

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) y 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 de la Escuela Gallega de Administración Pública.



administración &
ciudadanía.

– VERSIÓN CASTELLANO –

Consejo Editorial

_PRESIDENTE

PABLO FIGUEROA DORREGO.
[Director de la Escuela Gallega de
Administración Pública].

_DIRECTOR

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

_SECRETARIA DE REDACCIÓN

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

_VOCALES

CELIA SZUSTERMAN.
[Universidad de Westminster - Londres].

RICARDO GARCÍA MIRA.
[Universidad de A Coruña].

ROMAIN PASQUIER.
[Centro de Investigaciones sobre la Acción
Política en Europa, CRAPE-CNRS - Rennes].

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

VICENTE GONZÁLEZ RADÍO.
[Universidad de A Coruña].

SUSANA RUIZ SEISDEDOS.
[Universidad de Jaén].

XOSÉ CARLOS ARIAS.
[Universidad de Vigo].

MAGDALENA SNIADOCKA-KOTARSKA.
[Universidad de Varsovia, Centro de
Estudios Latinoamericanos].

_ *Administración & Ciudadanía* se publica con una periodicidad semestral.

_ *Administración & Ciudadanía* está disponible en formato impreso y electrónico, en lengua gallega y castellana.

_ Para mayor información sobre la publicación, visite el portal web de la EGAP en: <http://www.egap.xunta.es>.

EDITA:

ESCUELA GALLEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EGAP)

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

REVISIÓN LINGÜÍSTICA:

Ramiro Combo García

DISEÑO Y MAQUETACIÓN:

Krissola Diseño, S.L.

IMPRIME:

Aius Consulting

ISSN:

1887-0279

DEPÓSITO LEGAL: PO 510-2006

La revista *Administración & Ciudadanía* no se responsabiliza de las opiniones vertidas en los contenidos de esta publicación. Estas opiniones son responsabilidad exclusiva de su autor o sus autores.

Sumario



_ ARTÍCULOS	[7-151]
_ Sarmiento Méndez, X. A. (Universidad de Vigo), «Derecho constitucional y elaboración de las leyes en España».	[9-35]
_ Alonso Sanz, I. (Universidad del País Vasco), «Factores económicos, institucionales y políticos del gasto público vasco (1981-2008)».	[37-65]
_ Vaquero García, A. (Universidad de Vigo), «Los nuevos retos en el mercado de trabajo ante el envejecimiento poblacional en Galicia».	[67-89]
_ Calvo Babío, N. (Universidad de A Coruña) y M. Bastida Domínguez (Universidad de Santiago de Compostela), «Análisis del “techo de cristal” en la Administración Pública española. Una aproximación desde la dinámica de sistemas ».	[91-104]
_ González-Ares Fernández, J. A. (Universidad de Vigo), «El <i>Valedor do Pobo</i> : consideraciones generales sobre la institución».	[105-128]
_ García López, T. (Universidad Veracruzana, México), «Bases para la utilización de instrumentos de mercado en política ambiental».	[129-149]

_ SUMMARY	[151-152]
_ NORMAS DE PUBLICACIÓN	[153-154]
_ BOLETINES DE SUSCRIPCIÓN	[155-156]



Artículos

Derecho constitucional y elaboración de las leyes en España



& *Resumen/Abstract: La crisis del concepto de ley en el constitucionalismo actual comporta también cambios en los instrumentos que los poderes normativos (parlamentos y ejecutivos) manejan para elaborar las normas. Las declaraciones constitucionales y su interpretación por el Tribunal Constitucional en España tienen evidentes consecuencias en la práctica de la actuación de los poderes públicos, singularmente en lo tocante a la labor de los intérpretes jurídicos tanto en el plano jurisprudencial como doctrinal. El autor reflexiona sobre la experiencia española y gallega desde la práctica de la aplicación normativa y aporta propuestas de cambio que pueden ser útiles para la mejora institucional y del ordenamiento jurídico.&*

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

1. PRÓLOGO. *IMPOSSIBILE IDEM ESSE AC NON ESSE*: REFLEXIONES CONSTITUCIONALES ACERCA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

“De la banalidad a la incoherencia y la arbitrariedad. Una crónica sobre el proceso, al parecer imparabla, de degradación de la ley”, esta es la rúbrica de un reciente artículo de Tomás Ramón Fernández en el cual, de manera brillante, explica documentadamente cómo la ley se ha convertido en una herramienta política, en un instrumento de debate político o en un simple acto de comunicación de tipo publicitario¹.

En este orden de cosas, la temática que pretendo desarrollar tiene una redacción en su título un tanto dogmática y teórica, pues estamos ante conceptos de alta dimensión en el campo constitucional, en especial el más reciente en su incorporación a nuestra literatura jurídica: el de la técnica legislativa. Incidentalmente, el profesor Pau i Vall argumentó la dificultad de verificar, conceptualmente, y de dar una definición acerca de lo que es la técnica normativa o legislativa².

Voy a intentar no tanto dar una definición doctrinal, ni tampoco hacer “un elenco” de aproximaciones que los autores han hecho de esa materia, sino más bien reflexionar sobre el sentido que tiene configurar una disciplina jurídica que se ocupe de la técnica legislativa. Sobre todo, va a ser más interesante y útil para los actores del derecho en sede parlamentaria pensar en las consecuencias jurídicas que una disciplina como esta pueda tener y los efectos prácticos que el tratamiento de la técnica pueda producir dentro del Parlamento.

Para ello, quiero presentar a modo introductorio una pequeña sinopsis desde un punto de vista conceptual, pero constituyendo, sobre todo, una propuesta de libre creación en relación con la técnica legislativa. La definición o el concepto de la técnica que quiero ofrecer, por carecer de tradición jurídica consolidada, debe partir, en mi opinión, de algunas reflexiones teóricas existentes, pero también de las que ya empiezan a ser abundantes disposiciones reguladoras de la materia³.

En este sentido, es necesario analizar la técnica legislativa como un concepto abierto y no limitarla estrictamente a las disposiciones o criterios de lingüística que determinan la redacción formal, gramatical y sintáctica de las leyes. Con esta finalidad, parto de un principio que es fundamental en todo Estado de derecho: el principio de la seguridad jurídica. El principio constitucionalizado en la mayor parte de los países occidentales y que es básico a la hora de determinar qué se entiende por una buena técnica legislativa, cuáles son las consecuencias del incumplimiento de las normas de esta ciencia a la hora de legislar. En cuanto a esto, son ilustrativas las afirmaciones de nuestro Tribunal Constitucional en su sentencia 27/1981 (fundamento jurídico 10)⁴:

“... Los principios constitucionales invocados por los recurrentes: irretroactividad, seguridad, interdicción de la arbitrariedad, como los otros que integran el art. 9.3 de la Constitución –legalidad, jerarquía normativa, responsabilidad– no son compartimentos estancos, sino que, por el contrario, cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en tanto sirva para promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de derecho.

