pasou a ser irrelevante nos últimos anos, inferior ao 1% do PIB. Polo tanto, pódese afirmar que durante este período o Goberno Vasco saneou as súas contas, estabilizando o seu volume de gasto e reducindo os seus ingresos financeiros, de maneira que os seus gastos dependen unicamente dos seus ingresos correntes. O saneamento das contas públicas permitiu ademais a consecución de superávit nos orzamentos vascos (táboa 6).

O noso estudo conclúe cos orzamentos de 2008 porque, como é coñecido, en marzo de 2009 houbo eleccións ao Parlamento Vasco e formouse un novo Goberno por primeira vez sen o PNV, conformado polo PSE e cun acordo de goberno co PP. Trátase dun gran cambio político do que aínda é difícil sacar conclusións e que merece ser obxecto dun artigo distinto. Porén, si se poden extraer algunhas valoracións dos case 30 anos de gobernos liderados polo PNV, centrándonos na conexión existente entre os traspasos competenciales (consumados e pendentes¹²) e os ciclos de goberno e cor política destes.

7. EVOLUCIÓN DOS TRASPASOS COMPETENCIAIS EN FUNCIÓN DA COR POLÍTICA DOS GOBERNOS

O traspaso de competencias da Administración central ao nivel autonómico é, xunto coa *débeda*, unha das principais vías de aumentar o gasto público. En todas as comunidades autónomas (CCAA) este é un proceso político difícil polos distintos intereses que hai en xogo, pero no caso da CAPV estas dificultades agrávanse tanto polas particularidades do sistema foral como polas importantes diferenzas ideolóxicas que presenta o nacionalismo vasco. Por iso, parece oportuno dedicarlle un espazo á reflexión e avaliación dos traspasos producidos e pendentes desde o inicio da autonomía ata a actualidade.

Resulta moi interesante observar o número e ritmo dos traspasos competenciales á CAPV. En principio, trátase dunha lei orgánica, de rango constitucional comparable á propia Carta Magna, que debería ser cumprida *per se*. Non obstante, é obvio que a negociación entre as partes previa ao eventual acordo sobre o traspaso pode ser moi difícil e tensa. Iso é debido ás dificultades técnicas nalgúns casos, pero sobre todo aos diferentes intereses en xogo por ambas as partes e que se complican aínda máis cando o Goberno Vasco interpreta a dita norma desde un punto de vista nacionalista. Sen dúbida, estas diferenzas explican que en 2010 aínda queden máis de 30 competencias pendentes de seren traspasadas á CAPV.

O noso estudo, humildemente, consideramos que pode achegar algunha pequena luz nesta cuestión. Foi un argumento político habitual o de que algúns traspasos non se producían pola falta de confianza e ausencia de lealdade no Goberno Vasco. Neste sentido, sem-

pre se argumentou, principalmente por parte do PSOE, que un PSE no Goberno Vasco cando o PSOE goberna en Madrid sería un elemento enormemente facilitador de cara a acadar acordos. Non obstante, os feitos que se mostran no noso estudo deixan claro que o maior número de traspasos se produciu durante o comezo do proceso autonómico, cando o PNV gobernaba en solitario. Do mesmo modo que cando se produciu un longo período de coalicións entre o PNV e o PSE, gobernando o PSOE en Moncloa, non se produciu ningún traspaso ata 1994. Igualmente, aínda que quede fóra do período estudado, desde que o Goberno de Patxi López comezou a mediados de 2009 ata maio de 2010, non se produciu ningún traspaso competencial malia que os socialistas forman os dous gobernos e que o cumprimento íntegro do Estatuto constituía unha das prioridades para o novo Goberno Vasco¹³.

Para aclarar esta situación, cómpre analizar cando se produciron os últimos traspasos. O gráfico 1 é elocuente: máis alá do impulso inicial, só se produciron traspasos entre 1994 e 1999. A única excepción, que queda fóra do período estudado, é o traspaso de I+D en xaneiro de 2009. O único común a ambos os períodos é que o PNV lideraba gobernos de coalición e que o Goberno español, tanto do PSOE como do PP, carecía de maioría absoluta no Congreso dos Deputados. É dicir, que o ritmo dos traspasos estivo condicionado de forma decisiva pola capacidade dos deputados do PNV para outorgar a maioría nas cámaras a gobernos centrais en minoría. Estes apoios foron principalmente para lograr a aprobación dos orzamentos anuais e nalgunhas ocasións para aprobar leis que o goberno correspondente consideraba especialmente importantes. A última competencia traspasada ata a data non fai senón confirmar esta tendencia, xa que se produciu como froito da negociación pola que o PNV lle permitiu ao Goberno socialista aprobar os orzamentos xerais do Estado de 2009.

Os datos mostran, polo tanto, que non é certo que a sintonía política sexa relevante para explicar o traspaso de competencias cara a Euskadi. Outra forma de velo é que, dado que a negociación sobre os traspasos é basicamente unha cuestión de intereses contrapostos en torno ao poder, parece ter sido máis efectiva no logro deste obxectivo a diferenza de partidos e ideolóxica á hora de levar a bo porto tales negociacións. E, pola contra, cando o PSOE gobernaba en ambos os lados, en contra da opinión de que iso debería ser favorable, a experiencia indica que os acordos non foron posibles e que o PSE se viu limitado pola disciplina de partido. Non obstante, como se indicaba anteriormente, esta hipótese deberá ser contrastada de novo ao final da lexislatura para comprobar a súa validez.

8. CONCLUSIÓN S

No caso das comunidades de réxime foral, onde o financiamento é suficiente, as institucións autonómicas convértense en axentes imprescindibles do desenvolvemento rexional. Esta afirmación compróbase no caso da Comunidade Autónoma do País Vasco, onde a rede de institucións propias foi no seu día a impulsora da recuperación económica tras a profunda crise industrial dos anos 80. O acceso á autonomía non supuxo un simple transvasamento de medios dunha Administración a outra, senón a creación dunha nova Administración xeral que, apoiada na singularidade financeira que supón o concerto económico, implicou unha forte expansión do sector público vasco. O impacto económico non se reduciu unicamente aos efectos positivos derivados dos fondos investidos na estrutura produtiva de Euskadi, con seren importantes, senón que o relevante foi a aparición dun novo actor político comprometido coa reconversión industrial e capaz de liderar desde as institucións un proceso de transformación económica de gran calado.

Así, o compromiso político e institucional e o aumento do gasto público, seguindo un plan deseñado estratexicamente, precedeu e favoreceu a recuperación económica vasca, o que nos leva a unha conclusión de carácter xeral: que as medidas interventoras como as entón adoptadas para superar a crise industrial xustifican a acción dos poderes públicos en situacións económicas críticas como a que actualmente se está vivindo.

Nas axudas da Unión Europea, o País Vasco non formou parte do grupo de rexións favorecidas polo obxectivo n.º 1 dos fondos estruturais, ao superar o 75% da renda media comunitaria, aínda que cumpría os requisitos do obxectivo n.º 2 como rexión industrializada en declive. Esta situación limitou o financiamento comunitario recibido, que nunca tivo un impacto orzamentario significativo, xa que a CAPV foi sempre contribuínte neto, mesmo durante os peores anos da crise.

Unha característica complementaria do sistema de financiamento da CAPV é a evolución da súa *débeda pública*, que, tras un acelerado aumento nos primeiros anos da autonomía, se foi reducindo ao longo dos anos 2000-2007, alcanzando o 1% do PIB en 2008. Esta situación parece que lle está permitindo ao Goberno Vasco afrontar, en principio, con maiores garantías as consecuencias da actual crise económica mundial.

Por último, o que parece explicar a falta de traspasos de competencias sería a inercia centralista das cúpulas dos dous principais partidos, PSOE e PP, e a súa resistencia a perder o control de certas áreas que consideran estratéxicas a pesar de que o Estatuto de autonomía vasco establece que a súa xestión lles corresponde ás institucións autonómicas. O feito de que non se producisen traspasos naquelas ocasións en que houbo confluencia ideolóxica nos gobernos central e vasco parece avalar esta hipótese explicativa antes que outras que se refiren a diferenzas ideolóxicas, nacionalistas ou de ausencia de lealdade entre as partes.

GRÁFICOS, CADROS E TÁBOAS

Táboa 1: Desviacións orzamentarias CAPV (1982-1987)

Cifras (millóns ptas.)	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Orzadas	67.058	86.827	120.573	141.350	159.934	175.961
Liquidadas	65.510	83.427	115.855	128.846	166.138	184.440
Desviación	2,30%	3,91%	3,91%	8,84%	3,87%	4,81%
Desviación media: 4,60%						

Fonte: Elaboración propia.

Táboa 2: Evolución orzamentos da CAPV 1981-1987
(millóns euros constantes, ano base 2000)

Clasificación funcional	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Clasificación funcional
								Alta dirección
Administración xeral	133,18	77,88	109,94	127,46	100,67	144,16	196,06	Administración xeral
								Rels. exteriores
Xustiza	-	-	-	-	-	-	2,54	Xustiza
Seguridade cidadá	1,78	44,93	63,37	78,42	98,08	137,82	146,81	Seg. e protección civil
Asistencia e benestar social	39,79	42,43	53,98	51,86	9,21	17,47	18,94	Seg. social e protec. social
Promoción social	4,33	36,56	47,88	58,44	68,02	86,77	86,55	Promoción social
Sanidade	44,90	46,73	48,91	51,66	151,57	163,14	169,87	Sanidade
Educación	424,26	499,16	518,00	558,35	647,41	680,75	766,37	Educación
Vivenda, o. territ. e m. amb.	10,79	32,31	80,51	169,77	100,26	104,58	81,29	Vivenda (e urbanismo)
								Benestar com.
Cultura	29,55	56,50	54,00	58,17	50,25	63,72	77,90	Cultura
								Outros servizos com. e sociais
Promoción do éuscaro	4,12	11,46	6,77	11,07	18,06	20,86	22,06	Promoción do éuscaro
Infraestruturas e comunicacións	114,24	115,23	118,97	117,56	100,64	96,22	75,62	Infraestruturas básicas transporte
								Comunicacións
Investigación	9,37	11,28	18,13	16,68	39,93	44,55	39,12	Investigación científica
								Información básica estatística
Regulación económica	2,49	3,76	2,25	2,59	2,66	2,20	2,43	Regulación económica
								Regulación financeira
Turismo e comercio	11,88	12,17	7,54	7,21	5,94	8,03	9,06	Comercio
								Turismo
Prod. agricultura e pesca	33,12	35,48	38,53	48,05	22,93	20,50	34,41	Agricultura, gand. e pesca
Promoc. activ. empresarial	46,51	40,10	36,24	108,51	56,43	183,21	113,95	Industria
								Enerxía
								Transferencias a AAPP vascas
Débeda pública	3,48	13,72	23,39	66,60	94,13	82,29	115,06	Débeda pública
TOTAL (mill. euros ctes.)	913,78	1081,63	1227,97	1532,42	1566,21	1856,28	1958,01	TOTAL (mill. euros ctes.)
Variación co ano anterior		18,36	13,52	24,79	2,20	18,52	5,48	Variación co ano anterior

Táboa 3: Evolución orzamentos da CAPV 1981-1987 (% sobre o total)

Clasificación funcional	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Clasificación funcional
								Alta dirección
Administración xeral	14,57	7,20	8,95	8,32	6,43	7,77	10,01	Administración xeral
Xustiza	-	-	-	-	-	-	0,13	Xustiza
Seguridade cidadá	0,19	4,15	5,16	5,12	6,26	7,42	7,50	Seg. e protección civil
Asistencia e benestar social	4,35	3,92	4,40	3,38	0,59	0,94	0,97	Seg. social e protec. social
Promoción social	0,47	3,38	3,90	3,81	4,34	4,67	4,42	Promoción social
Sanidade	4,91	4,32	3,98	3,37	9,68	8,79	8,68	Sanidade
Educación	46,43	46,15	42,18	36,44	41,34	36,67	39,14	Educación
Vivenda, o. territ. e m. amb.	1,18	2,99	6,56	11,08	6,40	5,63	4,15	Vivenda (e urbanismo)
								Benestar com.
Cultura	3,23	5,22	4,40	3,80	3,21	3,43	3,98	Cultura
								Outros servizos com. e sociais
Promoción do éuscaro	0,45	1,06	0,55	0,72	1,15	1,12	1,13	Promoción do éuscaro
Infraestruturas e comunicacións	12,50	10,65	9,69	7,67	6,43	5,18	3,86	Infraestruturas básicas transporte
								Comunicacións
Investigación	1,03	1,04	1,48	1,09	2,55	2,40	2,00	Investigación científica
								Información básica estadística
Regulación económica	0,27	0,35	0,18	0,17	0,17	0,12	0,12	Regulación económica
								Regulación financeira
Turismo e comercio	1,30	1,13	0,61	0,47	0,38	0,43	0,46	Comercio
								Turismo
Prod. agricultura e pesca	3,62	3,28	3,14	3,14	1,46	1,10	1,76	Agricultura, gand. e pesca
Promoc. activ. empresarial	5,09	3,71	2,95	7,08	3,60	9,87	5,82	Industria
								Enerxía
								Transferencias a AAPP vascas
Débeda pública	0,38	1,27	1,90	4,35	6,01	4,43	5,88	Débeda pública
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	TOTAL
Variación co ano anterior		18,36	13,52	24,79	2,20	18,52	5,48	Variación co ano anterior

Fonte: Elaboración propia.

Táboa 4: Evolución dos orzamentos da CAPV 1988-2008
(millóns de euros constantes, ano base 2000)

Clasificación funcional	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Alta dirección		23,79	27,75	28,66	26,07	31,16	25,29	28,83	29,68	30,71
Administración xeral	198,64	147,66	161,60	112,69	125,45	276,39	156,56	218,53	194,40	129,69
Rels. exteriores		1,88	2,00	4,15	7,66	5,73	4,85	12,79	16,59	22,16
Xustiza	2,03	31,48	38,22	41,15	58,18	57,99	47,52	46,10	45,14	72,29
Seg. e protección civil	174,53	214,29	246,62	284,76	300,76	307,30	356,73	365,37	384,66	381,53
Seg. social e protec. social	24,83	80,55	83,83	46,99	56,37	54,76	56,88	66,73	58,77	83,77
Promoción social	332,81	389,04	392,54	61,89	66,22	68,59	72,73	48,10	51,08	47,05
Sanidade	1025,42	1133,13	1194,37	1265,09	1310,97	1386,21	1365,56	1378,64	1413,59	1473,42
Educación	665,06	652,42	692,62	1106,98	1141,94	1203,27	1186,25	1135,76	1185,43	1220,79
Vivenda (e urbanismo)	86,79	118,12	116,15	115,36	119,66	124,17	102,03	95,89	93,08	93,68
Benestar com.		16,47	15,24	15,39	21,25	23,99	19,95	20,45	21,78	22,85
Cultura	91,91	101,68	109,87	117,26	128,85	127,42	108,24	108,35	127,26	115,95
Outros servizos com. e sociais		1,44	1,47	3,68	3,39	4,08	4,39	4,06	4,57	4,69
Promoción do éuscaro	25,35	25,59	27,60	28,94	19,52	25,08	23,31	58,62	66,19	67,36
Infraestruturas básicas transporte	63,52	199,43	212,07	250,23	203,49	215,54	262,73	168,88	183,47	174,73
Comunicacións		26,18	24,63	3,81	35,43	45,80	6,65	27,18	18,65	6,54
Investigación científica	45,22	57,60	58,71	46,68	40,24	42,80	43,62	46,82	47,22	56,10
Información básica estatística		9,17	8,14	10,79	9,96	9,75	1,33	10,44	9,51	9,32
Regulación económica	20,97	3,12	3,85	6,76	9,19	8,79	16,02	8,13	9,96	10,39
Regulación financeira	5,88	6,70	6,24	6,31	8,70	17,38	7,50	2,85	6,70	3,42
Comercio	1,70	18,44	20,69	14,43	17,51	18,42	15,63	16,28	15,87	16,38
Turismo	2,87	3,57	4,71	6,12	69,58	8,27	6,80	7,40	7,20	6,96
Agricultura, gand. e pesca	26,87	32,30	33,18	38,79	52,95	56,27	49,13	45,25	47,83	110,90
Industria	130,95	120,91	110,39	162,13	186,14	196,03	185,51	138,38	140,84	131,47
Enerxía*		39,51	38,95					10,50	5,07	5,94
Transferencias a AAPP vascas									12,60	
Débeda pública	133,09	147,66	152,86	217,94	255,57	323,38	390,86	452,30	425,78	282,81
TOTAL (mill. euros ctes.)	3058,44	3602,13	3784,30	3996,98	4275,05	4638,57	4516,07	4522,63	4610,32	4593,50
Variación co ano anterior	66,01	17,77	5,05	5,62	6,95	8,50	2,64	0,14	1,93	-0,36

* Inclúe minaría ata 1990

Clasificación funcional	1998	1999	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Alta dirección	30,77	33,24	41,29	44,53	42,78	42,46	43,74	45,09	49,02
Administración xeral	69,04	49,59	142,28	123,30	114,39	137,23	124,21	123,96	166,71
Rels. exteriores	20,39	13,84	33,93	36,26	35,87	36,01	36,59	37,02	40,49
Xustiza	62,21	63,22	79,16	85,42	89,07	94,83	91,66	104,60	110,60
Seg. e protección civil	336,12	341,19	385,59	391,32	395,11	424,66	421,17	426,60	466,90
Seg. social e protec. social	69,17	72,79	106,74	169,62	189,85	205,15	210,69	274,63	282,73
Promoción social	40,75	27,17	58,99	58,44	65,66	67,62	65,88	58,55	58,93
Sanidade	1459,89	1489,88	1618,80	1770,80	1824,29	1896,63	1961,66	2074,19	2274,22
Educación	1265,14	1335,32	1343,41	1450,84	1503,15	1545,85	1575,71	1644,98	1760,38
Vivenda (e urbanismo)	58,48	39,31	91,50	125,83	126,95	138,19	138,04	156,13	160,24
Benestar com.	22,35	19,35	30,81	80,06	72,11	75,26	74,82	70,93	70,77
Cultura	112,13	106,37	119,35	130,55	135,19	142,32	146,91	156,61	155,82
Outros servizos com. e sociais	8,60	8,13	5,64	1,71	4,86	1,39	13,87	6,16	6,25
Promoción do éuscaro	74,81	72,51	82,18	89,18	76,97	77,72	78,37	132,83	91,86
Infraestruturas básicas transporte	125,32	122,29	200,27	244,63	288,20	285,31	280,59	282,03	510,22
Comunicacións			13,31	23,48	58,29	62,09	57,05	46,53	54,99
Investigación científica	42,28	31,43	62,33	75,50	83,85	83,70	94,61	104,08	109,24
Información básica estatística	8,61	7,41	8,42	10,11	10,54	11,44	12,48	12,14	14,07
Regulación económica	10,24	10,16	14,02	12,98	11,56	11,71	11,83	12,83	12,69
Regulación financeira	3,32	4,37	3,05	7,01	5,93	5,98	5,14	5,12	7,09
Comercio	10,60	5,79	19,22	33,67	32,71	31,42	32,62	34,03	37,43
Turismo	4,51	4,21	6,95	15,25	14,68	14,47	14,41	16,57	18,29
Agricultura, gand. e pesca	79,18	64,06	99,98	117,32	115,17	113,90	113,60	112,57	112,62
Industria	87,17	82,81	143,44	126,14	112,38	109,87	100,84	99,67	105,35
Enerxía*			1,77	17,36	7,95	19,43	23,04	28,80	29,20
Transferencias a AAPP vascas	17,50	18,56	10,44	18,69	6,73	46,04	36,73	80,04	83,77
Débeda pública	356,17	444,64	450,43	309,31	207,61	205,61	316,62	189,06	224,03
TOTAL (mill. euros ctes.)	4374,75	4467,64	5173,30	5569,31	5631,85	5886,29	6082,88	6335,75	7013,91
Variación co ano anterior	-4,76	2,12	15,79	7,65	1,12	4,51	3,33	4,15	10,70

Táboa 5: Evolución dos orzamentos da CAPV 1988-2008 (en % sobre o total)

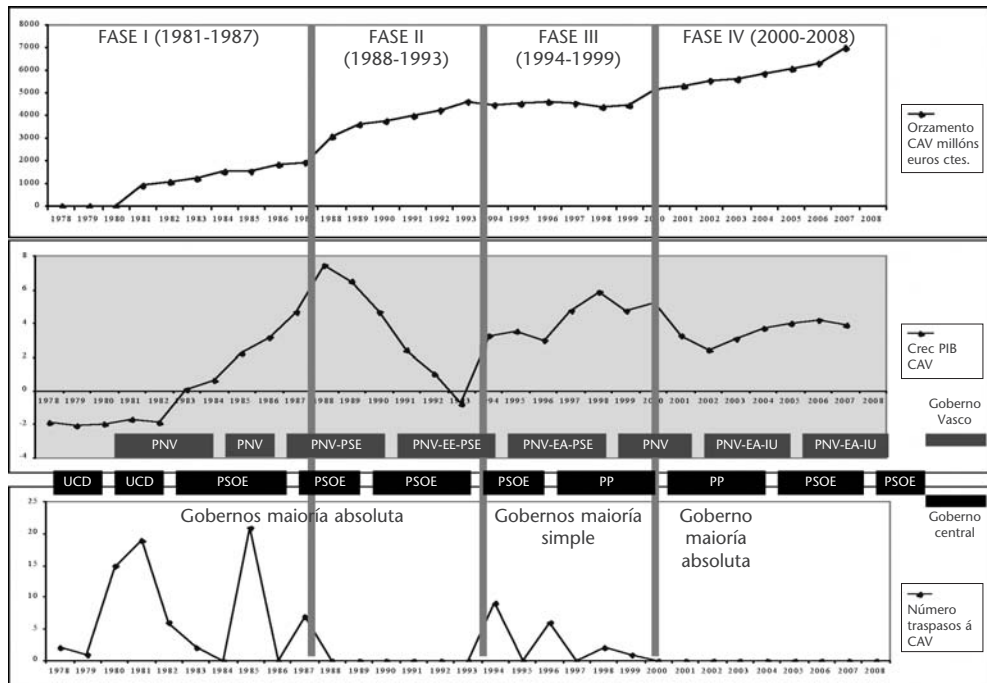
Clasificación funcional	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Alta dirección		0,66	0,73	0,72	0,62	0,67	0,56	0,64	0,64	0,67
Administración xeral	6,49	4,09	4,27	2,82	2,98	5,96	3,47	4,83	4,22	2,82
Rels. exteriores		0,05	0,05	0,10	0,18	0,12	0,11	0,28	0,36	0,48
Xustiza	0,06	0,87	1,00	1,03	1,38	1,25	1,05	1,02	0,98	1,57
Seg. e protección civil	5,70	5,94	6,51	7,12	7,14	6,62	7,90	8,08	8,34	8,31
Seg. social e protec. social	0,81	2,23	2,21	1,18	1,34	1,18	1,26	1,48	1,27	1,82
Promoción social	10,88	10,80	10,37	1,55	1,57	1,48	1,61	1,06	1,11	1,02
Sanidade	33,52	31,45	31,56	31,65	31,12	29,88	30,24	30,48	30,66	32,08
Educación	21,74	18,11	18,30	27,70	27,11	25,94	26,27	25,11	25,71	26,58
Vivenda (e urbanismo)	2,83	3,27	3,06	2,89	2,84	2,68	2,26	2,12	2,02	2,04
Benestar com.		0,45	0,40	0,39	0,50	0,52	0,44	0,45	0,47	0,50
Cultura	3,00	2,82	2,90	2,93	3,06	2,75	2,40	2,40	2,76	2,52
Outros servizos com. e sociais		0,03	0,03	0,09	0,08	0,09	0,10	0,09	0,10	0,10
Promoción do éuscara	0,82	0,71	0,72	0,72	0,46	0,54	0,52	1,30	1,44	1,47
Infraestruturas básicas transporte	2,07	5,53	5,60	6,26	4,83	4,65	5,82	3,73	3,98	3,80
Comunicacións		0,72	0,65	0,10	0,84	0,99	0,15	0,60	0,40	0,14
Investigación científica	1,47	1,59	1,55	1,17	0,96	0,92	0,97	1,04	1,02	1,22
Información básica estatística		0,25	0,21	0,27	0,24	0,21	0,03	0,23	0,21	0,20
Regulación económica	0,68	0,08	0,10	0,17	0,22	0,19	0,35	0,18	0,22	0,23
Regulación financeira	0,19	0,18	0,16	0,16	0,21	0,37	0,17	0,06	0,15	0,07
Comercio	0,05	0,51	0,54	0,36	0,42	0,40	0,35	0,36	0,34	0,36
Turismo	0,09	0,09	0,12	0,15	0,17	0,18	0,15	0,16	0,16	0,15
Agricultura, gand. e pesca	0,87	0,89	0,87	0,97	1,26	1,21	1,09	1,00	1,04	2,41
Industria	4,28	3,35	2,91	4,06	4,42	4,23	4,11	3,06	3,05	2,86
Enerxía*		1,09	1,02					0,23	0,11	0,13
Transferencias a AAPP vascas										0,27
Débeda pública	4,35	4,09	4,03	5,41	6,07	6,97	8,65	10,00	9,24	6,16
Variación co ano anterior	66,01	17,77	5,05	5,62	6,95	8,50	2,64	0,14	1,93	-0,36

* Inclúe minaría ata 1990

Fonte: Elaboración propia.

Clasificación funcional	1998	1999	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Alta dirección	0,70	0,74	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Administración xeral	1,58	1,11	2,7	2,2	2,0	2,3	2,0	2,0	2,4	2,6
Rels. exteriores	0,47	0,31	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Xustiza	1,42	1,41	1,5	1,5	1,6	1,6	1,5	1,7	1,6	1,6
Seg. e protección civil	7,68	7,64	7,5	7,0	7,0	7,2	6,9	6,8	8,7	6,4
Seg. social e protec. social	1,58	1,63	2,1	3,0	3,4	3,5	3,5	4,4	4,0	3,9
Promoción social	0,93	0,61	1,1	1,0	1,2	1,1	1,1	0,9	0,8	0,7
Sanidade	33,37	33,35	31,3	31,8	32,4	32,2	32,2	33,0	32,4	32,0
Educación	28,92	29,89	26,0	26,1	26,7	26,3	25,9	26,1	25,1	23,8
Vivenda (e urbanismo)	1,34	0,88	1,8	2,3	2,3	2,3	2,3	2,5	2,3	2,1
Benestar com.	0,51	0,43	0,6	1,4	1,3	1,3	1,2	1,1	1,0	0,8
Cultura	2,56	2,38	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4	2,5	2,2	2,3
Outros servizos com. e sociais	0,20	0,18	0,1	0,..	0,1	0,..	0,2	0,1	0,1	0,1
Promoción do éuscaro	1,71	1,62	1,6	1,6	1,4	1,3	1,3	1,4	1,3	1,2
Infraestruturas básicas transporte	2,86	2,74	3,9	4,4	5,1	4,8	4,6	4,5	7,3	0,5
Comunicacións			0,3	0,4	1,0	1,1	0,9	0,7	0,8	1,2
Investigación científica	0,97	0,70	1,2	1,4	1,5	1,4	1,6	1,7	1,6	1,9
Información básica estatística	0,20	0,17	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Regulación económica	0,23	0,23	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Regulación financeira	0,08	0,10	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Comercio	0,24	0,13	0,4	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Turismo	0,10	0,09	0,1	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2
Agricultura, gand. e pesca	1,81	1,43	1,9	2,1	2,0	1,9	1,9	1,8	1,6	1,5
Industria	1,99	1,85	2,8	2,3	2,0	1,9	1,7	1,6	1,5	1,4
Enerxía*				0,3	0,1	0,3	0,4	0,5	0,4	0,1
Transferencias a AAPP vascas	0,40	0,42	0,2	0,3	0,1	0,8	0,6	1,3	1,2	1,6
Débeda pública	8,14	9,95	8,7	5,6	3,7	3,5	5,2	3,0	3,2	2,7
Variación co ano anterior	-4,76	2,12	15,79	7,65	1,12	4,51	3,33	4,15	10,70	

Gráfico 1: Fases da análise orzamentaria da CAPV

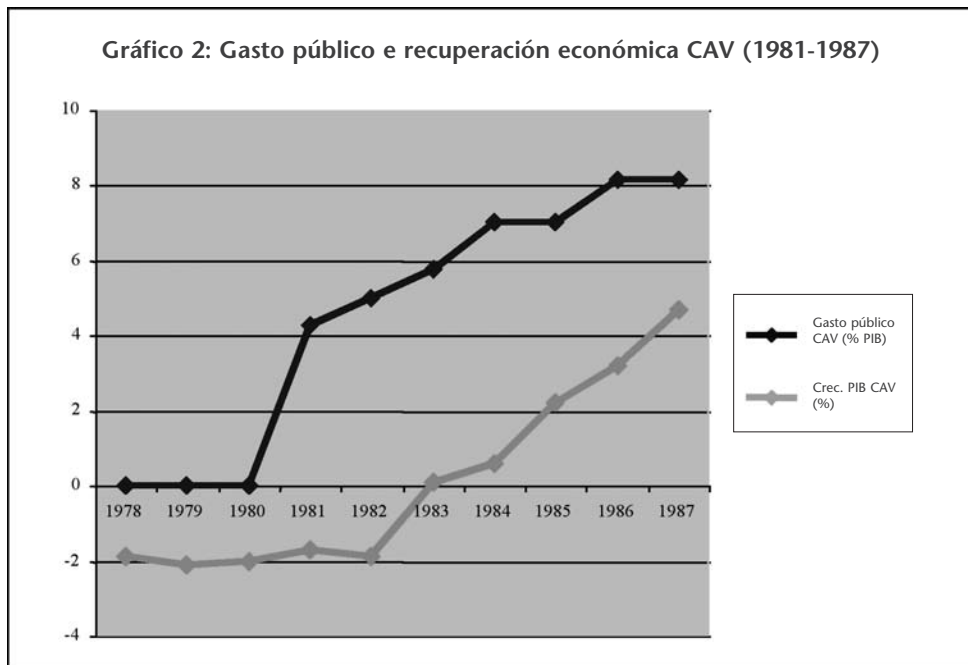


Fonte: Elaboración propia.

Táboa 6: Superávit Governo Vasco e DDFV 2000-2007 (% PIB)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1,9 %	0,6 %	0,6 %	0,1 %	0,7 %	1,5 %	1,9 %	2,1 %

Fonte: Eustat.



Fonte: Elaboración propia.

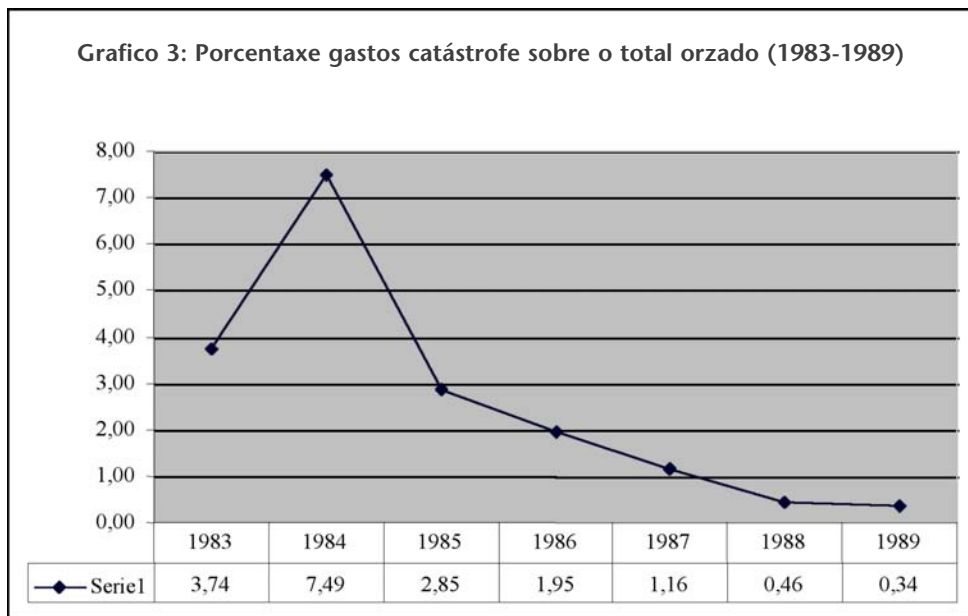
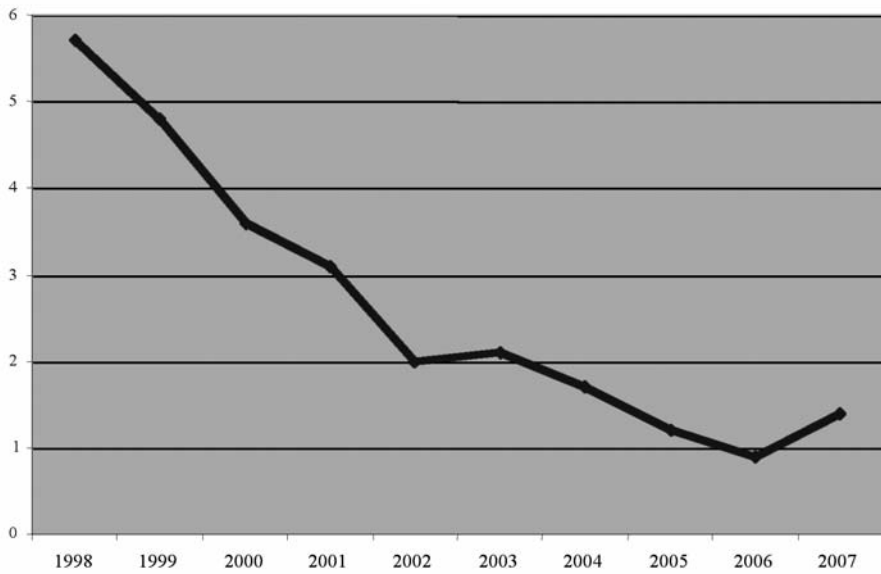


Gráfico 4: Evolución da débeda pública na CAV 1998-2007 (% PIB)



Fonte: Eustat.

Notas

- 1 A novidade básica deste estudo, en palabras dos seus autores, “é que é a primeira vez que se expoñen refundidos todos os orzamentos do Goberno Vasco a nivel de programa de maneira homoxénea”. Este traballo de refundición e homoxeneización fíxose ante a “sucesión inconexa de cifras sen ningún valor comparativo”, para o que se usou a estrutura orzamentaria existente en 1990 (Goberno Vasco- Departamento de Facenda e Finanzas, 1990:257).
- 2 Malia estar aínda lonxe dos líderes mundiais, tamén é certo que se produciron éxitos internacionais notables. Destaca especialmente a implantación e difusión do modelo da Fundación Europea para a Xestión da Calidade (EFQM) grazas ao impulso do Goberno Vasco. Esta política pública para fomentar a mellora e a innovación da xestión, mediante a promoción da cultura da calidade total en todos os ámbitos da sociedade, foi desenvolvida a través da organización Euskalit, que foi pola súa vez premiada internacionalmente polo seu *Liderado e constancia nos obxectivos*. O froito dese traballo de liderado institucional pódese apreciar ao contabilizar os distintos premios e galardóns que diversas organizacións da CAPV obtiveron no período 2000-2007 (Castro *et. al.* 2009:2-3, 10-13). Non obstante, este modelo tamén presenta algunhas insuficiencias. Así, por exemplo, o modelo do sistema de innovación establecido na CAPV diferénciase claramente do habitual no mundo occidental, xa que o 80% do gasto total de I+D o realizan en Euskadi as empresas, o que repercutiu en reducir o peso relativo das universidades (Barrutia e Zurbano, 2006: 15-17).
- 3 É unha asociación formada por 30 municipios biscaíños que rodean Bilbao, da que tamén forman parte a Deputación Foral de Bizkaia e o Goberno Vasco, así como diversos axentes privados e da sociedade civil, como empresas, medios de comunicación, centros tecnolóxicos, universidades, etc. (Rodríguez, 2002).
- 4 É unha sociedade anónima creada de forma paritaria entre as administracións vascas e estatais e formada por todas as administracións que posuían patrimonio de solo na Metrópole Bilbaína (SEPES, Autoridade Portuaria de Bilbao, ADIF, FEVE, Goberno Vasco, Deputación Foral de Bizkaia, concellos de Bilbao e Barakaldo) (Rodríguez e Martínez, 2001: 452; Bilbao Ría 2000).
- 5 En 1981 foron transferidas á CAPV tanto a materia de industria, enerxía e minas (RD 1255/1981) como a materia de desenvolvemento e execución dos plans de reconversión industrial (RD 3502/1981). Ante a situación de emerxencia do sector industrial vasco, o Goberno e as deputacións forais optaron por actuar antes de acordar o deslinde competencial, o que en ocasións orixinou algúns problemas de solapamento competencial. Esta situación corrixiuse coa Lei de territorios históricos (1985), que lle asignou a competencia en materia industrial ao Goberno Vasco.
- 6 Mentres os recursos públicos dedicados ao ensino nos países europeos superan o 5% do PIB, no País Vasco apenas alcanzan o 3,5%. Dado que os niveis de escolarización son similares, iso indicaría o camiño que aínda falta por percorrer para acadar niveis comparables de calidade no ensino. Non obstante, esta afirmación debe ser matizada. A comparación pode ser afectada por problemas metodolóxicos de medición do gasto, pero, sobre todo, polo diferente peso que en cada país teñen o sector público e privado na provisión do ensino.
- 7 Se consideramos o saldo neto orzamentario coas Comunidades Europeas, Euskadi foi sempre contribuínte neto. Nin sequera durante os anos iniciais do seu ingreso no club europeo recibiu un saldo neto favorable, a pesar da dureza da crise (Alonso, I: 2009).
- 8 Este traspaso non ten reflexo en 1988 na nosa táboa 5. Iso débese a que se aprobou mediante o RD 1684/1987, do 6 de novembro, e efectouse en 1988. Pero, obviamente, estes feitos producíronse despois de elaborados os orzamentos de 1988, polo cal non aparecen nos orzamentos iniciais. Si ten reflexo nos orzamentos liquidados, onde a partida de xustiza ten asignada unha cantidade de 1.679 millóns de pesetas correntes (17 millóns de euros constantes).
- 9 Esta actitude non responde unicamente a factores conxunturais ou de oportunidade política. Pola contra, a vocación europeísta e o apoio incondicional á integración europea constituíron desde as dúas primeiras décadas do século XX trazos definitorios do nacionalismo vasco gobernante. Do mesmo modo, o Goberno Vasco mostrou sempre unha forte vocación europeísta que chega ata os nosos días (Filipi, 2007:409-419; Ugalde, 2001; Galeote, 1999).
- 10 Os orzamentos de 2000 foron prorrogados en 2001.
- 11 O Goberno Vasco destina o 80% do orzamento destinado a esta partida a este fondo. Desde o ano 2000, este fondo experimentou un crecemento na súa dotación económica moi importante, polo que foi o principal causante do aumento da partida de relacións exteriores.
- 12 Sobre a base dun informe elaborado polo Goberno Vasco (“Informe Zubia”), todos os partidos do Parlamento Vasco, coa excepción de Herri Batasuna, acordaron o 1 de xullo de 1993 un documento no que se detallaban as competencias pendentes de traspaso á CAPV. A mediados de 2010, 36 materias recollidas naquel documento aínda seguen sen traspasar á CAPV.
- 13 Malia ser certo que, con motivo da crise económica, ambos os gobernos escenificaron un acercamento e chegaron a pór a data do 1 de xaneiro de 2010 para o traspaso de “políticas activas de emprego”, a finais de maio dese ano aínda non se tiñan máis noticias nin nova data.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, C. e Sans, J. M. (1991): "La planificación económica del Sector Público Vasco 1987-1991". *Ekonomiaz*, n.º 19; pp. 100-123.
- Ahedo, Manu (2003): "Las asociaciones-Cluster de la Comunidad Autónoma del País Vasco (1986-2002): tradición, interacción y aprendizaje en la colaboración Gobierno-Industria", *Ekonomiaz*, n.º 53; pp. 114-137.
- Alberdi, A. (1999): *Sector Público Vasco: Análisis Macroeconómico*. Eusko Ikaskuntza. Jakitez. Área de Economía (Documento de trabajo).
- Alonso, Ixone (2009a): *El presupuesto como expresión de la evolución económica y política del proceso de descentralización español: El caso de la CAPV*. Bilbao, Servizo Editorial da Universidade do País Vasco (UPV/EHU).
- Alonso, Ixone (2009b): Evolución de la descentralización y el gasto público en España. *Revista Española de Control Externo*. Vol. XI, n.º 31; pp. 77-103.
- Aspiazu, P. e Gurrpide, J. (1991): "Balance y perspectivas tras una década de Gasto Público". *Ekonomiaz*, n.º 19; pp. 80-99.
- Barrutia Etxebarria, Xabier e Zurbano Irizar, Mikel (2006): "Tecnología y competitividad e innovación social en la Comunidad Autónoma de Euskadi". *X Jornadas de Economía Crítica*. Barcelona, 23-25 de marzo.
- Castro Calvín, José; González Simón, Miguel; Guenaga Garay, Galder e Mijangos del Campo, Juan José (2009): "El factor liderazgo en el Modelo EFQM de Excelencia: Análisis empírico en el País Vasco". *Estudios de Economía Aplicada*. Vol. 27-2; pp.1-34.
- CCOO (2007): *Análisis de los presupuestos de la CAPV para el año 2007*. Gabinete Técnico Confederal de CCOO de Euskadi.
- Cilleruelo Carrasco, Ernesto (2005): "I+D+I en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV)". *Revista de investigación en gestión de la innovación y tecnología*, n.º 32, outubro.
- De la Granja, José Luis (1994): "Los orígenes del nacionalismo vasco" en: AA.VV. *Illes jornades de debat orogens i formació dels nacionalismes a Espanya*. Reus. Centre de Lectura de Reus.
- Departamento de Facenda e Finanzas (1990): *Las políticas de gasto público 1981-1989*. Servizo Central de Publicacións do Goberno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- ELA (2007): *Análisis de los Proyectos de Presupuestos del Gobierno Vasco y del Gobierno de Navarra para 2007*. Colección estudios-azterketak n.º 10. Gabinete de Estudos de ELA, Bilbao.
- Eustat (1988): "Cuentas industriales 1985: análisis de los principales resultados". *Ekonomiaz*, n.º 9-10; pp. 325-361.
- Fernández de Pinedo, Emiliano (2003): "De la primera industrialización a la reconversión industrial. La economía vasca 1841-1990" en *Historia Económica Regional de España*. Barcelona. Crítica pp. 95-124.
- Filibi, Igor (2007): *La Unión Política como marco de resolución de los conflictos etnonacionales europeos: un enfoque comparado*. Servizo Editorial da Universidade do País Vasco, Bilbao.
- Galeote, G. (1999): "La temática europea en el discurso del Partido Nacionalista Vasco (PNV)". *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), n.º 103.
- García Crespo, Milagros (1987): "Situación y perspectivas de la economía vasca", *Ekonomiaz*, n.º 7-8; pp. 69-86.
- Glas, Eduardo Jorge (1996): *Bilbao's Modern Business Elite*. Reno, University of Nevada Press.
- Goberno Vasco (1993): Una estrategia para la racionalización y mejora de la administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco", *Ekonomiaz*, n.º 26; pp. 198-227.
- Goberno Vasco (2004): *Razones económicas para un marco institucional*. Acceso en maio de 2010: http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-2312/es/contenidos/informes/mem_razones_economicas/es_7465/razones_economicas.html
- Herr, Valerie (2005): "La ría de Bilbao, cambios económicos y sus efectos sociales", comunicación del VIII Congreso de la Asociación Española de Historia Económica, Santiago de Compostela, 13-15 de setembro.
- Herr, Valerie J. (1977): *Economic growth and population relocation: the determinants of settlement evolution in northern Spain, 1860 to 1900*; University of California, Berkeley, Tese de doutoramento inédita.
- Jiménez, Rafael e Saiz, Alejandro (1992): "Instituciones y partidos en la Comunidad Autónoma del País Vasco: 1986-1991", *Working Paper* n.º 53, Universidade Autónoma de Barcelona.
- Mendizábal, Arantza e Serrano, Felipe (1988): "La política industrial del franquismo: su influencia en la economía vasca". *Ekonomiaz*, n.º 9-10; pp. 301-322.
- Mitxoe, Jone; Idigoras, Idoia e Vicente, Azucena (2004): "Los clusters como fuente de competitividad: el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco", *Cuadernos de Gestión*, Vol. 4, n.º 1; pp. 55-67.

PLAN EXTRAORDINARIO EUROPA 93 (1989): Orzamentos Xerais da Comunidade Autónoma de Euskadi.

Rodríguez, Arantxa (2002): "Reinventar la ciudad: milagros y espejismos de la revitalización urbana de Bilbao", *Lan Harremanak*, 6; pp. 69-108.

Rodríguez, Arantxa e Martínez, Elena (2001): "Del declive a la revitalización: oportunidades y límites de las nuevas políticas urbanas en Bilbao", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXIII, 129; pp. 441-459.

Tribunal Vasco de Contas Públicas (2001): *Análisis del grado de cumplimiento de los principales objetivos del Plan Económico a medio plazo (1994-1997 y su evolución hasta 31/12/99)*, Vitoria-Gasteiz.

Ugalde, Alex (2001): *El Consejo Vasco del movimiento europeo (1951-2001). La aportación vasca al federalismo europeo*. Vitoria-Gasteiz, Consello Vasco do Movemento Europeo.

Urdangarín, C. (1988): "Una primera valoración del Plan de Relanzamiento Excepcional (P.R.E)". *Ekonomiaz*, n.º 9-10; pp. 363-375.

Zubiri, Ignacio (2003): El sector público del País Vasco en la actualidad. *Ekonomiaz*, n.º 54; pp. 68-103.

Zurbano, Mikel (2005): "Las regiones como sujetos de la economía global. Euskadi en la gobernanza multidimensional", *Ekonomiaz*, n.º 58; pp. 196-231.

Os novos retos no mercado de traballo ante o envellecemento poboacional en Galicia



& *Resumo/Abstract: O envellecemento poboacional en Galicia está a xerar numerosas tensións sobre o mercado de traballo. A falta de oportunidades para as persoas de máis idade está supondo un abandono prematuro da poboación activa, coa conseguinte perda de capital humano. Neste artigo analízase a actual situación e propónse un conxunto de medidas para mellorar as perspectivas laborais das persoas maiores en Galicia.&*

& *Palabras clave: envellecemento, poboación, oportunidades laborais.*

1. INTRODUCCIÓN

Xunto co grave problema do desemprego que está a sufrir a Unión Europea (UE), outra das cuestións que máis preocupa os xestores públicos é o impacto económico do proceso de envellecemento da poboación no mercado de traballo. En 2005 presentouse en Bruxelas o estudo coordinado pola Organización para a Cooperación e Desenvolvemento Económico (OCDE) *Envellecemento e políticas de emprego*, onde se recollían as achegas dos informes nacionais elaborados por 21 países, entre eles España, que analizaba as políticas destinadas a mellorar a situación laboral dos traballadores de máis idade.

Resulta evidente que o actual proceso de envellecemento demográfico vai condicionar o mercado laboral, non só polo seu efecto inmediato sobre o sistema de pensións, senón tamén polas súas implicacións sobre a oferta de man de obra e pola importante perda de capital humano producido tras a xubilación.

Aínda que o recoñecemento do dereito a unha pensión resulta algo obvio tras unha vida traballando, o funcionamento do actual sistema de pensións pódese atopar cun grave problema de financiamento a medio-longo prazo. Así, en España, un traballador tras ter cotizado durante polo menos 35 anos, tempo mínimo para acadar unha pensión contributiva, percibe, por termo medio, unha prestación durante 18 anos, período que irá aumentando a medida que a poboación incrementa a súa esperanza de vida. Isto supón, no mellor dos casos, o cobramento dunha pensión durante seis meses por cada ano traballado.

Este resultado é consecuencia do comportamento dos indicadores demográficos. Así, fronte ao aumento da esperanza de vida experimentado nos últimos anos, produciuse unha notable redución da taxa de fecundidade. Este fenómeno, habitual naquelas sociedades que alcanzaron certo nivel de benestar, non só se traduce no aumento do grupo de persoas de máis de 65 anos, na súa maior parte inactivos, senón tamén no feito de que os traballadores finalizan cada vez antes a súa vida laboral debido á profusión das prexubilacións. Se ao anterior se lle engade que a poboación se incorpora máis tarde ao mercado de traballo, debido á necesidade de se seguir formando durante máis tempo ou polas peores condicións para acceder ao primeiro emprego, resulta evidente que cada vez se traballa menos tempo e se cobra durante máis anos a pensión de xubilación.

Este artigo ten como obxectivo analizar os efectos sobre o mercado laboral do envellecemento da poboación en Galicia, avaliando as súas implicacións económicas e sociais e, ademais, propor unha serie de actuacións para mellorar a situación laboral dos traballadores de máis idade.

Para iso este traballo artículase en seis puntos. Tras esta introdución, o segundo analiza o proceso de envellecemento demográfico desde unha perspectiva comparada. O terceiro punto realiza esta análise para Galicia. O cuarto sinala os efectos económicos e sociais do envellecemento da poboación galega. O quinto describe as principais actuacións que se están a levar a cabo para mellorar a situación laboral das persoas maiores. O sexto establece unha serie de recomendacións. Finalmente, preséntase un conxunto de conclusións.

2. O PROCESO DE ENVELLECIMENTO DEMOGRÁFICO NA UE E ESPAÑA: ALGUNHAS CONSIDERACIÓNS

O progresivo envellecemento da poboación supón un conxunto de problemas sobre o mercado de traballo. En primeiro lugar, implica unha importante redución das taxas de actividade e ocupación. En segundo lugar, xéranse menores ingresos pola vía dos impostos e as

cotizacións sociais, como consecuencia da diminución do número de traballadores. En terceiro lugar, prodúcese un aumento dos gastos sociais, en especial en pensións de xubilación e invalidez e atención á dependencia.

Malia ser certo que en España o fenómeno da transición demográfica que xerou o envellecemento da poboación comezou máis tarde que noutros países europeos, algunhas rexións españolas, entre elas Galicia, presentan, desde hai décadas, indicadores de envellecemento e crecemento vexetativo moi desfavorables (Vaquero, 2009a).

Así, desde mediados dos setenta, o forte descenso da taxa de fecundidade na comunidade autónoma galega orixinou unha evidente redución do número de activos, que non puido ser compensada pola incorporación ao mercado de traballo da poboación inmigrante, xa que Galicia non foi unha rexión elixida polos estranxeiros como lugar de residencia, representando só o 2% do total de inmigrantes a nivel nacional en 2009.

Poderíase pensar que a solución pasaría por incrementar o número de traballadores inmigrantes. Non obstante, os que hoxe son cotizantes, no futuro, terán dereito a cobrar a súa pensión de xubilación. Polo tanto, estaríase solucionando un problema a medio prazo, pero complicando a súa resolución a longo prazo.

En consecuencia, a solución debe pasar polo incremento da poboación activa e, especialmente, da ocupada. No entanto, os resultados non serían inmediatos, xa que son necesarios entre 25-30 anos para que se produza algún efecto sobre a poboación e se reduzan as altas taxas de dependencia, ao ser ese o tempo que tarda unha cohorte en entrar ao mercado de traballo.

A **táboa 1** resume a distribución da poboación de 65 e máis anos na UE por países. Compróbase como España, con 7,5 millóns de persoas maiores de 65 anos, presentaba, en 2007, unha das porcentaxes máis elevadas (16,6%), aínda que non é o país máis envellecido¹. Alemaña (19,9%) e Italia (20%) son os casos máis extremos, con 16,4 e 11,8 millóns de persoas maiores de 65 anos, respectivamente. A situación contraria obsérvase en Irlanda (10,9%) ou Eslovaquia (11,9%), con taxas moi reducidas de poboación de máis idade.

As perspectivas demográficas futuras na UE deben xerar unha profunda reflexión sobre o elevado envellecemento demográfico que se está a producir. Así, é de esperar que as ratios de dependencia sigan aumentado nos próximos decenios cando as cohortes que naceron durante as décadas dos anos sesenta e setenta, a partir do *baby-boom*, se vaian acercando á idade de xubilación.

Táboa 1: Poboación de 65 e máis anos na UE (2007)

	Poboación total (miles)	Poboación de 65 e máis anos (miles)	Porcentaxe de poboación de 65 e máis anos
Alemaña	82.266	16.409	19,9%
Austria	8.301	1.412	17,0%
Bélxica	10.626	1.815	17,1%
Bulgaria	7.660	1.324	17,3%
Chipre	784	97	12,4%
Dinamarca	5.461	844	15,5%
Eslovaquia	5.397	643	11,9%
Eslovenia	2.010	323	16,1%
España	44.879	7.464	16,6%
Estonia	1.342	230	17,1%
Finlandia	5.289	872	16,5%
Francia	63.803	10.451	16,4%
Grecia	11.193	2.082	18,6%
Hungría	10.056	1.615	16,1%
Irlanda	4.357	474	10,9%
Italia	59.375	11.869	20,0%
Letonia	2.276	390	17,2%
Lituania	3.376	530	15,7%
Luxemburgo	480	67	14,0%
Malta	409	57	13,8%
Países Baixos	16.382	2.392	14,6%
Polonia	38.121	5.124	13,4%
Portugal	10.608	1.839	17,3%
Reino Unido	60.996	9.782	16,0%
República Checa	10.334	1.498	14,5%
Romanía	21.547	3.205	14,9%
Suecia	9.148	1.595	17,4%
UE27	496.475	84.401	17,0%

Fonte: *Indicadores estadísticos*, IMSERSO (2009).

A OCDE (2003, 2005) estima que, de seguir coa mesma tendencia, a proporción de poboación inactiva entre 55 e 64 anos na UE25 chegará a supor o 70% en 2050, debido aos seus maiores problemas para competir cuns postos de traballo cada vez máis escasos, por mor do seu menor nivel educativo (comparado co dos máis novos), as maiores dificultades de adaptación laboral (polos rápidos cambios tecnolóxicos), os salarios máis elevados que habería que satisfacer (principalmente pola antigüidade nas empresas) e polas reticencias dos empresarios a contrataren persoas maiores.

De seguir con esta traxectoria, o número de persoas en idade de traballar verase reducido considerablemente nos próximos anos en toda a UE. Estímase que na UE15, debido ao envellecemento poboacional, a forza de traballo diminuírá en 36 millóns ata 2050, a sexta parte dos traballadores ocupados actualmente. Así mesmo, a poboación de 55 e 64 anos, que agora representa o 18% da poboación en idade de traballar, alcanzará o 24%.

Centrando a análise no caso español, compróbase como o actual envellecemento demográfico se debeu ao incremento da esperanza de vida. Desde 1900 a media de idade en España aumentou en case medio século (18 anos nas dúas últimas décadas). En 2009 a esperanza de vida era de 83 e 76 anos para mulleres e homes, respectivamente.

Por outra parte, e aínda que a idade oficial de xubilación é de 65 anos², a efectiva é de 62,4 anos. Esta situación supón un claro adiantamento da etapa de xubilación, que redundará nun maior custo social do sistema de pensións e nun desaproveitamento do capital humano. En 1975 o período medio de xubilación era de 11 anos; vinte anos máis tarde, case se duplicara. Isto significa que se traballa menos tempo e se percibe a pensión de xubilación (ou outra axuda social) durante un período maior, xa que a idade de xubilación non ten en conta a esperanza de vida, que pasou de 73 anos (en 1975) a 82 (en 2009) e é de esperar que siga aumentando.

A **táboa 2** resume a situación demográfica por idades para 2009 en España. Compróbase como os tramos de menor idade son cada vez máis estreitos, sobre todo para o grupo de 5 a 20 anos, que serán os potenciais traballadores. Ademais, o peso da poboación de 55 ou máis anos resulta moi elevado (27,3%) en relación co resto de tramos de idade, sendo este problema maior se se considera o grupo de 65 e máis anos (16,6%) ou o de 75 e máis anos (8,4%).

**Táboa 2: A situación demográfica actual. Pirámide da poboación.
España (1-1-2009)**

Tramo de idade	Ambos os sexos		Homes		Mulleres	
	número	% por grupo	número	% por grupo	número	% por grupo
0-4	2.397.418	5,1%	1.237.310	5,4%	1.160.108	4,9%
5-9	2.250.648	4,8%	1.156.768	5,0%	1.093.880	4,6%
10-14	2.134.301	4,6%	1.096.896	4,7%	1.037.405	4,4%
15-19	2.335.412	5,0%	1.202.321	5,2%	1.133.091	4,8%
20-24	2.780.855	6,0%	1.420.350	6,1%	1.360.505	5,8%
25-29	3.593.846	7,7%	1.847.812	8,0%	1.746.034	7,4%
30-34	4.181.737	9,0%	2.172.363	9,4%	2.009.374	8,5%
35-39	3.980.413	8,5%	2.059.577	8,9%	1.920.836	8,2%
40-44	3.794.228	8,1%	1.936.290	8,4%	1.857.938	7,9%
45-49	3.430.898	7,4%	1.728.876	7,5%	1.702.022	7,2%
50-54	2.973.498	6,4%	1.480.156	6,4%	1.493.342	6,3%
55-59	2.587.260	5,5%	1.275.051	5,5%	1.312.209	5,6%
60-64	2.440.606	5,2%	1.180.919	5,1%	1.259.687	5,3%
65-69	1.954.495	4,2%	929.004	4,0%	1.025.491	4,4%
70-74	1.874.577	4,0%	851.995	3,7%	1.022.582	4,3%
75-79	1.737.803	3,7%	745.396	3,2%	992.407	4,2%
80-84	1.224.908	2,6%	474.064	2,1%	750.844	3,2%
85 e máis	989.047	2,1%	309.348	1,3%	679.699	2,9%
Total	46.661.950		23.104.496		35.557.442	

Fonte: Padrón Municipal de Habitantes, INE (2009).

Convén analizar a situación actual e, sobre todo, a tendencia futura do colectivo de persoas de máis idade. Compróbase como a evolución do grupo de poboación de 65 e máis anos foi lenta durante o período 1900-1950 (de 1 a 3 millóns de persoas), aínda que a partir dese momento o crecemento se acelerou ata chegar en 2009 a unha cifra superior aos 7,5 millóns. En 2020 a porcentaxe de persoas de 65 ou máis anos suporá o 19,2% da poboación, o 13% para o grupo de 65 a 79 anos e o 6,2% para o colectivo de 80 e máis anos. En 2050, de cada tres habitantes, polo menos un será inactivo.

Se a curto e medio prazo parece que o sistema público de pensións en España está asegurado, debido ao saneamento que se leva practicando desde hai case unha década (creación do Fondo de Reserva e os superávits obtidos durante os últimos anos), o máis probable

é que aparezan problemas financeiros polo envellecemento da poboación e a reducida taxa de natalidade. Se a isto se une o crecemento do paro (no segundo trimestre de 2010 había en España 4,6 millóns de desempregados e unha taxa de paro do 20%) e o aumento do gasto derivado das prestacións por desemprego (2.600 millóns de euros e tres millóns de percetores en agosto de 2010), as tensións financeiras xa resultan patentes.

3. O PROCESO DE ENVELLECIMENTO DEMOGRÁFICO EN GALICIA

A **táboa 3** resume a situación demográfica en Galicia por tramos de idade. Compróbase como, en liñas xerais, se segue a tendencia antes comentada a nivel nacional, aínda que no caso galego o peso da poboación de máis idade resulta maior.

Táboa 3: A situación demográfica en Galicia (1-1-2009)

	Total	Homes	Mulleres
0-4	109.048	56.462	52.586
5-9	104.903	54.104	50.799
10-14	103.590	53.359	50.231
15-19	123.832	63.618	60.214
20-24	149.488	76.077	73.411
25-29	197.334	100.098	97.236
30-34	230.693	116.353	114.340
35-39	218.961	109.770	109.191
40-44	211.462	105.239	106.223
45-49	201.820	100.325	101.495
50-54	186.790	92.368	94.422
55-59	172.914	85.078	87.836
60-64	172.187	83.109	89.078
65-69	142.624	66.978	75.646
70-74	146.730	65.557	81.173
75-79	138.398	58.343	80.055
80-84	96.775	36.985	59.790
85 e máis	87.247	26.782	60.465
Total	2.794.796	1.350.605	1.444.191

Fonte: Padrón Municipal de Habitantes, INE (2009).

A taxa bruta de natalidade situábase en Galicia en 7,7 (**táboa 4**), unha porcentaxe que supón a metade do resultado de hai trinta anos. Por provincias, Ourense e Lugo son as que rexistran un menor indicador (5,8). A taxa de mortalidade mostra o resultado contrario; así, fronte á media autonómica (10,6), Ourense (13,8) e Lugo (13,6) recollen os indicadores máis elevados. En relación co índice de envellecemento, pódese sinalar como, de novo, estas dúas provincias rexistran os valores extremos. Finalmente, o saldo vexetativo, negativo en todas as provincias, éo especialmente en Ourense e Lugo.

Táboa 4: Indicadores demográficos por provincias I, Galicia (2008)

	Taxa bruta de natalidade	Taxa bruta de mortalidade	Índice de envellecemento
A Coruña	7,9	10,1	130,1
Lugo	5,8	13,6	204,3
Ourense	5,	13,8	207,3
Pontevedra	8,8	8,9	101,4
Galicia	7,7	10,6	135,2

Notas: taxa bruta de natalidade: número de nacementos por cada 1.000 habitantes; taxa bruta de mortalidade: número de defuncións por cada 1.000 habitantes; índice de envellecemento: relación entre a poboación maior de 64 anos e a poboación menor de 20 anos.

Fonte: *Información estatística de Galicia*, IGE (2009).

A **táboa 5** recolle unha segunda batería de indicadores demográficos a nivel provincial. En primeiro lugar, a media de idade na comunidade autónoma (44,4 anos) reflicte, de novo, dúas realidades diferentes: Ourense e Lugo (con 48,1 e 47,2 anos) e A Coruña e Pontevedra (con 44 e 42,2 anos). En segundo lugar, o peso da poboación de 65 ou máis anos na comunidade autónoma supuña o 21,7% do total, sete puntos máis que a porcentaxe do grupo de menos de 20 anos e menos da terceira parte do grupo de 16 a 64 anos.

Por provincias, Ourense recollía a porcentaxe de poboación de 65 e máis anos máis elevada (27,7%) e a que menor presenza tiña da poboación de 20 a 64 anos (58%) e ata 20 anos (13,5%). A situación contraria dábase en Pontevedra, cunhas porcentaxes de poboación de 65 e máis anos máis reducidas (17,7%), sendo maior a proporción do grupo de 20 a 64 anos (64,1%) e ata 20 anos (17,7%). Así, en Ourense, por cada 100 residentes de 65 ou máis anos, había 220 de entre 20 e 64 anos e só 35 de ata 20 anos, fronte aos 380 e 75, respectivamente, de Pontevedra.

O índice de envellecemento (**táboa 6**) volve mostrar unha realidade moi diferente a nivel provincial, sendo de novo Ourense e Lugo (con 209,8 e 205,5 respectivamente) as dúas provincias cun maior indicador, o que pon en evidencia que, se o envellecemento é un problema global, en Galicia está claramente polarizado.

En relación co índice de sobreenvellecemento, compróbase que, malia haber diferenzas a nivel provincial, estas non resultan tan evidentes como o indicador anterior. O índice de dependencia global mostra como Ourense (72,3) e Lugo (70,1) son as provincias con maiores problemas para conseguir a substitución xeracional, resultado que queda confirmado ao analizar o índice de recambio (127,6 e 110,5 para Ourense e Lugo, respectivamente), situación que se corrobora co índice de dependencia senil, 49 e 46, respectivamente nestas dúas provincias.

Táboa 5: Indicadores demográficos por provincias II, Galicia (2008)

	Media de idade	% de poboación menor de 20 anos	% de poboación entre 20 e 64 anos	% de poboación de 65 e máis anos
A Coruña	44,2	15,7	63,6	20,6
Lugo	47,9	13,5	58,8	27,7
Ourense	48,3	13,5	58,0	28,4
Pontevedra	42,4	17,7	64,1	18,2
Galicia	44,6	15,8	62,5	21,7

Fonte: Información estatística de Galicia, IGE (2010).

Táboa 6: Indicadores demográficos por provincias III, Galicia (2008)

	Índice de envellecemento	Índice de sobre-envellecemento	Índice de dependencia global	Índice de recambio	Índice de dependencia senil
A Coruña	131,5	13,0	57,1	112,4	32,4
Lugo	205,5	15,8	70,1	110,5	47,1
Ourense	209,8	15,7	72,3	127,6	49,0
Pontevedra	103,0	12,9	56,0	98,2	28,4
Galicia	136,7	13,8	60,0	108,8	34,6

Notas: o índice de envellecemento é a relación entre a poboación maior de 64 anos e a poboación menor de 20 anos; o índice de sobreenvellecemento é a relación entre a poboación maior de 84 anos e a poboación maior de 64; o índice de dependencia global é a relación entre os grupos de poboación economicamente dependentes (poboación menor de 20 anos e poboación maior de 64) e o grupo de poboación potencialmente activa (poboación entre 20 e 64 anos); o índice de recambio é a relación entre a poboación de entre 60 e 64 anos e a poboación de entre 20 e 24 anos; o índice de dependencia senil é a relación entre a poboación maior de 64 anos e a poboación potencialmente activa (poboación de entre 20 e 64 anos).

Fonte: Información estatística de Galicia, IGE (2009).

A **táboa 7** recolle a distribución estimada de poboación en 2020 a nivel provincial. Compróbase como o grupo de máis idade recollerá un aumento próximo ás 50.000 persoas nos próximos dez anos; o grupo de ata 15 anos experimentará un lixeiro aumento, resultado que responde ao recente incremento de nacementos, mentres que, como era previsible, o colectivo de 16 a 64 anos recollerá unha redución de 130.000 persoas.

Táboa 7: Indicadores demográficos por provincias IV, Galicia (2020)

	Total	0-15 anos	16 a 64 anos	65 ou máis
A Coruña	1.112.100	141.538	706.982	263.580
Lugo	326.828	32.659	200.594	93.575
Ourense	310.378	31.582	186.680	92.116
Pontevedra	951.841	133.136	616.286	202.419
Galicia	2.701.147	338.915	1.710.542	651.690

Fonte: *Padrón de Poboación*, IGE (2010).

Realizando un exercicio de comparación rexional, Galicia é a comunidade autónoma con maior crecemento do tramo poboacional de 65 ou máis anos. As previsións demográficas apuntan a que a Comunidade Autónoma de Galicia perderá ata 2015 un 10% da súa poboación e que o número de maiores de 65 anos se incrementará nun 30% (INE, 2010).

En 2009 Galicia era a terceira comunidade máis envellecida de todo o territorio nacional, só superada por Castela e León e o Principado de Asturias. A situación contraria dábase en Canarias e Baleares, onde a poboación de 65 ou máis anos non superaba o 15% do total. Este resultado débese á forte incorporación da poboación inmigrante aos territorios insulares.

Polo tanto, e a teor do sinalado, o envellecemento demográfico en Galicia é, e seguirá a ser, moito máis acusado que para o resto do Estado. Por todo o anterior, e tal como se verá máis adiante, será necesario definir estratexias autonómicas que permitan axustar a nosa economía á nova situación.

4. OS EFECTOS ECONÓMICOS DO ENVELLECIMENTO DEMOGRÁFICO

O envellecemento demográfico xera un importante conxunto de efectos, cuxa incidencia dependerá da rapidez e da intensidade con que se produza a transición demográfica. Unha das principais consecuencias é o incremento do custo do sistema de pensións, o que condiciona o mantemento do modelo actual.

En efecto, o envellecemento poboacional afecta ao xa delicado equilibrio entre cotizantes e pensionistas, xerando un problema de viabilidade financeira, ao basearse nun sistema de transferencias interxeracionais. A non ser que se reforme o actual sistema de pensións, en 2050 o 16% do PIB de España destinarase ao pagamento das pensións, alcanzando a porcentaxe máis elevada de toda a zona euro (González-Páramo, 2008).

Ademais, xorden consecuencias económicas e sociais sobre o mercado de traballo, xa que se produce unha perda de traballadores con elevado capital humano. A taxa media de actividade en 2009 para os maiores de 65 anos era do 3,2% na UE 25. En España traballar por encima dos 65 anos é algo excepcional, pero incluso facelo entre os 55 e 64 comeza a ser cada vez menos habitual. Se ao descenso nas taxas de actividade deste grupo de traballadores se engade a incorporación máis lenta dos mozos ao mercado laboral, estase a xerar unha concentración da vida laboral no tramo de idade de 25 a 55 anos.

A inactividade da poboación é a causa que máis reduce a forza do traballo. O predomnio da vida non laboral sobre a laboral converteuse nun dos principais obstáculos para o crecemento económico. En consecuencia, a desfavorable conxuntura laboral dos últimos anos non parece ser a única responsable da redución progresiva das oportunidades de emprego, en especial para as persoas de máis idade.

A finais de 2009 Galicia tiña cerca de 474.000 pensionistas (o 9% do total nacional), o que a situaba como a cuarta comunidade con maior número de perceptores, un volume de persoas que practicamente é a metade dos afiliados á Seguridade Social.

A capacidade e a predisposición dos traballadores de máis idade para seguir traballando dependen, en boa medida, do seu estado de saúde, das condicións de traballo na empresa e do seu grao de motivación. Así, resulta necesario facer fronte aos problemas de saúde e/ou discapacidade dos traballadores maiores, adecuando o entorno do traballo á idade dos empregados e non ao revés, como vén sendo habitual. É certo que as capacidades físicas se van perdendo co paso dos anos, pero isto non adoita ocorrer así coas intelectuais. Hoxe en día abundan as profesións nas que non se precisa dispor da mesma forza física que cando se tiña menos idade. Ademais, os avances sanitarios e as medidas tendentes a mellorar as condicións de seguridade e hixiene no traballo permiten prolongar a vida activa.

En Galicia o número de persoas con discapacidade ascendía, en 2008, a 292.900 (**táboa 8**). Por tramos de idade, e como cabería esperar, no grupo de 80 e máis anos é onde esta limitación se fai máis presente (32,4% do total). Ademais, os resultados permiten indicar como as taxas de discapacidade (**táboa 9**) non resultan tan elevadas como se podería pensar para os grupos de 45 a 64 anos (9 de cada 100) e de 65 a 74 anos (19 de cada 100), o que permite indicar que a maior parte das persoas maiores son aptas para desempeñaren un traballo polas súas condicións físicas ou psíquicas, sendo estes indicadores máis positivos para os homes, debido a que as mulleres teñen unha maior esperanza de vida e, polo tanto, a deterioración física increméntase coa idade.

Táboa 8: Persoas con discapacidade por grupos de idade e sexo, Galicia 2008
Persoas con discapacidade (en miles)

	Persoas con discapacidade (en miles)			
	Ambos os sexos (miles)	%	Homes (miles)	Mulleres (miles)
De 6 a 44 anos	38,0	13,0	20,7	17,4
De 45 a 64 anos	64,5	22,0	28,8	35,6
De 65 a 74 anos	52,7	18,0	19,6	33,1
De 75 a 79 anos	42,9	14,6	16,2	26,7
De 80 e máis anos	94,8	32,4	26,7	68,2
Total	292,9	100	112	181

Fonte: Enquisa de Discapacidade, Autonomía Persoal e Situacións de Dependencia, INE (2008).

Táboa 9: Taxas de discapacidade por grupos de idade e sexo, Galicia 2008

	Taxa por 1.000 habitantes		
	Ambos os sexos	Homes	Mulleres
De 6 a 44 anos	28,9	31,0	26,6
De 45 a 64 anos	92,1	84,4	99,4
De 65 a 74 anos	189,0	155,6	216,6
De 75 a 79 anos	334,2	300,5	358,7
De 80 e máis anos	563,5	452,7	623,1
Total	112,9	89,8	134,3

Fonte: Enquisa de Discapacidade, Autonomía Persoal e Situacións de Dependencia, INE (2008).

5. MEDIDAS TENDENTES A CONSEGUIR UN MELLOR AXUSTE NO MERCADO DE TRABALLO PARA OS EMPREGADOS DE MÁIS IDADE

5.1. A situación do mercado laboral en Galicia para os traballadores maiores

O elevado capital humano que atesouran os traballadores de máis idade non se debe perder por despedimentos que só perseguen abaratar os custos da empresa, pola escusa de querer contratar traballadores máis novos ou ao abeiro da actual recesión económica. Non obstante, a realidade resulta diferente. A **táboa 10** recolle as taxas de actividade, paro e ocupación en Galicia para 2005 e 2009. Compróbase como, en 2009, a taxa de actividade das

persoas de 55 e máis anos (19,6%) era menos da metade dos menores de 25 anos (47,2%) e practicamente un terzo da taxa total de actividade (55,1%).

Polo que respecta á taxa de paro, aínda que o indicador mostra que para o grupo de 55 e máis anos (7,7%) é menor que a taxa xeral (12,4%) e a cuarta parte que para o colectivo de 25 ou menos anos (31,4%), o que sucede é que unha elevada porcentaxe de poboación maior se encontra excluída ou se autoexclúe do mercado de traballo e, polo tanto, non entra no cálculo da taxa de paro, ao converterse en inactiva.

En relación coa taxa de emprego, compróbase como o grupo de 55 e máis anos presenta unha taxa (18,0%) case tres veces menor que a media nacional (48,3%) e arredor da metade que o grupo de menos de 25 anos (32,4%). Ademais, se se analizan os resultados cos obtidos en 2005 para descontar o efecto conxuntural da crise económica, compróbase como a situación laboral para os maiores é practicamente a mesma, polo que os problemas de acceso e permanencia no mercado de traballo son de natureza estrutural e non soamente conxuntural.

Táboa 10: Taxa de actividade, paro e ocupación en Galicia

	Taxa de actividade		Taxa de desemprego		Taxa de ocupación	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Menores de 25 anos	48,3	47,2	23,8	31,4	41,5	32,4
De 55 e máis anos	18,7	19,5	7,5	7,7	17,2	18,0
Total	52,9	55,1	11,1	12,4	48,8	48,3

Fonte: *Enquisa de Poboación Activa II trimestre, (IGE, 2010).*

Esta situación non é exclusiva de Galicia. A nivel nacional, en 2008 un de cada dous traballadores homes de entre 50 e 65 anos encontrábase en paro ou prexubilado, sendo maior para o colectivo feminino. Polo tanto, os traballadores de máis de 50 anos (o 20% da poboación activa) estanse enfrontando a fortes limitacións para atoparen un emprego (CEOMA, 2009).

Expostos os indicadores anteriores, conviría preguntarse que razóns xustifican o abandono do mercado de traballo polos individuos de máis idade. A teor das cifras, parece que a penalización económica da xubilación anticipada non resulta disuasoria. A idea xeneralizada de que a vida produtiva finaliza a partir dos 60 anos xerou un abuso do sistema de xubilacións anticipadas. Isto, unido ao feito de que con este tipo de medidas se logra dar unhas maiores oportunidades laborais aos máis novos, provocou un abuso do mecanismo das xubilacións anticipadas.

Emporiso, esta potencial correlación positiva non é fácil comprobala, xa que os fluxos de entrada e saída non se adoitan dar nos mesmos sectores, ocupacións ou empresas. Así, os programas de xubilación anticipada utilizáronse abundantemente no sector industrial (devido ao forte proceso de reconversión que sufriu), mentres que a maior parte dos novos empregos para os máis novos se xeraron no sector servizos e nas pemes. Se a todo isto lle unimos o feito de que a discriminación laboral por razóns de idade é a grande esquecida nas políticas contra as desigualdades no traballo, non é de estrañar a profusión con que se utilizou esta medida (Vaquero, 2009c).