En especial, lo que acabamos de afirmar se puede predicar de la seguridad jurídica, que es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotase en la adición de estos principios, no precisaría ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos

principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad ...”

Creo, pues, que hay dos ámbitos posibles de construcción de la técnica legislativa. Un ámbito amplio, que se preocupa sobre cuáles son los criterios deseables de la construcción general del ordenamiento jurídico, y un ámbito más estricto y concreto, que se preocupa solo de la redacción de la norma individualmente considerada y de la correcta enunciación de los preceptos jurídicos para evitar casos como los ejemplos recopilados en sede doctrinal por la letrada Fernández de Simón.

Por otro lado, nos encontramos también, como suele suceder en los tópicos jurídicos, ante un problema de tipo terminológico, pues existe la denominación “técnica legislativa” y la más genérica “técnica normativa”. Un análisis superficial reflejaría que la técnica legislativa se preocupa, fundamentalmente, de los criterios de una buena redacción y concepción de las normas con rango de ley. Por su parte, la técnica normativa tendría por hipótesis un objeto más amplio, pretendería que cualquier jurista ocupado de leyes, actos administrativos, contratos y documentos jurídicos de cualquier tipo conozca también cuáles son los criterios deseables a la hora de su redacción.

Realmente, se puede presentar, desde un enfoque teórico, cierto paralelismo con el plano de la formación del jurista. El derecho constitucional, en concreto el derecho parlamentario, sería el principal preocupado de cómo se elaboran las leyes, mientras que, el derecho administrativo, el restante del derecho público, sería el que teorizaría los criterios correctos para la aprobación de normas de rango inferior⁵. En todo caso, parto de asumir un enfoque que se preocupa de entender la técnica legislativa como la construcción integral del ordenamiento jurídico. Pienso que, en definitiva, hay que enfocar esta materia desde la perspectiva del modelo de Estado que se incorpore en el texto constitucional e integrar cuantos aspectos sean útiles para un mejor cumplimiento de las funciones normativas que les son atribuidas a los poderes públicos⁶.

2. TÓPICOS “HORIZONTALES” DE LA TÉCNICA DE LEGISLAR

En concreto, en España el artículo 1 de nuestra Constitución proclama el Estado social, democrático y de derecho. Incorpora varios tópicos⁷ del constitucionalismo del siglo XX, que tienen evidentes consecuencias para entender cuáles son los criterios para redactar o configurar un ordenamiento jurídico. Además, dentro de los valores superiores del ordenamiento español está también el pluralismo político, con su innata inclusión de la tutela de las minorías, de trascendencia clara en el ámbito de los procedimientos parlamentarios⁸.

Partiendo de esta visión, hay dos claves fundamentales que les preocupan o deben preocupar a los juristas a la hora de configurar, desde el punto de la técnica legislativa, el ordenamiento.

En primer lugar, el principio de unidad. No me voy a extender en antecedentes que todos conocemos de los tiempos de Bodino acerca de lo que la unidad supone como caracterización fundamental del Estado moderno, pero es importante reconocer algo que los tribunales apuntan en una y otra ocasión, y es que un ordenamiento que se quiera proclamar como tal debe contar con una coherencia interna y respetar unos criterios uniformes para todas sus disposiciones. Así *a contrario* la sentencia del Tribunal Constitucional 14/1998, de 22 de enero, en su fundamento jurídico n.º 8:

“... en la STC 71/1982 (fundamento jurídico 4) ya declaró este tribunal que no existe una quiebra constitucionalmente relevante de la seguridad jurídica cuando la ley utiliza conceptos indeterminados, indispensables por cuanto no son sustituibles por referencias concretas, remi-

tiéndose a reglamentaciones específicas en áreas en las que la complejidad técnica o la necesidad de una ordenación previa del sector así lo exijan. Este es el caso. La remisión por la ley a determinados instrumentos de planificación (plan general y planes especiales) que complementen sus previsiones es una forma de colaboración normativa necesaria en materias que, como la conservación de las especies cinegéticas y la racionalización de su aprovechamiento, requieren de una imprescindible y continuada actividad de ordenación y planificación de tales recursos, que justifica el margen de habilitación ofrecida por el legislador a la Administración para que, de acuerdo con los correspondientes planes, concrete la regulación general contenida en la ley.

Tampoco se puede compartir la pretendida indeterminación de los criterios contenidos en la ley para la clasificación de los distintos terrenos cinegéticos de régimen especial y que conduciría –en criterio de los actores– a la inconstitucionalidad de sus arts. 14 y 17, puesto que una lectura sistemática del capítulo II entero (arts. 12 a 25) y no solo de los artículos impugnados permite, por conexión o exclusión, una identificación suficiente de los criterios legales de clasificación, así como de las distintas categorías legalmente establecidas...”

La discordancia en la utilización de unos mismos conceptos con distintas acepciones en leyes de un mismo ordenamiento jurídico va directa y frontalmente contra el valor de la seguridad jurídica y, como dije en un principio, entiendo que se debe evitar de modo prioritario.

En algunos ordenamientos, por ejemplo en España al hablar de este principio de unidad, tiene también gran importancia el principio de autonomía, no solo porque España sea un país descentralizado políticamente, es decir, un Estado en el cual haya muchas fuentes de producción normativa, legal y reglamentaria, sino también porque la autonomía territorial de las comunidades autónomas está ínsita en la propia naturaleza del Estado⁹.

Lo que sí es común a todos los Estados contemporáneos que se pretenden democráticos es la aplicación del principio de legalidad, que, obviamente, está recogido en las constituciones. Esta afirmación plantea desde ese punto de vista ciertos aspectos esenciales cuando uno se está preocupando en la redacción de las leyes. En concreto, en estos tres que quise recoger aquí: en primer lugar, las reservas de leyes, pues, como se puede comprobar, en España existen distintos tipos de reservas de leyes, la ley orgánica y la ley ordinaria, con diferentes materias a ellas dirigidas. Por otra parte, debe condicionar la actuación legislativa la tipicidad de hechos constitutivos de delitos o infracciones administrativas recogidas en el artículo 25 del texto constitucional español. Y, por último, hay que referir también la propia necesidad de que las normas que imponen cánones, tributos, como dice el artículo 31 de la Constitución, respeten siempre el rango de ley. No podrá en ningún caso mediante un acto administrativo crearse un tributo o un impuesto nuevo.