5.2. Análise das principais actuacións para mellorar a situación laboral dos traballadores de máis idade

Desde hai máis de vinte anos, a OCDE vén recomendando a aplicación dunha serie de medidas para mellorar a situación a curto e medio prazo no mercado laboral co obxectivo de contrarrestar o envellecemento paulatino da poboación. A partir do informe *Envellecemento e políticas de emprego* (OCDE, 2005) pódense sinalar as seguintes:

- Recoméndase a introdución de incentivos ao traballo para os desempregados maiores que aceptan un emprego.
- Aconséllase asinar un compromiso para traballar se se percibe algún tipo de axuda.
- Invítase á revisión do papel dos servizos públicos de emprego, en especial no campo da intermediación laboral.
- Suxírese reformar o sistema actual de formación continua para garantirles maiores oportunidades aos traballadores maiores.

Aínda que en España xa se tomaron algunhas das iniciativas anteriores –en concreto posibilitábase que os maiores de 52 anos desempregados, beneficiarios do subsidio por desemprego, baixo certos supostos, poidan compatibilizar o cobramento da prestación cun traballo por conta allea; establécese a necesidade de asinar un compromiso de actividade para todos os desempregados que perciban a prestación por desemprego; acometéronse unha serie de reformas tendentes a conseguir un mellor funcionamento, co obxectivo de modernizar os procesos de asesoramento e busca de emprego e conseguir un maior achegamento aos cidadáns en materia de colocación e concédeselles prioridade aos maiores de 45 anos para recibiren formación continua para ocupados, co obxectivo de manter e incrementar a súa empregabilidade, ao seren un colectivo con grandes dificultades de inserción laboral– os resultados non foron moi positivos.

Pola súa parte, a OIT (2002) recomenda a aplicación dunha serie de actuacións para prolongar a vida activa das persoas. Estas pódense dividir en catro grandes categorías³: (I) Restritivas, (II) Incitación ao traballo, (III) Mellorar a imaxe do traballador maior e (IV) Apostar pola formación e reciclaxe profesional.

As políticas restritivas buscan reducir a xenerosidade dos sistemas de prestacións por xubilación, que cada vez se estenden durante máis tempo. Para iso adóitase optar por un aprazamento da idade de xubilación desde os 60 aos 65 anos (Xapón), ata os 67⁴ (Holanda e EE.UU.), ou pola integración no cálculo da pensión do factor demográfico, baseado nun modelo de ciclo vital que ten en conta o aumento da esperanza de vida (Alemaña, Finlandia, Italia, Noruega e Suecia).

Paralelamente, en Alemaña, Dinamarca, Finlandia e Bélxica suprimíuse a posibilidade da xubilación anticipada e/ou endurecéronse as condicións de acceso á xubilación. Ademais, en Holanda e Dinamarca reducíronse as dotacións a prestacións por desemprego, pensións de invalidez ou por enfermidade grave, ao se teren convertido en moitos casos nunha vía de transición ao cobramento da pensión de xubilación.

Noutros países optouse por un endurecemento das condicións para despedir traballadores maiores, debido ás dificultades deste colectivo para volver á vida activa. En Holanda, ás empresas que o fan aumentánselles os impostos; en Bélxica deben participar no pagamento dos gastos destinados a axudarlles aos traballadores a encontrar un emprego.

Durante os anos 90, os Países Baixos rexistraron unha das reducións máis importantes da taxa de actividade dos traballadores de máis idade na UE15, ao pasaren do 81%, na década dos setenta, á metade a mediados dos noventa. Esta situación debeuse á excesiva xenerosidade do sistema de protección social e ao abuso da xubilación anticipada.

A partir da segunda metade dos 90, debido á mellora na situación económica e ás reformas do sistema de prestacións por xubilación, as medidas baseadas nunha lexislación antidiscriminatoria para as persoas maiores, campañas de información, promoción do emprego a tempo parcial⁵, eliminación da xubilación anticipada e endurecemento das condicións para o acceso ás prestacións de desemprego e de invalidez, reducíronse notablemente os incentivos a abandonar o mercado de traballo.

En 1997 España adoptou unha serie de medidas que supuxeron algúns cambios no funcionamento do sistema de pensións. Polo que respecta ás penalizacións pola xubilación anticipada, optouse por calcular a pensión baseándose no salario cobrado durante os últimos 15 anos, na vez de 8. Ademais, introduciuse un factor de corrección do importe en función da idade de xubilación e do número de anos de cotización. Non obstante, estas actuacións apenas supuxeron atrasos na idade de xubilación, debido á reducida penalización proposta (Boldrin e Jiménez-Martín, 2003). Ademais, comprobouse como os traballadores con menos preparación seguían maioritariamente optando pola xubilación anticipada (Sánchez, 2003).

De novo, en 2002, como resposta ao excesivo uso das xubilacións anticipadas, formuláronse novas reformas, recalculando a taxa de substitución en función non só do número de anos cotizados, senón tamén baseándose na idade de xubilación. En 2006 pénsase nunha nova reforma, pero con escasa repercusión para desincentivar a xubilación anticipada (Mingorace e García, 2007).

Para paliar estes discretos resultados, en xullo de 2006, os axentes sociais e o Goberno aprobaron o *Acordo sobre medidas en materia de Seguridade Social*⁶, no que se estableceron novos incentivos para estender a idade de retiro máis alá dos 65 anos. Entre as actuacións propostas, destacaba o incremento da pensión de xubilación nun 3% por cada ano de permanencia no mercado laboral a partir dos 65 anos (ata este momento era do 2%) e o mantemento da exención das cotizacións sociais⁷.

Así mesmo, reduciuse de 60 a 59 anos o límite inferior de idade para optar ás bonificacións pola contratación de traballadores maiores con cinco anos de antigüidade. Este conxunto de actuacións entroncan coas políticas de "boas prácticas" que se están pondo en marcha na UE para incentivar a permanencia no emprego.

Máis recentemente, no proxecto de Lei de economía sustentable (2009) figuran unha serie de medidas para incentivar o atraso da idade de xubilación. Con iso búscase, xa que a esperanza de vida aumentou⁸, un incremento da vida laboral⁹, se se quere manter o sistema de pensións a longo prazo. Seguindo con esta liña de actuación, en maio de 2010 aprobouse o Real decreto lei 8/2010, que suprime o réxime transitorio da xubilación parcial. A Comisión de Seguimento do Pacto de Toledo debatía, en outubro de 2010, a posibilidade de elevar de 15 a 20 anos o período para o cálculo das pensións e a posibilidade de elevar dos 65 aos 67 anos a idade de xubilación.

A necesidade de reformar o actual sistema de pensións tamén é compartida por institucións privadas, como a Fundación das Caixas de Aforros (FUNCAS), que sostén a necesidade de aumentar gradualmente a idade de xubilación ata os 70 anos¹⁰. A FUNCAS propón unha reforma profunda das cotizacións á Seguridade Social, compensada cun lixeiro

aumento dos tipos de IVE. Paralelamente, recomenda que o cálculo das prestacións teña en conta os últimos 20 ou 25 anos.

Non obstante, os desexos dos traballadores parecen ir por outra vía. A partir do *IV estudo internacional sobre a xubilación* do grupo AXA (2008)¹¹, compróbase como os españois se xubilan, por termo medio, aos 62 anos, catro anos máis tarde do que quixesen facelo. Ademais, o 55% fano antes da idade legal e o 67% dos homes e o 86% das mulleres optan á xubilación de maneira voluntaria. Así mesmo, compróbase como España é un dos países con menor taxa de actividade entre os maiores, pero cunha alta porcentaxe de xubilados por cuestións empresariais.

Por outra parte, a proposta de elevar a idade de xubilación non resulta interesante para os traballadores en activo, xa que só o consideran o 23%, aínda que esta porcentaxe aumentou nos últimos anos (en 2004 era do 18%).

Tamén a partir da citada enquisa se comproba como o 24% dos ocupados manifesta que tras a súa xubilación cren que empeorará a súa calidade de vida, xa que a pensión media esperada (1.100 €) non cobre as necesidades declaradas polos entrevistados.

A xubilación non é algo que preocupe os traballadores, polo menos durante os inicios da súa actividade profesional, pois só o 30% comezaron a prepararse, contratando algún instrumento privado complementario á pensión de xubilación. Este resultado contrasta co 77% que afirman que a Seguridade Social presentará problemas de financiamento. Finalmente, o 76% esperan unha reforma da xubilación nos próximos 10 anos, e o 61% cren que esta suporá un aumento no número de anos de traballo e unha redución das pensións públicas (42%).

Un segundo bloque de actuacións son as políticas tendentes a promover unha imaxe máis positiva do traballador. Para iso, trátase de eliminar os estereotipos que afectan ás persoas maiores e que as prexudican para encontrar un traballo ou permanecer ocupados. Este tipo de actuacións tivo certo desenvolvemento nalgúns países europeos. Así, en Francia apostouse por unha campaña de información para sensibilizar a poboación das limitacións que teñen as persoas maiores para atoparen un traballo, tratando de cambiar a imaxe que se adoita ter do traballador maior sobre a súa capacidade laboral e evitando o abuso das xubilacións anticipadas.

Xunto con estas campañas de sensibilización, dirixidas ao público en xeral, no Reino Unido apostouse por establecer códigos de conduta dirixidos aos empregadores¹² que buscan un correcto comportamento na xestión da idade dos cadros de persoal.

Outra vía para loitar contra os estereotipos é a lexislación contra a discriminación por razóns de idade. Ademais da directiva aprobada pola Comisión Europea no ano 2000 contra a discriminación por razóns de idade, tamén existe normativa propia na maior parte dos países.

En terceiro lugar, cómpre aplicar actuacións baseadas en incentivar o traballo. A forma máis habitual para acadar este obxectivo é introducirlles unhas primas salariais aos que se xubilan despois da idade legal. Desta forma, os traballadores con dereito a unha pensión completa, pero que opten por permanecer no traballo, beneficiaranse dunha exoneración nas súas cotizacións sociais (Italia e España).

En Finlandia, como consecuencia da reducida participación dos traballadores maiores no mercado laboral (40%), debido sobre todo á recesión económica experimentada a principios da década dos 90 e ao uso excesivo das xubilacións anticipadas, aplicáronse unha serie de medidas a favor dos traballadores maiores¹³, en colaboración cos interlocutores sociais, a través do *National Programme on Ageing Workers*¹⁴.

Esta actuación permitiu aumentar en máis de 12 puntos a taxa de actividade masculina para o grupo de 55 a 64 anos¹⁵ durante o decenio 1993-2003. Dado o éxito deste programa, en 2003 o Goberno finlandés aplicou unha importante reforma do sistema de pensións de xubilación para aumentar as vantaxes fiscais do contribuínte se seguían a traballar, incentivando a continuidade no mercado de traballo, ao mesmo tempo que se lle limitaban as vías de saída.

En 2006, Francia aprobou un plan nacional de acción de emprego concertado¹⁶ para fomentar a actividade dos traballadores de entre 55 e 64 anos, debido ao aumento do número de desempregados deste grupo de idade¹⁷. O obxectivo era conseguir que en 2010 a taxa de emprego para este colectivo supuxese o 50% (en 2004 era do 37%). Entre as medidas propostas destacaban as campañas orientadas a demostrar a necesidade de contar cos traballadores de máis idade e aquelas tendentes a eliminar os estereotipos inadecuadamente asociados á idade, que limitan as oportunidades laborais. Tamén se apostou pola supresión da xubilación automática antes dos 65 anos, á vez que se promovía a xubilación progresiva, se aumentaba a pensión para aqueles que optasen por seguir traballando por encima dos 60 anos e se favorecía a integración dos traballadores xa xubilados como títos nas empresas. Ademais, establecíase a creación dun contrato temporal por 18 meses, renovable por un período similar, para os desempregados maiores de 57 anos.

Outra posibilidade é potenciar a xubilación progresiva, a través do establecemento dun período de transición entre o emprego e a xubilación, durante o cal os traballadores reducen os seus horarios de traballo, percibindo ao mesmo tempo unha prestación compensatoria (Austria, España e Noruega). Outras posibilidades consisten en intentar mellorar as condicións de traballo, de forma que se aumenten as cotizacións financeiras para a formación a cargo das empresas (Australia)¹⁸.

Tamén se pode optar por fomentar a contratación de traballadores maiores a través de subvencións salariais e/ou reducións nas cotizacións á Seguridade Social. En Suecia, aqueles empresarios que contratan desempregados maiores de longa duración benefíciense dunha subvención de ata o 75% do salario. En Austria, os empresarios están exonerados de pagar as cotizacións por desemprego se o traballador é maior de 50 anos.

En cuarto lugar, cómpre realizar actuacións para **mellorar a continuidade** dos maiores no mercado de traballo. Para conseguir que as persoas maiores de 55 anos melloren a súa situación laboral, resulta recomendable actuar sobre as súas condicións laborais. É necesario investir na calidade do traballo e proporcionar un eido laboral atractivo que anime os traballadores a seguiren ocupados durante máis tempo. Deberíanse aplicar as medidas necesarias para conseguir que os traballadores, unha vez que acadan certa idade, sigan sendo considerados necesarios polas empresas. Desta forma, a reciclaxe dos traballadores podería axudar a cambiar as actitudes dos traballadores e dos empregadores ante a xubilación e combater a discriminación por cuestións de idade.

En quinto lugar, hai que apostar pola formación continua dos traballadores maiores. A educación ao longo da vida permite prever situacións de falta de oportunidades a medio e longo prazo para os traballadores. Isto tradúcese nunha segunda oportunidade para os adultos que non recibiron unha educación e formación suficiente.

A clave para lograr a inclusión laboral dos traballadores maiores baséase en garantirilles a preparación necesaria e os coñecementos actualizados para a formación que se precisa.

Débense evitar os estereotipos de que a educación é só para unha fase da vida, de forma que, con independencia da idade, a formación debe estar sempre presente.

Compróbase como os traballadores máis novos teñen por termo medio máis anos de educación e un maior acceso aos programas de formación que os de máis idade. En consecuencia, os maiores adoitan ter máis dificultades para manteren actualizados os seus coñecementos. Os cambios estruturais que están experimentando as sociedades e as economías fan máis patente a importancia do investimento en educación.

Na actualidade, a diferenza doutras épocas, non é preciso dispor das mesmas condicións físicas para desempeñar correctamente o traballo, xa que as novas tecnoloxías poden contribuír a prolongar a vida laboral. En consecuencia, as TIC poden contribuír a crear novas posibilidades de emprego para persoas maiores. Así mesmo, débense erradicar os prexuízos infundados sobre a capacidade dos maiores polo uso das TIC.

A importancia das actuacións públicas é fundamental, pero tamén o son as medidas tomadas polas empresas. A partir dos informes *Unha sociedade inclusiva para a poboación que envellece: O desafío do emprego e a protección social, da OIT (2002)*, e *A xestión dunha man de obra que envellece. Guía de boa práctica*, da Fundación Europea para as Melloras das Condicións de Vida e Traballo (1999), é posible sinalar as seguintes experiencias:

No campo das **novas tecnoloxías**, a empresa grega *Hellas Can* estableceu a necesidade de que os traballadores maiores participen nos programas de formación, en especial nas TIC. A dirección incentivou os traballadores de máis idade para que formasen os máis novos, ofrecéndolles a posibilidade de permanecer na empresa aínda que superasen a idade de xubilación. A empresa alemá *Computer Service Dienst* potenciou a integración dos traballadores maiores nas áreas de negocio en expansión. A empresa holandesa *Fontijne Holland* desenvolveu un programa de formación específico dirixido a traballadores de máis de 40 anos, deseñando cursos no campo tecnolóxico. A empresa alemá *Keller GMBH* fomentou a realización de cursos de formación en TIC para traballadores de idade avanzada, buscando a máxima relación entre a súa experiencia e as necesidades actuais. En Italia o *Instituto de Formación Superior* coordinou un programa de formación para persoas desempregadas maiores de 50 anos, en colaboración cos sindicatos. En Alemaña, o *Centro de Formación Profesional* da Federación Patronal desenvolveu un conxunto de iniciativas para traballadores maiores que perden o seu posto de traballo para a creación de pemes.

No campo dos **métodos de traballo** flexibles, encóntrase a empresa belga *Fidisco*, que permite que os homes de máis de 60 anos e as mulleres de máis de 55 poidan traballar dúas horas menos por semana sen que isto supoña unha mingua dos seus ingresos, flexibilizando a xornada laboral. En Francia algunhas empresas da construción optaron por cambiar a xubilación anticipada pola xubilación anticipada “graduada”, posibilitando unha maior contratación e formación dos mozos a partir da transmisión do coñecemento dos traballadores maiores.

No campo do **deseño do traballo**, a multinacional finesa de alimentación *Ruoka-Saarioinen*¹⁹, en colaboración con aseguradoras públicas e privadas, propuxo un modelo para prolongar entre un e dous anos a permanencia na empresa dos seus traballadores de máis idade. Para iso, mellorou a ergonomía dos postos de traballo e apostou pola realización de descansos individuais e o seguimento dun programa de exercicios e adestramento físico. En Holanda, a empresa construtora *Hazenberg* leva varios anos adaptando os seus empregos aos traballadores de máis idade; por exemplo, optou polo establecemento de parellas de traba-

llo, colocando sempre un traballador novo cun de idade avanzada, así como pola adaptación do traballo ás condicións físicas de cada empregado.

6. RECOMENDACIÓNS

A diferenza doutros colectivos tamén duramente castigados polo desemprego (mulleres, mozos ou inmigrantes), ata que comezou a finais de 2008 a actual recesión económica, a situación de bonanza apenas supuxo un aumento dos niveis de emprego dos traballadores maiores.

Descontando os efectos sobre o emprego do momento actual, durante os últimos anos abusouse das xubilacións anticipadas involuntarias (expedientes de regulación de emprego) e voluntarias (baixas incentivadas) co pretexto de mellorar a situación dos mozos no mercado laboral. Porén, esta medida non conseguiu o resultado esperable, xa que esa substitución de man de obra non se produciu. Ademais, o que se debería buscar é que aumente a taxa de actividade e de ocupación de todos os grupos de poboación, e non desprazar os problemas de emprego dun grupo a outro²⁰.

Este é precisamente o argumento que sinalan os organismos internacionais. No Libro Verde da Comisión Europea *Fronte aos cambios demográficos, unha nova solidariedade entre xeracións* (2005), sublíñase a necesidade de modernizar os sistemas de protección social, sobre todo a xubilación, para garantir a viabilidade financeira e social. Así, indícase que o baixo nivel de emprego dos traballadores maiores na UE supón un malgasto de oportunidades e unha perda de potencial social. Ademais, sinálase que o aumento da participación e das taxas de emprego deste grupo é vital para un mellor aproveitamento do capital humano.

Tamén se recomenda a adopción de medidas a nivel interno para promover a igualdade de oportunidades e de trato entre os traballadores. En especial para os ocupados de máis idade, trátase de evitar a discriminación no acceso aos servizos de orientación profesional e de colocación; a consecución dun emprego da súa elección, tendo en conta as súas aptitudes profesionais, experiencia e cualificacións; o acceso aos medios de formación profesional e a seguridade no emprego.

O grupo de poboación de máis idade está crescendo rapidamente en termos absolutos e relativos, posto que se aproxima a idade de xubilación da xeración do *baby-boom*. Ademais, a xubilación legal ordinaria resulta algo pouco frecuente, ao abundar cada vez máis a xubilación anticipada. Sen dúbida, o feito de que traballar despois de certa idade non compense xustifica este resultado. Non é de estrañar, polo tanto, que unha parte importante dos europeos decidan decantarse pola xubilación anticipada e gozar dun maior tempo de ocio, na vez de seguir traballando.

Para evitar ou, polo menos, reducir a intensidade deste fenómeno, cómpre incentivar que se siga traballando, evitando amortizar empregos de persoas maiores a cambio de contratar mozos. É máis, a contratación de persoas maiores non reduce as oportunidades dos máis novos, senón que, pola contra, a permanencia no cadro de persoal dos traballadores maiores aumenta o nivel xeral de preparación para o traballo, sobre todo para os mozos (debido á experiencia dos maiores), o que se pode traducir nun maior rendemento e beneficio para a empresa (CEOMA, 2009).

De maneira esquemática, este amplo conxunto de medidas para prolongar a vida activa tradúcese na necesidade de potenciar unha serie de actuacións:

- É necesario ter en conta as necesidades e os dereitos dos traballadores de máis idade, especialmente no relativo ás condicións de traballo.

- Cómpre recoñecer o importante papel da educación e a formación ao longo de toda a vida (*lifelong training*).
- É imprescindible combater os estereotipos que se lles adoitan atribuír ás persoas de máis idade.
- Resulta ineludible aplicar, de forma efectiva, a lexislación para loitar contra a discriminación por razón de idade.
- Hai que promover as transicións flexibles do traballo cara á xubilación.
- É preciso evitar as xubilacións anticipadas involuntarias.
- Resulta conveniente realizar un axuste da idade de xubilación baseándose no aumento das taxas de supervivencia.
- É indispensable identificar e corrixir as causas que provocan o abandono prematuro da ocupación.
- É necesario implantar formas de convivencia e propor que institucións e empresas implanten unha carreira profesional baseándose na evolución vital dos traballadores.

7. CONCLUSIÓNS

O envellecemento poboacional é unha realidade. As baixas taxas de natalidade e mortalidade están xerando un sobreenvellecemento sen precedentes. Esta situación xeneralizada en todo o territorio español ten unha especial importancia na Comunidade Autónoma de Galicia, que é unha das rexións máis envellecidas.

Polo tanto, resulta imprescindible que as políticas públicas e privadas se adapten para aproveitar o importante capital humano (nivel de estudos, formación, coñecementos e experiencia) dos maiores e garantir oportunidades laborais para todos. O concepto de envellecemento activo terá que ser o centro de todas as futuras estratexias políticas que buscan mellorar a situación laboral dos traballadores maiores.

Para iso, é necesaria a implicación efectiva de todos os axentes afectados, se se quere acadar con éxito unha actuación axustada no actual proceso de envellecemento. As persoas maiores non supoñen desde logo unha carga nin son improdutivas e, polo tanto, cómpre atopar os mecanismos para seguir a aproveitar o seu potencial.

É imprescindible que as empresas e as diferentes administracións públicas colaboren conxuntamente neste proceso. A prolongación da vida activa resulta imprescindible para poder facer fronte ao envellecemento demográfico. Como este é un problema global, a resposta non pode supor unicamente modificacións no sistema de pensións. Resulta necesario, polo tanto, desenvolver unha reforma ampla e integrada.

As actuacións deben ir pola vía do estímulo a seguir formando parte da poboación activa. As fórmulas punitivas non resultan moi recomendables, a diferenza das actuacións baseadas en incentivos.

As políticas que cómpre desenvolver deben ter unha visión a medio e longo prazo e non actuar de maneira conxuntural, apostando por un modelo de ciclo vital, onde se teñan en conta todos os posibles escenarios nos que se encontra un traballador ao longo da súa vida. Ata non hai moito, a maior parte dos traballos dependían da capacidade física dos traballadores, que ía mingando coa idade. Hoxe en día, esta depreciación do capital humano resulta moito menor.

O traballo non é un factor homoxéneo, especialmente se se trata de persoas maiores. A heteroxeneidade é a principal característica da poboación de máis idade, xa que adoitan che-

gar a esta situación con diferentes profesións, niveis educativos, intervalos de idade, saúde, situación familiar e remuneración. Todo isto deberase ter en conta ao deseñar as actuacións públicas, xa que, ao mesmo tempo que se incentiva ao traballo, deberanse establecer transicións progresivas cara á xubilación.

Polo tanto, cómpre conseguir unha mellor adecuación entre a poboación activa e os postos de traballo, a medida que vai envellecendo a poboación. As funcións de xestión e planificación dos recursos humanos deberán adquirir maior transcendencia dentro da actividade empresarial, especialmente nunha economía como a galega, baseada na peme e na microempresa.

Este tipo de entidades non contan coas técnicas nin os recursos necesarios para avaliar correctamente o proceso de envellecemento dos seus empregados para financiar os programas de reciclaxe profesional. Polo tanto, é necesario un traballo por parte de todos os axentes implicados (Administración, empregadores e traballadores) para mellorar a situación laboral dos traballadores maiores. Esta é unha das materias pendentes da economía galega para os próximos anos.

Notas

- 1 Non obstante, en España o crecemento durante a última década de persoas maiores foi o máis intenso da UE15.
- 2 Non obstante, recoñécese o dereito a xubilarse antes desa idade polas características do traballo realizado (perigosidade, penosidade ou toxicidade), por unha discapacidade ou pola perda do emprego a partir dos 61 anos para os colectivos con dificultades para volver a atopar un traballo.
- 3 Véxase Sigg e De Luigi (2007).
- 4 Este é precisamente un dos debates que se están formulando en España.
- 5 Tanto a xubilación parcial como a flexible son dos instrumentos que permiten unha maior relación dos traballadores maiores co mercado de traballo. No primeiro caso incentívase o traballador para que continúe a traballar. No segundo, búscase a reincorporación á poboación activa.
- 6 Véxase o documento en http://www.seg-social.es/Internet_1/LaSeguridadSocial/DocumentacionGeneral/AcuerdoSobreMedidas49493/index.htm.
- 7 Desde o 1 de xaneiro de 2008, a Lei 40/2007, do 4 de decembro, de medidas en materia de Seguridade Social, exonera da obriga de cotizar por continxencias comúns, salvo por incapacidade temporal.
- 8 Durante o período 1992-2005 a esperanza de vida en Galicia pasou dos 77,1 aos 80,4 anos. En 2005 era de 76,8 anos para os homes e de 84 anos para as mulleres.
- 9 Esta argumentación tamén é defendida no informe CEOMA (2009), que sinala a necesidade de eliminar os incentivos á prexubilación. O abuso deste mecanismo supón trasladarlle o custo a toda a sociedade, optando por outros mecanismos encamiñados a prolongar a vida activa.
- 10 Véxase o informe *Opcións fiscais para a crise* de Cadernos de Información Económica da FUNCAS de maio-xuño de 2009, número 210.
- 11 Trátase da cuarta ondata do "AXA Retirement Scope" levada a cabo en 26 países, na súa maior parte pertencentes á UE25, co obxecto de analizar as actitudes existentes coa xubilación e estudar as tendencias principais ao longo do tempo.
- 12 Véxase o Código de prácticas sobre a diversidade da idade.
- 13 Este programa incluía máis de 40 medidas; entre outras, importantes vantaxes para incentivar a contratación dos traballadores maiores, melloras nas condicións de traballo, protección da saúde, maior formación profesional e accións para a readaptación dos desempregados de máis idade.
- 14 Véxase <http://presidency.finland.fi/netcomm/News/showarticle476.html> e <http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reports/ActiveAgeingPolicy-Finland-EN.pdf>
- 15 Non obstante, parte do éxito debeuse á recuperación económica durante esta década.
- 16 Sen dúbida, os malos resultados do contrato de primeiro emprego, presentado en xaneiro de 2006, aconselláronlle ao Goberno francés propor unha actuación concertada.
- 17 En 2006 a probabilidade de atopar un emprego para un traballador maior de 50 anos en Francia era do 33%, practicamente a metade que para un traballador menor desa idade.
- 18 Véxase ao respecto a Estratexia Nacional de Seguridade e Saúde no Traballo (2002-2012), do Ministerio de Saúde de Australia, dispoñible en http://www.ahmac.gov.au/cms_documents/National%20E-Health%20Strategy.pdf
- 19 Véxase a páxina web da empresa en http://www.saarioinen.fi/modules/page/show_page.asp?id=CD8E3B3B2E1F4A8EB32C22F11C8AC423&tabletarget=data_1&pid=31D0D3E90A6D4FA680E7E0FC77F412CB&layout=07yritys&done=1
- 20 En CEOMA (2009) indícase que as prexubilacións eliminan en numerosas ocasións moitas persoas maiores que necesitan ou desexan traballar, perdendo experiencia e produtividade. Ademais, adóitanse realizar baixo a escusa de lles facilitar emprego aos máis novos. Non obstante, este tipo de actuacións demostran xerar especialmente inestabilidade e precariedade laboral entre os mozos que ocupan os postos de traballo.

BBIBLIOGRAFÍA

- Asgnar, Z. 2008. "Características y retos del envejecimiento de la población: La perspectiva europea" *Policy Brief*, marzo de 2008, disponible en http://www.euro.centre.org/data/1221560410_80376.pdf, 15-09-2010.
- AXA 2008. *IV estudio internacional sobre jubilación del grupo AXA*, AXA, Madrid.
- Boldrín, M. e Jimenez-Martín, S. 2003 "Evaluating Spanish pension expenditure under alternative reform scenarios", *NBER*, 15 de setembro, disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=394640, 15-05-2010.
- Comisión Europea 2000. *Axenda de Lisboa*, Bruxelas, disponible en http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm, 15-09-2010.
- 2004 "Aumentar o emprego dos traballadores de máis idade e atrasar a súa saída do mercado de traballo". *Comunicación da Comisión ao Consello, ao Parlamento Europeo, ao Comité Económico e Social Europeo e ao Comité das Rexións*. DCOM 2004/146 final, 03-03-2004. Bruxelas.
- 2005. *Libro Verde: Fronte aos cambios demográficos, unha nova solidariedade entre rexións*, Bruxelas, disponible en <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c10128.htm>, 15-06-2010.
- Confederación Española de Organizaciones de Mayores 2010. *El trabajo más allá de los 50. Informe sobre la prolongación de la vida activa*, disponible en http://www.ceoma.org/pdfs/mas-50/CEOMA_INFORME_50_09.pdf, 01-03-2010.
- Fundación Europea para a Mellora das Condicións de Vida e Traballo 1999. *Xestión da man de obra que envellece. Guía da boa práctica*, Unión Europea, Luxemburgo, disponible en <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/1998/65/es/1/ef9865es.pdf>, 15-04-2010.
- González-Páramo, J. M. 2008. *Reflexiones sobre el problema del envejecimiento de la población*. Banco Central Europeo, disponible en <http://www.ecb.int/press/key/date/2008/html/sp080222.es.html>, 15-09-2010.
- IGE 2010. *Padrón Municipal de Habitantes*, Santiago de Compostela, disponible en www.ige.xunta.es, 15-09-2010.
- 2010. *Información estatística de Galicia*, Santiago de Compostela, disponible en www.ige.xunta.es, 1-10-2010.
- INE 2010. *Encuesta de Población Activa*, Madrid, disponible en www.ine.es, 1-10-2010.
- 2010 *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 1999*, Madrid, disponible en www.ine.es, 1-10-2010.
- 2010. *Encuesta Nacional de Salud*, Madrid, disponible en www.ine.es, 1-10-2010.
- IMSERSO 2009. *Indicadores estadísticos*, disponible en <http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/estadisticas/indicadores/indicadores-basicos/2009/01-demografia.xls>, 1-10-2010.
- Mingorace, A. C. e García, A. 2007 "Análisis empírico del efecto que la jubilación anticipada tiene sobre el gasto en pensiones", *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 48, pp. 59-84, Ministerio de Economía e Facenda, Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA 1994. *Libro Branco: Crecemento, Competitividade e Emprego. Informe Delors*, París.
- OIT 2002. *Unha sociedade inclusiva para unha poboación que envellece: O desafío do emprego e a protección social*, Documento presentado pola OIT ante a Segunda Asemblea Mundial sobre o Envellecemento, disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/employment/skills/older/publ/spaage.pdf>, 15-04-2010.
- OCDE 2003. *Ageing and Employment Policies. Spain*. OCDE, París.
- 2005. *Envellecemento e políticas de emprego*, París, disponible en <http://www.imsersomayores.csic.es/documentacion/documentos/registro.jsp?iPos=2&id=1488&indId=0>, 15-06-2010.
- OIT 2002. *Unha sociedade inclusiva para unha poboación que envellece. O desafío do emprego e a protección social*, disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/employment/skills/older/publ/spaage.pdf>, 15-02-2010.
- Sánchez, A. R. 2003 "Endogenous retirement and public pension system reform in Spain", *Documento de traballo del CAERP*, núm. 17, xullo, Santa Cruz de Tenerife.
- Sigg, R. e De Luigi, V. 2006. *Éxito das políticas orientadas á prolongación da vida activa*, Asociación Internacional da Seguridade Social, ONU.
- Vaquero, A. 2009a. El proceso de envejecimiento de la población. ¿Problema u oportunidad?, *Jornada de Transferencia del Informe Chronos*, Santiago de Compostela, Mimeo.
- 2009b "Mercado de traballo e inmigración en Galicia", *Observatorio prospectivo del mercado laboral. Proyecto Chronos*, pp. 200-267, Xunta de Galicia.
- 2009c "La inversión en educación y formación como respuesta a la discriminación laboral por la edad", pp. 109-118 en Cabeza, J.; Ballester, M. e Fernández, M. (coordinadores). *La relevancia de la edad en la relación laboral y de Seguridad Social*, Ed. Aranzadi.

Análise do “teito de cristal” na Administración pública española. Unha aproximación desde a dinámica de sistemas



& *Resumo/Abstract: A análise que presentamos neste traballo sobre a situación da muller directiva na Administración pública española constitúe unha alternativa ao enfoque tradicional, que identifica unicamente factores externos como detonantes do denominado “teito de cristal” para as directivas. Considerando que as causas da desigualdade directiva poden ter o seu xerme na propia organización, utilízouse a metodoloxía de simulación dinámica (business dynamics) como ferramenta para deseñar unha serie de diagramas causais que permitan identificar que políticas internas están facilitando ou dificultando o acceso das mulleres ao nivel executivo da Administración. A análise estatística mostra unha situación que mantén unha desigualdade sistemática entre o número de mulleres e homes pertencentes aos niveis directivos da Administración pública española. Tomando como punto de partida a non existencia de diferenzas na capacidade directiva entre homes e mulleres, nos últimos anos téñense articulado medidas políticas e lexislativas destinadas a asegurar a igualdade de sexos no ámbito laboral. No entanto, a efectividade de tales medidas non se viu reflectida nun cambio significativo da situación no nivel directivo. O enfoque do estudo permite unha análise dos mecanismos de mantemento e permanencia da estrutura de poder nas organizacións, o que introduce un enfoque multidisciplinario entre as prácticas obxectivas da organización, ligadas á análise económica, e a propia psicoloxía individual e grupal existente, que a miúdo xera unha serie de prácticas non conscientes que conducen a accións contrarias ás que se pretenden externamente.*

& *Palabras clave: desigualdade directiva, teito de cristal, dinámica de sistemas, simulación.*

1. ANÁLISE DO MARCO DE REFERENCIA

Durante as dúas últimas décadas, a sociedade española experimentou unha serie de cambios estruturais nos ámbitos económico, social e cultural. Estes cambios influíron profundamente na situación persoal e profesional da muller, que pasou de ser considerada como un factor pasivo, tan só tida en conta en relación coa xestión da economía doméstica, a representar un importante papel no desenvolvemento económico do país².

Non obstante, moitas son as barreiras que seguen existindo na propia cultura española, que dificultan unha boa planificación e xestión de medidas potenciadoras da igualdade de xénero no ámbito profesional.

A eliminación de desigualdades entre homes e mulleres constitúe un obxectivo que integra a maioría das políticas e accións da Unión Europea e os seus membros³. A este respecto, o marco lexislativo en materia de igualdade de xénero desenvolveuse no Quinto Programa de Acción Comunitaria 2001-2005, que establece dúas grandes liñas de acción:

1. Promover e dar a coñecer medidas de igualdade para a promoción profesional de homes e mulleres nos países pertencentes á Unión Europea.
2. Implantar medidas legais que favorezan a igualdade de xénero nos países europeos.

A norma comunitaria considerada como punto de partida de toda a regulación en materia de igualdade laboral é a Directiva do Consello Europeo 76/207/EEC de febreiro de 1976. Nela establécese o principio de igualdade de trato para homes e mulleres no acceso ao emprego, na formación e desenvolvemento profesional e nas condicións laborais. Esta directiva foi parcialmente reformada pola 2002/73/EEC do Parlamento Europeo e do Consello Europeo do 23 de setembro de 2002. En ambas as disposicións se recolle a necesidade de que todos os Estados membros actúen decididamente en materia de igualdade⁴.

Estas disposicións detallan o concepto de discriminación:

- “discriminación directa”: a situación en que unha persoa sexa, fose ou poida ser tratada de maneira menos favorable que outra en situación comparable por razón de sexo;
- “discriminación indirecta”: a situación en que unha disposición, criterio ou práctica aparentemente neutros sitúan persoas dun sexo determinado en desvantaxe particular con respecto a persoas do outro sexo, salvo que a dita disposición, criterio ou práctica poidan xustificarse obxectivamente cunha finalidade lexítima e que os medios para alcanzar a dita finalidade sexan adecuados e necesarios⁵.

O marco lexislativo que perfilamos reflicte o esforzo realizado nos últimos anos para garantir igual trato para homes e mulleres no ámbito de acceso ao emprego e promoción profesional, como establece o obxectivo proposto para todos os Estados membros desde a constitución da Unión Europea.

En España, despois de tímidos intentos por parte dos lexisladores de introducir disposicións en materia de igualdade (basicamente relacionadas con medidas de conciliación persoal e profesional⁶), encontramos o referendo definitivo orientado ao cumprimento efectivo do principio de igualdade: a Lei 3/2007, para a igualdade efectiva de homes e mulleres. En relación concreta co noso ámbito de estudo, a Administración pública española, a aplicación da normativa comunitaria regúlase na Lei 30/1984, do 2 de agosto, de medidas para a reforma da función pública. Esta norma articula a garantía dos procesos de recrutamento, de acordo cos principios constitucionais de igual tratamento, mérito e capacidade, así como os criterios de publicidade estipulados, e asume plenamente o principio de igualdade de xénero. De forma

máis recente, a anteriormente citada Lei 3/2007 dedica un título completo, o quinto, ao establecemento de medidas concretas en materia de igualdade na Administración pública.

Non obstante, malia a existencia desta completa regulación, as estatísticas amósannos unha realidade que non se corresponde co obxectivo proposto. A desigualdade entre homes e mulleres a nivel profesional non se reduce ao ritmo esperado. A interacción de factores de índole social, cultural ou psicolóxica, non tidos en conta no marco lexislativo, segue dificultando a igualdade real nas organizacións empresariais.

Así, mantéñense deseños organizativos e políticas de actuación que, lonxe de favorecer o acceso e a promoción profesional das mulleres, crean barreiras intanxibles difíciles de solucionar a través de normas legais. Actualmente, a reducida porcentaxe de mulleres que accederon ao nivel executivo das organizacións públicas a nivel local, nacional, comunitario e internacional reflicte a existencia de barreiras estruturais e actitudinais que necesitan ser eliminadas. Nos últimos anos, nin os gobernos nin as grandes corporacións, bancos, institucións académicas ou científicas, nin tan sequera as institucións internacionais como Nacións Unidas, están considerando a valoración do custo de oportunidade que supón a falta de utilización do talento directivo de moitas mulleres. Unha distribución máis equilibrada do poder de toma de decisións nos niveis xerárquicos permitiría non só aproveitar o valor dese talento, senón tamén favorecer a igualdade profesional en niveis xerárquicos inferiores⁷.

Algunhas iniciativas articuladas para alcanzar a igualdade no órgano de dirección inclúen medidas de “acción positiva”, o que garante unha porcentaxe, cando menos, superior ao 33,3% de representación feminina na dirección de gobernos locais e nacionais. Neste sentido, o principio de *mainstreaming* consiste en realizar unha análise previa das consecuencias que calquera programa ou política deseñada poida ter na igualdade de xénero.

A discriminación por razón de xénero no ámbito laboral é un problema tan amplo e complexo que resulta imposible analízalo desde unha única perspectiva. Por iso, quixemos limitar o noso estudo á análise do fenómeno denominado “elites discriminadas”, posto que consideramos que a determinación das condicións organizativas que poden favorecer ou dificultar a promoción profesional das mulleres a postos executivos podería condicionar a súa participación futura nos procesos de dirección das organizacións empresariais.

O punto de partida da nosa análise baséase nun conxunto inicial de premisas, que determinarán o desenvolvemento do enfoque proposto:

- Non existen diferenzas significativas nas competencias directivas por razón de sexo na Administración pública española. Polo contrario, o nivel competencial dependerá dos seguintes factores:
 - Coñecementos específicos: de xestión empresarial, psicoloxía e comportamento organizacional e conceptos técnicos da área.
 - Habilidades directivas: capacidade de relación social, habilidades de negociación e comunicación, iniciativa e liderado.
 - Experiencia executiva previa en postos directivos ou predirectivos.
 - Existencia dunha ampla rede social de contactos válidos para o cumprimento da estratexia da organización.
- A existencia dun menor número de promocións de directivas comparado co de directivos, considerando a existencia de igual número de candidatos de ambos os sexos, pode estar relacionada cos seguintes aspectos:
 - Existencia de políticas organizativas que disuadan a promoción de directivas.

- Factores sociais, culturais e educativos que inflúan nos avaliadores á hora de tomar as decisións de promoción profesional nas súas organizacións.
- Resistencia ao cambio ou *statu quo* dos órganos de dirección actual da organización, formado na súa maioría por directivos.
- A porcentaxe de abandono das mulleres directivas é maior que a dos homes debido a factores vitais, emocionais e de comportamento diferencial. As dificultades das directivas para manterse como grupo minoritario no órgano da alta dirección están relacionadas co incremento da súa taxa de abandono.

O obxectivo do enfoque proposto consiste en facer unha análise global e multidisciplinaria da situación actual das directivas na Administración pública española, identificando todos os factores relevantes. Para iso utilizaremos a metodoloxía da dinámica de sistemas, que nos permitirá entender as relacións de múltiples variables desde unha perspectiva global. O resultado da análise causal permitiranos propor unha serie de medidas que permitan favorecer a igualdade de xénero nas organizacións públicas.

2. O CASO DA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA

Durante a última década, a lexislación española foise axustando ao marco comunitario, dando especial relevancia ao deseño de medidas que permitan a conciliación traballo-familia dos empregados⁸. En marzo de 2003, o Consello de Ministros aprobou o Cuarto Plan de Igualdade de Oportunidades entre homes e mulleres (2003-2006). Este ambicioso plan está inspirado en dous principios fundamentais:

- **Mainstreaming**: considerar o xénero como perspectiva e a igualdade como filosofía desde o mesmo momento do nacemento (deseño e planificación) dunha política pública, xa sexa local ou nacional⁹.
- **“Cooperación”** entre todos os axentes implicados na defensa e garantía da igualdade de oportunidades: Administración pública, axentes sociais, ONG e sociedade en xeral.

As medidas específicas incluídas no Plan articúlanse en oito áreas prioritarias. Desde o enfoque da nosa análise, consideramos as seguintes como as máis relevantes para o noso estudo do acceso diferencial das mulleres ao emprego e á promoción profesional directiva na función pública:

1. **Introdución da perspectiva de xénero nas políticas públicas.** Actuacións destinadas a intensificar a cooperación coas administracións públicas e institucións de carácter privado, co fin de introducir o principio de *mainstreaming* en todas as políticas, plans e estratexias que se deseñen.
2. **Igualdade entre mulleres e homes na vida económica.** Preténdese traballar a perspectiva de xénero nas políticas de emprego: fomentar a participación das mulleres no mercado laboral, a promoción da muller como empresaria e a eliminación das barreiras que dificultan as mesmas condicións laborais para mulleres e homes.
3. **Participación na toma de decisións.** Trátase de impulsar a presenza das mulleres na toma de decisións na política, a economía e a sociedade, así como fomentar a promoción profesional das mulleres nas administracións públicas.
4. **Conciliación da vida familiar e laboral.** Preténdese lograr un maior equilibrio entre homes e mulleres á hora de compatibilizar as actividades desenvolvidas nos dous ámbitos. Para iso inclúense medidas legais que faciliten esta compatibilidade.

Estes obxectivos inspiran o título V da Lei 3/2007 –título destinado á igualdade no emprego público–, que intenta levarlos á práctica. A pesar das intencións declaradas nas medidas políticas e lexislativas, a situación real da participación da muller en postos directivos da Administración non se corresponde cos obxectivos propostos.

A análise dos datos relativos á Administración pública estatal amosa unha porcentaxe de mulleres do 53,2% sobre o total. Non obstante, se nos centramos na distribución de altos cargos, vemos que non superan o 32%. Así mesmo, esta porcentaxe reflicte o fenómeno de “segregación de xénero” na organización, posto que aparecen algunhas posicións *femininas* (enfermaría, docencia en infantil e primaria) e outras *masculinas* (forzas de seguridade, servizos de defensa, funcionarios de carreira diplomática).

A presenza de mulleres é significativamente máis reducida nos niveis directivos das administracións. A análise dos datos mostra como, a medida que os empregados promocionan desde os niveis xerárquicos inferiores á alta dirección, a porcentaxe de mulleres se reduce drasticamente. Así, por exemplo, se consideramos a distribución porcentual do persoal funcionario por grupo de pertenza, vemos que a muller domina claramente o corpo de auxiliares administrativos (C2, 72,7%), pero a medida que aumenta a especialización redúcese o número de mulleres: no grupo A1 (titulados e tituladas superiores) representa un 40%.

Unha análise máis detallada deste último grupo ofrece datos certamente reveladores: a porcentaxe de mulleres que recibe complemento de destino –nivel 27 a 30– é inferior ao 39%, mentres que as que non o reciben se sitúan arredor do 47%. O nivel considerado “directivo” (nivel 30) soamente rexistra un 28,9% de mulleres.

A mesma situación se reflicte noutras áreas da Administración. Así, no Ministerio de Educación a porcentaxe de profesoras de educación primaria é do 78,2%; en cambio, a porcentaxe de profesoras universitarias redúcese practicamente á metade (36,9%)¹⁰. Se consideramos o Ministerio de Xustiza, xuízas e maxistradas supoñen un 47% do persoal dos ditos corpos; pero a porcentaxe de maxistradas no Tribunal Supremo non chega ao 8%. Particularmente preocupante é a distribución por sexo nos órganos constitucionais: nin a Xunta Electoral Central, nin o Tribunal de Contas, nin o Consello Xeral do Poder Xudicial alcanzan o 20% de representación feminina. Por último, é importante mencionar a situación do Ministerio de Defensa, no que as mulleres representan o 12,3% das Forzas Armadas, pero só o 2,49% do seu nivel directivo¹¹.

Segundo o exposto, toda análise de clasificación de funcionariado atendendo ao seu nivel xerárquico permítenos observar como a porcentaxe de mulleres se reduce progresivamente a medida que ascendemos na xerarquía. No entanto, a análise lonxitudinal de series mostra unha tendencia ao incremento gradual de mulleres nos niveis inferiores durante os últimos tres anos. Esta situación reflicte que o fenómeno da “sobrecualificación” (exceso de competencia profesional na ocupación actual) resulta particularmente frecuente entre as mulleres, por mor da existencia de máis mulleres cun nivel competencial superior –como media– ao nivel de responsabilidade e cualificación requiridos polo posto.

Por último, é importante destacar a reducida participación de mulleres que se observa entre os diversos representantes do Goberno nas institucións, que no caso de embaixadas apenas supera o 7%; isto supón que só 8 de 116 embaixadas do noso país no estranxeiro están dirixidas por mulleres.

Á luz desta análise estatística, podemos intuír a existencia dun conxunto de políticas organizativas que, a pesar de manter o obxectivo de igualdade de xénero no acceso e promoción de empregados públicos (baseadas en mérito e capacidade), están xerando barreiras invisibles para a promoción profesional das mulleres situadas en niveis xerárquicos inferiores.

Por esta razón, consideramos que estas políticas poden ser responsables de lles impedir a moitas mulleres acceder a postos directivos. Este fenómeno sitúanos ante unha serie de barreiras organizativas, directamente relacionadas co ámbito de traballo e a cultura da organización (Burke, 2005, Adler, 2002; 2003; 2005; Altman e Shortland, 2001; Caligiuri e Tung, 1999; entre outros). Son estes factores os que están a dificultar realmente a posta en práctica con éxito de medidas políticas, sociais e lexislativas encamiñadas a garantir a igualdade (Heilman, Black, Martell e Simon, 1989).

3. OS PROBLEMAS DO “TEITO DE CRISTAL”. UN ENFOQUE DESDE A METODOLOXÍA DE DINÁMICA DE SISTEMAS

A realidade mencionada do fenómeno do “teito de cristal” está a provocar na actualidade que moitas mulleres predirectivas pertencentes á Administración pública española vexan interrompida a súa promoción profesional a causa de barreiras invisibles creadas polos valores culturais e políticas non escritas da propia organización.

A falta de análise da raíz do problema pode provocar, se cabe, un empeoramento desta situación por mor dos efectos antiintuitivos xerados pola posta en práctica de *políticas brandas*¹² de promoción da igualdade da muller no ámbito laboral (cursos de formación, gardarías, excedencias, horarios flexibles, entre outras). A análise destas situacións desde unha perspectiva global permitiranos reflexionar sobre os efectos contraproducentes que se poden producir ante decisións que non teñen en conta as causas reais subxacentes ao problema.

O estudo de sistemas permite describir o mundo real como un conxunto de modelos dinámicos en desenvolvemento, centrándose nas interconexións das variables, e permitindo crear escenarios artificiais que relacionen o comportamento destas, a través dos cales poidamos avaliar futuros efectos de distintas políticas ou accións que cumpra levar a cabo. Todo isto constitúe unha ferramenta valiosa á hora de tomar decisións sobre realidades complexas.

A metodoloxía empregada para a nosa aproximación teórica foi a dinámica de sistemas. O principal trazo distintivo da dinámica de sistemas, fronte a outras técnicas de simulación, céntrase na incorporación dos denominados bucles de realimentación, que identifican as relacións entre múltiples variables. Para determinar estas relacións é necesario coñecer o comportamento das variables consideradas no modelo, o que permitirá probar diferentes escenarios de simulación nun contorno sen risco e facer proxeccións do seu comportamento futuro.

A perspectiva tradicional define as mulleres como un aspecto problemático da forza laboral. Grazas á preocupación política cara á promoción de medidas que reduzan a desigualdade laboral entre homes e mulleres, nos últimos anos multiplicáronse na práctica remedios superficiais que non abordan as causas estratéxicas da desigualdade, nin integran as mulleres en todos os niveis da forza laboral. As políticas que facilitan as excedencias para o coidado dos fillos, a promoción da xornada a tempo parcial, o acceso preferente a cursos de formación ou as vantaxes fiscais para a selección feminina, ben que constitúen accións moi rendibles para incrementar a imaxe dun goberno ou empresa socialmente responsable,

non está claro que sirvan para solucionar realmente o problema da desigualdade laboral, e menos a nivel directivo.

As investigacións relacionadas co avance (ou, máis propiamente, “non” avance) da muller na carreira profesional (Perry *et al.*, 1994; Tharenou *et al.*, 1994), a conciliación persoal e profesional (Stroh *et al.*, 1996), as directivas (Lyness & Thompson, 1997; Bass & Avolio, 1994), o liderado (Van Knippenberg, 2004; Hunt, Boal & Dodge, 1999) ou o xénero na organización (Agars, 2004) indican que a maioría das barreiras “técnicas” ou tradicionais (acceso aos niveis educativos superiores, marco institucional e xurídico non discriminatorio) se foron superando nos últimos anos. Non obstante, “son agora os elementos culturais os que xorden como unha barreira invisible que frea a nivel mundial o acceso da muller á dirección” (McNicholas, 1987).

Tendo en conta o papel que a dinámica de grupos representa na determinación de forma e contexto da organización (Ryan e Haslam, 2007; Haslam *et al.*, 2003), podemos inferir que estas barreiras son o resultado da presión intragrupo no proceso de toma de decisións, cando estas decisións as toman fundamentalmente homes. É dicir, posto que a maioría dos directivos das organizacións son homes, serán eles os que terán que apostar por unha muller para un posto na dirección. Romper coa tradición, os prexuízos e estereotipos sexuais e a posible dificultade de trato polo feito de seren sexos diferentes poden ser algunhas das razóns que frean esta decisión por parte dos directivos. Esta discriminación tamén se pode interpretar como unha forma para reducir o *statu quo* e privilexios adquiridos (Schmitt, Ellemers & Branscome, 2003).

Na nosa opinión, pola propia dinámica da endogamia do poder, os individuos pertencentes a un colectivo cerrado como o dun órgano directivo tenderán a seleccionar os seus novos membros entre aqueles suxeitos similares á maioría, evitando a introdución de elementos que distorcionen o equilibrio existente e incrementen a posibilidade de conflitos futuros no seo do grupo.

Desde este enfoque, o mantemento desta dinámica ao longo do tempo provocará o abandono dalgunhas das mulleres integrantes do equipo directivo, debido ao illamento xerado pola súa situación de minoría e diferentes características co resto de membros grupais. O seguinte diagrama explicaría a taxa superior de abandono que se produce entre as mulleres directivas en comparación cos seus homólogos homes. Canto maior sexa a porcentaxe de homes existentes no nivel directivo, maior será a porcentaxe de novos directivos homes seleccionados. Esta situación agudizará a posición de illamento das mulleres directivas pertencentes ao mesmo nivel, o que provocará un maior abandono por esta causa, que, pola súa vez, incrementará a porcentaxe de directivos homes pertencentes ao status decisorio.

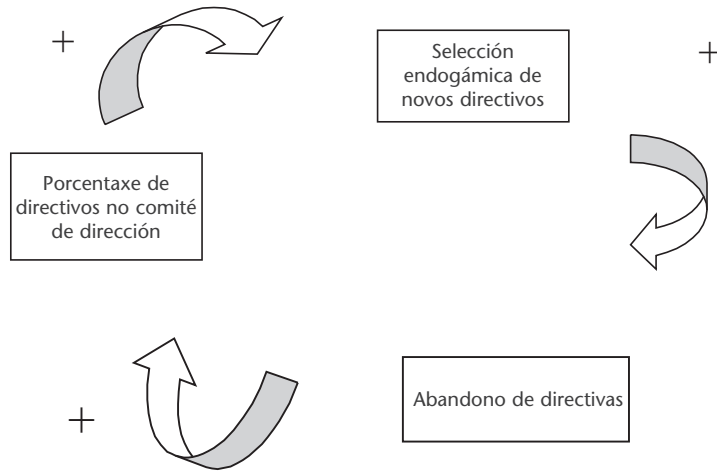


Figura 1: Bucle endogámico

O resultado desta dinámica é o mantemento dunha escasa representación feminina nos niveis directivos das distintas organizacións pertencentes á Administración pública española. Isto provocou que, desde o goberno da nación, se articulen unha serie de políticas denominadas de “discriminación positiva”, encamiñadas a asegurar unha participación mínima da minoría feminina nos órganos de dirección. O método de actuación promovido por estas políticas supón que, se nun proceso de selección existen varios candidatos en igualdade de condicións, se discriminará a favor da muller. Con isto preténdese conseguir, a medio prazo, a igualdade cuantitativa de ambos os sexos nos órganos de decisión.

Desde o noso punto de vista, non está claro que este tipo de políticas, de recente incorporación, poidan conseguir o obxectivo que se pretende. A complexidade das reaccións internas da propia organización como colectivo de individuos, que non se ten en conta na posta en práctica das accións propostas, podería facer fracasar o obxectivo real desta política.

O seguinte diagrama causal reflicte a interrelación entre diversas variables que poden influír na situación. Así, o incremento de políticas de promoción da igualdade a través de medidas de discriminación positiva xerará unha actitude de desconformidade entre os homes que ocupan a maioría dos postos directivos, desconformidade que incrementará os prexuízos cara á selección favorecida de novas directivas. Esta actitude transmitirase ao nivel predictivo, dificultando a cooperación entre directivos homes e predirectivas mulleres. Como resultado desta situación, a produtividade das mulleres predirectivas diminuírá en comparación coa dos seus colegas masculinos. Con posterioridade, a avaliación do desempeño das candidatas predirectivas será inferior á dos seus homólogos masculinos. Por iso, non se cumprirá a condición previa de igualdade de condicións durante o proceso de promoción, o que dificultará a promoción de novas mulleres directivas.

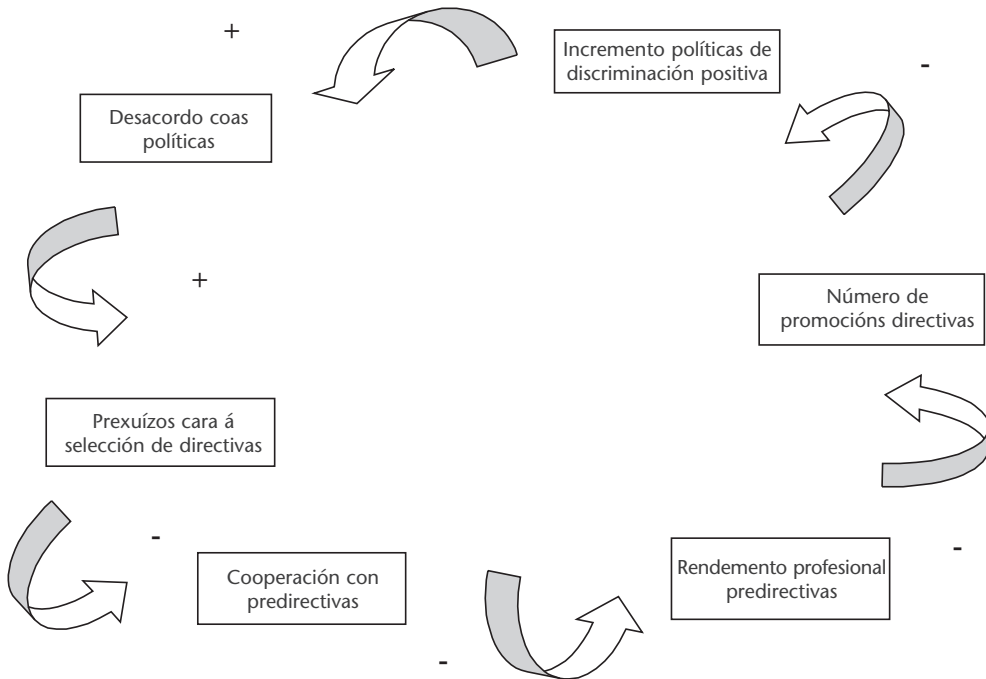


Figura 2: Bucle de resistencia ao cambio e cesión na estrutura de poder

Non obstante, se este diagrama permite explicar de forma teórica a situación de mantemento da minoría directiva feminina en termo medio na Administración pública española, non aclara a situación de desigualdade entre sexos que se produce a nivel directivo nos distintos ministerios analizados.

Na nosa opinión, a explicación deste fenómeno pode ser debida, desde un enfoque global, á contradición xerada entre o obxectivo final das políticas implantadas (isto é, conseguir unha paridade global entre sexos a nivel directivo) e os valores culturais tradicionais que existen na percepción da maioría dos directivos homes encargados de executar as ditas políticas. Desta forma, a percepción subxectiva da falta de competencia directiva das mulleres predirectivas en xeral favorece a promoción feminina naquelas ocupacións directivas de ministerios non críticos para o bo funcionamento da Administración pública na súa totalidade, destinándoas a aqueles ámbitos de actuación dotados de menor orzamento, ou ben considerados "femininos" de acordo cos estereotipos de xénero.

Esta situación, vista desde un enfoque de dinámica de sistemas, provocará un bucle capaz de manter en minoría a muller directiva, pese ás políticas de promoción implantadas para evitalo. Así, a promoción da maioría das directivas en áreas non críticas para o funcionamento global da Administración, o que supón ocupar cargos con menor responsabilidade, orzamento e marxe de manobra, provocará o seu illamento nos órganos de alta decisión. Esta situa-

ción fará diminuír o apoio dos seus colegas masculinos, ao mesmo tempo que promoverá de novo os prexuízos e estereotipos de sexo, xerando, en definitiva, un maior abandono das directivas mulleres en relación co dos homes.

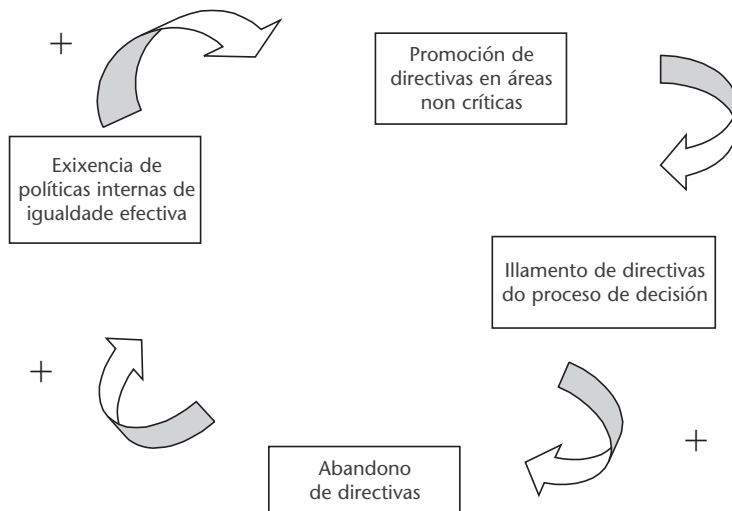


Figura 3: Bucle cultural organizativo

4. CONCLUSIÓNS

- A análise estatística da situación actual da muller directiva na Administración estatal española mostra unha clara discriminación numérica en relación cos seus colegas masculinos, así como unha repartición desigual en canto á súa participación relativa entre os distintos ministerios. Por iso, desde o goberno da nación, e seguindo o marco xurídico establecido pola Unión Europea, estableceuse o IV Plan de Igualdade de Oportunidades entre homes e mulleres (2003-2006), inspirado nos principios do *mainstreaming* e a cooperación entre axentes, co obxectivo de favorecer o acceso e a promoción da muller na Administración pública española.
- Non obstante, a análise crítica da posta en práctica de políticas anteriores, tendentes a favorecer a "discriminación positiva" da muller para asegurar a súa representación mínima en determinados niveis de decisión, puxo en evidencia a existencia dunha análise superficial e parcial do problema en cuestión. Se consideramos a dinámica de endogamia do poder existente no grupo directivo como un mecanismo de mantemento do *statu quo* e supervivencia do grupo, alimentada por valores culturais tradicionais que se basean en estereotipos de xénero, poderemos crear unha serie de diagramas causais que expliquen por que, na práctica, a posta en marcha de políticas de incentivo á igualdade de xénero non tivo o éxito desexado.

- As hipóteses iniciais afirmaban que o nivel de competencia directiva non estaba influído polo xénero do individuo que o posuía, de forma que a existencia dun número menor de promocións de directivas femininas e a maior porcentaxe de abandonos destas tiña que ser debido á existencia de políticas internas da organización articuladas polo colectivo de directivos existente, na súa maioría homes, influídos pola cultura organizacional e as súas actitudes de resistencia ao cambio. A exposición dos diagramas causais, seguindo un enfoque de dinámica de sistemas, permitiunos desagregar a complexidade desta situación, detallando a interacción posible de diversas variables que, no seu conxunto, explican a situación analizada.

A nosa recomendación a partir desta análise é o establecemento de medidas estruturais que aseguren a participación activa de homes e mulleres en igualdade de condicións nos procesos de promoción directiva. As políticas de “discriminación positiva”, en si mesmas, non poden ser o único mecanismo de promoción da igualdade, porque provocan unha reacción inversa na organización capaz de contrarrestar os efectos previstos. Sería necesario realizar un estudo das capacidades obxectivas valoradas polo conxunto de directivos pertencentes aos niveis máis altos da Administración, e incluír unha avaliación destas nos procesos de selección e promoción dos candidatos predirectivos. Co tempo, e asumindo a igualdade de capacidades directivas en termo medio entre homes e mulleres, o incremento da cifra de directivas mulleres nos órganos de decisión permitirá equilibrar do mesmo modo o número de abandonos con relación ao dos seus colegas homes.

Seguindo esta liña de actuación, será necesaria unha análise empírica futura do efecto das distintas medidas implantadas durante os últimos anos, o que permitirá ligar o estudo teórico á realidade dos datos existentes, utilizando para iso a metodoloxía *Business Dynamics*, e crear escenarios de simulación que permitan avaliar o impacto das distintas políticas implantadas.

Notas

- 1 As mulleres chegan, en xeral, ata un determinado tope, máis alá do cal o seu número decrece abertamente. Esta subrepresentación da muller en postos de responsabilidade motivou a investigación desde a perspectiva de xénero, na procura dos factores que a determinan. Este fenómeno foi etiquetado como “teito de cristal” ou *glass ceiling* (Hymowitz & Schellhardtm 1986; Davidson e Cooper, 1992; Powell, 1991; Segerman-Peck, 1991; Arfken, Bellar & Helms, 2004; Singh & Vinnicombe, 2004), facendo referencia ao conxunto de barreiras aparentemente invisibles (estereotipos de xénero, problemas de inclusión en redes informais, dificultades en liderado) que impiden o acceso e promoción das mulleres aos niveis de dirección.
- 2 Por exemplo, nos EEUU no pasado ano 2008 as mulleres constituían o 48% da forza de traballo. En España, a taxa de actividade da muller pasou dun 39,2 en 1997 a un 49,4 en 2007 (Instituto da Muller, 2008). O último dato dispoñible (EPA cuarto trimestre 2008) sitúa a porcentaxe de mulleres na poboación activa no 43,5%. Unha medida similar en Noruega conseguiu que a proporción de mulleres nos equipos directivos pasase do 6 ao 22% no período 2000-2005.
- 3 Tratado de Amsterdam (1999).
- 4 Art. 3: “A aplicación do principio de igualdade de trato supón a ausencia de toda discriminación directa ou indirecta por razón de sexo nos sectores público ou privado, incluídos os organismos públicos, en relación con:
 - a) as condicións de acceso ao emprego, ao traballo por conta propia ou á ocupación, incluídos os criterios de selección e as condicións de contratación, calquera que sexa o sector de actividade e en todos os niveis da xerarquía profesional, incluída a promoción;
 - b) o acceso a todos os tipos e niveis de orientación profesional, formación profesional, formación profesional superior e reciclaxe profesional, incluída a experiencia laboral práctica;
 - c) as condicións de emprego e de traballo, incluídas as de despedimento e de retribución de conformidade co establecido na Directiva 75/117/CEE;
 - d) a afiliación e a participación nunha organización de traballadores ou empresarios, ou en calquera organización cuxos membros exerzan unha profesión concreta, incluídas as prestacións concedidas por elas.
- 5 Para iso, os Estados membros adoptarán as medidas necesarias para garantir que:
 - a) se derroque calquera disposición legal, regulamentaria ou administrativa contraria ao principio de igualdade de trato;
 - b) se declare ou poida declararse nula ou se modifique calquera disposición contraria ao principio de igualdade de trato que figure en contratos ou convenios colectivos, nos regulamentos internos de empresas ou nos estatutos de profesións independentes e de organizacións sindicais e empresariais.”
- 6 A Lei 3/2007 para a igualdade efectiva de homes e mulleres exprésase en termos moi parecidos, especificando (punto 3) que ambos os tipos son constitutivos de discriminación.
- 7 Lei 39/1999, do 5 de novembro, para promover a conciliación da vida familiar e laboral das persoas traballadoras.
- 8 Algunhas iniciativas articuladas para alcanzar a igualdade no órgano de dirección inclúen medidas de “acción positiva”, como o principio de “presenza equilibrada” recollido na disposición adicional primeira da Lei 3/2007. Este principio garante que as persoas de cada sexo non deben ser inferiores ao 40% nin superiores ao 60%.
- 9 A Lei 39/1999, de conciliación da vida persoal e profesional, ocupouse de incorporar algunhas destas medidas. Non obstante, o ímpeto definitivo chega coa disposición adicional décimo primeira da Lei 3/2007, que modifica o articulado do Estatuto dos traballadores (RDL 1/1995).
- 10 Literalmente, este concepto adoita traducirse por “transversalidade”. O *mainstreaming* de xénero aparece recollido por primeira vez na Unión Europea en 1991 (*III Programa de Acción Comunitaria para a Igualdade de Oportunidades*), pero será formalmente definido na *Plataforma de Acción da IV Conferencia Mundial sobre a Muller* (Pequín, 1995). Posto que todos os gobernos das Nacións Unidas se comprometen a implantala na súa “*policymaking*”, a estratexia “oficialízase”. O Parlamento Europeo adopta oficialmente o concepto (traducido como “transversalidade”) en 1997 na súa resolución A4-0251/97.
- 10 Resulta de particular interese examinar a composición do corpo docente universitario: tan só o 14,4% das cátedras universitarias están ocupadas por mulleres.
- 11 E iso considerando o alumnado do cadro de mando.
- 12 As medidas de acción afirmativa ou a discriminación positiva –ou acción afirmativa– pretenden establecer políticas que dan a un determinado grupo social, étnico, minoritario ou que historicamente sufrise discriminación por causa de inxustizas sociais un trato preferente no acceso ou distribución de certos recursos ou servizos, así como acceso a determinados bens. Pódense clasificar nun intervalo que oscila de “brandas” (selección ou promoción por méritos) a “duras” (cotas, selección preferente) (Kriings, Tschan e Bettex, 2007).

BIBLIOGRAFÍA

- Agars, M. D. (2004): Reconsidering the impact of gender stereotypes on the advancement of women in organizations. *Psychology of Women Quarterly*, 28: 103–111.
- Arfken, D. E., Bellar, S. L., & Helms, M. M. (2004): The ultimate glass ceiling revisited: The presence of women on corporate boards. *Journal of Business Ethics*, 50: 177–186.
- Bass, B. M., & Avolio, B. J. (1994): Shatter the glass ceiling: Women may make better managers. *Human Resource Management*, 33: 549–560.
- Bilimoria & Piderit (2007): Handbook on Women in Business and Management. Edward Elgar Publishing.
- Blum T. C., Fields D. L., & Goodman, J. S. (1994): Organization level determinants of women in management. *Academy of Management Journal*, 37: 241–268.
- Catalyst (2005): Advancing Women on Business: The Catalyst Guide. San Francisco, CA: Jossey Bass.
- Catalyst (2000): *Census of Women Corporate Officers and top Earners*. New York: Catalyst.
- Garcia, D., Horstman Reser, A., Amo, R. B., Redersdiff, S., & Branscombe, N. (In press). Perceivers’ responses to in-group and out-group members who blame a negative outcome on discrimination. *Personality and Social Psychology Bulletin*.
- Haslam, S. A., & Turner, J. C. (1995). Context-dependent variation in social stereotyping 3: Extremism as a self categorical basis for polarized judgement. *European Journal of Social Psychology*, 25: 341–371.
- Hunt, J. G., Boal, K. B., & Dodge, G. E. (1999). The effects of visionary and crisis-responsive charisma on followers: An experimental examination of two kinds of charismatic leadership. *Leadership Quarterly*, 10: 423–448.
- Ibarra, H. (1993). Personal networks of women and minorities in management: A conceptual framework. *Academy of Management Review*, 18: 56–87.
- Instituto de la Mujer (2009). “Mujeres y hombres en España 2009”. Madrid.
- Jacobs, J. A. (1992). Women’s entry into management: Trends in earnings, authority and values among salaried managers. *Administrative Science Quarterly*, 37: 282–301.
- Kanter, R. M. (1977). *Men and Women of the Corporation*. New York: Basic Books.
- Lei orgánica 3/2007 para a igualdade efectiva de mulleres e homes.
- Lei 39/1999 de conciliación da vida laboral e familiar.
- Lyness, K. S., & Thompson, D. E. (1997). Above the glass ceiling? A comparison of matched samples of female and male executives. *Journal of Applied Psychology*, 82: 359–375.
- Maume, D. J. (1999). Glass ceilings and glass escalators: Occupational segregation and race and sex differences in managerial promotions. *Work and Occupations*, 26: 483–509.
- Maume, D. J. (2004). Is the glass ceiling a unique form of inequality? *Work and Occupations*, 31: 250–274.
- Perry, E. L., Davis-Blake, A., & Kulik, C. T. (1994). Explaining gender-based selection decisions: A synthesis of contextual and cognitive approaches. *Academy of Management Review*, (19: 786–820).
- Ryan, M. K., & Haslam, S. A. (2005). The glass cliff: Evidence that women are over-represented in precarious leadership positions. *British Journal of Management*, 16:81–90.
- Stroh, L. K., Brett, J. M., & Reilly, A. H. (1996). Family structure, glass ceiling, and traditional explanations for the differential rate of turnover of female and male managers. *Journal of Vocational Behaviour*, 49: 99–118.
- Tajfel, H., & Turner, J. C. (1979). An integrative theory of intergroup conflict. In W. G. Austin & S. Worchel (Eds.), *The social psychology of intergroup relations*: 33– 47. Monterey, CA: Brooks/Cole.
- Tharenou, P., Latimer, S., & Conroy, D. (1994). How do you make it to the top? An examination of influences on women and men managerial advancement. *Academy of Management Journal*, 37: 899–931.
- UE- Directiva 2002/73/CE.
- UE- Directiva 2004/113/CE.
- Van Knippenberg, D., & Hogg, M. A. (Eds.). (2004). *Leadership and Power: Identity Processes in Groups and Organizations*. London: Sage.

O Valedor do Pobo: consideracións xerais sobre a institución



& *Resumo/Abstract: O artigo 14 do Estatuto de autonomía de Galicia incorporou ao ordenamento da Comunidade a institución do Ombudsman. Este artigo dispón que corresponde á comunidade autónoma galega a creación e organización, mediante lei do seu Parlamento, dun "órgano similar" ao Defensor del Pueblo. A previsión estatutaria foi desenvolvida pola Lei 6/1984, do 5 de xuño, do Valedor do Pobo. A función primordial desta figura é a defensa, no ámbito territorial da comunidade galega, dos dereitos comprendidos no título I da Constitución e velar pola tutela dos dereitos individuais e colectivos emanados do título preliminar do Estatuto de autonomía; para iso poderá supervisar a actividade da Administración da comunidade.*

& *Palabras clave: Valedor do Pobo, Ombudsman autonómico, Defensor del Pueblo, comisionado parlamentario galego.*

I. INTRODUCCIÓN

A Constitución, ao incorporar a figura do *Defensor del Pueblo* ao noso ordenamento (art. 54), non prevé a existencia de institucións similares de ámbito territorial reducido. Non obstante, no proceso constituínte aborouse a posibilidade de incorporar a figura do *Ombudsman* aos ordenamentos autonómicos. A mención expresa destas institucións no artigo 54 da Constitución foi defendida en certas emendas¹, fronte a outras que propuñan que o mesmo *Defensor del Pueblo* actuase no ámbito das comunidades autónomas como comisionado das correspondentes asembleas lexislativas, ás que había de dar conta do labor realizado no ámbito respectivo; o *Defensor del Pueblo* actuaría, así, como comisionado, simultaneamente, das Cortes Xerais e dos parlamentos autonómicos². Ningunha destas emendas prosperou e, finalmente, optouse por obviar toda referencia á cuestión no texto constitucional, deixándose en mans dos estatutos de autonomía a decisión de incorporar a figura do *Ombudsman* a nivel autonómico.

Descartada constitucionalmente a prohibición da existencia dos *Ombudsmen* a nivel rexional, esta figura foi introducida nos estatutos de autonomía vasco, catalán e galego, incluso antes do desenvolvemento constitucional do artigo 54. E esta liña tamén se seguirá, despois de aprobada a Lei orgánica do *Defensor del Pueblo*³, noutros estatutos autonómicos⁴.