Un corolario fundamental del principio de legalidad, conocido en nuestro ámbito y que así se entiende por la doctrina española, es la jerarquía normativa. Esta, a mi modo de ver, tiene dos planos diferenciados¹⁰. En primer lugar, el valor efectivo, directo de la Constitución y la necesidad de que las restantes normas del ordenamiento jurídico respeten los dictados de la Constitución, como los demás corolarios que en el marco constitucional están totalmente admitidos y suponen una línea perfectamente trazada a la hora de condicionar la actividad legislativa a llevar a cabo por parte del Parlamento.

Así lo comprendió el Tribunal Constitucional español, entre otras, en la sentencia 51/1983, de 14 de junio:

“... el pronunciamiento que es preciso emitir ahora no debe diferir del que recayó en las anteriores sentencias, pues no existe motivo para considerar que la disposición transitoria

segunda b) del Real decreto-ley 11/1979 presente inconstitucionalidad formal que pudiese derivar de la violación del principio de legalidad –en el que se debe entender incluido el de jerarquía normativa– en materia tributaria, presentado en los arts. 31.3 y 133.1 y 3 de la Constitución, o de excederse la disposición cuestionada de límites fijados al decreto-ley por el art. 86.1; ni cabe considerar en este momento, como tampoco se hizo anteriormente, que la disposición transitoria segunda b) del Real decreto-ley 11/1979 esté viciada de inconstitucionalidad material a causa de la pretendida vulneración de alguno de los principios de carácter material presentados en el art. 9.1 de la Constitución...”

Otro plano diferente, que en el derecho italiano se suele abordar como punto integrante también de las normas de técnica legislativa¹¹, tiene que ver con la correcta identificación esencial de las normas de rango inferior, aspecto fundamental para la actividad jurídica, en especial para la interpretativa y la integradora.

Ahora bien, la técnica legislativa quedaría en una cuestión “intramuros” del Parlamento si no se tuviese en cuenta y no se considerase firmemente el destino último de normas parlamentarias, que es, por supuesto, la realidad social que incluye sin duda las consecuencias económicas que una mala legislación conlleva¹².

En nuestros sistemas las normas se aplican conforme a unos criterios, a unas máximas que están previstas en la propia ley. Por ello, es muy importante que en la labor de legislar la técnica legislativa se preocupe de disciplinar los criterios que debe tener en cuenta el intérprete (sea juez, funcionario u operador público o privado) y también los expedientes propios de la aplicación de la ley. La aplicación de la analogía tradicional desde los tiempos del derecho romano hasta otros más modernos, como la supletoriedad entre ordenamientos.

Uno de los “temas estrella” de la técnica legislativa es la parte final de las leyes¹³. Es un aspecto que a todos los juristas nos preocupa y quizás aquella en la que todos tratamos que se respete más la calidad de la norma. Si fue una norma cuidada, la parte final estará bien redactada. Si, por el contrario, es fruto de la improvisación y la falta de estudio, muy probablemente en esa parte final, la que regula transitorias, derogatorias y finales, habrá problemas de redacción y de ajuste entre la naturaleza de la disposición y el contenido en ella incorporado.

Subrayando el caso de las disposiciones transitorias¹⁴, hay que decir que esta cuestión es importante y que se puede analizar desde distintos planos según el ámbito o escenario en el que se produce la norma que incorpora tal disposición. Sabemos que, empezando nuestra enumeración por el ámbito territorial mayor, en el derecho internacional público se regula el problema de la sucesión de Estados y los problemas que ello genera para la legalidad internacional. En el derecho constitucional interno se deben regular las formas de transición de una Constitución a otra¹⁵. Finalmente, es importante que las leyes ordinarias consideren de forma correcta las distintas formas en que afectan a otras leyes que les precedieron en el ordenamiento jurídico, y este es fundamentalmente el objeto de la técnica legislativa en esta cuestión, ya desde los primeros tiempos en los que el Tribunal Supremo afirmó el carácter supletorio de las disposiciones transitorias del Código civil.

3. EL *ITER LEGIS* Y SUS PROBLEMAS

Decía en un principio que, a la hora de limitar el alcance de la técnica legislativa, existen dos concepciones: en primer lugar, una limitada que habla sobre la elaboración de las leyes y, en segundo, otra más extensa o ambiciosa que toma en cuenta la creación y factura de otros tipos de normas.

Desde el punto de vista procedimental, está claro que la elaboración normativa, estrictamente de las leyes, tiene en España por lo menos tres tipos de fuentes: las disposiciones de la Constitución (el denominado derecho parlamentario constitucionalizado), los reglamentos de las cámaras y también, más importante en el ámbito anglosajón que en el nuestro, las costumbres parlamentarias. Todas ellas deben servir, como señaló Cesare Dell'Acqua¹⁶, para, mediante la individualización de los trámites procedimentales coherentes, mejorar en su conjunto el *estándar* cualitativo de la norma.

El ámbito más general supera el denominado limitado o reducido, aquel que se preocupa de la utilización de la lengua y del uso de los términos gramaticales y sintácticos de forma correcta por parte de los operadores jurídicos.

Las normas que regulen la utilización del lenguaje en la redacción normativa no tienen valor vinculante. Se trata de acuerdos simplemente orientadores y que, por tanto, carecen de sanción. Son normas "incompletas" y están algunas de ellas "a caballo" entre los criterios que las reales academias apuntan para el uso del lenguaje y el que los juristas entendemos que afecta nada más que a la correcta enunciación de la norma.

En España se debe apuntar que esta tarea, la de la redacción lingüística de las normas, se encuentra enriquecida por la existencia de un Estado plurilingüe, en el cual son oficiales en sus ámbitos territoriales varias lenguas, que tienen pleno reconocimiento en el ámbito jurídico y plenos efectos en los actos jurídicos parlamentarios y extraparlamentarios¹⁷.

La jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional desde sus inicios deja claro el alcance del artículo 3 de la Constitución:

"... En virtud de lo dicho, al añadir el núm. 2 del mismo art. 3 que las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas comunidades autónomas, se sigue, asimismo, que la consecuente cooficialidad lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto, siendo, por lo tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras lenguas españolas el territorio, independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos..."

"... en los territorios dotados de un estatuto de cooficialidad lingüística, el uso por los particulares de cualquier lengua oficial tiene efectivamente plena validez jurídica en las relaciones que mantengan con cualquier poder público radicado en dicho territorio, siendo el derecho de las personas al uso de una lengua oficial un derecho fundado en la Constitución y en el respectivo estatuto de autonomía..." Sentencia 82/1986, de 26 de junio (FF 2 y 3).

Se ha escrito mucho sobre esta cuestión. Insisto, en pocas normativas vinculantes el legislador se ha atrevido, a mi modo de ver, a plasmar un criterio directamente vinculante. Estas cuestiones, también en ordenamientos avanzados en estos temas, como el italiano¹⁸, se entiende que todavía están asociadas al estilo de la norma y lejos su contenido imperativo.

Creo que es oportuno diferenciar varios puntos en este otro plano, el de la factura del mandato normativo, en los cuales el Tribunal Constitucional español, como analizó el profesor Pulido Quecedo, entró a fondo, atribuyendo efectos jurídicos al incumplimiento de los criterios de redacción. Algunas sentencias constitucionales se atrevieron a declarar nulos por inconstitucionales, por afectar al valor de la seguridad jurídica, determinados aspectos que, tratándose incluso de leyes, no dejaban claro cuál era el contenido de su mandato normativo.

3.1. La planificación legislativa

Sin duda y con independencia de lo mucho que se debata sobre esta materia, me parece oportuno mencionar aquí las máximas de Justiniano y recordar una vez más que la simplicidad es la mejor o una de las mejores ayudas a la hora de redactar las normas, en especial, apunto yo, en el caso de las normas legislativas.

Todos conocen que el derecho público y el derecho administrativo, sobre todo, conforman un ámbito de derecho “acelerado”, en el cual de forma reiterada se aprueban normas que se cambian con gran rapidez. Esto, obviamente, afecta a la técnica legislativa y, como señaló en su día Manzella, a la propia vida de los parlamentos¹⁹. Nos crea un problema de seguridad jurídica. Por lo demás, se trata no solo del ámbito estrictamente formal, teórico de los juristas, sino también del plano de los derechos efectivos de los ciudadanos que deben respetar los legisladores.

En este sentido, esa fue una de las críticas que se le hicieron al modo de funcionar normativo de la Unión Europea, unida, como señala Mangas Martín, al papel subordinado del propio Parlamento Europeo²⁰. Se habla de que una de las causas de lo que se conoce como “déficit democrático de la Unión Europea” es precisamente la “sobreabundancia” de normas, la existencia en el colectivo de la Unión de un sinfín de reglamentos, directivas y decisiones que hacen prácticamente imposible conocer el ordenamiento²¹. Por eso, la Unión Europea, en concreto la Comisión, se ha preocupado de aprobar un programa legislativo anual en el cual dejase claro cuáles son las líneas fijadas en materia legislativa para ese año.

En este orden de cosas, me parece interesante que la previsión constitucional y estatutaria en la que se establece la necesidad de que el candidato a la presidencia del Gobierno (sea ante las Cortes Generales o ante el Parlamento de Galicia, en su caso) exponga su programa de gobierno en la sesión de investidura, siendo lógico que tal programa incluya una relación de las leyes que pretende someter a la aprobación de la Cámara. Puede ser un buen momento precisamente para exponer un programa legislativo para un período de tiempo importante, como es una legislatura, para decir con claridad cuáles son los proyectos y las preferencias que el Gobierno tiene para ese mandato legislativo.

3.2. La publicidad de las normas

Un aspecto también muy importante de la técnica legislativa es la publicidad. Vivimos en un momento en que el conocimiento de la norma no se guía por los tradicionales boletines, impresos en papel y que se distribuyen, a través de una forma un tanto tradicional, en las librerías del país. Estamos en la “era de Internet” y es esencial la publicación de boletines oficiales, pero entiendo que también es básico el reforzamiento de las webs institucionales; por supuesto, de las webs parlamentarias y de las gubernamentales. Dejando de lado algunas ideas que, por lo menos, se han formulado en alguna ocasión en España de hacer de cobro el acceso a esa fuente del derecho, parece que algo que cae de cajón es su necesaria gratuidad, pues, de exigir su cumplimiento, no les podemos dificultar a los ciudadanos el acceso al conocimiento de las normas.

En este sentido, son clarificadoras las palabras del Tribunal Constitucional al delimitar el alcance del artículo 9.3 de la Constitución:

“... Aunque el principio de publicidad de las normas no tiene la naturaleza de derecho fundamental (ATC 647/1986), no cabe duda de que viene exigido constitucionalmente en el art. C 9.3 CE. Con carácter general, esta garantía es consecuencia ineluctable de la proclamación

de España como un Estado de derecho y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo art. 9.3 (SSTC 179/1989 y 151/1994). Desde la perspectiva de los ciudadanos, adquiere una relevancia esencial, ya que los mismos solo podrán asegurar sus posiciones jurídicas, así como su efectiva sujeción y la de los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fuesen de imposible o muy difícil conocimiento (STC 179/1989)...”

4. EFECTOS DE LAS INFRACCIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA: LA REACCIÓN PARLAMENTARIA

Pero, ¿qué ocurre cuando todos esos criterios que estoy enumerando que pueden integrar el concepto de la técnica legislativa no se respetan? Lo que sucede, en primer lugar, es que los encargados de aplicar estas leyes, los jueces, se encuentran con una gran inseguridad²²: no tienen la completa garantía de que la norma que deben aplicar presenta el sentido que ellos intuyen o leen en la redacción publicada. Ello puede provocar, efectivamente, la inacción del juez (retraso de la decisión) porque no ve claro su contenido y, en consecuencia, puede sobrecargar y ralentizar, como acontece en España, la labor del poder judicial.

Ahora bien, en el plano jurisdiccional esto puede también conducir a fenómenos peligrosos desde el punto de vista democrático, puesto que puede ocasionar que, por esta razón, el Tribunal Constitucional, más que un legislador negativo, a pesar de estar configurado como un órgano de interpretación de la Constitución, pase a ser un legislador creativo, con la definición de unas aportaciones que intenten suplantar al Parlamento en la redacción de las leyes. El Tribunal español en algún caso lo hizo, dictó sentencias que fueron más allá de la mera definición del ordenamiento, que es parte de su función respecto de la ley. Se preocupó, incluso a través de famosas sentencias interpretativas, de decir lo que el legislador estrictamente no dijo. Este es un peligro bastante importante en un sistema, además, de separación de poderes²³.

Como estamos analizando, es fácil coleccionar la máxima “malas leyes, mal derecho”. Si las leyes están mal redactadas, el derecho aplicable difícilmente va a ser el correcto.

¿Qué podemos hacer desde el Parlamento ante esta situación? Además de colaborar en la publicación de excelentes manuales, como los que en la Asociación Española de Letrados de Parlamentos se realizaron sobre materias de técnica legislativa, se apuntaron medidas como la constituida por la codificación normativa. La Unión Europea entiende que una de las vías para darles seguridad jurídica a sus ciudadanos es sistematizar los sectores normativos, sobre todo los actuales afectados por los continuos cambios normativos.

Otra posibilidad está, como propone N. Rangone²⁴ para el ámbito trasalpino, precisamente en valorar en el momento de redactar la norma las posibilidades de la aplicación práctica que esa norma tiene, y también el control *ex post*, una vez que la norma entró en el ordenamiento, y supervisar los aspectos prácticos que realmente esta norma llegó a tener (lo que conocemos dentro de la disciplina de la técnica legislativa como evaluación de las normas).