Os *Ombudsmen* autonómicos aparecen definidos nas súas respectivas regulacións como comisionados parlamentarios cuxa función é a protección dos dereitos e liberdades públicas dos cidadáns, para o cal poden supervisar a actuación da Administración da comunidade autónoma e dar conta dela mesma ao Parlamento. Esta función de defensa dos dereitos fundamentais abriu-lles aos comisionados autonómicos novos campos de intervención desconectados da función de supervisión da actividade administrativa, como son os de información, promoción normativa e mediación entre cidadáns e Administración. Para o cumprimento dos seus fins están dotados das mesmas prerrogativas e garantías que o *Defensor del Pueblo* e o seu funcionamento é similar ao deste, aínda que existen, como é lóxico, diferenzas en canto ás competencias atribuídas dado o seu carácter territorial.

Defensor del Pueblo e comisionados parlamentarios autonómicos, ben que son órganos de carácter ou natureza distinta, teñen un ámbito competencial común: a Administración autonómica. A competencia do *Defensor del Pueblo* para supervisar a actividade das comunidades autónomas, prevista no artigo 12 da LODP, foi desenvolvida pola Lei 36/1985, do 6 de novembro, que regula as súas relacións coas figuras similares das comunidades autónomas. Con todo, esta lei deixou sen resolver importantes cuestións, e remite a futuros pactos que o *Defensor del Pueblo* e os comisionados autonómicos deberán realizar.

O contacto entre ambas as institucións deberá realizarse sempre respectando a Constitución, a autonomía das comunidades autónomas e, con iso, a súa facultade de autoorganización. As súas relacións non son de xerarquía e subordinación, senón que deben explicarse en virtude do principio da competencia.

Así as cosas, no uso da capacidade de autoorganización que, como competencia exclusiva lle recoñece a Constitución, a comunidade autónoma galega introduciu a figura do *Ombudsman* no seu ordenamento xurídico.

O Valedor do Pobo, malia non contar con ningunha tradición na estrutura administrativa galega, converteuse ao longo dos anos nunha das institucións básicas e máis emblemáticas, aínda que non suficientemente coñecida, de cantas recolle e regula o Estatuto de autonomía de 1981. O lexislador estatutario galego –na máis pura tradición do *Ombudsman* escandinavo– quixo dotar a organización xurídico-política da nacente comunidade autónoma dun mecanismo de protección dos dereitos dos cidadáns galegos e de supervisión dos defectos máis xeneralizados da Administración autonómica.

En definitiva, trátase dunha institución de carácter estritamente xurídico, que complementa, pero non supe, os mecanismos tradicionais de control, en que a *auctoritas*, a capacidade de persuasión será o fundamento último, a razón de ser da institución. Estamos, pois, ante unha institución cun rostro profundamente humano, próxima ao cidadán, cuxa confianza debe gañar sen espertar vas ilusións taumaturxicas ou demagóxicas⁵. Respecto da Administración que supervisa, o Valedor deberá substituír así mesmo a idea inquisitorial negativa pola visión positiva de colaborar nunha converxencia de fins ao servizo do cidadán da comunidade autónoma.

O Valedor do Pobo, lonxe de ser unha institución innecesaria e estéril, froito dun mimetismo inxustificado, ten un espazo propio na Administración democrática e servizal da Comunidade galega⁶.

2. A RECEPCIÓN DO OMBUDSMAN NO ORDENAMENTO GALEGO

O artigo 14 do Estatuto de autonomía de Galicia –situado no capítulo I (“Do Parlamento”) do título I (“Do Poder galego”)– incorpora do seguinte modo a institución do *Ombudsman* ao ordenamento autonómico:

“Corresponde á Comunidade Autónoma a creación e organización mediante lei do seu Parlamento e con respecto á institución do *Defensor del Pueblo* establecida no artigo 54 da Constitución dun órgano similar que, en coordinación con aquela, exerza as funcións a que se refire o mencionado artigo e calquera outra que o Parlamento de Galicia poida encomendarlle”.

A previsión estatutaria foi desenvolvida pola Lei 6/1984, do 5 de xuño, do Valedor do Pobo⁷, cuxo mimetismo coa LODP é case absoluto. Esta lei, que constaba de catro títulos, 37 artigos, unha disposición adicional, unha disposición transitoria e outra derradeira, foi modificada posteriormente pola Lei 3/1994, do 18 de xullo, que engadiu un novo título, o quinto, intitulado “Das relacións co *Defensor del Pueblo* e os Comisionados de Parlamentos ou Asembleas lexislativas autonómicas”, e pola Lei 1/2002, do 26 de marzo, ambas por proposta do Valedor en virtude da facultade que lle concede a disposición derradeira da primeira lei. Ao non existir procedemento destinado a reformar a Lei do Valedor sobre a base da proposta do titular, a tramitación reconduciuse ao previsto para a reforma de materias de desenvolvemento básico do Estatuto de autonomía, recollida no artigo 126.2 do Regulamento da Cámara⁸. A iniciativa lexislativa proveu dos grupos parlamentarios e a Ponencia traballou en atención ao texto proposto pola institución. Esta saída procedemental foi cualificada por Blanco Valdés de “iniciativa política” do Valedor⁹.

Convén recordar, así mesmo, que, aínda que a disposición transitoria da Lei 6/1984, do 5 de xuño, establecía un prazo de seis meses para que a Comisión de Peticións propuxese ao

Pleno da Cámara o candidato ou candidatas a Valedor, o certo é que pasaron seis anos ata que foi elixido o primeiro titular¹⁰.

A disposición adicional da LVP autoriza o seu titular para ditar normas de desenvolvemento de acordo coa Mesa do Parlamento e a Comisión de Peticións¹¹. E así, no ano 1991 o Valedor presentou unha proposta de regulamento de réxime interior á Cámara galega, pero esta non deu a súa conformidade¹². A aprobación do regulamento non chegou ata o ano 1997. Ata esa data existían unhas Normas básicas de xestión económica aprobadas pola Mesa do Parlamento o 3 de xullo de 1990.

Algún autor chegou a cualificar a fórmula recollida na disposición adicional da Lei do Valedor de “pintoresca”, ao ter que sumarse conxunta e necesariamente as vontades de órganos de tan distinta natureza como o comisionado, a Mesa –representante colexiado do Parlamento– e unha comisión parlamentaria¹³. Ao noso modo de ver, a facultade de aprobar o regulamento interno debería recaer unicamente no Valedor, sen o concurso de ningún outro órgano, por ser el quen mellor coñece as necesidades da institución¹⁴.

3. NATUREZA XURÍDICA

A teor da normativa xurídica específica á que fixemos referencia no apartado anterior, e en virtude do que dispón a LODP e a Lei orgánica 36/1985, do 6 de novembro, que regula as relacións entre o *Defensor del Pueblo* e os comisionados autonómicos, da interpretación que o propio comisionado faga da súa lei e da praxe cotiá é posible delimitar a natureza xurídica do Valedor. Catro son, ao noso xuízo, as notas que caracterizan esta figura:

- a. É un alto comisionado do Parlamento de Galicia.
- b. É un órgano autónomo e independente.
- c. É un órgano unipersoal.
- d. É un órgano autonómico e coordinado co *Defensor del Pueblo*.

3.1. Alto comisionado do Parlamento de Galicia

O artigo 1.º da súa lei reguladora define o Valedor como “alto comisionado do Parlamento de Galicia”. A denominación de “alto” pode e debe entenderse como órgano preferente e especial na función encomendada polo Lexislativo: a defensa dos dereitos fundamentais e as liberdades públicas recoñecidas na Constitución (art. 1.1 LVP¹⁵) e a tutela dos dereitos individuais e colectivos emanados do Estatuto de autonomía (art. 1.2 LVP).

O artigo 4.º da mesma lei establece que será a Comisión de Peticións do Parlamento de Galicia a encargada das relacións entre o Valedor e a Cámara autonómica, informando ao Pleno en cantas ocasións sexa preciso e, ao propio tempo, indicando que o Valedor debe dirixirse, ordinariamente, ao Parlamento a través do presidente deste.

3.2. Órgano autónomo e independente

O Valedor do Pobo configúrase sobre a base do principio de autonomía funcional e de independencia fronte á Administración que debe supervisar. De acordo con esta interpretación, recoñéceselle a facultade de iniciar de oficio as súas actuacións de supervisión e investigación da actividade administrativa (art. 13.1 LVP). O seu grao de autonomía pode ser considerado a través da facultade que ten o Valedor para ditar as normas regulamentarias precisas para o desenvolvemento da súa lei reguladora, de acordo, iso si, coa Mesa do

Parlamento e a Comisión de Peticións (disposición adicional LVP). Pola súa vez, a amplísima maioría parlamentaria que se precisa para a súa designación, as tres quintas partes dos membros da Cámara (art. 2.3 LVP), supón o apoio de máis dun grupo parlamentario. A non coincidencia co período de legislatura ordinario (art. 2.1 LVP) e as especiais dificultades para a súa destitución (art. 5.3 LVP), evidencian, aínda máis se cabe, o seu carácter independente. Todo isto vén reforzado por unha serie de incompatibilidades, prerrogativas e garantías ás que faremos mención noutro lugar do presente traballo.

Por outro lado, o artigo 6.1 da Lei do Valedor, en sintonía co mesmo artigo da LODP, precisa que o Valedor “non estará suxeito a mandato imperativo ningún”, que “non recibirá instrucións de ningunha autoridade” e que “desempeña as súas funcións con autonomía e segundo o seu criterio”.

Cómpre recordar, finalmente, que o Valedor do Pobo nomea os vicevaledores e designa libremente os seus asesores e funcionarios propios (arts. 8, 9, 10 e 11 LVP).

Non obstante, a autonomía da institución vese un tanto ensombrecida polo feito de que a súa dotación económica constituía unha partida do Orzamento do Parlamento (art. 12 LVP) e non dos orzamentos anuais da comunidade autónoma, como así ocorre, por exemplo, co Consello de Contas.

3.3. Órgano unipersoal

O ordenamento galego, seguindo o modelo do *Defensor del Pueblo*, configurou o Valedor do Pobo como un órgano unipersoal. Isto “permite dar unha maior coherencia á institución e trasladar a ela toda a autoridade e o prestixio de quen sexa o seu titular; ademais de, por outra parte, permitir un máis fácil control parlamentario dela”¹⁶.

Obviamente, isto non quere dicir que o Valedor deba asumir el só a enorme cantidade de traballo que unha institución coma esta implica. Así, o titular estará auxiliado por un máximo de tres vicevaledores e diversos asesores para un mellor cumprimento das súas funcións (art. 8 e 10.2 LVP).

3.4. Órgano autonómico e coordinado co Defensor del Pueblo

Da lectura do artigo 14 do Estatuto autonómico e do artigo 6.1 da LVP podemos deducir o seguinte: a autonomía de que goza o Valedor no desempeño das súas funcións non o exime da obriga de estar forzosamente coordinado co *Defensor del Pueblo* estatal. Pola súa parte, o artigo 12 da LODP refírese aos principios de coordinación e cooperación que deben presidir as relacións entre ambas as institucións, sinalando que o *Defensor del Pueblo* poderá, en todo caso, de oficio ou por instancia de parte, supervisar por si mesmo a actividade das comunidades autónomas. A xustificación última deste precepto non pode ser outra que a eficacia xeral e igual dos dereitos recoñecidos no texto constitucional en todas e cada unha das partes do territorio español (arts.14, 138.2, 139.1 e 149.1.1.ª). O Regulamento do *Defensor del Pueblo* incide no seu artigo 24.1 na necesidade de coordinación ao establecer que esta institución “exercerá a alta coordinación entre as súas propias competencias e as atribuídas aos órganos similares que poidan constituírse nas comunidades autónomas, sen prexuízo da autonomía que lles corresponde na fiscalización da actividade das respectivas administracións autonómicas”.

A necesidade de coordinación establécese, precisamente, respecto daquelas materias asumidas polos estatutos de autonomía, xa que se prescribe no artigo 24.3 do Regulamento do

Defensor del Pueblo que este non poderá delegar nos órganos similares das comunidades autónomas a competencia que lle foi atribuída polo artigo 54 da Constitución, para a defensa dos dereitos comprendidos no seu título I. De aí que a Lei estatal 36/1985 trate de buscar un equilibrio entre o *Defensor del Pueblo* e as súas figuras homólogas a través de pactos, acordos ou convenios. Neste aspecto, esta lei é positiva porque suscitou de novo a cuestión en termos de colaboración convencional, rectificando a pretensión contida no artigo 24.1 do Regulamento de organización e funcionamento do *Defensor del Pueblo*; porén, non resolveu os problemas derivados da concorrencia competencial imposta pola LODP nun sentido que permita o recoñecemento dun espazo aos comisionados autonómicos, superando a desconfianza con que se contempla a existencia destas figuras¹⁷.

O Valedor do Pobo e o *Defensor del Pueblo* non subscribiron ata a data ningún convenio de colaboración con carácter xeral. Non obstante, as relacións entre as dúas institucións foron correctas e houbo estreita colaboración por ambas as partes, realizándose acordos de carácter puntual.

4. ESTATUTO XURÍDICO

O título I da LVP é practicamente unha transcripción literal das disposicións da LODP reguladoras do estatuto persoal do *Ombudsman* estatal, en coincidencia coas demais leis reguladoras dos comisionados autonómicos. En consecuencia, non pode falarse de orixinalidade neste coma en case ningún outro aspecto da regulación.

4.1. Elección, nomeamento e toma de posesión

Os requisitos de elixibilidade para poder ser candidato a Valedor do Pobo son tres: ter a condición política de galego, estar en pleno gozo dos dereitos civís e políticos e coñecer os dous idiomas cooficiais da Comunidade (art. 3.1 LVP), sendo esta última exigencia un aspecto singular no Dereito comparado. Non se exige, no entanto, ningunha idade específica, nin máxima nin mínima. Tampouco se lle require ao candidato ter coñecementos xurídicos, o que levou algún autor a considerar que o lexislador nestes casos pensaba máis nunha figura con prestixio social que nun titular con especiais méritos profesionais¹⁸. Desde o noso punto de vista cremos, non obstante, que sería conveniente incluír na normativa vixente a necesidade de que o titular da institución posúa certa formación xurídica, sen que isto teña que identificarse forzosamente con cualificacións profesionais concretas, nin moito menos coa exigencia de anos de antigüidade nunha profesión¹⁹.

O procedemento para a elección iníciase coa proposta do candidato ou candidatos ao Pleno do Parlamento por parte da Comisión de Peticións (art. 2.2 LVP)²⁰. Será designado Valedor quen obteña o voto favorable das tres quintas partes dos membros da Cámara; de non se alcanzar este resultado, no prazo máximo dun mes a Comisión de Peticións formulará novas e sucesivas propostas ata que algún dos candidatos obteña a maioría sinalada (arts.2.3 e 2.4 LVP).

Este complexo sistema de selección ten como finalidade conseguir o maior apoio ou legitimación sobre a persoa que vaia desempeñar tan importante función.

Unha vez elixido, o Valedor prestará xuramento ou promesa ante a Mesa da Cámara e tomará posesión do seu cargo nos quince días seguintes. O presidente do Parlamento acre-

ditará coa súa sinatura o nomeamento do Valedor, que se publicará no *Diario Oficial de Galicia* (arts. 3.2 e 3.3 LVP). O feito de que sexa asinado soamente polo presidente da Cámara é un indicativo máis do carácter independente da institución, dado que non intervén nisto o presidente da Comunidade.

4.2. Duración do mandato e cesamento

A designación do Valedor realízase por un período de cinco anos (art. 2.1 LVP). Evítase así a súa coincidencia no tempo coa lexislatura parlamentaria, que é de catro anos, desvinculándose da maioría que o nomeou. Non hai previsións respecto á posibilidade de presentarse á reelección, polo que debe permitirse sen ningunha restrición.

O Valedor cesará por algunha das causas enumeradas no número 1 do artigo 5.º da lei: a) por renuncia; b) por expiración do prazo do seu nomeamento²¹; c) por morte ou incapacidade; d) por notorio incumprimento das obrigas e deberes do cargo²²; e) por ter sido condenado, mediante sentenza firme, por delito doloso.

Esta enumeración ten, ao noso modo de ver, carácter taxativo, xa que a redacción empregada polo citado precepto parece excluír outra causa de cesamento. Con todo, entendemos que se deberían incluír tamén aquelas causas que comportan a perda dos requisitos previamente exixidos para ser titular, isto é, o pleno gozo dos dereitos civís e políticos e incorrer nalgunha causa de incompatibilidade sobrevida.

Desde o punto de vista procedemental, o cesamento do comisionado galego recibe un tratamento diferenciado: nos supostos de morte, renuncia ou expiración do prazo do mandato será o presidente do Parlamento quen declare a vacante; nos demais casos requírese o pronunciamento favorable das tres quintas partes dos membros da Cámara, mediante debate e dándolle audiencia previamente ao interesado (art. 5.2 LVP).

4.3. Incompatibilidades, prerrogativas e garantías

A independencia do Valedor, esencial para o cumprimento da súa misión, inténtase garantir mediante un ríxido sistema de incompatibilidades, que alcanza practicamente todas as actividades distintas do seu cargo. Neste sentido, as causas de incompatibilidade previstas no artigo 7.1 da súa lei reguladora van dirixidas, por unha parte, a distanciar o titular de calquera militancia política e, ao mesmo tempo, a afastalo da Administración supervisada. Así, a condición de Valedor declárase incompatible con todo mandato representativo, cargo político ou actividade de propaganda política; coa permanencia en servizo activo de calquera Administración pública; coa condición de membro de partido político, sindicato, asociación ou fundación, ou co emprego ao servizo destes; co exercicio das carreiras xudicial e fiscal ou de calquera actividade profesional, xudicial, mercantil ou laboral.

Cabería, non obstante, apuntar unha posibilidade non recollida en ningunha das leis reguladoras dos comisionados autonómicos que afianzaría máis, se cabe, a neutralidade destas figuras. Sería esta a ampliación temporal de certas incompatibilidades aos anos posteriores á conclusión do mandato²³.

As prerrogativas do Valedor, máis que privilexios subxectivos, son unha condición obxectiva do cargo, cuxa finalidade é asegurar a máxima independencia e liberdade na súa actuación. A lei galega non regulou este importante aspecto da figura e remite neste punto á "lexislación vixente" (art. 6.2 LVP). Esta situación de precariedade resolverase, finalmente,

coa Lei 36/1985, do 6 de novembro, pola que se regulan as relacións entre o *Defensor del Pueblo* e as figuras similares das comunidades autónomas, cuxo artigo 1.º concede aos comisionados autonómicos a práctica totalidade das prerrogativas e garantías propias do Defensor estatal. Así pois, o Valedor goza das prerrogativas de inviolabilidade e inmunidade, cuxa extensión se equipara á prevista estatutariamente para os membros do Parlamento de Galicia, e aforamento especial, que se estende referido ao Tribunal Superior de Xustiza de Galicia. Estas prerrogativas son tamén aplicables aos vicevaledores no exercicio das súas funcións (art. 1.3 Lei 36/1985). A súa actividade –e, polo tanto, as súas prerrogativas– non se interrompen nos estados de excepción ou sitio (art. 15.2 LVP e 1.4 Lei 36/1985).

Ao xa o dito, hai que engadir que a Lei estatal 36/1985 estende ao Valedor as seguintes garantías contidas na LODP: a) obriga de auxilio de todos os poderes públicos [art. 19 LODP e 1.2. a) Lei 36/21985]; b) inviolabilidade da correspondencia que se lle remita desde centros de detención, internamento e custodia, e prohibición de escoita ou interferencia das comunicacións que manteña [art. 16 LODP e 1.2.a) Lei 36/1985]; c) lexitimación para exercer a acción de responsabilidade contra autoridades, funcionarios e axentes civís ou da orde gubernativa ou administrativa, incluso local, sen que sexa necesaria en ningún caso a previa reclamación por escrito [art. 26 LODP e 1.2.a) Lei 36/1985]²⁴; d) atribución de medidas no caso de entorpecemento ou resistencia á actuación investigadora do *Defensor del Pueblo* –e, polo tanto, agora ao Valedor do Pobo– por un funcionario, acción que se chega a cualificar de delito de desobediencia [art. 24 LODP e 1.2. a) Lei 36/1985]; e) información periódica por parte do fiscal xeral do Estado ao *Defensor del Pueblo* cando este notificase feitos presumiblemente delituosos; relación que agora haberá que entender entre o Valedor do Pobo e o fiscal xefe do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia [art. 25.2 LODP e 1.2 b) Lei 36/1985].

5. MEDIOS PERSOAIS E MATERIAIS

A continuación centraremos a nosa atención no conxunto de medios persoais e materiais que compoñen a infraestrutura necesaria para que a institución, sen romper, en sentido estrito, o seu carácter unipersoal, poida cumprir eficazmente os seus obxectivos.

5.1. Medios persoais

a) *Os vicevaledores*

O cargo de vicevaledor está previsto no artigo 8 da Lei do Valedor e a súa existencia configúrase como obrigatoria (“o Valedor do Pobo estará auxiliado por ata un máximo de tres vicevaledores”). A recente modificación da lei do ano 2002²⁵ aumentou de dous a tres o número de vicevaledores²⁶ para permitir, pese ao silencio da exposición de motivos da reforma, a representación na institución das principais forzas políticas presentes no Parlamento²⁷. Así as cousas, a nosa lei autonómica parece inclinarse máis pola configuración dos vicevaledores como cargos políticos que como órganos de confianza do comisionado. A distinta procedencia ideolóxica dos vicevaledores pode, ao cabo, propiciar unha falta de sintonía entre algúns destes e o Valedor, o que, sen dúbida, contribuirá ao descrédito da institución.

Aos vicevaledores recoñéceselles a capacidade para substituír o titular no exercicio das súas funcións (art. 8 LVP) e, incluso, para actuar por delegación daquel (art. 8.2 ROFVP²⁸). O seu nomeamento corresponde ao Valedor por proposta da Comisión de Peticións (art. 9.1

LVP). Esta fórmula difire do método de elección recollido no resto das leis autonómicas, cuxos adxuntos son propostos e nomeados polo titular, coa conformidade previa do Parlamento. De novo temos que incidir no problema da politización en que pode incorrer a institución galega ao impor a Cámara as persoas que deben desempeñar o cargo de vicevaledores.

O seu estatuto xurídico é moi similar ao do propio Valedor. De acordo co parágrafo terceiro do artigo 9.º da LVP, os vicevaledores están sometidos ao mesmo réxime de incompatibilidades e gozan, ademais, das mesmas prerrogativas e garantías que se recoñecen ao titular da institución.

O Regulamento da institución asigna aos vicevaledores as funcións de dirixir a tramitación de expedientes e propor ao Valedor a resolución a adoptar; colaborar co Valedor nas relacións co Parlamento e a súa Comisión de Peticións, así como na coordinación das actuacións co *Defensor del Pueblo* e os órganos similares doutras comunidades; preparar e propor ao titular o informe anual e os informes extraordinarios (art. 8.1).

b) A Oficina do Valedor do Pobo

A Oficina do Valedor do Pobo²⁹, baixo a dependencia deste, en colaboración cos vicevaledores, estará integrada, pola súa vez, polos asesores, a Xunta de Coordinación e Réxime Interior e o conxunto do persoal ao servizo da institución. Esta estrutura administrativa non foi regulada pola Lei do Valedor, senón que a súa previsión corresponde ao Regulamento de organización e funcionamento de 1997.

Os asesores son libremente nomeados e separados polo Valedor e, como o seu nome indica, a súa misión é principalmente a de prestar ao Valedor e aos vicevaledores a “cooperación necesaria para o cumprimento das súas funcións” (art. 20 ROFVP). O máis frecuente é que este asesoramento sexa de carácter técnico-xurídico e que, por esta razón, os asesores proveñan do campo do Dereito, aínda que non de forma exclusiva.

O número e especialidade dos asesores é libre, e está só en función das necesidades e da capacidade orzamentaria da institución (art. 20.2 ROFVP). Na actualidade a institución conta con sete asesores, dos cales un exerce o cargo de secretario xeral³⁰. O seu réxime de incompatibilidades é moi ríxido, pois impídeselles o exercicio de todo mandato representativo, cargo público, funcións directivas nun partido político, sindicato, asociación ou fundación, así como o exercicio de calquera outra actividade profesional, liberal, mercantil ou laboral. O cargo só poderá ser compatible, de ser o caso, coa docencia tras a expresa autorización do Valedor (art. 20.3 ROFVP).

Á fronte da Asesoría Xurídica sitúase un asesor-secretario xeral que será designado libremente polo Valedor (art. 19.1 ROFVP).

Con respecto aos demais órganos, quizais o máis importante de todos eles o sexa a Xunta de Coordinación e Réxime Interior, órgano colexiado integrado polo propio Valedor, que o preside, e os vicevaledores. Asisten a ela, con voz pero sen voto, o asesor-secretario xeral e os asesores, actuando aquel como secretario (art. 11.2 ROFVP).

Pola súa parte, o Servizo de Administración e Persoal está destinado á prestación do “soporte administrativo” para o cumprimento dos obxectivos da institución, así como á tramitación dos asuntos derivados da xestión económico-administrativa desta (art. 23.1 ROFVP).

O conxunto do persoal ao servizo do Valedor ten a consideración formal de persoal ao servizo do Parlamento de Galicia; dependerá orgánica, funcional e disciplinariamente do Valedor e rexerese polas súas normas de réxime interior e, con carácter supletorio, polo estatuto de persoal ao servizo da Cámara (art. 10.1 LVP³¹ e 18.1 ROFVP). Este persoal divídese en dous grandes grupos, o de confianza e o funcionario. O persoal de confianza ou eventual é nomeado e separado libremente polo Valedor e o seu cesamento prodúcese de forma automática en cada cambio de titular. O persoal funcionario é seleccionado mediante os procedementos establecidos na normativa da función pública.

5.2. Medios materiais

A dotación económica para o funcionamento da institución intégrase na sección orzamentaria do Parlamento de Galicia (arts. 12.1 LVP³² e 27.1 ROFVP). A elaboración do anteproxecto de orzamento corresponde ao Valedor, quen o remite á Mesa da Cámara para a aprobación, de ser o caso. Unha vez aprobado por esta, o orzamento do Valedor intégrase no orzamento do Parlamento de Galicia. Nótese, por tanto, que a estrutura do orzamento do comisionado debe acomodarse á do orzamento do Parlamento de Galicia e o mesmo sucede co réxime de contabilidade e intervención.

Así as cousas, cremos que nun futuro sería aconsellable formular certas alternativas ao sistema vixente co fin de reforzar a limitada autonomía económica da institución, cuxa suficiencia orzamentaria é fundamental para o bo funcionamento e a imaxe dela. Esas alternativas terían que partir do recoñecemento á institución de autonomía orzamentaria con respecto ao Parlamento.

6. FUNCÍONS

A función primordial do Valedor do Pobo é a defensa, dentro do ámbito territorial galego, dos dereitos e liberdades públicas recoñecidas na Constitución³⁴, e tutelar os dereitos individuais e colectivos emanados do Estatuto de autonomía³⁵; para cumprir coa súa misión poderá supervisar a actividade da Administración da Comunidade (art. 1 LVP). Pola súa parte, os informes do Valedor fan referencia constante á defensa dos dereitos e liberdades. Así, o titular concibe a institución como “garantía dos dereitos fundamentais nas actividades das distintas Administracións”³⁶. Para iso propón que os informes, tanto ordinarios como extraordinarios, “sexan ocasión e instrumento para afondar no estado en que se atopen na nosa comunidade autónoma os dereitos e as liberdades fundamentais”³⁷. Pero non só iso, o Valedor incluso intentou conectar as disfuncionalidades que investiga con dereitos recoñecidos constitucionalmente, xustificando a súa intervención en asuntos de carácter humanitario baseándose na función da defensa deses dereitos³⁸.

A simple vista, a descrición da misión principal do Valedor realízase en termos similares ao disposto nos artigos 54 do texto constitucional e 1.º da LODP, supeditando a función de supervisión á protección de dereitos³⁹. Pero, así mesmo, a Lei reguladora do comisionado galego recolle un precepto similar ao artigo 9.1 da LODP, onde a función supervisora adquire entidade propia, situándose en plano de igualdade coa defensa. Trátase do artigo 16.1, redactado conforme a Lei 3/1994, onde se sinala que o Valedor “poderá supervisar a actividade da Administración da comunidade autónoma galega para garantir o respecto dos derei-

tos comprendidos no título I da Constitución e o seu sometemento pleno á lei e ao dereito⁴⁰. Agora ben, o Valedor controla así mesmo a Administración sen que exista vulneración directa de dereitos, a través da alusión ao artigo 103.1 da carta magna. Así o recoñece ao describirse como protector dos dereitos fundamentais no título I da Constitución en canto puidesen resultar lesionados por actuacións dalgún órgano da Administración pública ou esta non actuase de forma congruente cos principios de legalidade e eficacia que consagra o artigo 103.1 do texto constitucional⁴¹.

Para cumprir coa misión principal asignada no artigo inicial da súa lei reguladora o Valedor poderá supervisar a Administración pública galega, exercendo para iso as seguintes funcións:

6.1. Función investigadora

O Valedor do Pobo supervisará os actos e resolucións da Administración pública da comunidade autónoma e os seus axentes [art. 13.1.a)]. Ademais, pode investigar os comportamentos tanto das autoridades como dos funcionarios. Para a efectividade no exercicio desta función debe terse en conta o deber de colaboración que pesa sobre os poderes públicos de Galicia, que están obrigados a prestar auxilio e cooperación ao comisionado nas súas actuacións e investigacións (art. 26.1 LVP). No caso de que falte esta colaboración, a lei recoñécelle ao Valedor unha serie de facultades como son a comunicación pública inmediata daquelas actuacións que poidan considerarse hostís ou entorpecedoras para a actuación do comisionado, e a mención concreta deste extremo no informe anual ou especial ante o Parlamento (art. 27). Convén, no entanto, insistir en que o Valedor non posúe poderes de coacción; todas as súas actuacións están cimentadas na súa *auctoritas*, no seu poder de persuasión. Nin que dicir ten que se os medios de persuasión de que dispón se aproveitan con racionalidade e autoridade son máis que suficientes para exercer con efectividade a súa función.

6.2. Función mediadora ou de conciliación

Unha das notas distintivas do *Ombudsman* é precisamente a de ser un mediador entre cidadán-poderes públicos e Administración-Parlamento, é dicir, ser unha institución que propicia o achegamento entre estes niveis⁴². Nunha Administración despersonalizada e de excesivos formalismos como a actual, a función do *Ombudsman* seméllanos moi adecuada para a resolución de controversias entre Administración e administrado dado o carácter de autoridade imparcial de que está revestida a propia figura. Como puxo de relevo Owen, a mediación está indicada para a resolución de conflitos que afecten a gran escala ao interese público e resulta de gran utilidade cando se atopan implicadas varias autoridades administrativas⁴³. En especial, considérase que esta vía podería ser moi adecuada en procedementos administrativos complexos con implicación de múltiples intereses (medio ambiente, obras públicas, urbanismo, etc.). O comisionado autonómico pode, pois, aproveitar o seu prestixio, a súa imparcialidade e o seu coñecemento da realidade social, así como a informalidade da súa actuación, para achegar as posturas das partes enfrontadas ou facilitar o diálogo.

Parejo Alfonso considera, non obstante, que esta mediación concedida aos comisionados autonómicos debe ser utilizada “con toda prudencia” e só nos supostos en que a Administración “exerce unha competencia discrecional (en calquera das variantes da discrecionalidade) ou dotada dunha certa marxe de apreciación e producirse co acordo da Administración interesada, alcanzando unicamente á formulación dunha proposta de resolución⁴⁴”.

Con ser importante, esta función mediadora non aparece na Lei reguladora do Valedor e si, en cambio, no artigo 16 do seu regulamento. A teor desta disposición, o comisionado galego “poderá propor, no marco da lexislación vixente, ao departamento, organismo ou entidade afectados fórmulas de mediación ou de acordo que faciliten unha resolución positiva e rápida das queixas”⁴⁵.

6.3. Función informadora

En desenvolvemento da función de defender os dereitos do título I da Constitución, a maior parte dos comisionados autonómicos teñen realizado un intenso labor de difusión deles, dirixido tanto aos cidadáns como aos poderes públicos. Neste sentido podería dicirse que esta función é consubstancial á propia institución e que se manifesta en momentos moi diversos da actuación do Valedor.

6.4. Función promotora de modificacións legais

Baixo esta rúbrica englobamos tanto a función de propiciar modificacións na normativa vixente como a de promover que se cubran baleiros lexislativos. Esta función, nas súas dúas variantes, aparece recollida nos artigos 29.1⁴⁶ e 30⁴⁷ da Lei do Valedor. Co primeiro dos preceptos o que se trata é de modificar algún aspecto que integre elementos discrecionales nos actos administrativos, toda vez que os aspectos regrados non se atopan no ámbito dispositivo das administracións públicas, ao estaren delimitadas taxativamente na lei. Pola súa vez, a medida recollida no artigo 30 ten entre os seus obxectivos “conseguir a coordinación entre distintos sectores do ordenamento; a prevención de futuras disfuncións na aplicación de normas; a adecuación da lexislación ás novas necesidades; ou a promoción de certos campos normativos en materia de protección de dereitos ou en temas relativos ao funcionamento da Administración”⁴⁸.

En contraste tamén cos seus homólogos autonómicos, o Valedor do Pobo non fixo practicamente uso desta medida de promover modificacións no ordenamento xurídico, polo que ten recibido críticas desde o Parlamento⁴⁹. Escaso tamén, por non dicir nulo, foi o uso da súa facultade de suxerir ou recomendar a modificación dos criterios utilizados á hora de ditar os actos administrativos⁵⁰.

7. ÁMBITO COMPETENCIAL

De acordo cos artigos 1 e 13 da súa lei reguladora, no exercicio da súa función protectora dos dereitos e liberdades públicas, o Valedor poderá supervisar a actividade da Administración da comunidade autónoma e dos seus axentes, a Administración local, incluídos os seus organismos autónomos⁵¹, os servizos xestionados por persoas físicas ou xurídicas mediante concesión administrativa e as materias que sexan obxecto de transferencia ou delegación polo Estado. É dicir, practicamente a totalidade do sector público da Comunidade Autónoma.

As facultades do comisionado esténdense tamén á actividade dos conselleiros e de calquera autoridade administrativa, funcionarios e axentes que actúen ao servizo da Administración da comunidade autónoma e dos seus entes ou empresas dependentes (art. 13.2 LVP).

A competencia do Valedor para supervisar a actividade da Administración autonómica ten carácter xeral, calquera que sexa a forma que adopte. Pero esta competencia non é exclusiva do comisionado galego. O feito de que o *Defensor del Pueblo* poida “supervisar por si mesmo”

a actividade das comunidades autónomas (art. 12.1 LODP) fai que a competencia do Valedor teña carácter concorrente coa recoñecida, en todo caso, polo *Defensor del Pueblo*. Polo tanto, no ámbito da actividade da Comunidade galega, como na do resto das comunidades autónomas que contén un comisionado parlamentario, pódese producir duplicidade de supervisión por parte do Valedor e do Defensor estatal⁵². Neste sentido, Pérez Calvo resaltou a “incoherencia” que supón o recoñecemento ao *Defensor del Pueblo* de competencia para supervisar a Administración dunha comunidade autónoma, dando conta da dita actuación a un órgano parlamentario ao que non está vinculado⁵³. Esta interpretación doutrinal foi cualificada por Embid Irujo de “artificial” e “irreal” ao entender que a competencia xeral do *Defensor del Pueblo* sobre todas as administracións é unha opción xeral imposta pola Constitución⁵⁴.

Non hai que esquecer, porén, que por imperativo do artigo 12.2 da LODP os comisionados autonómicos deberán coordinar as súas funcións coas do *Defensor del Pueblo*, e este poderá solicitar a súa cooperación. Do mesmo modo, os comisionados poden reclamar a cooperación do Defensor estatal, ben que a cooperación, neste caso, unicamente pode consistir no auxilio e posta á disposición de medios.

Por outro lado, a Lei do Valedor do Pobo ampliou o control das institucións a persoas ou entidades afectas a un servizo público, rompendo desta forma a vinculación exclusiva ao concepto de Administración. Así, a dita lei admite implicitamente este control cando menciona as visitas do Valedor, os vicevaledores ou persoa en que delegue a entes afectos a un servizo público (art. 23) ou cando habilitan a institución para dirixir resolucións ás autoridades administrativas co obxecto de que exerzan as súas potestades de inspección e sanción contra particulares que presten servizos públicos en virtude de acto habilitante (art. 31).

A interpretación dada polo Valedor e o resto dos seus homónimos autonómicos ao concepto Administración e servizo público seguiu, ata certo punto, a “liña expansiva marcada pola doutrina”⁵⁵. Así, o Valedor ten intervido no control dos colexios profesionais, a radio e a televisión pública, os entes concesionarios, as universidades e, en xeral, todos os entes sometidos á Administración, e incluso empresas puramente privadas como as de traballo temporal. En definitiva, a actuación do Valedor, no que concirne á Administración autonómica e aos distintos entes a ela adscritos, foise configurando, pouco a pouco, e á vista está nos informes anuais publicados ata agora, como un control case universal da actuación desta Administración por razóns de legalidade e eficacia.

Nin o Valedor nin os Defensores estatais ou autonómicos teñen competencias para estudar as queixas en relación co funcionamento da Administración de Xustiza. Cando a institución reciba este tipo de queixas debe dirixirse ao Ministerio Fiscal ou ao Consello Xeral do Poder Xudicial, sen prexuízo da súa inclusión no informe anual ao Parlamento (art. 17 LVP). Na práctica, non obstante, o Valedor tense relacionado cos membros do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, o que, sen dúbida, axiliza a tramitación das reclamacións nesta materia.

8. PROCEDIMENTO

8.1. Iniciación

A investigación pode ser iniciada polo Valedor de oficio ou por instancia de parte (art. 13 LVP), sen que exista diferenza ningunha na tramitación procedemental de ambas as iniciativas. A capacidade para actuar de oficio dá á institución unha gran autonomía e permite que esta poida investigar calquera ámbito ou aspecto da actividade administrativa sen necesida-

de de que sexa presentada por parte do particular unha denuncia previa. Ao mesmo tempo, calquera información aparecida nos medios de comunicación, calquera queixa que non reúna os requisitos de procedibilidade, o malestar dun sector da poboación ou a simple observación da realidade, convértense en causas de iniciación dunha investigación⁵⁶. As actuacións de oficio poderán iniciarse sen limitación de prazo.

A petición de intervención que formula un particular ou un colectivo pode ser considerada como a forma ordinaria de iniciación do procedemento da institución. A lexitimación para acudir ao Valedor é moi ampla. Pode dirixirse a el toda persoa física ou xurídica que invoque un interese lexítimo, os deputados, as comisións relacionadas coa defensa dos dereitos e liberdades públicas e a Comisión de Peticións do Parlamento de Galicia (art. 14.2 LVP). Sendo unha das características máis sobresaíntes dos *Ombudsmen* a da inmediatez, a sumariedade e a informalidade no procedemento non constitúen impedimento para acceder ao Valedor a nacionalidade, a residencia, a minoría de idade, a situación de sometemento, a incapacidade ou tutela, a privación de liberdade ou a suxeición ou dependencia dunha Administración ou un poder público. Soamente lles está vedada a presentación de queixas ao Valedor ás autoridades administrativas no ámbito das súas competencias (art. 14 LVP).

Sorprende, no entanto, que a Lei do Valedor obrigue o cidadán que reclama ante el a ter un interese lexítimo no asunto que promove⁵⁷. Sen dúbida, unha interpretación rigorosa do interese lexítimo como requisito para acceder á institución limitaría moi seriamente a potencialidade das súas funcións. A maioría dos autores que se teñen ocupado da lexitimación para acudir aos diferentes comisionados parlamentarios entenden que o “interese lexítimo” debería interpretarse “dunha maneira xenerosa e flexible e só ante unha patente tendencia ao abuso debería terse en conta para a súa apreciación a dimensión que del predicen tanto as leis como a xurisprudencia”⁵⁸. E así, López Basaguren e Maestro Buelga coidan que o interese lexítimo “debe interpretarse como insatisfacción xurídica coa actuación administrativa e non como afectación a un interese directo ou a un interese persoal directo ou inmediato”⁵⁹.

Os requisitos formais que deben reunir as queixas son mínimos. Unicamente se exige a inclusión dos datos persoais e que o escrito sexa razoado e asinado (art. 18 LVP)⁶⁰. A súa presentación pódese realizar en calquera dos idiomas cooficiais da Comunidade (art. 17.1 ROFVP). A tramitación e o conxunto de actuacións do Valedor son gratuítas (art. 18.3 LVP), non sendo necesaria a asistencia de letrado nin procurador (art. 18.5 LVP). A presentación das queixas só poderá realizarse dentro do prazo máximo dun ano desde que o afectado tivo coñecemento da conduta ou dos feitos que foren susceptibles de motivar aquelas (art. 18.3 LVP).

As queixas, unha vez rexistradas, serán obxecto dunha valoración encargada de resolver sobre a súa admisibilidade. Xeralmente, os comisionados autonómicos agrupan as queixas relativas a unha mesma materia para proceder á súa tramitación conxunta. A excepción a esta tónica constitúea o Valedor do Pobo, que utiliza a técnica denominada “queixa relacionada”, que consiste en sinalar durante a tramitación do expediente que existe outro de similar contido. Non obstante, nos seus últimos informes anuais denótase unha tendencia a superar esta limitada intervención⁶¹.

A decisión de rexeitar unha queixa darase cando sexa anónima e cando se advirta mala fe, carencia de fundamento, inexistencia de pretensión ou posibilidade de irrogar prexuízo ao dereito lexítimo de terceira persoa (art. 21 LVP). Á parte destas causas previstas na Lei do

Valedor, este rexeitou sistematicamente aquelas queixas en que a priori non se aprecia ningunha irregularidade na actuación administrativa. Tamén o fixo coas queixas en que o cidadán non se dirixiu con anterioridade á Administración expondo a súa desconformidade coa actuación administrativa. O Valedor tampouco entrará a coñecer daquelas queixas sobre as cales estea pendente resolución xudicial, suspendendo a súa actuación cando, iniciada esta, se producise un recurso xurisdiccional sobre a materia obxecto de queixa (art. 20 LVP).

Ao presentar unha queixa, o cidadán recibe unha comunicación da institución na que consta que a queixa foi admitida a trámite ou foi rexeitada. En todo caso, a admisión a trámite dunha queixa non interrompe os prazos que estean previstos para o exercicio das accións que sexan pertinentes, nin a execución da resolución ou do acto afectado (art. 13.2 ROFVP).

As queixas declaradas non admisibles deberán ser motivadas (art. 19 LVP), posto que o carácter da institución debe excluír calquera tipo de silencio. Neste caso, o escrito do Valedor informará ao cidadán sobre a vía máis oportuna, de a haber, para solucionar o problema. As decisións do Valedor, sexan de rexeitamento ou de admisión, non poden ser obxecto de recurso ningún (art. 21 LVP). Non obstante, ás veces o cidadán pode presentar novos documentos ou argumentacións distintas, polo que a queixa pode ser admitida a trámite.

8.2. Instrución

Unha vez admitida a trámite a queixa ou iniciada a actuación de oficio, o Valedor do Pobo promoverá a correspondente investigación sumaria e informal, co fin de ter unha opinión ou xuízo que sirva de base á resolución que finalmente dite. Para tal efecto, pode requirir o organismo, a autoridade ou a dependencia correspondente para que os seus responsables envíen a información solicitada nun prazo de quince días, ampliable en función das circunstancias ou complexidade do asunto (art. 22.1 LVP). As actitudes hostís e entorpecedoras da actividade do Valedor permiten a este facelas públicas e destacalas nos seus informes anual ou extraordinario, segundo o caso (art. 22.2 LVP). En canto órgano de natureza parlamentaria, o Valedor encontra no principio de publicidade un aliado importantísimo para o normal desenvolvemento das funcións que realiza.

O resultado das investigacións realizadas será posto en coñecemento, a través da resolución asinada polo Valedor, de quen formulou a queixa, igual que da autoridade ou organismo, funcionario ou traballador afectado. Todas as actuacións que se practiquen no curso dunha investigación se levarán a cabo con absoluta reserva (art. 24. 4 LVP).

A actividade do Valedor na investigación da súa competencia debe contar, se ha de ser eficaz, co apoio e a colaboración da Administración supervisada. Nos termos do artigo 26 da Lei do Valedor “os poderes públicos de Galicia están obrigados a prestar o auxilio e cooperación que lles sexan demandados polo Valedor do Pobo”. Se esta colaboración for preciso obtela fóra dos límites da comunidade autónoma, o comisionado poderá solicitala do *Defensor del Pueblo* ou doutras institucións similares (art. 26.1 LVP).

Seguindo as pautas establecidas na LODP, o Valedor ou persoal da institución poderán comparecer en calquera das dependencias administrativas sobre as que ten competencia de supervisión para proceder á comprobación de datos, realización de entrevistas persoais, estudos de expedientes, e calquera outro documento relacionado cos motivos da súa actuación. Non se lle poderá negar o acceso á información excepto nos casos establecidos na lei (art. 23 LVP). Cando algunha autoridade administrativa ou funcionario entorpeceren o seu labor de investigación, o Valedor dará conta aos superiores xerárquicos destes e, de ser o caso, ao Ministerio Fiscal para o exercicio das accións que puideren corresponder. Trátase dun posible

delito de desobediencia sempre que se dean as condicións exixidas na tipificación deste (Lei estatal 36/85, art. 1.2, en relación co art. 24.2 LODP).

8.3. Resolucións

Unha vez que a investigación concluíu, o Valedor pode propor unha serie de resolucións, cuxo contido é moi variado. Trátase de decisións baseadas no prestixio e a autoridade social da institución, pero que non teñen efecto vinculante para a Administración, é dicir, carecen da forza coactiva de que gozan as resolucións xudiciais. O seu poder é só persuasor.

A Lei do Valedor confire ao seu titular, en primeiro lugar, potestade para suxerir á Administración a modificación dos criterios utilizados na produción dos seus actos e resolucións (art. 29.1). No suposto de que o Valedor chegase ao convencemento de que o cumprimento rigoroso dunha norma pode provocar situacións inxustas ou prexudiciais para os administrados podería suxerir ao Parlamento ou á Administración a súa modificación (art. 30 LVP). Esta medida ten entre os seus obxectivos “conseguir a coordinación entre distintos sectores do ordenamento; a prevención de futuras disfuncións na aplicación de normas; a adecuación da lexislación ás novas necesidades; ou a promoción de certos campos normativos en materia de protección de dereitos ou en temas relativos ao funcionamento da Administración”⁶².

Por outro lado, cando se trate de queixas relacionadas con servizos públicos prestados por particulares en virtude dun acto administrativo que os habilite para iso, o Valedor poderá requirir das autoridades administrativas competentes o exercicio das súas facultades de inspección e sanción (art. 31 LVP).

Finalmente, cando o Valedor chegue á conclusión de que se produciron determinadas irregularidades poderá formular ás autoridades e aos funcionarios das administracións públicas advertencias, recomendacións, recordatorios dos seus deberes legais e suxestións para a adopción de novas medidas. Estes funcionarios e autoridades deberán responder sempre no prazo dun mes (art. 32 LVP).

Se, unha vez formuladas as súas recomendacións, o Valedor non obtén resposta da Administración, ou no prazo razoable non se produce unha actuación administrativa acorde co suxerido, a lei habilita o Valedor para que adopte as seguintes medidas: a) posta en coñecemento do conselleiro do departamento afectado ou da máxima autoridade da Administración pública galega⁶³ dos antecedentes do caso e as recomendacións presentadas (art. 33.1 LVP); b) se non obtén unha xustificación adecuada, incluírá o asunto controvertido no seu informe anual ou especial mencionando expresamente os nomes das autoridades ou funcionarios que persistan en tal actitude, especialmente naqueles casos en que o Valedor considera que, existindo unha posible solución positiva, esta non se consiga (art. 33.2 LVP).

Por último, cando das actuacións practicadas se constate que a queixa se orixinou por abuso, arbitrariedade, discriminación ou erro, negligencia ou omisión dun funcionario, o Valedor dirixirase ao interesado para facerlle constar o seu criterio ao respecto, e ao seu superior xerárquico, formulando as suxestións pertinentes (art. 35 LVP).

Queda por indicar que o Valedor do Pobo non ten atribucións para interpor por si o recurso de inconstitucionalidade nin o de amparo ante o Tribunal Constitucional (arts. 32.1 e 46 LOTC). Por esta razón, nos casos en que entenda que procedan deberá suxerir ao órgano lexitimado en cada caso a súa interposición: se de inconstitucionalidade se trata, ao Parlamento de Galicia ou á Xunta; se de amparo, ao *Defensor del Pueblo*.

8.4. Código de Boa Conduta Administrativa

Recentemente (17 de decembro de 2004) o Valedor do Pobo aprobou un Código de Boa Conduta Administrativa⁶⁴. Nel contense un notable número de regras de actuación que atribúen dereitos aos cidadáns que presentan as queixas. En especial, poden destacarse os preceptos que regulan a transparencia administrativa (art. 15), o establecemento dun prazo razoable para a adopción de decisións (art. 16.1), a información do curso do procedemento (art. 16.2) e a existencia de motivación (art. 17). Xunto a estas normas, o código consagra como principios de actuación da institución os de legalidade e servizo ao interese xeral (art. 2), non discriminación (art. 53), proporcionalidade (art. 4), independencia e imparcialidade (art. 5), confianza lexítima (art. 6) e confidencialidade (art. 7). Con iso formalízase en certo sentido a presenza do presentador da queixa no proceso de tramitación desta. Auméntanse as súas garantías a cambio de incrementar o rigor formal da tramitación, o que implica unha redución simultánea da marxe de liberdade de actuación de que dispuña o comisionado⁶⁵.

O incremento das exigencias formais na tramitación das queixas, unido ao fortalecemento da posición do presentador destas en relación coas actuacións supervisoras do Valedor do Pobo, pode abrir camiño á formulación de accións de responsabilidade patrimonial no suposto de que a inadecuada tramitación dunha reclamación cause prexuízos a quen a promoveu ou incluso a un terceiro.

9. RELACIÓNS DO VALEDOR DO POBO CO PARLAMENTO

A consideración do Valedor do Pobo como “comisionado do Parlamento” supón a existencia dunha relación privilexiada entre ambas as institucións. Neste sentido, convén recordar que é na Cámara autonómica onde certamente reside a potestade de nomeamento e separación do Valedor, así como de recibir os seus informes. Agora ben, isto non supón unha relación de subordinación ou dependencia do Valedor respecto da Cámara, pois xa vimos como o Valedor non está suxeito a mandado imperativo de ningún tipo, non recibe instrucións de ningunha autoridade e exerce a súa función con total independencia.

Isto non significa, non obstante, a creación dun poder “superpartes”, irresponsable e alleo a toda fiscalización, pois o Parlamento en ningún momento pode renunciar a coñecer, controlar e criticar a actuación do comisionado, actividade que, en último termo, pode desencadear a súa destitución⁶⁶.

Galicia non conta cunha comisión específica dedicada de forma exclusiva ás relacións entre o Valedor do Pobo e a Cámara. O artigo 4.1 da súa lei reguladora establece que “a Comisión de Peticións do Parlamento de Galicia será a encargada das relacións co Valedor”. A obrigada comparecencia do Valedor ante a Cámara autonómica debe ser contemplada desde unha dobre perspectiva: dunha parte, a modo de dación de contas en canto expresión da relación fiduciaria que o liga co Parlamento; doutra, a suprema instancia ante a que pode acudir para denunciar neglixencias ou desviacións da Administración autonómica. O contacto habitual da institución co Parlamento establécese, como logo veremos, a través dos informes que debe presentar ante este.

9.1. O informe anual

O Valedor debe presentar un informe anual ante o Parlamento no que dará conta das xestións realizadas durante o dito período (art. 36.1 LVP). Este informe constitúe o instru-

mento ordinario e habitual de seguimento das actividades do Valedor por parte da Cámara. A presentación do informe anual ten como función facer efectivo un principio capital no Dereito parlamentario, o principio de publicidade⁶⁷. A través da publicidade o Valedor dará a coñecer os seus criterios en relación coas diferentes materias en que interveña, establecendo algo que en certa maneira se asemella aos criterios xurisprudenciais, unha “xurisprudencia de autoridade”⁶⁸. En definitiva, os informes constitúen unha perfecta radiografía das principais preocupacións dos cidadáns, do estado de cada un dos sectores da actividade pública e tamén da visión que a sociedade, o Valedor e a propia Administración teñen das diferentes materias que neles se recollen.

O informe deberá incluír, cando menos, catro aspectos diferenciados: a) o “número de tipos” de queixas presentadas⁶⁹; b) as queixas que foron rexeitadas e as súas causas, e o resultado das queixas que foron obxecto de investigación; c) as suxestións e recomendacións admitidas pola Administración pública de Galicia; d) un anexo destinado ao Parlamento no que se fará constar a liquidación do orzamento da institución (art. 37 LVP).

A normativa autonómica preocúpase tamén de realizar unha delimitación negativa do contido do informe. Así, non se poderán facer constar datos persoais que permitan a identificación dos interesados no procedemento de investigación (art. 31.1 LVP)⁷⁰, salvo que isto for necesario nos supostos en que o organismo, funcionario ou persoas ao servizo da Administración pública adoptaren unha actitude hostil ou entorpecedora do labor de investigación do Valedor (art. 15.4 ROFVP). Tampouco se incluírán nos informes os documentos secretos a que tivo acceso o comisionado (art. 15.4 ROFVP).

O procedemento que debe seguir a tramitación dos informes ao Parlamento vén recollido nas Normas reguladoras das relacións entre o Parlamento e o Valedor do Pobo, do 28 de maio de 1991⁷¹, nas que se establece que o informe anual se presentará ante a Mesa da Cámara dentro do período ordinario de sesións. Unha vez admitido a trámite, a Mesa remitirao á Comisión de Peticións. Unha vez incluído na orde do día, o Valedor exporá oralmente o informe ante a Comisión. Despois da dita exposición poderán intervir os representantes dos grupos parlamentarios, que dispoñen de dez minutos para formular preguntas ou pedir aclaracións, ás que contestará o Valedor. Pode abrirse tamén unha nova quenda para que os portavoces dos grupos soliciten aclaracións sobre a información facilitada, concedéndoselle a cada un un tempo máximo de cinco minutos. Posteriormente, o informe anual pasa ao Pleno da Cámara, ante o cal o Valedor exporá oralmente un resumo daquel. En ausencia do comisionado, cada grupo poderá intervir por un tempo máximo de quince minutos para o efecto de fixar as súas posicións, sen que poidan presentar propostas de resolución con motivo da presentación do informe, sen prexuízo das iniciativas regulamentarias ordinarias.

9.2. Informes extraordinarios

O Valedor do Pobo poderá presentar tamén ante o Parlamento informes extraordinarios cando a importancia ou urxencia dos feitos así o aconsellen. En tal caso, se a Cámara non estiver reunida ou estiver disolta, dirixirá o dito informe á súa Deputación Permanente (art. 36.2 LVP). Estes informes extraordinarios ou eventuais adóitanse utilizar para denunciar ante o Parlamento algún asunto de maior gravidade que requira a súa atención ou a súa intervención directa, co fin de facilitar ou dar maior eficacia á actividade do Valedor.

O comisionado galego non elaborou ningún informe extraordinario por motivos de urxencia ou gravidade dos feitos, pero ten presentado á Cámara informes sobre temas monográficos

cos, resultado de certos expedientes de oficio, que foron denominados “extraordinarios”. Ata agora foron seis os informes presentados: “Situación dos anciáns en Galicia” (1994), “Contaminación acústica en Galicia” (1996), “Discriminación, marxinação, exclusión social en Galicia” (1998), “Informe sobre a poboación xitana” (2006), “Seguridade viaria en Galicia” (2007) e “Menores vulnerables de protección e responsabilidade penal” (2008).

A través destes estudos preténdese chamar a atención dos poderes públicos sobre aqueles problemas sociais que pola súa complexidade e problemática necesitan solucións específicas⁷².

Os informes anuais e, de ser o caso, os extraordinarios serán publicados (art. 36. 3 LVP).

10. RELACIÓNS CO DEFENSOR DO POBO E OUTROS COMISIONADOS AUTONÓMICOS

A existencia do Valedor do Pobo, como sucede cos comisionados doutras comunidades autónomas, obriga a formular a cuestión das súas relacións co *Defensor del Pueblo*, atendida a extensión da competencia deste a todo o territorio nacional e a concorrencia dalgunha das súas funcións, concretamente a que se refire á protección e defensa dos dereitos dos cidadáns. As relacións entre o Valedor e o Defensor estatal, en boa medida analizadas en apartados anteriores, é, como sabemos, un dos temas máis delicados e complexos que existen. O propio enfoque constitucional e estatutario contribuíu a iso.

A Constitución atribúe ao *Defensor del Pueblo* unha competencia xenérica, que non exclúe a do Valedor, pero que a fai concorrente dentro do marco autonómico. Isto supón un perigo de duplicidades ou contradicións entre ambas as institucións. O *Defensor del Pueblo* non só pode supervisar a actividade da Administración autonómica, senón que “debe realizar tal supervisión, sen posibilidade de facer ningún tipo de deixación ou, incluso, delegación de tal potestade a favor dos comisionados autonómicos, cando iso lle veña demandado a través da correspondente queixa dun particular”⁷³.

Nun Estado autonómico coma o noso, as relacións entre o *Defensor del Pueblo* e os comisionados autonómicos non poden articularse baseándose no principio de xerarquía que inspira as relacións entre órganos subordinados. Estas relacións poderían terse baseado no principio de competencia, é dicir, que o *Defensor del Pueblo* controlase as actuacións da Administración do Estado e os comisionados autonómicos fixesen o mesmo coa Administración propia da súa respectiva comunidade. Non obstante, a falta dunha previsión explícita dos *Ombudsmen* autonómicos no artigo 45 do texto constitucional, obrigou a reconducir aos principios de coordinación e colaboración as relacións entre estes e o *Defensor del Pueblo*. Así o corroboran as leis autonómicas, o artigo 12.2 da LODP, a Lei 36/1985, pola que se regulan as relacións entre a institución do *Defensor del Pueblo* e as figuras similares nas diversas comunidades autónomas, e a xurisprudencia do Tribunal Constitucional (sentenzas 18/1992, 32/1983 e 103/1988).

O *Defensor del Pueblo*, como sinala Carro Fernández-Valmayor, non ten un poder de coordinación xeral sobre os comisionados autonómicos, pero iso non fai menos necesaria a existencia dun marco xeral de relacións, establecido con carácter previo, que evite innecesarias duplicidades instrumentando as canles necesarias de información recíproca⁷⁴. De aí a posibilidade de que, cando existan competencias concorrentes do *Defensor del Pueblo* e as figuras autonómicas afíns, actúen en réxime de coordinación de oficio ou por instancia de parte. Esta

situación poderase dar na supervisión da Administración da Comunidade Autónoma de que se trate e das entidades locais cando exercen competencias delegadas daquela.

O Estatuto de autonomía de Galicia, sumamente respectuoso coas previsións constitucionais, dispuxo que o órgano similar ao *Defensor del Pueblo* que puidese crearse na comunidade exercese as súas funcións “en coordinación” con aquel (art. 14). E, na mesma dirección, a Lei do Valedor veu posteriormente a establecer que este exercerá as súas competencias “sen prexuízo das que poidan corresponder ao *Defensor del Pueblo* en virtude do artigo 12 da Lei orgánica 3/1981, do 6 de abril, e do artigo 2 da Lei 36/1985, do 6 de novembro (art. 38.1⁷⁵). Sobre a base do previsto nas citadas leis, o Valedor do Pobo poderá concertar co *Defensor del Pueblo* acordos de coordinación e colaboración entre ambas as institucións (art. 38.2 LVP). En todo caso, o Defensor estatal non poderá delegar a competencia atribuída polo artigo 54 do texto constitucional para a defensa dos dereitos comprendidos no seu título I (art. 24 ROFDP), polo que “a colaboración convida deberá vir delimitada a aspectos ou actuacións concretas do exercicio desta competencia”⁷⁶.

Os citados acordos deberán ser ratificados pola Comisión de Peticións da Cámara e publicados posteriormente no *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia* e o *Diario Oficial de Galicia* (art. 24.2 LVP).

Ademais da formalización de acordos, os principios de coordinación e colaboración tiveron outras manifestacións prácticas: a) a celebración de encontros e xornadas periódicos nos que se tratan cuestións comúns e nos que se adoptan acordos sobre algún punto de interese; b) a realización de reunións singulares entre todos os comisionados autonómicos e o *Defensor del Pueblo*, así como entre este e algún de forma individual cando xurda algunha cuestión que o requira; c) o intercambio de información entre a institución estatal e o comisionado autonómico. Así mesmo, o Valedor pode requirir o *Defensor del Pueblo* para que este realice recomendacións aos órganos do Estado cando as deficiencias no funcionamento da Administración tutelada polo Valedor deriven de causas alleas á comunidade autónoma [art. 38. b) LVP].

Por outra parte, o Valedor tamén pode instar a colaboración dos comisionados parlamentarios doutras comunidades autónomas⁷⁷. Dun lado, pode solicitar a colaboración doutras institucións análogas para o exercicio das súas funcións e doutro pode coordinar con elas actuacións conxuntas que excedan do ámbito territorial de Galicia (art. 40 LVP⁷⁸).

Ata o momento, aínda sen se teren formalizado convenios de coordinación e colaboración, vén existindo unha relación fluída e de estreita cooperación entre o Valedor do Pobo, o Defensor estatal e outros comisionados autonómicos. A isto contribúen as reunións que se celebran periodicamente para constatar experiencias e fixar criterios comúns de actuación. Tanto as relacións co *Defensor del Pueblo* como cos seus homónimos autonómicos adoitan materializarse nun clima de informalidade e boa vontade. Como é lóxico, o talante persoal dos titulares destas institucións terá moito que ver niso.

A través dos mecanismos de colaboración e coordinación que acabamos de describir, superáronse na práctica aqueles conflitos que viñeron xurdindo e, a pesar das dificultades que implica a existencia de competencias concorrentes de supervisión, isto non repercutiu na adecuada atención das queixas formuladas polos cidadáns. O que non significa que non haxa que avanzar máis no camiño iniciado a fin de corrixir certas disfuncións.

Notas

- 1 A primeira destas emendas foi presentada no Congreso dos Deputados polo representante do Grupo Mixto, Letamendía, e supuña a adición do seguinte parágrafo: “En todas as nacións e rexións do Estado que accedan a un organismo xurídico específico existirá así mesmo a figura do *Defensor del Pueblo*” (*Constitución española: Trabajos parlamentarios, I* (1990), Madrid, páx. 167). Na Cámara Alta, o senador Bandrés pedía que se engasase ao artigo un último parágrafo que viña a dicir: “Nas Comunidades Autónomas existirá así mesmo a figura do *Defensor del Pueblo*” (*Constitución española: Trabajos parlamentarios, III*, op. cit., páx. 2794).
- 2 Neste sentido, *vid.* a emenda presentada por Grupo Senadores Vascos (*Constitución española: Trabajos parlamentarios, III*, op. cit., páx. 2950). Por outra parte, o entón senador por designación real Ollero Gómez propuña que se engasase o parágrafo seguinte: “O *Defensor del Pueblo* será nomeado polas Cortes sobre proposta separada de cada unha das Cámaras, e actuará como delegación conxunta das Cortes e das Asembleas legislativas das comunidades autónomas” (*Diario de Sesións do Senado*, núm. 47, do 31 de agosto de 1978, páx. 2130).
- 3 En diante LODP.
- 4 Vid. DÍEZ BUESO, L. (1999): *Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) das Comunidades Autónomas*, Madrid: Tirant lo Blanch.
- 5 GONZÁLEZ-ARES, J. A. (2005): *El Valedor do Pobo. Del Ombudsman sueco al Comisionado parlamentario gallego*, Valencia: Tirant lo Blanch, páx.198.
- 6 Como dicía González Mariñas no Pleno da Cámara que aprobou a Lei do Valedor, “esta figura non é un luxo normativo innecesario na nosa Comunidade Autónoma”. *Lei do Valedor do Pobo. Parlamento de Galicia* (1988), A Coruña, páx. 286.
- 7 En diante LVP.
- 8 Sobre este tipo de normas de desenvolvemento básico do Estatuto de Autonomía de Galicia, *vid.* PORTERO MOLINA, J. A. e BLANCO VALDÉS, R. L. (1994): *Legislación básica de la Comunidad Autónoma de Galicia/Lexislación básica da Comunidade Autónoma de Galicia.*, Madrid: Tecnos, 2.ª ed., páx. 10; SARMIENTO MÉNDEZ, X. A. (2001): *Dereito parlamentario de Galicia*, Vigo: Edicións Xerais de Galicia, páxs.167 a 169.
- 9 BLANCO VALDÉS, R. L. (1995): “La iniciativa de las Comunidades Autónomas: Galicia”, en a obra *Informe Comunidades Autónomas 1994*, Barcelona, vol. I, páx. 31.
- 10 O 30 de maio de 1990 D. José Cora Rodríguez, recén xubilado como presidente do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, foi designado polo Parlamento como primeiro Valedor do Pobo. Tomou posesión o 8 de xuño. O Sr. Cora Rodríguez foi elixido co apoio do Grupo Popular e do Socialista por 63 votos a favor, 3 en branco e 9 abstencións.
- 11 Segundo o artigo 48 do Regulamento do Parlamento de Galicia, a Comisión de Peticións “estaré formada pola Mesa do Parlamento máis un Deputado de cada Grupo Parlamentario e adoptará as decisións polo sistema de voto ponderado”.
- 12 Vid. *Informe Valedor do Pobo 1991*, páx. 35.
- 13 EMBID IRULO, A. (1991): *El control de la Administración Pública por los Comisionados parlamentarios autonómicos*, Madrid: Ministerio para as Administracións Públicas, 2.ª ed., rev., páx. 65.
- 14 É a postura, entre outros, de AGUILAR FERNÁNDEZ-HONTORIA, J. (1986): “A propósito del Defensor del Pueblo: los rasgos definidores de la posición jurídica de los órganos auxiliares”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 109, páx. 85 e DÍEZ BUESO, L. (1999): *Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas*, op. cit., páx. 234.
- 15 Redactado conforme a Lei 3/1994, do 18 de xullo.
- 16 BAR CENDÓN, A. (1990): “El Justicia de Aragón en el Estatuto de Autonomía de 1982”, na obra *Derecho Público aragonés: estudio sobre el Derecho de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Zaragoza, páxs. 188-189.
- 17 Cfr. LÓPEZ BASAGUREN, A. e MAESTRO BUELGA, G. (1993): *El Ararteko*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, páx. 256.
- 18 RUIZ RICO, J. J. (1990): “El Defensor del Pueblo Andaluz”, na obra *El Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Barcelona, vol. IV, páx. 202.
- 19 Así o entenden, entre outros, ARTEAGA IZAGUIRRE, J. M. (1994): *El Ararteko: Ombudsman del País Vasco en la teoría y en la práctica*, Bilbao: Universidad de Deusto, páx. 65; DÍEZ BUESO, L. (1999): *Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas*, op. cit., páx. 78.
- 20 Un estudo pormenorizado dos aspectos parlamentarios da designación do Valedor do Pobo pode verse en SARMIENTO MÉNDEZ, X.A. (1999): “As funcións non tradicionais do Parlamento de Galicia”, en *Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 8, núm. 1, páxs. 230 e ss.
- 21 O prazo de cinco anos contarase desde o día en que foi elixido e non desde o nomeamento ou toma de posesión.
- 22 Esta circunstancia ou causa de cesamento podería considerarse como una moción de censura ou perda de confianza. Así o entenden, entre outros, ARTEAGA IZAGUIRRE, J. J. (1994): *El Ararteko: Ombudsman del País Vasco en la teoría y en la práctica*, op. cit., páx. 67 e CANO BUESO, J. (1986): *El Defensor del Pueblo Andaluz. Génesis y contenido de la institución*, Sevilla: Defensor de Pueblo, páxs. 59-60.
- 23 Son partidarios desta dilatación temporal, entre outros moitos, ZAGREBELSKY, G. (1974): “Problemi costituzionali sulla nomina di un Comisario parlamentare in Italia”, na obra *L'Ombudsman (Il Difensore Cívico)*, Torino, páx. 70; DÍEZ BUESO, L. (1999): *Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas*, op. cit., páx. 84.
- 24 Desde a entrada en vigor da Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común, xa non se pode exixir directamente responsabilidade patrimonial ás autoridades e ao persoal das administracións públicas. En todo caso haberá que dirixirse contra a Administración, que repetirá contra a autoridade ou funcionario responsable sempre que o dano ou prexuízo se produciuse por dolo ou negligencia grave. Por tanto, esta competencia haberá que entendela referida ao exercicio desta acción de responsabilidade.

- 25 Lei 1/2002, do 26 de marzo (*Diario Oficial de Galicia* núm. 65, do 4 de abril de 2002).
- 26 O vicevaledor primeiro é, ademais, Defensor do Menor da comunidade autónoma, de acordo co artigo 9.º da Lei 3/1997, do 9 de xuño, da familia, a infancia e a adolescencia.
- 27 En efecto, a exposición de motivos da Lei 1/2002, do 26 de marzo, alude unicamente a que a reforma veu motivada “pola magnitude alcanzada pola Administración autonómica galega desde a data de posta en funcionamento desta institución, como consecuencia do traspaso de competencias transferidas desde a Administración xeral do Estado”.
- Non acertamos a comprender este motivo, por canto o propio *Defensor del Pueblo* estatal e outras figuras autonómicas con moita máis carga de traballo contan con menor número de adxuntos.
- 28 Regulamento, do 26 de maio de 1997, de organización e funcionamento do Valedor do Pobo. En diante, ROFVP.
- 29 Aínda que a normativa específica de desenvolvemento do Valedor do Pobo nada di, utilizamos a denominación “Oficina do Valedor do Pobo” para designar a estrutura administrativa da institución.
- 30 Resolución do 1 de marzo de 1996 do Parlamento de Galicia (*Diario Oficial de Galicia* núm. 2781, do 25 de marzo).
- 31 Redactado conforme a Lei 2/1994, do 18 de xullo.
- 32 Redactado conforme a Lei 26/1994, do 18 de xullo.
- 33 GONZÁLEZ-ARES, J. A. (2005): *El Valedor do Pobo. Del Ombudsman sueco al Comisionado parlamentario gallego*, op. cit, páx. 231.
- 34 Con anterioridade á reforma de 1994, o artigo 1.º da Lei do Valedor referíase a “os dereitos comprendidos no título I da Constitución”.
- 35 Agora ben, os dereitos recoñecidos no Estatuto de autonomía coinciden cos dereitos e liberdades fundamentais establecidos na Constitución, como expresamente sinala o artigo 4.º do Estatuto.
- 36 *Informe Valedor do Pobo 1991*, páx. 7.
- 37 *Informe Valedor do Pobo 1993*, páx. 11.
- 38 *Informa Valedor do Pobo 1991*, páx. 237.
- 39 Neste sentido, Ruiz Rico, en referencia ao *Defensor del Pueblo Andaluz*, insistiu en que a principal misión deste Comisionado é a defensa de todos os dereitos do título I e que a súa actividade supervisora da Administración ten só un “carácter instrumental” da función principal subliñada, pese a que a doutrina en ocasións adoita entender o contrario.. Cfr. RUIZ RICO, J. J. (1990): “El Defensor del Pueblo Andaluz”, op. cit., páxs. 195 a 197.
- 40 Para Díez Bueso, a configuración normativa dos comisionados autonómicos “non os desvincula do control da Administración, senón que inclúe a función de defensa como reorientadora da función orixinaria atribuída ao *Ombudsman*, ampliando en certos casos o seu ámbito de actuación máis alá do control”. DÍEZ BUESO, L. (1999): *Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas*, op. cit., páx. 165.
- 41 *Informe Defensor del Pueblo 1993*, páx. 226.
- 42 Vid. ROBERTSON, J. (1995): “National Government and the Ombudsman”, en *The Ombudsman concept*, Edmonton, páxs. 105-107.
- 43 OWEN, S.: “The Ombudsman institution, a concept for democracy worldwide”, en *International Symposium. The experience of the Ombudsman today. Proceedings*, México, 1992, páx. 148.
- 44 PAREJO ALFONSO, L. (1992): “El Defensor del Pueblo como institución de control de la Administración Pública”, en *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas*, Madrid, páx. 132.
- 45 Ao contrario que outros comisionados autonómicos, que outorgan á mediación un alto grao de eficacia, o Valedor considera excepcional este tipo de intervención. Tanto o *Síndic de Greuges* catalán, que cualifica a función mediadora como “case un instituto propio da institución” (*Informe Síndic de Greuges 1990*, páx. 16), como o *Defensor del Pueblo Andaluz*, a partir da chegada do Sr. Chamizo, o *Justicia de Aragón*, desde 1993, e o *Ararteko* vasco teñen realizado numerosas reunións mediadoras.
- 46 “Art. 29. 1.- O Valedor do Pobo poderá suxerir á Administración pública a modificación dos criterios utilizados na produción dos seus actos e resolucións”.
- 47 “Art. 30.- Se o Valedor do Pobo de Galicia, como consecuencia das súas investigacións, chegase ao convencemento de que o cumprimento rigoroso dunha norma pode provocar situacións inxustas ou prexudiciais para os administrados, poderá suxerir ao Parlamento de Galicia ou á Administración a modificación dela”.
- 48 DÍEZ BUESO, L. (1999): *Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas*, op. cit., páx. 175.
- 49 Neste sentido, o Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego (BNG) instou repetidamente o Valedor a que recomendase a reforma de normas cuxa aplicación provoca consecuencias inxustas. Vid., por exemplo, *Diario de Sesións Plenarias do Parlamento de Galicia*, núm.117, do 26 de maio de 1992, páx. 1538, e número 62, do 6 de xuño de 1995, páx. 4273.
- Recentemente, o Valedor solicitou a reforma da Lei 9/1991, de medidas básicas para a reintegración social (Vid. *Informe extraordinario do Valedor do Pobo 1998*, páx. 42) e recomendou a aprobación da Lei 7/1997, do 11 de agosto, de protección contra a contaminación acústica (*Diario Oficial de Galicia*, núm. 159, do 20 de agosto de 1997).
- 50 O Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego instou, pola súa vez, o Valedor a que recomendase a modificación de certos criterios da actuación administrativa en exercicio da competencia que lle atribúe o artigo 29.1 da súa lei reguladora. Vid. *Diario de Sesións Plenarias do Parlamento de Galicia*, núm.117, do 26 de maio de 1992, páx. 1538.
- 51 A Lei do Valedor, tras a reforma levada a cabo en 1994, atribúe ao titular da institución a competencia para fiscalizar a actividade da Administración local, incluídos os seus organismos autónomos, empresas e entes públicos ou participados que dela dependan, naque-

- las materias que son de competencia da Comunidade Autónoma [arts. 1 e 13.1 c]. E isto sen prexuízo do establecido en canto ás facultades do *Defensor del Pueblo* pola Constitución e a súa lei orgánica.
- 52 Esta duplicidade de supervisión supón, a xuízo de López Basaguren e Maestro Buelga, a falta da plena asunción pola Lei orgánica do *Defensor del Pueblo* das consecuencias da existencia dos comisionados parlamentarios autonómicos. Cfr. LÓPEZ BASAGUREN, A. e MAESTRO BUELGA, G. (1993): *El Ararteko*, op. cit., páx.161.
- 53 PÉREZ CALVO, A. (2000): “Defensor del Pueblo y Comisionado Parlamentario Vasco”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 56, páx. 39.
- 54 EMBID IRUJO, A. (1991): *El control de la Administración Pública por los Comisionados parlamentarios autonómicos*, op. cit. páxs. 84-85.
- 55 DÍEZ BUESO, L. (1999): *Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas*, op. cit., páx. 129.
- 56 A partir do ano 1993 o Valedor potenciou os expedientes de oficio, que inicia cando “intúe ou ten sospeitas fundadas de que os dereitos constitucionais de alguén (persoa ou colectivo social) están sendo conculcados” (*Informe Valedor do Pobo 1999*, páx. 18). Neste sentido, a actuación do Valedor procurou atender os colectivos que normalmente non acoden á institución (terceira idade, internos en centros penitenciarios, emigrantes, retornados, etc.).
- 57 As leis que regulan o réximen do *Defensor del Pueblo* (art. 10.1 LODP) e dos comisionados autonómicos aluden igualmente a esta cuestión.
- 58 CANO BUESO, J. (1986): *El Defensor del Pueblo Andaluz. Génesis y contenido de la institución*, op. cit., páx. 67.
- 59 LÓPEZ BASAGUREN, A. e MAESTRO BUELGA, G. (1993): *El Ararteko*, op. cit. páx. 181.
- 60 A conexión á Internet do Valedor do Pobo posibilitou unha nova vía de comunicación á institución por parte do cidadán, posibilitando a través do correo electrónico que este poida remitir as súas queixas ao comisionado. A falta de sinatura electrónica, o Valedor require un escrito de ratificación ou unha copia asinada manuscrita remitida por correo ordinario ou fax.
- 61 Cfr. SARMIENTO MÉNDEZ, X. A. (2003): “O Valedor do Pobo como garante dos dereitos dos cidadáns galegos”, en *Anuario de la Facultad de Derecho de Ourense*, páx. 382.
- 62 DÍEZ BUESO, L. (1999): *Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas*, op. cit., páx. 175.
- 63 Cremos que se trataría do presidente da Xunta de Galicia.
- 64 Inspírase no Código Europeo de Boa Conduta Administrativa, aprobado polo Parlamento Europeo no ano 2001, a iniciativa do Defensor do Pobo Europeo.
- 65 MURILLO GARCÍA-ATANCE, I. (2002): “El Justicia de Aragón: algunas cuestiones pendientes”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 20, páx. 143.
- 66 Cfr. CANO BUESO, J. (1986): *El Defensor del Pueblo Andaluz. Génesis y contenido de la institución*, op. cit., páx. 596.
- 67 Unha análise detallada deste principio pode verse en DE VEGA GARCÍA, P. (1985): “El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional”, en *Revista de Estudios Políticos* (nova época), núm. 43, páxs. 45 e ss.
- 68 DE ANDRÉS ALONSO, F. L. (2001): “Los informes del Defensor del Pueblo”, en *Informe Valedor do Pobo 2001*, páx. 666.
- 69 Esta desafortunada expresión parece referirse ao “número e tipo” de queixas presentadas, tal como se recolle no artigo 33.1 da LODP.
- 70 Para estes efectos, interesado debe considerarse no só a persoa que acuda ao Valedor do Pobo, senón tamén calquera terceiro que apareza mencionado nas diferentes fases de investigación.
- 71 *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia* núm. 51, do 1 de xuño de 1991.
- 72 ANGUIA SUSI, A. (2002): “La descentralización del Estado social y la consolidación de los Comisionados parlamentarios autonómicos”, en *Parlamento y Constitución*, núm. 6, páx. 250.
- 73 BAR CENDÓN, A. (1990): “El Justicia de Aragón en el Estatuto de Autonomía de 1982”, op. cit., páx. 200.
- 74 CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. (1989): “Las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras autonómicas afines”, en *Revista de la Administración Local y Autonómica*, núm. 243, páx. 539.
- 75 Redactado conforme a Lei 3/1994, do 18 de xullo.
- 76 SALANOVA ALCALDE, R. (1990): “El Justicia de Aragón, símbolo de las libertades y fueros de Aragón”, en la obra *La Comunidad Autónoma de Aragón (Instituciones políticas y administrativas)*, Zaragoza, páx. 219.
- 77 Como sostén Morillo-Velarde, neste caso “as cousas son naturalmente máis simples, pois os ámbitos competenciais, cando menos en principio, están mellor deslindados”. MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I. (1994): “El Defensor del Pueblo Andaluz”, en *Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 19, páx. 86.
- 78 Artigo engadido pola Lei 3/1994, do 18 de xullo.