En España hay algunas vías institucionalizadas para conseguir estos objetivos. Existen órganos consultivos importantes en el papel, como el Consejo Económico Social, el propio Consejo del Estado, a través de un papel informador *ex ante* importante en esa cuestión. Sin

embargo, me parece especialmente interesante destacar aquí, sobre todo en el ámbito que más conozco, los parlamentos autonómicos, la carencia de técnicos especialistas, no juristas²⁵.

Los parlamentos están dotados de unos equipos de juristas más o menos brillantes, pero, salvo el caso de los asesores económicos existentes en las Cortes Generales, en muy pocas ocasiones existen otro tipo de asesores económicos o sociólogos que pueden ser, obviamente, autores de informes o opiniones fundamentales a tomar en cuenta a la hora de legislar con criterio. Se trata de prestigiar y consolidar a unos grupos profesionales que pueden desarrollar funciones que ya fueron reconocidas en ámbitos como el anglosajón²⁶ y que desempeñan o pueden desempeñar labores de máximo interés para los órganos legislativos.

Por último, pienso, en la línea apuntada por Cantijoch y San Martín²⁷, que es fundamental incorporar los medios tecnológicos a las cámaras. En este sentido, quiero recomendar la visita en algún momento a la web del Parlamento de Galicia, en la que se ha establecido un sistema de participación ciudadana muy ágil y que les facilita a los ciudadanos y ciudadanas en el plano legislativo presentar sus enmiendas y sugerencias a los proyectos y proposiciones que se están debatiendo y que, en tiempo real, permite comunicabilidad entre los distintos actores de la cámara, grupos parlamentarios y diputados con la ciudadanía. Este es un ejemplo más de cómo la participación popular puede también coadyuvar a la calidad de la legislación y su evaluación posterior.

5. LA CONCEPCIÓN CONSTITUCIONAL DEL PODER JUDICIAL: SU ROL EN LA APLICACIÓN NORMATIVA

Este enunciado evoca una cuestión mucho más concreta y práctica que la de la concepción y alcance dogmático de la técnica legislativa. Y es algo concreto y práctico, porque, citando al padre de la escuela iusprivatista compostelana, Álvaro D'Ors, podemos decir que: "Derecho es lo que dicen los jueces". Una visión objetiva resultante del análisis de la realidad jurídica; en definitiva: no es derecho lo que está en los boletines, no es derecho tampoco lo que interpretan los teóricos, sino que derecho es lo que, al final, los encargados de la aplicación de las normas deciden en sus sentencias y resoluciones judiciales²⁸.

¿Cómo podemos abordar esta temática de la técnica legislativa en relación con la interpretación judicial? En mi opinión, existen dos vías, consideraciones o perspectivas, que se pueden tomar en cuenta en esta materia:

En primer lugar, y esta es una materia muy tratada por el profesor Pulido Quecedo²⁹, podremos ver qué actitudes o decisiones adoptan los órganos jurisdiccionales, singularmente el Tribunal Constitucional, cuando se trata de leyes, y los tribunales ordinarios cuando se trata de decisiones administrativas de rango inferior, qué resoluciones adoptan en relación con las infracciones en el procedimiento de la elaboración de las disposiciones normativas.

Este es uno de los grandes tópicos y ocupaciones de las autoridades jurídicas en España, pero esta que he denominado "visión dinámica", que se preocupa del *iter* procedimental de la aprobación sea de una ley o de una disposición reglamentaria, quedaría incompleta si no tenemos en cuenta lo que aquí denomino "visión estática". ¿En qué consistiría esta visión estática? Consistiría precisamente, desde una perspectiva jurisdiccional, en analizar y contemplar qué efectos tiene para el intérprete de la norma, operador jurídico, juez, magistrado o tribunal, el dato de que la norma esté mal redactada. El *factum* constituido por que la ley, el reglamento o disposición aplicable no cumpla con aquellos requisitos de imprescin-

dible seguridad jurídica³⁰. Muy bien, en torno a estas dos ideas voy a tratar de exponer el tema que nos ocupa.

6. FUENTES DEL DERECHO Y CANALES DE PRODUCCIÓN JURÍDICA

En una visión dinámica, desde la que se analiza el procedimiento de la elaboración de las normas y poniendo en un primer plano la elaboración de las leyes, tenemos que decir que en España existen varios condicionantes en la tramitación y aprobación de las leyes. Estos condicionantes provienen de distintos niveles jurídicos.

La Constitución, en primer lugar, contiene disposiciones de lo que se denomina derecho parlamentario constitucionalizado, que condiciona el procedimiento de la elaboración de las leyes, contenidas por ejemplo en España en el artículo 87 y siguientes de la Constitución. Estas normas constitucionales afectan a espacios como el derecho de enmienda del parlamentario y están en el centro del debate existente acerca de las mejoras del trabajo legislativo y de la calidad de las leyes³¹.

En este marco, por ejemplo, cabe citar algo que la doctrina puso de manifiesto: la importancia que tiene la inclusión de los antecedentes necesarios para pronunciarse el Parlamento en las remisiones de proyectos de leyes por parte del Gobierno. Se trata de un aspecto concreto que el Tribunal Constitucional español tuvo ocasión de enjuiciar y que situó y clasificó entre aquellos posibles defectos del *iter* legislativo que, en determinadas condiciones, pueden producir efectos jurídicos sobre la validez del contenido de la norma. Pueden ocasionar, en su caso, la anulación del procedimiento legislativo con la eventual condena de retroacción del procedimiento de la elaboración de la ley³². No se ha llegado a producir de este modo en la práctica, pero sí se explican estas consecuencias en la sentencia 108/1986, de 29 de julio, en la cual el tribunal reflexionó sobre esos posibles efectos en los siguientes términos:

“... Entre estos antecedentes se debía contar con el informe del Consejo, por lo que su ausencia, según los recurrentes, infringe dicho art. 88 y produce la inconstitucionalidad de la ley. Prescindiendo de algunas cuestiones que recogía el referido art. 3.5 de la Ley orgánica 1/1980, como son si realmente se refería al proyecto de ley en sentido estricto o al anteproyecto, según precisa en la actualidad el art. 107 de la LOPG, o si el informe en cuestión tenía carácter facultativo o preceptivo, basta con señalar que el defecto denunciado se produciría, en todo caso, en el procedimiento administrativo previo al envío del proyecto al Congreso y no en el procedimiento legislativo, es decir, en lo relativo a la elaboración de la ley, que se desarrolla en las Cortes Generales, por lo que mal se puede sostener que el citado defecto puede provocar la invalidez de este último procedimiento y de la ley en que desemboca.

También está fuera de lugar la invocación a este propósito del art. 88 de la Constitución, antes transcrito. La ausencia de un determinado antecedente solo tendrá la trascendencia de privar a las cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, pero, en este caso, el defecto, que tuvo que ser conocido de inmediato, debiera ser denunciado ante las mismas cámaras y los recurrentes no alegan en ningún momento que esto hubiese ocurrido. Al no producirse esa denuncia, es forzoso concluir que las cámaras no estimaron que el informe era un elemento de juicio necesario para su decisión, sin que este tribunal pueda interferir en la valoración de la relevancia que un elemento de juicio tuvo para los parlamentarios.”

Un segundo orden de cosas, el que tiene que ver con el procedimiento de elaboración de las leyes, está condicionado por otras normas legislativas. En España, como también se ha comentado, se exige en las Cortes Generales y en buena parte de los parlamentos autonómi-

cos, a través de leyes sectoriales *ad hoc*, que los proyectos de ley gubernamentales vengan acompañados, en algunos casos también las proposiciones de ley de origen parlamentaria, de un informe de impacto de género³³ para comprobar no solo el uso o no del lenguaje sexista, sino también los posibles efectos sobre la presencia en general de la mujer como sexo tradicionalmente sufridor de discriminaciones negativas en el ordenamiento jurídico español.

En tercer lugar, estaría el marco determinado por los reglamentos parlamentarios. Nuestro sistema conoce, obviamente, numerosos condicionantes en el proceso de la elaboración de las leyes. Pensemos en el propio criterio gubernamental, que se lee al inicio del debate plenario de toda iniciativa legislativa que no provenga del Gobierno y que sirve para ilustrar la posición que el Ejecutivo va a tener en relación con esa norma que trata de aprobar el Parlamento.

Todos estos condicionantes que estamos comentando tienen su control oportuno por el Tribunal Constitucional, aunque, como fue apuntado, los efectos que alcanza un incumplimiento de estos mandatos constitucionales, incluso legales y reglamentarios, fueron bastantes limitados.

No conoce el derecho español una gran categorización de anulaciones de leyes por defectos en el *iter* legislativo. Es más, el conocimiento por el tribunal de esta materia se produce muy comúnmente por la vía indirecta del artículo 23 de la Constitución, y del recurso de amparo que algún diputado pueda presentar ante el Tribunal Constitucional, entendiendo que ese papel en la participación en el procedimiento legislativo le fue hurtado o menoscabado por alguna decisión de los órganos, normalmente los rectores de la cámara (mesa, presidencia o junta de portavoces). Este panorama, insisto, que aquí por razones de espacio simplifico tremendamente, se ve totalmente desmentido, cuando estamos hablando, ya no del procedimiento de la elaboración de las leyes, sino de la elaboración de los reglamentos y las disposiciones administrativas de carácter general.

En este momento debo mencionar un órgano que en España es decisivo en la tramitación de la aprobación de los reglamentos: el Consejo de Estado. La aprobación de los reglamentos en España cuenta con varios condicionantes; sin duda, en mi opinión, el fundamental es el contenido del artículo 105 de la Constitución, en donde se garantiza el derecho de los ciudadanos a ser oídos en el procedimiento de las elaboraciones de las disposiciones que les afectan. Esta previsión constitucional tiene gran alcance porque en principio todas las disposiciones que apruebe un poder público pueden afectar a los ciudadanos. Entonces, el principio general de aplicación en derecho español les da audiencia a los destinatarios y a los ciudadanos individualmente considerados o a través de asociaciones u organizaciones que los representen.

Pensemos, para ilustrar este trámite, en los sindicatos, asociaciones de empresarios, organizaciones y asociaciones de diversa índole. Es decir, que desde este momento, este trámite de audiencia no es algo teórico, sino que en la práctica buena parte de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de anulación de disposiciones reglamentarias utilizó el precepto constitucional y sus desarrollos reglamentarios para anular importantes reglamentos aprobados por el Consejo de Ministros en España que no cumplieron, al modo de ver del Tribunal Supremo, suficientes requisitos de audiencia recogidos en la Constitución y en las leyes.

En este sentido son destacables las reflexiones del Tribunal Constitucional español en relación con el alcance del artículo 105 como manifestación de la participación funcional de los ciudadanos recogidas en la sentencia 61/1985, de 8 de mayo:

“... La COAG no se puede entender comprendida en la hipótesis del art. 23 c) de la Ley de procedimiento administrativo, pues no compareció en el procedimiento para hacer factible

que este se entendiese con ella y, de esta suerte, quedar identificada a los efectos de la localización que prescribe el art. 8.2 de la Ley 62/1978, y tampoco tenía que ser llamada al procedimiento administrativo. Nos encontramos, en realidad, en el caso de una disposición de carácter general, y, por tanto, del procedimiento para su elaboración, y en él no tuvo que ser parte procedimental la COAG, pues en tal procedimiento no hay interesados que tengan que ser llamados a adoptar en este la posición de «interesados». La audiencia de los ciudadanos directamente o a través de organizaciones y asociaciones [art. 105 a) de la Constitución] no constituye ni a aquellos ni a estas en interesados en el sentido de partes procedimentales necesarias. Se trata de un caso de participación funcional en la elaboración de disposiciones de carácter general, directamente o mediante organizaciones de representación de intereses, a las que, aun participando en el procedimiento –que no es el caso de este recurso–, no se les asigna el carácter de parte procedimental (o interesado), con lo que ello entraña para los efectos de su llamada al ulterior proceso contencioso-administrativo.” (Fundamento jurídico 3º).

Un segundo plano, que condiciona la elaboración de las disposiciones reglamentarias, es el legal. Desde 1997, tenemos en España una norma que deroga en esta materia lo dispuesto por la antigua Ley de procedimiento administrativo, que es la ley del Gobierno³⁴. En sus artículos 23 y siguientes detalla claramente cuál es el procedimiento que debe seguir el poder ejecutivo para aprobar un reglamento³⁵. Es un procedimiento complejo que requiere una serie de estudios previos, en los cuales, también, en la jurisprudencia, el Tribunal Supremo, se destaca de forma especialmente relevante, el informe de la Secretaría General Técnica, como órgano consultivo *staff*, que de forma horizontal asesora de todo al departamento ministerial y, además, de forma muy destacada al papel del Consejo de Estado, que, como máximo órgano consultivo del Gobierno, considerado en el artículo 107 de la Constitución española, tiene una importantísima labor doctrinal³⁶, creo que reforzada con la incorporación de figuras tan destacadas en el derecho público español como es su presidente, el profesor Rubio Llorente.