BIBLIOGRAFÍA

- Agars, M. D. (2004): "Reconsidering the impact of gender stereotypes on the advancement of women in organizations". *Psychology of Women Quarterly*, 28: 103-111.
- Arfken, D. E.; Bellar, S. L. e Helms, M. M. (2004): "The ultimate glass ceiling revisited: The presence of women on corporate boards". *Journal of Business Ethics*, 50: 177-186.
- Bass, B. M. e Avolio, B. J. (1994): "Shatter the glass ceiling: Women may make better managers". *Human Resource Management*, 33: 549-560.
- Bilimoria e Piderit (2007): *Handbook on Women in Business and Management*. Edward Elgar Publishing.
- Blum T. C., Fields D. L. e Goodman, J. S. (1994): "Organization level determinants of women in management". *Academy of Management Journal*, 37: 241-268.
- Catalyst (2005): *Advancing Women on Business: The Catalyst Guide*. San Francisco, CA: Jossey Bass.
- Catalyst (2000): *Census of women corporate officers and top earners*. New York: Catalyst.
- García, D., Horstman Reser, A., Amo, R. B., Redersdirff, S. e Branscombe, N. (In press). "Perceivers' responses to in-group and out-group members who blame a negative outcome on discrimination". *Personality and Social Psychology Bulletin*.
- Haslam, S. A. e Turner, J. C. (1995). "Context-dependent variation in social stereotyping 3: Extremism as a self categorical basis for polarized judgement". *European Journal of Social Psychology*, 25: 341-371.
- Hunt, J. G., Boal, K. B. e Dodge, G. E. (1999). "The effects of visionary and crisis-responsive charisma on followers: An experimental examination of two kinds of charismatic leadership". *Leadership Quarterly*, 10: 423-448.
- Ibarra, H. (1993). "Personal networks of women and minorities in management: A conceptual framework". *Academy of Management Review*, 18: 56-87.
- Instituto de la Mujer (2009). "Mujeres y hombres en España 2009". Madrid.
- Jacobs, J. A. (1992). "Women's entry into management: Trends in earnings, authority and values among salaried managers". *Administrative Science Quarterly*, 37: 282-301.
- Kanter, R. M. (1977). *Men and women of the corporation*. New York: Basic Books.
- Lei orgánica 3/2007 para a igualdade efectiva de mulleres e homes.
- Lei 39/1999 de conciliación da vida laboral e familiar.
- Lyness, K. S. e Thompson, D. E. (1997). "Above the glass ceiling? A comparison of matched samples of female and male executives". *Journal of Applied Psychology*, 82: 359-375.
- Maume, D. J. (1999). "Glass ceilings and glass escalators: Occupational segregation and race and sex differences in managerial promotions". *Work and Occupations*, 26: 483-509.
- Maume, D. J. (2004). "Is the glass ceiling a unique form of inequality?" *Work and Occupations*, 31: 250-274.
- Perry, E. L., Davis-Blake, A. e Kulik, C. T. (1994). "Explaining gender-based selection decisions: A synthesis of contextual and cognitive approaches". *Academy of Management Review*, (19): 786-820.
- Ryan, M. K. e Haslam, S. A. (2005). "The glass cliff: Evidence that women are over-represented in precarious leadership positions". *British Journal of Management*, 16:81-90.
- Stroh, L. K., Brett, J. M. e Reilly, A. H. (1996). "Family structure, glass ceiling, and traditional explanations for the differential rate of turnover of female and male managers". *Journal of Vocational Behaviour*, 49: 99-118.
- Tajfel, H. e Turner, J. C. (1979). "An integrative theory of intergroup conflict. In W. G. Austin e S. Worchel" (Eds.), *The social psychology of intergroup relations*: 33- 47. Monterey, CA: Brooks/Cole.
- Tharenou, P., Latimer, S. e Conroy, D. (1994). "How do you make it to the top? An examination of influences on women and men managerial advancement". *Academy of Management Journal*, 37: 899-931.
- UE- Directiva 2002/73/CE.
- UE- Directiva 2004/113/CE.
- Van Knippenberg, D. e Hogg, M. A. (Eds.). (2004). *Leadership and power: Identity processes in groups and organizations*. London: Sage.

Bases para a utilización de instrumentos de mercado en política medioambiental



& *Resumo/Abstract: Este traballo busca revisar as bases para a utilización de instrumentos de mercado en políticas públicas, concretamente en política ambiental. Abordamos as orixes e a evolución da economía ambiental, facendo fincapé no concepto de externalidades ambientais, básico no desenvolvemento dos instrumentos económicos en materia ambiental. Tratamos, tamén, as técnicas e opcións utilizadas para a internalización das externalidades ambientais e centrámonos no estudo de dous dos instrumentos de mercado máis puxantes na actualidade: o pagamento por servizos ambientais e o mecanismo de desenvolvemento limpo, tomando como exemplo a posta en marcha destes en México.&*

& *Palabras clave: Instrumentos económicos, política ambiental, instrumentos de mercado.*

1. ORIXES DA ECONOMÍA AMBIENTAL

A economía ambiental, como subdisciplina da economía que se interesa polas cuestións ambientais, é relativamente nova e normalmente fálase do seu xurdimento nos anos oitenta.

Nútrese de dúas disciplinas, a economía e a ecoloxía, tradicionalmente separadas e, aparentemente, con poucos puntos en común.

No entanto, hai séculos que os economistas se refiren aos elementos ou recursos ambientais como elementos centrais da produción e, en consecuencia, da economía.

Os economistas clásicos do s. XVIII, especialmente Adam Smith, Thomas Malthus e David Ricardo, xa se interesaban polos límites do crecemento, entre os cales destacaban os límites dos recursos naturais.

Adam Smith, o máis optimista dos tres en relación coa expansión económica¹, non chegou a considerar a relación recursos vs. poboación, aspecto central nas teorías de Malthus e David Ricardo, pero si sinalou, en relación cos recursos naturais, que “o traballo da natureza se paga, non porque produza moito, senón porque produce pouco; na mesma medida en que se fai máis mesquiña dos seus dons exige un maior prezo polo seu traballo”².

Malthus, pola súa parte, sinalaba que “mentres a poboación se desenvolvía en progresión xeométrica (crecemento exponencial), a produción de alimentos tendía a facelo en progresión aritmética (crecemento lineal), polo cal non podería por menos que suceder que, nun momento dado, os recursos alimentarios resultasen insuficientes e os salarios chegasen a situarse incluso por debaixo do nivel de subsistencia. A única maneira de evitar esta situación sería o control da expansión demográfica a través da redución da natalidade”³.

Para a maioría dos autores, a *Lei da Poboación* de Malthus foi a base do desenvolvemento do ambientalismo moderno, o cal cobra aínda máis sentido se tomamos en conta que a teoría da evolución de Charles Darwin⁴ se deixa influír, tamén, por esta.

Ginzbug, neste sentido, sinala que a Lei de Malthus “desempeña un papel na ecoloxía similar ao da Primeira Lei de Newton na Física”⁵.

Hoxe por hoxe existen múltiples detractores dos postulados de Malthus. Entre eles destaca a postura da Igrexa Católica, que subliña, entre outros aspectos, que o crecemento da poboación é sempre un ben e que as teses deste autor son catastrofistas e teñen xerado intolerancia e racismo.

Como pon de relevo Gaspari,

*L'ideologia di intolleranza e di razzismo dominante negli ultimi duecento anni di storia é il malthusianismo, ripreso oggi dalle teorie neomalthusiane. Sostenere infatti che la crescita demográfica è il principale dei problema dell'umanità è il primo passo di un percorso che porta alla selezione di chi potrà riprodursi e chi no*⁶.

É necesario considerar que o ser humano foi e segue a ser capaz de xerar tecnoloxías para facer máis eficiente a produción de alimentos, polo que a teoría de Malthus se formula sen tomar en conta a propia capacidade de adaptación do ser humano⁷.

David Ricardo, pola súa parte, elaborou a teoría da renda, na cal un dos aspectos centrais se situaba na distribución e titularidade da terra. Segundo este autor, “os titulares das terras máis fértiles e mellor situadas que producen con custos inferiores aos que son propios das terras marxinais recibirán un excedente que constitúe a renda diferencial”⁸. Este autor tamén sostíña, o mesmo ca Malthus, que era necesario controlar a poboación xa que “cunha

poboación que presiona sobre os medios de subsistencia, a única solución hai que vela en reducir a poboación, ou nunha rápida acumulación de capital”⁹.

Más adiante, xa no século XIX, John Stuart Mill, no seu libro *Principles of Political Economy*¹⁰, afirma que o crecemento da riqueza non podía carecer de límites; con todo, recoñece “que non lle encanta a idea de que o estado normal dos seres humanos sexa o de loitar permanentemente para facerse un oco”¹¹.

Ao longo do s. XIX, o marxismo, a economía neoclásica e o humanismo “introduciron cambios fundamentais nestas liñas de pensamento clásico tradicional”. Karl Marx, pola súa parte, consideraba que o crecemento económico era inherente á historia da humanidade e que “o propio progreso debía definirse en termos de avance material e tecnolóxico logrado pola explotación da natureza”¹² e que “a natureza estaba aí para ser humanizada por medio da ciencia para que o seu valor inherente puidese ser convertido en valor de uso”¹³.

No que se refire á ecoloxía, a segunda das disciplinas que dá orixe á economía ambiental construíuse sobre a base das teorías de Charles Darwin e, especialmente, sobre a súa obra *Sobre a orixe das especies pola selección natural*, fortemente criticada ata os nosos días pola corrente creacionista.

Neste sentido, Gaspari sinala:

Come Darwin stesso racconta, l'idea della selezione naturale gli fu suggerita dalla lettura dell'opera di Thomas Robert Malthus Saggio sul principio di popolazione. Darwin parti dal concetto che per accaparrarsi il cibo necessario tra le specie animali e vegetali si scateni una lotta per la sopravvivenza. In questo modo egli fornì una possibile spiegazione biologica che, estesa ai problema sociali, innescò l'ellaborazione della teoria del darvinismo sociale.

...

*Con Darwin, e la sua teoría si cercò di sostituire all'idea del “creato” Donato da Dio all'umanità, affinché l'uomo lo custodisse e lo svilupasse, un proceso evolutivo dominato dalla sola lotta per la sopravvivenza. Il porre in dubbio la potestà divina divenne presto un attacco alla concezione antropocéntrica del mondo. Se l'uomo discendeva dalla scimmia non poteva essere fatto a imagine e somiglianza di Dio*¹⁴.

A primeira definición de ecoloxía, segundo Constanza, é dada en 1870 por Ernst Haeckel, segundo o cal:

Por ecoloxía entendemos o corpo de coñecemento acerca da economía da natureza –a total investigación das relacións dos animais tanto no seu ambiente orgánico como inorgánico incluíndo, sobre todo, as relacións favorables ou hostís con outros animais e plantas cos que se ten un contacto directo ou indirecto–; nunha palabra, a ecoloxía é o estudo de todas aquelas interrelacións complexas definidas por Darwin como as condicións da loita pola existencia.¹⁵

Desta definición adóitase subliñar a relación conceptual entre economía e ecoloxía. Así, a ecoloxía sería, en palabras do mesmo autor, “a economía da natureza”, mentres que a economía sería “a ecoloxía dos humanos”¹⁶.

Da obra de Marshall e Pigou¹⁷ destaca o concepto de externalidade económica, o cal se abordará con detalle máis adiante¹⁸.

Por outra parte, o artigo de Hardin “The Tragedy of Commons”, publicado en 1968¹⁹, é outra das referencias fundamentais en economía ambiental, xa que fala dos problemas que afrontan os bens públicos nunha economía de mercado.

Na década de 1970 empézase a distinguir entre dous conceptos ata ese momento considerados como sinónimos, crecemento e desenvolvemento, e a partir de entón enténdese que crecer significa “o incremento natural en tamaño pola adición de material mediante asimilación ou incremento” mentres que desenvolverse é “expandir ou realizar as potencialidades de algo, levando gradualmente a un estado máis completo, amplo ou mellor”²⁰. Así, a prosperidade e o benestar non consisten soamente nos resultados económicos medidos cos indicadores convencionais, senón tamén en factores tales como o aire que respiramos e a salubridade do medio ambiente que nos rodea²¹.

A economía ambiental ou economía ecolóxica²² xorde, como mencionamos, no século XX, na década de 1980, aínda que algúns dos seus conceptos fundamentais, como o das externalidades ou os problemas a que se enfrontan os bens públicos²³, se constrúen con anterioridade.

1.1. As externalidades ambientais

O concepto de externalidade ten unha longa tradición en economía. O primeiro en formulalo foi Marshall²⁴, quen puxo de relevo a idea das externalidades positivas que implicaba o desenvolvemento industrial. Más adiante Pigou²⁵ sinalaba que tamén se poden producir externalidades negativas. A contaminación, desde a óptica económica, é unha externalidade negativa que xeran determinados procesos de produción e/ou de consumo.

Ocorre unha externalidade²⁶ cando a produción ou o consumo por parte dunha empresa ou consumidor afecta directamente ao benestar doutra empresa ou outro consumidor, onde “directamente” significa que o efecto non está mediado por ningún mercado, de modo que non ten un prezo marcado²⁷.

Habitualmente estas externalidades son de carácter negativo²⁸ e tan só en contadas ocasións se producen as de carácter positivo. Como exemplo de externalidade sinálanos Hernández Berasaluce

a acción de contaminar un río é unha externalidade negativa que produce o contaminador sobre os usuarios ou veciños do río. Prodúceselles un prexuízo pola acción doutro axente. O caso contrario, de externalidade positiva, produciríase cando na implantación dunha actividade de ecoturismo se rexenera un espazo natural²⁹.

A diferenza que existe entre unha situación con contaminación e outra sen contaminación é o valor da externalidade, que na maioría das ocasións non é cuberta totalmente polo axente contaminador senón pola sociedade no seu conxunto.

As externalidades tamén son denominadas deseconomías externas, beneficios externos negativos, custos sociais externos³⁰ ou pasivos.

Pódese soste que cando se xeran externalidades os prezos de mercado son menores do que deberían ser³¹ porque non se inclúen nos prezos dos recursos os custos sociais da contaminación.

Como sinalan algúns autores:

Os efectos externos na produción crean problemas ao sistema de prezos no que respecta ao control do noso *stock* de recursos naturais, debido a que o réxime de propiedade común de certos recursos ofrece incentivos para a explotación desmedida. En principio, estes problemas poderían resolverse permitindo que o mercado determinase a taxa de utilización, unha vez designados os *stocks* individuais con propiedade sobre eles³².

A externalidade implica, por tanto, un custo, sempre que o axente económico que a sofre non sexa compensado polo axente que a xera. Cando se produce a compensación, a externalidade desaparece ou, dito en termos económicos, internalízase.

A internalización, daquela, implica que o que nun principio era considerado un custo externo dunha actividade se transforme nun custo interno máis do proxecto ou actividade³³.

Nas nosas economías, as decisións económicas tómanse en gran medida en función duns sinais que son os prezos³⁴. Como os consumidores axustan as súas decisións de compra ás variacións de prezos e as empresas determinan os distintos aspectos de produción tamén en función dos prezos, é esencial que estes reflectan dunha forma correcta os custos e beneficios para os individuos e para a sociedade³⁵, é dicir, que internalicen as externalidades ambientais.

Ademais, é necesario considerar que moitos dos elementos ambientais son bens públicos e estes teñen a propiedade de seren non exclusivos e non rivais no seu consumo. A non exclusividade do ben público suxire que o ben pode ser consumido por calquera persoa, sen excluír a ninguén do seu consumo, mentres que a non rivalidade implica que o consumo dese ben por unha persoa non reduce o seu consumo ás demais persoas. Os bens públicos poden ser ofrecidos pola natureza, o goberno...

Exemplos clásicos de bens públicos son a defensa nacional, o aire, a auga³⁶, a educación, etc.³⁷

Unha diferenza fundamental entre os bens privados e os públicos é a existencia dun sistema de mercado para os bens privados no cal existen prezos para compralos e vendelos. No caso dos bens públicos, a non exclusividade crea un problema para un mercado que funcione con base no prezo, xa que, unha vez que o ben público é producido, un gran número de persoas se beneficiarán, paguen ou non por el.

Moitos bens ambientais, como sinalamos, teñen esta propiedade³⁸ e sempre que o uso por unha persoa non custa nada a outros o custo de oportunidade marxinal é cero e, polo tanto, o prezo debería ser cero. Estes bens, entón, xamais serán provistos polo mercado por si só.

E, non obstante, tales bens son claramente benéficos e, no caso do medio ambiente, necesarios para a sociedade.

Como sinala Lozano Cutanda:

O ben de dominio público é así, ante todo, *res extra commercium*, e a súa afectación, que ten esa finalidade esencial, pode perseguir distintos fins: tipicamente, asegurar o uso público e a súa distribución pública mediante concesión dos aproveitamentos privados, permitir a prestación dun servizo público, fomentar a riqueza nacional [...], garantir a xestión e utilización controlada ou equilibrada dun recurso esencial ou outras similares³⁹.

Os mercados necesitan a axuda dos gobernos para a provisión eficiente dos bens públicos. Así, é necesario considerar que unha xestión sustentable e economicamente eficiente dos recursos ambientais necesita a internalización plena dos custos de prevención e control da contaminación⁴⁰.

Cando unha industria, por exemplo, emite gases de efecto invernadoiro, o produto dese proceso ten un prezo menor do que lle correspondería; poderíase dicir que ese produto ten un subsidio da sociedade no seu conxunto, xa que esta asumiría esa externalidade ambiental. O prezo que obtén ese produto no mercado non sería, por outra parte, un prezo real porque non inclúe o custo social da contaminación (o que, en ocasións, se denomina “pasivo ambiental”). Este razoamento é, precisamente, a base do mecanismo de pagamento por servizos ambientais, instrumento económico que opera xa desde hai algúns anos en diversos países, por exemplo en México, sen que se consolidase plenamente polas dificultades que comporta a súa posta en marcha.

En cuestión de cambio climático, é necesario, ademais, ter en conta que existen custos económicos que se poden ir agravando a medida que a situación se volva máis crítica, especialmente os derivados de:

- Incremento da temperatura
- Elevación do nivel do mar
- Intensificación de ciclóns e furacáns
- Diminución das precipitacións
- Perda de solos e degradación de terras

Aínda que é difícil avaliar os ditos custos, existen xa estudos que formulan hipóteses e escenarios económicos referentes ao importe a que poden ascender aqueles no caso de que a situación non se reverta. Este é o caso do Informe Stern⁴¹, que chega a calculalos no futuro nun 20% do produto interno bruto (PIB) mundial.

De feito, o Informe Stern insiste en que os custos de internalización das emisións son significativos pero razoables, mentres que as externalidades, ademais de perigosas, superarían, con moito, o valor da internalización.

No informe engádese que “o cambio climático é o «maior fallo de mercado» do que o mundo xamais tivese noticia, un fallo que, ademais, actúa con outras imperfeccións do mercado”.

Tamén se suxire que toda política pública en materia de cambio climático conteña tres elementos, a saber⁴²:

- Asignación de prezos ao carbono (xa sexa a través de instrumentos económicos –fiscais, financeiros ou de mercado– ou a través de regulacións directas);
- Instrumentos de apoio á innovación e despregamento de tecnoloxías baixas en carbono;
- A eliminación de barreiras á eficiencia enerxética.

Os fallos de mercado reflicten que non se están internalizando as externalidades ambientais e que os prezos alcanzados por un ben no mercado reflicten soamente as valoracións ou beneficios privados.

A pesar disto, hai que recoñecer que as empresas que actúan no seu propio interese carecen de incentivos para ter en conta as externalidades negativas derivadas da produción, tanto ao decidiren sobre unha tecnoloxía particular de produción como ao decidiren sobre o nivel de produción. Noutras palabras, os custos de produción que son percibidos polas empresas son menores que os custos soportados pola sociedade. Por iso as empresas carecen de incentivos para reducir o seu nivel de contaminación ou para tomar medidas individuais destinadas a protexer o medio ambiente⁴³.

De forma xeral, o custo da contaminación mídese, normalmente, de tres formas:

- A perda de recursos por causa da sobreexplotación innecesariamente antieconómica. A contaminación é, desde este punto de vista, un recurso fóra de lugar.
- O custo da supresión e control.
- O elemento contaminante, que produce un custo na saúde humana, un menoscabo patrimonial, un lucro cesante...⁴⁴

2. A INTERNALIZACIÓN DAS EXTERNALIDADES AMBIENTAIS: TÉCNICAS E OPCÍONS

Como xa mencionamos, a diferenza que existe entre unha situación con contaminación e outra sen contaminación é o valor da externalidade, a cal, na maioría das ocasións, non é cuberta totalmente polo axente contaminador, senón pola sociedade no seu conxunto.

A internalización, entón, implica que o que nun principio era considerado un custo externo dunha actividade se transforme nun custo interno máis do proxecto ou actividade.

Para a internalización das externalidades ambientais existen diversas alternativas como:

- A utilización de axudas públicas.
- A aplicación do principio de quen contamina paga.

Ademais, en calquera dos casos, poden utilizarse diferentes instrumentos, entre os cales:

- Instrumentos económicos –fiscais, financeiros ou de mercado– (regulación indirecta);
- Regulacións que limiten as emisións a un nivel determinado (regulación directa).

Na actualidade, a maioría das políticas ambientais inclúen ambos os tipos de instrumentos ou regulacións (regulación directa e regulación indirecta), os cales conviven, pola súa vez, con axudas públicas para determinadas actividades ou sectores, no caso da Unión Europea, controladas estas últimas con directrices e principios comunitarios tendentes a que afecten o menos posible o obxectivo do mercado común e os principios da libre competencia.

Ademais, a integración da variable ambiental nas políticas económicas, como expresión concreta do principio da integración da variable ambiental nas políticas sectoriais, implica que os obxectivos da política ambiental e os doutras políticas, como a económica, se potencien reciprocamente.

Desde unha óptica tradicional ambiental da necesidade de internalización das externalidades ambientais, pouco importa se a dita internalización se fai desde as axudas públicas ou desde a aplicación do principio de quen contamina paga; en cambio, desde unha visión de economía ambiental a decisión ou decisións de lles dar máis peso a unhas ou ao outro teñen consecuencias moi diferentes.

2.1. O principio quen contamina paga

No ano 1974, os Estados membros da Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económico (en diante OCDE) adoptaron unha recomendación coñecida como o principio de quen contamina paga⁴⁵.

O dito principio, nacido no ámbito das ciencias económicas, busca traspasar o custo das chamadas externalidades negativas⁴⁶, que en principio soporta a colectividade no seu conxunto, aos axentes potencialmente contaminadores.

Deste modo, nace cun contido claramente económico e pouco a pouco xuridifícase, aparecendo hoxe en normas de dereito positivo.

Así, os custos que se pretenden internalizar, baseándose no principio analizado, son aqueles provenientes da prevención da contaminación, de maneira que esta xa non ocorra, e comprenden, tamén, os provenientes do control da actividade potencialmente contaminante; é dicir, deberán ser asumidos polo contaminador os custos tanto na etapa de prevención como na de control.

Como foi orixinalmente concibido, tratábase dun “principio fundamental para asignar os custos das medidas de prevención e control da contaminación introducidas polas autoridades públicas dos países membros”⁴⁷. Enfocábase, entón, como unha forma de imputar ao contaminador a carga da loita contra a contaminación, quen debía asumir o custo das medidas necesarias para evitala ou reducila ata os estándares marcados polas ditas autoridades.

Ademais, pretendíase que os bens e servizos que causaban contaminación na produción e /ou consumo reflectisen nos seus prezos o custo destas medidas, xa que as valoracións eco-

nómicas poden axudar os axentes económicos na tarefa de ter en conta os efectos sobre o medio ambiente cando toman decisións de investimento ou consumo.

Cando unha empresa, por exemplo, non aproveita ao máximo as materias que utiliza e produce contaminantes ao aire, á auga e ao solo, o produto dese proceso ten un prezo menor do que lle correspondería; poderíase dicir que ese produto ten unha subvención da sociedade, co que o prezo que obtén no mercado non é o real; e, ademais, colocaría nunha situación de desvantaxe aqueles produtos que foron producidos sen contaminar⁴⁸.

2.2. As axudas públicas

O concepto de axuda estatal é moi amplo, refírese “á intervención dos poderes públicos no capital das empresas, de calquera forma que sexa⁴⁹. É dicir, refírese a todas as axudas financeiras por medio de recursos públicos, incluíndose as axudas concedidas por entidades rexionais e locais calquera que sexa o seu estatuto e denominación”⁵⁰.

Na unión Europea considérase que as axudas estatais concedidas ás empresas poden resultar contrarias ao artigo 92 do Tratado CEE, ao falsearen a competencia e afectaren aos intercambios entre Estados membros, especialmente nos sectores industriais e agrarios máis contaminantes, comprometendo tamén a consecución do mercado interior.

Por iso, o artigo 87.1 do tratado constitutivo da Comunidade Europea afirma o “principio xeral” da súa incompatibilidade co Mercado Común⁵¹.

En ocasións, no entanto, as axudas estatais poden revelarse indispensables e, por iso, o mesmo artigo 87, no seu segundo parágrafo, establece un catálogo de supostos considerados como excepcións.

En 2008 renóvanse as Directrices comunitarias sobre axudas estatais a favor do medio ambiente⁵², nas que se cambia o enfoque comunitario para a súa autorización. Recoñécese nestas que, en condicións determinadas, as axudas públicas poden corrixir fallos de mercado, mellorando así o funcionamento dos mercados e incrementando a competitividade, “ademais de que poden contribuír á promoción do desenvolvemento sustentable, independentemente de que corrixan ou non os ditos fallos”.

Tamén se sinala que, nalgúns casos, “en ausencia de intervención pública, as empresas poden evitar ter que asumir todos os custos do dano ambiental derivado das súas actividades”. As axudas estatais a favor do medio ambiente deséñanse, así, como forma de alcanzar niveis de protección ambiental máis elevados dos que se conseguirían sen estas. É dicir, pátese da base de que as regulacións ambientais non sempre evitan as externalidades (fallo regulamentario), polo que as axudas públicas poderían ser utilizadas para conseguir superar as exigencias dispostas nas normas comunitarias.

De acordo coas Directrices e co Plan de Acción de Axudas Estatais⁵³, as axudas públicas deberán ser avaliadas para saber se se poden considerar ou non compatibles co mercado común. A dita avaliación denomínase “proba de sopesamento” e consta de tres fases, “as dúas primeiras céntranse nos efectos positivos das axudas, mentres que a terceira aborda os efectos negativos e o balance duns e outros”⁵⁴.

Hai autores⁵⁵ que chegaron a afirmar: “A realidade é que as axudas estatais ou comunitarias en materia ambiental se incrementaron desde a inclusión do principio quen contamina paga no tratado”.

As axudas financeiras fan máis pesado o gasto público⁵⁶, o cal exige a existencia doutros impostos para financeiro. Unha importante consideración que vai contra a utilización das axu-

das financeiras na protección do medio é o risco de que se convertan nunha forma de protección de sectores determinados. Pode ser moi vaga a delimitación entre axuda financeira xustificada e non xustificada. Este foi, precisamente, un argumento forte na adopción do principio quen contamina paga.

Por suposto, poden existir circunstancias, como as que sinalamos, en que estean xustificadas as axudas financeiras⁵⁷, especialmente para cubrir os gastos de investimento en tecnoloxías limpas e de investigación e desenvolvemento de medidas de control da contaminación, porque, sen elas, quizais se arriscarían outros obxectivos ambientais prioritarios.

Pero, de forma xeral, as axudas financeiras presentan unha serie de problemas:

- Constitúen un medio menos eficaz para a protección do medio ambiente que outros instrumentos baseados no principio quen contamina paga, como, por exemplo, os impostos.
- Falsean o funcionamento normal da libre e leal competencia.
- As axudas financeiras poden reducir o prezo final dos produtos, de tal forma que estes non reflectan de forma correcta os custos para a sociedade que a súa produción implica.
- Son contrarias ao principio quen contamina paga⁵⁸.

Por iso a política da Comunidade de control de axudas e a política ambiental se complementan para aplicar estritamente o principio de quen contamina paga, de tal maneira que o recurso ás axudas estatais se considera unha etapa transitoria, destinada a facilitar a introdución progresiva do principio que estudamos.

En canto ás diferenzas entre a utilización de axudas financeiras como mecanismo de incentiación para reducir a contaminación e o uso de impostos⁵⁹, cabe sinalar as seguintes:

1. A definición da referencia de cálculo das axudas financeiras.

Dado que a subvención equivalente debe pagarse sobre cada unidade de contaminación suprimida e non sobre cada unidade producida, é indispensable definir un nivel de referencia de verteduras co que se compararán as verteduras constatadas.

2. O efecto sobre as entradas e saídas.

Os impostos e as axudas financeiras poden subministrar o mesmo incentivo marxinal, pero producen efectos diferentes sobre o nivel de beneficios realizados polos contaminadores.

3. Gasto público.

As axudas financeiras fan máis pesado o gasto público; exigen, polo tanto, máis impostos para financiarlo, como xa se mencionou.

4. Protección encuberta.

As axudas públicas, como mencionamos ao falar da necesidade de aplicar o principio quen contamina paga, poden constituírse nunha forma de protección encuberta a determinados sectores.

3. OS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS PARA A PROTECCIÓN AMBIENTAL

Como xa se mencionou, para a internalización das externalidades ambientais existen diversas alternativas:

- A utilización de axudas públicas.
- A aplicación do principio quen contamina paga.

Ademais, en calquera dos casos poden utilizarse diferentes instrumentos como:

- Instrumentos económicos –fiscais, financeiros ou de mercado– (regulación indirecta);

- Regulacións que limiten as emisións a un nivel determinado (regulación directa)⁶⁰.

Os instrumentos económicos, segundo a OCDE, poderían definirse como os mecanismos “que inflúen sobre os custos e beneficios das diversas opcións entre as que poden elixir os axentes económicos, incentivando a dirixir ou modificar as súas accións nun sentido favorable para o medio ambiente”.⁶¹

O Informe Stern, neste sentido, apunta:

Xeralmente, as políticas deberían gravar as externalidades negativas antes que dar subsidios aos resultados preferibles, e dirixirse á fonte dos fallos e barreiras do mercado. O investimento na conservación de enerxía no sector público pode reducir as emisións, mellorar os servizos públicos, propiciar a innovación e o cambio ao longo da cadea de subministración e establecer un exemplo para unha fracción máis ampla da sociedade⁶².

Ademais, engade:

As medidas regulatorias son menos eficientes e flexibles que os mecanismos mercantís no contexto dos mercados perfectos, pero pode ser unha resposta eficiente ao desafío das imperfeccións inevitables ou imposibles de eliminar⁶³.

Con todo, advirte:

As políticas poden ser obrigatorias, suxeitas a acordos voluntarios entre as autoridades públicas e a industria, ou levadas a cabo pola industria. Ningún destes enfoques é universalmente preferible ou apropiado. As políticas de regulación poden depender do acordo tácito entre a industria e os usuarios finais. As estratexias voluntarias tipicamente dependen de compromisos implícitos ou explícitos para apoiar as transicións de mercado desexadas, por exemplo apoiando o regulamento mediante sancións ou outras medidas. A elección da estratexia de implementación depende:

- da cultura política do país que leve a cabo a implementación;
- da estrutura de mercado;
- do custo de implementación;
- da temporización;
- do risco de implementación⁶⁴.

Normalmente considérase preferible a regulación directa fronte aos instrumentos económicos cando:

- As empresas contaminantes se econtran máis ou menos en situación de monopolio, xa que neses casos se corre o risco de afectar as necesidades dos consumidores.
- Cando a contaminación se concentra fortemente, xa sexa en determinados lugares, ou en certos períodos. Determinados niveis de verteduras de efluentes nun río poden, por exemplo, ser aceptables se se trata dun fluxo continuo que se dilúe rapidamente... pero resultarían extremadamente tóxicos se se producen de golpe⁶⁵.

No entanto, na maioría das ocasións considérase desexable a utilización de instrumentos económicos xa que, “a longo prazo, os enfoques baseados no mercado do control da contaminación proporcionan incentivos ás empresas para que atopen formas rendibles de reducir a contaminación mediante técnicas de produción novas e máis limpas”⁶⁶.

Existen diversas clasificacións para os instrumentos económicos; nós seguiremos a que distingue⁶⁷ entre:

- Instrumentos de mercado
- Instrumentos fiscais
- Instrumentos financeiros

3.1. Instrumentos de mercado

Os instrumentos de mercado parten da base de que as forzas do mercado son moi poderosas. Como sinalaba no seu momento Adam Smith⁶⁸, o mercado induce a xente a comportarse polo ben común como se estivesen guiados por unha autoridade superior.

De acordo coa Comunicación da Comisión ao Consello e ao Parlamento Europeo sobre integración das cuestións ambientais na política económica⁶⁹:

Para utilizar os recursos de forma eficaz, os custos da utilización dos ditos recursos por un individuo deben ser idénticos aos que a sociedade gasta na utilización dos mesmos recursos. Se as empresas non teñen en conta a contaminación nos seus prezos de custo, asignarán demasiados recursos a producir bens e servizos contaminantes; se non se paga aos axentes económicos pola súa intervención beneficiosa desde o punto de vista ecolóxico, reducirán a cantidade das ditas intervencións. En ambos os casos, sae perdendo o conxunto da sociedade.

Ademais,

O funcionamento dun mercado de calquera ben ou servizo require que os dereitos de propiedade do dito ben ou servizo estean ben definidos, sexan aplicables e comercializables. No caso de moitos bens medioambientais non se definen explicitamente os dereitos de propiedade, co que os seus mercados non se poden desenvolver. Por conseguinte, unha posible solución dos factores externos que podería resultar eficaz en circunstancias moi concretas é crear e asignar dereitos de propiedade comercializables para os ditos bens e servizos medioambientais⁷⁰.