Nuestro Tribunal Constitucional no dejó de destacar la importancia de este órgano constitucional en sentencias como la 204/1992, en sus fundamentos jurídicos 4 y 5:

“... la intervención preceptiva de un órgano consultivo de las características del Consejo de Estado, sea o no vinculante, supone en determinados casos una importantísima garantía del interés general y de la legalidad objetiva y, a consecuencia de ello, de los derechos y legítimos intereses de las que son partes de un determinado procedimiento administrativo. En razón de los asuntos sobre los que recae y de la naturaleza del propio órgano, se trata de una función muy cualificada que le permite al legislador elevar su intervención preceptiva, en determinados procedimientos, sean de la competencia estatal o de la autonómica, a la categoría de norma básica del régimen jurídico de las administraciones públicas o parte del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE).

Sin embargo, esta garantía procedimental se debe cohesionar con las competencias que las comunidades autónomas asumieron para regular la organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1 CE), de modo que esa garantía procedimental debe respetar al mismo tiempo las posibilidades de organización propia de las comunidades autónomas que se derivan del principio de autonomía organizativa [arts. 147.2 c) y 148.1.1 CE]. Ningún precepto constitucional, y menos aún el que se refiere al Consejo de Estado, impide que en el ejercicio de esa autonomía organizativa las comunidades autónomas puedan establecer, en su propio ámbito, órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado en cuanto a su organización y competencias, siempre que estas se ciñan a la esfera de atribuciones y acti-

vidades de los respectivos gobiernos y administraciones autonómicas. Eso no lo niega el abogado del Estado, con lo que el problema que se presenta es si, como aspecto básico del régimen jurídico de las administraciones públicas o del procedimiento administrativo común, se debe entender también que sea precisamente el Consejo de Estado el órgano que emita el dictamen o consulta preceptiva.

Pues bien, si una comunidad autónoma, en virtud de su potestad de autoorganización (148.1.1 CE), crea un órgano superior consultivo semejante, no cabe duda de que puede dotarlo, en relación con las actuaciones del Gobierno y la Administración autonómica, de las mismas facultades que la LOCE le atribuye al Consejo de Estado, salvo que el Estatuto de autonomía establezca otra cosa, y, naturalmente, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 153 b), en relación con el 150.2 de la CE. También el abogado del Estado admite expresamente tal posibilidad y su validez constitucional. Lo que no se considera conforme a la Constitución es que la atribución de semejantes facultades a los consejos consultivos de las comunidades autónomas excluya la intervención del Consejo de Estado en los mismos casos y en relación con las mismas actuaciones de la comunidad autónoma correspondiente, pues esta intervención es preceptiva en todo caso, en virtud del art. 23, párrafo segundo de la LOCE. Para tal efecto, razona el abogado del Estado que, cuando la ley autonómica prescriba el dictamen del órgano consultivo autonómico en los mismos casos considerados por el art. 23, párrafo segundo, de la LOCE, será necesario que emita también dictamen el Consejo de Estado. Alega, además, que, en virtud de lo que denomina «supremacía asesora» de este último, el dictamen del Consejo de Estado debe ser posterior al del Consejo Consultivo autonómico.

Esta tesis no puede ser admitida, pues, si así fuese, quedarían gravemente comprometidos algunos de los principios en que se funda la organización territorial de Estado conforme al diseño constitucional. Ante todo, la misma potestad de autoorganización de las comunidades autónomas, ya que, si estas crean un órgano consultivo propio dotado de las mismas funciones que el Consejo de Estado, es claramente porque decidieron prestar las garantías procedimentales referidas a través de su propia organización, substituyendo la que hasta ahora ofrecía aquel órgano consultivo estatal también en el ámbito de competencia de las comunidades autónomas. Decisión esa que, según se dijo, se encuentra plenamente legitimada por el art. 148.1.1 de la CE y los preceptos concordantes de los estatutos de autonomía. Además, habría que añadir que sería muy probablemente innecesario y, sin duda, gravoso y dilatorio que en un mismo procedimiento se debiese solicitar sucesivamente dictamen de un órgano superior consultivo autonómico de características parecidas al Consejo de Estado y del propio Consejo de Estado, con desprecio de los principios de eficacia administrativa (art. 103.1 CE) y eficiencia y economía del gasto público (art. 31.2 CE).

La aplicación de aquellos principios, esenciales para el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías, debe llevar a concluir que la intervención del órgano consultivo autonómico excluye la del Consejo de Estado, salvo que la Constitución, los estatutos de autonomía, o la ley autonómica establezcan lo contrario para supuestos determinados. El legislador estatal también lo entendió así, por lo menos en algunas ocasiones expresas, ya que el art. 13.1 de la Ley de bases del régimen local requiere alternativamente, para el supuesto que contempla, «dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los consejos de Gobierno de las comunidades autónomas, de existir», mientras que el art. 114.3 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local exige también, para otro supuesto distinto, el preceptivo dictamen «del órgano consultivo superior de la

Comunidad Autónoma, si existe, o, en su defecto, del Consejo de Estado». También la nueva Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, en sus arts. 102 y 103 requiere, a efectos de la revisión de oficio de los actos administrativos nulos o anulables y como garantía esencial del respectivo procedimiento, dictamen «del Consejo de Estado u órgano consultivo de la comunidad autónoma si lo hubiese».

En consecuencia, y por lo que aquí respecta, no solo hay que reconocer las competencias de las comunidades autónomas para crear, en virtud de sus potestades de autoorganización, órganos consultivos propios de las mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de Estado, sino, por la misma razón, considerar posible constitucionalmente la sustitución del informe preceptivo de este último por el de un órgano superior consultivo autonómico, en relación con el ejercicio de las competencias de la respectiva comunidad, en tanto que especialidad derivada de su organización propia.

Pero, si es preciso reconocer esa posibilidad de sustitución, también es necesario afirmar que en donde o en tanto semejantes órganos consultivos autonómicos, dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica, no existan, es decir, en aquellas comunidades autónomas que no cuenten con esta especialidad derivada de su organización propia, las garantías procedimentales mencionadas exigen mantener la intervención preceptiva del Consejo de Estado, en tanto que órgano al servicio de la concepción global del Estado que la Constitución establece”.

En este orden de cosas, debo señalar que existen otros condicionantes, que me atrevo a calificar de “paradójicos”, y es que en algunos sistemas jurídicos, en concreto en el que vivo directamente, existen requisitos de aprobación de los reglamentos que no están considerados en normas de superior rango, sino que están considerados en otros reglamentos. Nos encontramos así ante un evidente problema de jerarquía normativa, pues va a tener que respetar un nuevo reglamento lo que dispone acerca de la aprobación de otros reglamentos un texto del mismo rango, cuando sabemos que cualquier norma posterior de igual rango, como apuntó Pau i Vall, puede derogar una norma anterior.