E engádesse:

Na actualidade, as políticas económicas fan fincapé na estabilidade económica e o funcionamento dos mercados. Non obstante, non existen mercados para moitos bens e servizos ambientais (ou, se existen, son incompletos) e esta ausencia constitúe unha causa de ineficiencia económica. Por conseguinte, a maior estratexia de integración do medio ambiente na política económica debe crear ou completar os mercados para os bens ambientais.

Dentro dos instrumentos de mercado queremos destacar, especialmente, dous deles, que se atopan en pleno desenvolvemento en diversos países, entre eles en México, e son:

- O pagamento por servizos ambientais
- O mecanismo de desenvolvemento limpo.

3.1.1. O pagamento por servizos ambientais

Un servizo ambiental pode definirse como o beneficio que recibe a comunidade (local, nacional ou internacional) polo uso directo ou indirecto dos diferentes elementos da natureza que poden estar comprendidos en diferentes usos da terra.

O pagamento por servizos ambientais pensouse ata o momento, sobre todo, para restituír áreas naturais como as forestais, acción esta que permite deter a perda de fontes acuíferas e a desertización e fomenta a captura de carbono, entre outros.

De acordo co Informe Stern:

A perda de bosques naturais en todo o mundo contribúe máis ás emisións globais anuais que o sector mundial dos transportes no seu conxunto. Frear a deforestación constitúe unha forma sumamente eficaz en canto a custos de reducir as emisións; en

breve poderían pórse en marcha programas piloto internacionais a gran escala que estudasen os mellores modos de facelo⁷¹.

Dentro dos servizos ambientais que prestan os bosques e as selvas destacan⁷²:

- A purificación do aire
- A captación da auga
- A mitigación das secas e inundacións
- A xeración e conservación dos solos
- A descomposición dos refugallos
- A polinización dos cultivos e da vexetación
- A dispersión de sementes
- A reciclaxe e movemento de nutrientes
- O control de pragas
- A estabilización do clima
- O amortecemento dos impactos de fenómenos hidrometeorolóxicos extremos

Como parte das vantaxes que ofrece o pagamento por servizos ambientais están as seguintes:

- Influír e guiar a actitude dos que xeran ou se benefician do servizo ambiental.
- Contribuír a unha mellor asignación dos beneficios e custos de medidas de conservación/manexo ambiental.
- Compartir os custos e beneficios de manexo/protección ambiental (forestal, auga, recreacionais).
- Contribuír tamén a definir e cambiar os niveis de participación e de decisión entre actores.

En México, o Plan Nacional de Desenvolvemento (en diante PND) propón a creación de dispositivos afíns ao mecanismo de desenvolvemento limpo (MDL) para o pagamento por servizos ambientais, aínda que de momento non se desenvolveron. Ata o momento elaboráronse programas de pagamento por servizos ambientais, financiados na súa maioría polo sector público, enfocados á auga. A captura de carbono considérase, no entanto, como un servizo ambiental no PND⁷³ e propónse o seu pagamento como un instrumento de mercado, o cal non necesariamente terá que ser financiado polo sector público. De feito, os instrumentos de mercado supónse que son financiados polos particulares e, polo tanto, que se basean no principio de “quen contamina paga”, ao contrario do que sucede con moitos dos esquemas actuais de pagamento por servizos ambientais, que funcionan como subsidios.

3.2. O mecanismo de desenvolvemento limpo

O mecanismo de desenvolvemento limpo tamén é un instrumento económico, concretamente un instrumento de mercado, utilizado para incentivar accións que contribúan á redución de emisións de gases de efecto invernadoiro. Os países signatarios do Protocolo de Kyoto poden utilizar as reducións certificadas de emisións resultantes das actividades derivadas de proxectos de desenvolvemento limpo “para contribuíren ao cumprimento dunha parte dos seus compromisos cuantificados de limitación e redución das emisións contraídas”⁷⁴.

O MDL parte da idea de que o esforzo que terían que facer os países desenvolvidos para modificaren a súa industria nacional é superior ao que lles supón axudar á implantación de tecnoloxías limpas en países de baixa eficiencia enerxética ou países en desenvolvemento, ademais de que isto último xera transferencia de tecnoloxía que, doutro modo, non se daría. O MDL consiste na realización de proxectos en países en desenvolvemento que xeren un afo-

ro de emisións adicional ao que se tería producido no suposto de ter empregado tecnoloxía convencional ou non ter incentivado a capacidade de absorción das masas forestais.

O MDL xorde no ámbito do dereito internacional ambiental, pois é un instrumento creado dentro do Protocolo de Kyoto, o cal é un tratado ou acordo internacional.

O Dereito internacional ambiental contemporáneo integrou dentro das súas normas propostas que recoñecen as diferenzas de desenvolvemento entre os países e, ao mesmo tempo, xa como expresión de solidariedade internacional, xa como resultado dunha conciencia de xustiza interxeracional ou simplemente como un criterio tendente a asignar correctamente as responsabilidades dos Estados, tomando en conta os diferentes niveis de contaminación xerada por eles, a responsabilidade común, pero diferenciada, de todos os países en materia de protección ambiental.

Xa no ano 1972, na Conferencia das Nacións Unidas sobre o Medio Humano celebrada en Estocolmo, se incluía dentro da Declaración Final un principio que evocaba a idea de apoiar economicamente os países menos desenvolvidos na tarefa de protexer o seu medio ambiente, así como a necesidade de lles proporcionar, para tal fin, máis asistencia técnica e financeira⁷⁵.

Nos traballos previos á Conferencia das Nacións Unidas sobre Medio Ambiente e Desenvolvemento, así como na propia Resolución da Asemblea Xeral⁷⁶ invitando á dita Conferencia, recoñecía-se que “as medidas que deben adoptarse internacionalmente para protexer e mellorar o ambiente deben ter en conta os desequilibrios existentes nas modalidades mundiais de produción e de consumo” e que “a responsabilidade de controlar, reducir e eliminar os atentados contra o medio ambiente debe incumbir aos países que os causan de tal forma que garde relación cos danos causados e estea en función das súas respectivas capacidades e responsabilidades”.

Durante os traballos da Conferencia de Río estiveron presentes, en todo momento, os puntos de vista dos países menos desenvolvidos, os cales sostían que a comunidade internacional debía recoñecer, xa, que a pobreza é causa e efecto da degradación do medio ambiente local e que o progreso dos países industrializados descansara na deforestación e sobreexplotación dos recursos naturais. Ao obrar desta maneira, eses países terían contraído unha “débeda ecolóxica” co mundo, que implicaba a obriga de apoiar un desenvolvemento dos demais que non deteriorase aínda máis o delicado equilibrio do medio ambiente⁷⁷.

Desta maneira, os países máis ricos deberían recoñecer a necesidade de soportaren de forma equitativa o esforzo económico da prevención e o control da contaminación. A repartición da carga económica debería reflectir esa débeda ambiental acumulada da cal os países ricos serían responsables.

A partir deste momento, o tema toma un cariz totalmente orixinal, na medida en que se pretende establecer unha desigualdade xurídica dos Estados como punto de partida dos dereitos e obrigas que van adquirir os suxeitos internacionais nos acordos a adoptar posteriormente, cuestión esta sen parangón no dereito internacional público.

O principio número 7 da Declaración de Río recoñece expresamente o principio de responsabilidade común, pero diferenciada, ao dispor:

Os Estados deberán cooperar con espírito de solidariedade mundial para conservar, protexer e restablecer a saúde e a integridade do ecosistema da Terra. En vista de que contribuíron en distinta medida á degradación do medio ambiente mundial, os Estados teñen responsabilidades comúns pero diferenciadas. Os países desenvolvidos recoñecen a responsabilidade que lles cabe na busca internacional do desenvolvemento sus-

tentable, en vista das presións que as súas sociedades exercen no medio ambiente mundial e das tecnoloxías e os recursos financeiros de que dispoñen.

No Cumio Mundial sobre o Desenvolvemento Sustentable, celebrado en Johannesburgo, ademais de reafirmarse, de maneira xeral, os principios da Declaración de Río, sinálase que “segue sendo válido o principio da responsabilidade común pero diferenciada”.

No ámbito da protección da atmosfera é onde encontramos un maior número de disposicións baseadas neste principio. Para iso utilízase, como sinala Juste Ruiz⁷⁸, a técnica da “asimetría convencional”, que consiste en diferenciar as obrigas e os dereitos das partes, as cales asumen, desta maneira, responsabilidades diferenciadas segundo os seus respectivos graos de desenvolvemento económico e científico e que é vista, xa, por moitos autores como unha das características do dereito internacional ambiental⁷⁹.

A Convención Marco de Nacións Unidas sobre Cambio Climático⁸⁰ constitúe un claro exemplo de estruturación baixo esta técnica.

No preámbulo, os Estados signatarios recoñecen que:

... tanto historicamente como na actualidade, a maior parte das emisións de gases de efecto invernadoiro do mundo tiveron a súa orixe nos países desenvolvidos, que as emisións *per capita* nos países en desenvolvemento son aínda relativamente reducidas e que a proporción do total de emisións orixinadas neses países aumentará para permitirles satisfacer as súas necesidades sociais e de desenvolvemento⁸¹.

Más adiante, e dentro do Preámbulo aínda, engádese:

Recoñecendo que a natureza mundial do cambio climático require a cooperación máis ampla posible de todos os países e a súa participación nunha resposta internacional efectiva e apropiada, de conformidade coas súas responsabilidades comúns pero diferenciadas, as súas capacidades respectivas e as súas condicións sociais e económicas.

Hoxe por hoxe vese, en termos xerais, cunha gran naturalidade a existencia de obrigas diferenciadas dentro dun tratado internacional; non obstante, isto é algo moi recente e característico do dereito ambiental en xeral e do control da contaminación da atmosfera en particular. Existen, a pesar do anterior, os que falan xa do “colonialismo do carbono”, facendo referencia ao desigual uso da atmosfera que implica este tipo de técnicas e do “dereito a contaminar” que implica a existencia de instrumentos de mercado como o MDL que a continuación comentaremos.

O Protocolo complementario a esta convención, o Protocolo de Kyoto de 1997, ten como obxectivo a redución concreta de substancias que contribúen especialmente ao cambio climático e a maioría das obrigas contidas nel van dirixidas, de acordo co principio de responsabilidade común pero diferenciada ao que xa nos referimos, a aqueles países que maiores emisións destas substancias xeran. No anexo 1 do Protocolo especificanse as limitacións ou reducións dunha serie de substancias, enumeradas no anexo 2, para cada país, en relación cos seus niveis de emisión de 1990, habendo países que incluso poden aumentar as ditas emisións⁸². O obxectivo final consiste na redución global de emisións desas substancias nun 5,1% nun período comprendido entre os anos 2008 e 2012, en relación co ano de base ou ano de referencia.

Desde o punto de vista do cambio climático é irrelevante onde se reduzan as emisións, xa que os efectos se producen a escala global e as súas causas tamén deben combaterse a esa mesma escala.

Precisamente como consecuencia do anterior, o Protocolo crea unha serie de instrumentos denominados “mecanismos de flexibilidade”, os cales perseguen un dobre obxectivo:

- Facilitar aos países desenvolvidos e ás economías en transición o cumprimento dos seus obxectivos de redución de emisións;
- Apoiar o desenvolvemento sustentable dos países en desenvolvemento a través da transferencia de tecnoloxía para a loita contra a contaminación.

A cuestión da transferencia de tecnoloxía desde os países desenvolvidos cara aos países en desenvolvemento foi unha preocupación constante en materia ambiental, limitada na práctica, non obstante, polos dereitos de autor e da propiedade intelectual.

Os mecanismos de flexibilidade creados polo Protocolo son os seguintes:

- O comercio internacional de emisións;
- O mecanismo de desenvolvemento limpo;
- O mecanismo de aplicación conxunta.

A importancia de utilizar os instrumentos de mercado radica en que estes pretenden que se utilicen os recursos naturais con responsabilidade e eviten contaminación e residuos, mediante a inclusión dos custos ambientais externos co obxecto de fixar correctamente os prezos, de modo que os bens e servizos menos nocivos para o medio ambiente non se atopen no mercado nunha situación desvantaxosa fronte a competidores que contaminan e malgastan recursos.

Outra das características interesantes deste enfoque é que, se se elabora adecuadamente, pode axudar a substituír determinadas técnicas detalladas por sinais a través do mercado.

Como sinala Stern :

As políticas para pór prezo aos gases de efecto invernadoiro, e dar soporte ao desenvolvemento de tecnoloxía, son fundamentais para afrontar o cambio climático. Con todo, mesmo se se toman estas medidas, certas barreiras e imperfeccións do mercado poderían aínda inhibir a actuación, particularmente respecto á eficiencia enerxética.

CONCLUSIÓNS

Primeira. A economía ambiental, como subdisciplina da economía que se nutre da economía e a ecoloxía, está fortemente influída pola teoría da poboación de Malthus, a cal se formula sen ter en conta a propia capacidade de adaptación do ser humano.

Segunda. Desde unha óptica tradicional ambiental da necesidade de internalización das externalidades ambientais, pouco importa se a dita internalización se fai desde as axudas públicas ou desde a aplicación do principio de quen contamina paga; porén, desde unha visión de economía ambiental, a decisión ou decisións de lles dar máis peso a unhas ou ao outro ten consecuencias moi diferentes.

Terceira. En México, o Plan Nacional de Desenvolvemento propón a creación de dispositivos afíns ao mecanismo de desenvolvemento limpo para o pagamento por servizos ambientais, aínda que de momento non se desenvolveron. Ata o momento elaboráronse programas de pagamento por servizos ambientais, financiados na súa maioría polo sector público, enfocados á auga. A captura de carbono considérase, non obstante, como un servizo ambiental e proponse o seu pagamento como un instrumento de mercado, o cal non necesariamente terá que ser financiado polo sector público. De feito, os instrumentos de mercado suponse que son financiados polos particulares e, polo tanto, que se basean no principio de “quen

contamina paga”, ao contrario do que sucede con moitos dos esquemas actuais de pagamento por servizos ambientais, que funcionan como subsidios.

Notas

- 1 Vid. Smith, Adam, *Riqueza de las naciones*, versión española de Amando Lázaro Ros, Ed. Aguilar, Madrid, 1956, pp. 3 e ss.
- 2 *Ibíd.*, p. 22.
- 3 Cit. en Tamames, Ramón, *Ecología y Desarrollo Sostenible. La polémica sobre los límites del crecimiento*, Alianza Editorial, Madrid, 1995, p. 23.
- 4 Punto central no xurdimento e desenvolvemento da ecoloxía.
- 5 Ginzburg, L.R., The Theory of Population Dinamics: Back to First Principle, *Journal of Theoretical Biology*, 122, 1986, pp. 385-399, cit. en Haeming P.D., *Leyes de la ecología populacional*, 2008, en, <http://www.ecologia.info/leyes-1.html>. Data de consulta: 30/3/2010.
- 6 *Ibíd.*, p. 17.
- 7 Esta mesma idea sostense en relación co cambio climático e as súas posibles consecuencias.
- 8 Cit. en Tamames, Ramón, *Ecología y desarrollo sostenible. La polémica sobre los límites del crecimiento*, op. cit., p. 28.
- 9 *Ídem.*
- 10 Stuart Mill, John, *Principles of Political Economy*, versión editada por Donald Winch, Pelican Classics, Penguin, Londres, 1970.
- 11 Cit. en Tamames, Ramón, *Ecología y desarrollo sostenible. La polémica sobre los límites del crecimiento*, op. cit., p. 30.
- 12 Cit. en Costanza, Robert et al., *An Introduction to Ecological Economics*, Boca Ratón Flo., St. Lucie Press, 1997, cap. 2.
- 13 Cfr. Pearce, David W.; Turner, R. Kerry, *Economía de los recursos naturales y del medio ambiente*, Colegio de Economistas de Madrid, Celeste Ediciones, Madrid, 1995, p. 35.
- 14 Cfr. Gaspari, Antonio, *Da Malthus al razzismo verde*, op. cit., pp. 78 e 79.
- 15 Cit. en Costanza, Robert et. al., *An introduction...*, op. cit., cap. 2.
- 16 *Ídem.*
- 17 Marshall, A, *Principles of Economics*, Macmillan, Londres, 1890; Pigou, A., *The Economics of Welfare*, Macmillan, Londres, 1920.
- 18 Vid. *Infra*, pp. 6 e ss.
- 19 Vid. Hardin, The Tragedy of The Commons, *Science* 13, Vol. 162. , núm. 3859, decembro, 1968, Consultado en: <http://www.science-mag.org/cgi/content/full/162/3859/1243>. Data de consulta: 7 de xullo de 2010.
- 20 Costanza, Robert, et al., *An introduction...*, op. cit., cap. 2.
- 21 Neste sentido, Provencio, Enrique, “El desarrollo en los noventa: posibles implicaciones ambientales”, en *Desarrollo Sustentable. Hacia una política ambiental*, Universidade Nacional Autónoma de México, México DF, 1993, pp. 61 e ss.
- 22 Hai quen distingue entre economía ambiental e economía ecolóxica; no entanto, comunmente enténdense como sinónimos.
- 23 Vid. Hardin, *The Tragedy of The Commons*, op. cit.
- 24 Marshall, A., *Principles of Economics*, op. cit.
- 25 Pigou, A., *The economics of welfare*, op. cit.
- 26 Hermann, E. Daly e John B. COBB, Jr., *Para el bien común, reorientando la economía hacia la comunidad, el ambiente y el futuro sostenible*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 56.
- 27 Cfr. OECD. *Taxation and the Environment. Complementary Policies*, France, 1993, p. 17.
- 28 Cfr. Samuelson, P.A.; D. Nordhaus, William, *Economía*, décimo terceira edición, Edit. McGraw-Hill, México, 1992, pp. 893-895.
- 29 Hernández Berasaluce, Luis, *Economía y Mercado del Medio Ambiente*, Ed. Mundi-Prensa, Madrid, 1997, pp. 25 e ss.
- 30 Vid. González Nieves, Isabel Cristina, *Análisis Económico del Derecho Ambiental*, Ed. Heliastas, Bos Aires, 2008, p. 74.
- 31 Vid. Gutman, Pablo, “La economía y la formación ambiental”, en LEFF, ENRIQUE (comp.), *Ciencias sociales y formación ambiental*, Edit. Gedisa, Barcelona, 1994, p. 130.
- 32 Vid. González Nieves, Isabel Cristina, *Análisis...*, op. cit., p. 23.
- 33 *Ibíd.*, p. 75.

- 34 Cfr. Belausteguigoitia Rius, Juan Carlos, "Algunas consideraciones sobre el uso de instrumentos económicos en la política ambiental", en Yúñez Naude, Antonio (comp.), *Medio ambiente: problemas y soluciones*, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, México, 1999, p. 101.
- 35 Cfr. Comunicación da Comisión ao Parlamento Europeo e ao Consello, Crecemento Económico e Medio Ambiente: Implicacións para a Política Económica, COM(94), 465 final, Bruxelas, 03.11.1994.
- 36 Cfr. Sánchez Morón, Miguel, "La ordenación de los recursos hidráulicos en España", en *Temas de legislación, gestión y derecho ambiental*, Ed. Dyquinson, S.L., Madrid, 1997, pp. 183 e 184.
- 37 Aguilar Barajas, Ismael *et al.*, "Algunos aspectos económicos del desarrollo sostenible", en Cano, Enkerlin; Garza y Vogel, *Ciencia ambiental y desarrollo sostenible*, International Thomson Editores, México, 1997, p. 532.
- 38 Cfr. Lei de augas española do 2 de agosto de 1985.
- 39 Lozano Cutanda, Blanca, *Derecho ambiental administrativo*, Ed. Dyquinson, quinta edición, Madrid, 2004, p. 395.
- 40 Cfr. Belausteguigoitia Rius, Juan Carlos, "Proyecto para la aplicación de instrumentos económicos en la solución de problemas ambientales", en *Economía del Medio Ambiente en América Latina*, Juan Ignacio Varas Editor, México, 1999, pp. 225 e ss.
- 41 Stern, Nicholas, *El Informe Stern. La verdad sobre el cambio climático*, Ed. Paidós, Barcelona, 2007, p.22.
- 42 *Ibidem*, pp. 23 e ss.
- 43 Cfr. Directrices Comunitarias sobre Axudas Estatais en favor do Medio Ambiente, DOCE C 2008/c do 1 de abril de 2008, p. 6.
- 44 González Nieves, Isabel Cristina, *op. cit.*, p. 22.
- 45 OCDE, París, 14 de novembro de 1974, Vid. OCDE, C(74) 223, 21 de novembro de 1974, 14 ILM, 234, 1975 (V da 11).
- 46 Ayres y Kneese, "Producción, consumo y externalidades", en *Economía del medio ambiente*, Instituto de Estudios Fiscales, Ed. J.A. Gallego Gredilla, Madrid, 1974, p. 74.
- 47 Vid. OCDE, C(74)223, 21 de novembro de 1974.
- 48 Cfr. OECD, *Taxation and the Environment. Complementary Policies*, *op. cit.*, pp. 16 e 17.
- 49 Bélxica vs. Comisión, asunto C-142/87.
- 50 García Ureta, Agustín, *Marco jurídico del procedimiento de impacto ambiental: el contexto comunitario y estatal*, Colección Tesis Doctorales, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1994, p. 64.
- 51 Macera, Bernard-Frank y Fernández García, Yolanda, "El nuevo régimen jurídico-comunitario de las ayudas estatales a favor del medio ambiente", en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 219, abril, 2003, CISS, Valencia, p. 75.
- 52 Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente, 2008, *op. cit.*
- 53 COM (2005) 436 final do 21 de setembro de 2005.
- 54 Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente, 2008, *op. cit.*, p. 3.
- 55 Díez Velayos, María Rosa, "Reforma fiscal ambiental", en *Temas de legislación, gestión y derecho ambiental*, *op. cit.*, p. 90.
- 56 Vid., Bayona de Perogordo, Juan José; Soler Roch, María Teresa, "Gasto Público y Medio Ambiente", en *Noticias de la Unión Europea*, CISS, n.º 122, *op. cit.*, pp. 25 e ss.
- 57 Vid. Fuentes Bodelón, Fernando, "Incentivos medioambientales de la CEE", en *Noticias de la Unión Europea*, CISS, n.º 66, Valencia, 1990, p. 82.
- 58 Vid. Herrera Molina, Pedro Manuel, "Desgravaciones tributarias y protección del medio ambiente (análisis a la luz de los principios constitucionales y del derecho europeo)", en, Yábar Sterling, Ana (editora), *Fiscalidad ambiental*, Cedecs Editorial, Barcelona, 1998, p. 154.
- 59 Instrumentos basados no principio quen contamina paga.
- 60 Cfr. *supra*, p. 11.
- 61 OCDE, *Taxation and the...*, *op. cit.*
- 62 Stern, Nicholas, *El Informe Stern. La verdad sobre el cambio climático*, *op. cit.*, p. 278.
- 63 *Ibidem*, p. 285.
- 64 *Ibidem*, p. 310.
- 65 Buchanan, J.M., *External Diseconomies, Corrective Taxes and Market Structure*, *American Economic Review*, vol. LIX, pp. 174-177, *cit. en La fiscalidad y el medio ambiente*, *op. cit.*, pp. 28 e ss.
- 66 COM (2000) 576 final, consultado en <http://europa.eu/legislation-summaries>. Data de consulta: 28 de xuño de 2010, introdución.
- 67 A da Lei xeral do equilibrio ecolóxico e a protección ambiental, *Diario Oficial de la Federación* do 28 de xaneiro de 1988, México, artigo 22.
- 68 Smith, Adam, *La riqueza de las naciones*, *op. cit.*
- 69 COM (2000) 576 final, consultado en <http://europa.eu/legislation-summaries>. Data de consulta: 28 de xuño de 2010, introdución.
- 70 *Ídem*.
- 71 Stern, Nicholas, *El Informe Stern. La verdad del cambio climático*, *op. cit.*, p. 27.
- 72 *Ibidem*, p. 244.
- 73 *Ibidem*, p. 247.

74 Artículo 12.3.b.

75 Artículo 12, Declaración de Naciones Unidas sobre o Medio Humano, Estocolmo, 1972.

76 Resolución 44/228 do 22 de decembro de 1989.

77 Cfr. *Nuestra propia agenda sobre medio ambiente y desarrollo*, 2.ª edic., Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y El Caribe, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 44.

78 Juste Ruíz, José, *Derecho internacional del medio ambiente*, McGraw-Hill, Madrid, 1999, p. 60.

79 *Ibidem*.

80 Convención Marco de Naciones Unidas sobre o Cambio Climático, Río de Janeiro, 5 xuño de 1992.

81 *Ibidem*, preámbulo.

82 Australia, Islandia e Noruega.

83 Stern, Nicholas, *El Informe Stern. La verdad del cambio climático*, op. cit., p. 277.

BIBLIOGRAFÍA

OBRAS CONSULTADAS

- Alonso García, Enrique, *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea*, vol. 1, Ed. Civitas, Madrid, 1993.
- Cano, Enkerlin; Garza y Vogel, *Ciencia ambiental y desarrollo sostenible*, International Thomson Editores, México, 1997.
- Constanza, Robert et. al., *An Introduction to Ecological Economics*, Boca Ratón Flo., St. Lucie Press, 1997.
- Desarrollo sustentable. Hacia una política ambiental*, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 1993.
- Economía del medio ambiente*, Instituto de Estudios Fiscales, Ed. J. A. Gallego Gredilla, Madrid, 1974.
- Economía del medio ambiente en América Latina*, Juan Ignacio Varas Editor, México, 1999.
- García Ureta, Agustín, *Marco jurídico del procedimiento de impacto ambiental: el contexto comunitario y estatal*, Colección Tesis Doctorales, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1994.
- Gaspari, Antonio, *Da Malthus al razzismo cerde. La vera atoria dell movimento per il controllo delle nascite*, Ed. 21mo Seculo, Milano, 2000.
- González Nieves, Isabel Cristina, *Análisis económico del Derecho Ambiental*, Ed. Heliastas, Bos Aires, 2008.
- Haeming P.D., *Leyes de la Ecología Populacional*, 2008, en, <http://www.ecologia.info/leyes-1.html>. Data de consulta: 30/3/2010.
- Hardin, The Tragedy of The Commons, *Science* 13, vol. 162. , n.º 3859, diciembre, 1968, Consultado en: <http://www.sciencemag.org/cgi/content/full/162/3859/1243>. Data de consulta: 7 de xullo de 2010.
- Hermann E. Daly y Jhon B. Cobb, Jr., *Para el bien común, reorientando la economía hacia la comunidad, el ambiente y el futuro sostenible*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Hernández Berasaluce, Luis, *Economía y mercado del medio ambiente*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1997.
- Jiménez Hernández, Jorge, *El tributo como instrumento de protección ambiental*, Ed. Comares, Granada, 1998.
- Juste Ruiz, José, *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, McGraw-Hill, Madrid, 1999.
- Leff, Enrique (comp), *Ciencias sociales y formación ambiental*, Edit. Gedisa, Barcelona, 1994.
- Lettera, Francesco, *Lo Stato ambientale. Il nuovo regime delle risorse ambientali*, Giuffrè, Milano, 1990.
- Lozano Cutanda, Blanca, *Derecho ambiental administrativo*, Ed. Dyquinson, quinta edición, Madrid, 2004.
- Marshall, A., *Principles of Economics*, Macmillan, Londres, 1890.
- OECD. *Taxation and the environment. Complementary Policies*, France, 1993.
- Nuestra Propia Agenda sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, 2.ª edic., Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- Nuestro Futuro Común*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- OECD, *Economic instruments for environmental protection*, France, 1989.
- OECD, *Energy prices and taxes*, 1995, International Energy Agency, France, 1995.
- OECD. *Taxation and the Environment. Complementary Policies*, France, 1993.
- Our Common Future, traducción española, *Nuestro Futuro Común*, Alianza Editorial, Madrid, 1998
- Pearce, David W.; Turner, R. Kerry, *Economía de los recursos naturales y del medio ambiente*, Colegio de Economistas de Madrid, Celeste Ediciones, Madrid, 1995.
- Pigou, *The Economics of Welfare*, Macmillan, Londres, 1920.
- Samuelson, P.A., D. Nordhaus, William, *Economía*, 13.ª edición, Edit. McGraw-Hill, México, 1992.
- Smith, Adam, *Riqueza de las naciones*, versión española de Amando Lázaro Ros, Ed. Aguilar, Madrid, 1956.
- Stern, Nicholas, *El Informe Stern. La verdad sobre el cambio climático*, Ed. Paidós, Barcelona, 2007
- Stuart Mill, John, *Principles of Political Economy*, version editada por Donald Winch, Pelican Classics, Penguin, Londres, 1970.
- Tamames, Ramón, *Ecología y desarrollo sostenible. La polémica sobre los límites del crecimiento*, Alianza Editorial, Madrid, 1995.
- Temas de legislación, gestión y Derecho Ambiental*, Ed. Dyquinson, S.L. , Madrid, 1997.
- Yábar Sterling, Ana, (Editora), *Fiscalidad ambiental*, Cedecs Editorial, Barcelona, 1998.
- Yúñez Naude, Antonio, (comp.), *Medio Ambiente: problemas y soluciones*, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, México, 1999.

DOCUMENTOS E INFORMES

Comunicación da Comisión ao Parlamento Europeo e ao Consello, *Crecedemento económico e medio ambiente: implicacións para a política económica*, COM(94), 465 final, Bruxelas, 03.11.1994.

Directrices Comunitarias sobre Axudas Estatais en favor do Medio Ambiente, DOCE C 2008/c do 1 de abril de 2008.

FUENTES BODELÓN, Fernando, *La protección ambiental en la Unión Europea. Apuntes para el X Curso de Especialización en Comunidades Europeas*, Centro de Estudios Europeos, Universidade de Alcalá de Henares, Madrid, 1994

OCDE, París, 14 de novembro de 1974, C(74) 223, 21 de novembro de 1974, 14 ILM, 234, 1975 (V da 11).

Comunicación da Comisión aos Estados membros de novembro de 1974, modificada en 1980, 1986 e 1994, DOCE C 72/3. COM (2000) 576 final, consultado en <http://europa.eu/legislation-summaries>. Data de consulta: 28 de xuño de 2010, introdución.

VI Programa de acción comunitario en materia de medio ambiente, Decisión nº 1600/2002/CE do Parlamento Europeo e do Consello, DO L 242 do 10 de setembro de 2002.

LEXISLACIÓN CONSULTADA

Europa

Lei de augas española do 2 de agosto de 1985

Acta Única Europea de 1986.

Directiva 2003/87/CE do Parlamento Europeo e do Consello do 13 de outubro de 2003 pola que se establece un réxime para o comercio de dereitos de emisión de gases de efecto invernadoiro na Comunidade, DO L 275 do 25 de outubro de 2003.

Directiva 2004/101/CE do Parlamento Europeo e do Consello do 27 de outubro de 2004, DO L 338 do 13 de novembro de 2004.

Tratado de Lisboa de 2007; DOCE C 306 do 17 de decembro de 2007

México.

XURISPRUDENCIA CONSULTADA

Bélxica vs. Comisión, asunto C-142/87.

PUBLICACIÓNS PERIÓDICAS CONSULTADAS

Noticias de la Unión Europea, núm. 219, abril, 2003, CISS, Valencia.

Diario Oficial L do 25 de abril de 2002

Derecho Ambiental. *Revista del Derecho Industrial*, ano 14, maio-agosto 1992, n.º 41, Ediciones Depalma, Bos Aires, 1992.

TRATADOS INTERNACIONAIS

Convención Marco das Nacións Unidas sobre o Cambio Climático, Río de Xaneiro, 5 xuño de 1992.

Summary

XOSÉ ANTÓN SARMIENTO MÉNDEZ _[9-35]

Constitutional law and the making of laws in Spain

The concept of parliamentary act crisis in modern constitutionalism also causes changes of instruments that normative powers have to make rules. Constitutional declarations and its interpretation by Tribunal Constitucional in Spain have important consequences in the practice of legal proceedings of public powers, especially about the work of juridical interpreters both in jurisprudential vision as well as doctrinal studies. The author reflexes upon the Spanish and Galician experience from normative application and suggests proposals of change which can be useful for institutional and legality progress.

Keywords: Constitution, Parliament, control, judicial review, bill

-&-

IXONE ALONSO SANZ _[37-65]

Economic, institutional and political factors of public spending in the Basque Country (1981-2008)

This article analyses the budgets of the Autonomous Communities of the Basque Country from 1981 to 2008, focusing on the main features of the public expenditure policy. With this aim we have firstly made a data base with the budgetary series (1981-2008). Secondly, we have analysed a number of political and institutional factors to contextualize that expenditure policy, with special attention to the institutional leadership. Finally, it has been identified several phases taking into account four different dimensions: budget expansion, number and quality of decentralization powers, and the economic and political

conjunctures from the beginning of the autonomy until 2008.

Keywords: public expenditure, budget, institutional leadership, selfgovernment, regional development

-&-

ALBERTO VAQUERO GARCÍA _[67-90]

New challenges in the job market considering Galicia's ageing population

The aging of population in Galicia is generating many tensions on the labor market. The lack of opportunities for this population is assuming an early exit from the labor force, with the consequent loss of human capital. This article analyzes the current situation and proposes a set of measures to improve the employment perspectives of older people in Galicia.

Keywords: aging, population, labour opportunities

-&-

NURIA CALVO BABÍO and MARÍA BASTIDA DOMÍNGUEZ _[91-104]

Analysis of the glass ceiling in the Spanish Public Administration. A system dynamics approach

The goal of this article is to undertake a critical analysis of the current situation concerning the equal treatment of female managers in one of the countries of the European Union. Considering as reference the scope of Spanish Public Administration, this study avoids the traditional approach of presenting the main causes for the real unequal treatment of men and women in the

Head Office environment. Using the simulation methodology of Business Dynamics, we have adopted a causal approach focused on detecting the internal procedures which are facilitating or inhibiting the access of women to the executive level. If we consider as a starting point there are no differences in the managerial ability between men and women, there should not be significant differences between them according to the distribution percentage at the technical level. However, the statistical analysis shows an unequal treatment for men and women at the executive level in Spanish Public Administration, and a different distribution of power and allocation of responsibility between them. For several years the Spanish government has attempted to intervene, formulating political and legislative measures aimed at ensuring the equal treatment of men and women with regards to access to employment, promotion and working conditions. However, the success of these actions has not produced a significant change in the executive level of public organizations. Our approach involves an analysis of the established prohibitive mechanisms endemic to the power structure in organizations. This includes a multifunctional point of view of the organizational procedures, including different economical and psychological perspectives, because, from our point of view, the real behaviour of the organizations considered includes groups of individuals with a particular perception of reality, often causing a series of unconscious practices which lead to results opposed to those expected by the organization.

Keywords: unequal treatment of female managers, glass ceiling, business dynamics, simulation

-&-

JOSÉ AGUSTÍN GONZÁLEZ-ARES FERNÁNDEZ
_[105-129]

The Ombudsman. General considerations about the post

Article 14 of the Statute of Autonomy of Galicia added to the legal system of this autonomous region the institution of Ombudsman. This article provides that it corresponds to the Galician autonomous community to build and organize, through its Parliament Act, a "similar body" as the Ombudsman. The statutory forecast was

developed by law 6 / 1984, June 5th, of Valedor do Pobo. The primary function of this figure is to defend in the territorial scope of the Community of Galicia the rights covered under Title I of the Constitution and to guarantee the protection of individual and collective rights emanated from the Preliminary Title of the Statute of Autonomy; in this way, this figure, the Valedor do Pobo can supervise the activity of the Galician Administration.

Keywords: Valedor do Pobo, autonomic Ombudsman, the Ombudsman, Galician Parliamentary Commissioner

-&-

TANIA GARCÍA LÓPEZ _[131-151]

Bases for the use of market instruments in environmental policy

This paper aims to look at the principles for the use of marketing instruments in public policy, specifically in environmental policy. We address the origins and evolution of the environmental economy with emphasis in the environmental externalities, concept which is basic in the development of the economic instruments in environmental matter.

We also look at the techniques and options used for the internalization of environmental externalities and we focus in the study of 2 powerful marketing instruments currently; which are: Payment for environmental services and clean development mechanism, taking the implementation of these in Mexico as an example.

Keywords: economic instruments, environmental policy, market instruments

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. ser inéditos e non estaren incluídos en procesos de avaliación doutras publicacións;
- b. estar redactados en galego, español, inglés, francés, portugués ou italiano;
- c. posuír 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 ao pé.
- b. As citas no texto indicarán autoría, ano de publicación, e, de ser o caso, páxina(s) entre parénteses. Por exemplo, (Peters, 2002: 123).

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

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

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

- Libros:
Alesina *et al.* 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.
- Capítulos de libro:
Castles, F. G. 1982. «Politics and Public Policy», en F. G. Castles (ed.). *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. Londres: Sage.
- Artigos de revistas:
Peters, G. e Pierre, J. 1998. «Governance without Government? Rethinking Public Administration», *Journal of Public Administration*, 8 (2): 223-243.
- Documentos non publicados:
Benítez, J. 2006. Aproximación a la participación ciudadana. México. Agencia Federal de Administración Pública, mimeo.
- d. Os documentos, fontes ou bases de datos publicados na Internet deben indicar o URL respectivo e a data de consulta (día-mes-ano). Por exemplo, http://www.un.org/base/publicad/pages/innovat_a.html, 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; ser coidadosamente revisados pola(s) persoa(s) responsable(s) da súa autoría no tocante ao estilo; e incluíren unha indicación do enderezo postal da persoa remitente.

Avaliación de traballos_

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

Desenvolveranse dous procesos de avaliación por ano.

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

Dereitos de autoría_

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

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
<http://www.egartorre.com>

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

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

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

Domiciliación bancaria

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

Estimados señores:

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

SINATURA

Titular _____
 Enderezo _____
 Poboación _____ Código postal _____



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

administración & cidadanía.

Escola Galega de Administración Pública

administración & cidadanía.