Cabe resaltar que tal condicionante procedimental, existente en España, es controlado por la jurisdicción contencioso-administrativa, como se encargó de recordar el Tribunal Constitucional en decisiones como la contenida en el auto 232/1983, de 25 de mayo:

“... el derecho a la tutela judicial efectiva sin que en ningún caso se pueda producir indefensión, que garantiza el art. 24.1 de la Constitución española, asegura a los ciudadanos, de una parte, el acceso a los tribunales de justicia, y, de otra, que en ningún caso puedan adoptar estos una decisión que afecte a sus derechos e intereses sin darles ocasión de ser oídos, emplazándolos para ello de modo adecuado.

Cuando la decisión que afecta al ámbito de derechos e intereses de los ciudadanos procede de un órgano de la Administración que esté legalmente obligada [art. 105 c) CE] a darle audiencia previa, sin que tal audiencia se hubiese producido, la infracción de esta obligación legal puede y debe ser corregida por los órganos del poder judicial, de manera que el amparo constitucional sólo queda abierto, en su caso, cuando de tal remedio no se consiguió ni se puede todavía conseguir en la vía judicial ordinaria. Cuando tal circunstancia no se da, el recurso deducido ante este tribunal carece manifiestamente de contenido que justifique una decisión en cuanto al fondo, y este es, justamente, el caso en el presente asunto. De acuerdo con lo dispuesto en la vigente Ley de arrendamientos urbanos (art. 114.10), la declaración de ruina de un terreo acordado por resolución que no dé lugar a recurso y en expediente contradictorio tramitado ante la autoridad

municipal solo es causa de resolución del contrato de arrendamiento cuando en dicho expediente hayan sido citados en el momento de su iniciación todos los inquilinos y arrendatarios.

Este precepto, que coincide substancialmente con el que recoge el art. 183 de la Ley del suelo, permitirá eventualmente a los recurrentes aducir la infracción legal cuya reparación buscan ante nosotros en el correspondiente juicio civil.

Existiendo, por tanto, instrumentos procesales adecuados para obtener remedio frente a la lesión que dicen se les produjo, su recurso carece de contenido que justifique una decisión de este tribunal en cuanto al fondo”.

Este control, me interesa mucho destacarlo, a diferencia del que desempeña el Tribunal Constitucional respecto del procedimiento legislativo, sí es altamente efectivo. Los tribunales contencioso-administrativos hacen un seguimiento estricto, obviamente dentro de un marco de “justicia rogada”, es decir, después de la interposición de oportunos recursos. Efectúan un control muy próximo de la potestad reglamentaria ejercida por los distintos gobiernos: el Gobierno de España y de las comunidades autónomas, incluso de forma preponderante, de la potestad reglamentaria que tienen también las entidades locales. Además, tiene otra peculiaridad, a diferencia del control del Tribunal Constitucional sobre las leyes, y es que se trata de un control descentralizado.

En España existen cuatro niveles jurisdiccionales en el orden contencioso-administrativo que tienen competencias para anular los reglamentos: el Tribunal Supremo, a nivel de toda España y con funciones casacionales sobre todo; la Audiencia Nacional, competente en disposiciones reglamentarias que puede dictar el Consejo de Ministros del Gobierno de España; los tribunales superiores de justicia, que ejercen sus competencias en relación con los gobiernos autonómicos, fundamentalmente; y los juzgados del contencioso-administrativo, que tienen competencias más limitadas en ámbitos territoriales menores, provinciales. Todos ellos ejercen esta potestad en la aplicación del artículo 106 de la Constitución: “Los tribunales controlan la potestad reglamentaria, la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de la misma a los fines que la justifican”. Este precepto no es otra cosa que una aplicación concreta del artículo 24 de la Constitución y de la consagración de la tutela judicial efectiva para todos los ciudadanos españoles.

Se trata, en definitiva, de reconocer la aplicación de un principio más general asentado en la parte dogmática de nuestra Constitución: la prohibición de la arbitrariedad de los poderes públicos³⁷.

Es cierto que esta labor de control jurisdiccional no se limita *stricto sensu* a los reglamentos y actos administrativos, todos aquellos decretos legislativos, toda aquella legislación delegada, aprobada por los gobiernos, sean estatales o autonómicos, que excedan del ámbito de la delegación otorgada por el Parlamento, pues también van a poder ser controlados por la jurisdicción contenciosa. La jurisprudencia del Tribunal Supremo evolucionó en los años 50 y 60 entendía que estas disposiciones que se daban en el ámbito de la delegación eran nulas. En la actualidad, se reconoce su valor reglamentario y su posibilidad de control por parte de los tribunales del orden contencioso-administrativo, situando así el problema de las faltas del procedimiento en la creación de los reglamentos y el papel de los jueces.

8. CALIDAD DE LAS LEYES Y EXÉGESIS JURÍDICA

Interesa ahora comentar otra faceta, la de la dimensión formal que enunciaba al inicio de mi exposición.

¿Qué efectos tiene sobre la interpretación jurídica el hecho de que una norma sea correctamente elaborada con respecto a los sanos criterios de técnica legislativa?

En primer lugar, que, si no es así elaborada y, por tanto, si eso acontece, los tribunales deban aplicarla con todos sus defectos presentes. Obviamente, la materia interpretativa es de mayor alcance y se sitúa dentro de la teoría general del derecho. Sabemos que el punto de partida no puede ser otro que el que talvez originariamente³⁸ apuntaban los juristas del derecho romano: *In claris non fit interpretatio*. Diríamos hoy: “Si la norma está clara, no nos compliquemos la vida”. Si la norma delimita claramente su ámbito de actuación, sus consecuencias jurídicas, no debe el intérprete turbar su sentido original.

Importantes exegetas del derecho civil, como Ennecerus³⁹, entendieron erróneo ese principio, pero en la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo se tiende o bien a considerarlo como un principio general del derecho (STS de 30 de enero de 1991) o bien a entender que la máxima presupone la interpretación que el aplicador realiza al valorar que la norma es clara (STS de 12 de junio de 1972).

Ahora bien, la existencia de un Estado de derecho en el cual el derecho positivo tiene una preponderancia importantísima hace que la técnica de legislar deba tener en cuenta en su actuación su redacción normativa, las elaboraciones doctrinales de los juristas. En este sentido, es muy importante, y así lo hacen en ocasiones las exposiciones de motivos⁴⁰ de las normas en España que refieren, cuando esto es importante para su comprensión, los antecedentes jurisprudenciales e incluso doctrinales⁴¹ que dieron lugar al nacimiento de una nueva norma.

Llegados a este punto, podemos preguntarnos: ¿qué factores desde la técnica de la normativa son importantes o decisivos para una correcta interpretación de la norma?

En primer lugar, la certeza del derecho. Es decisivo que, cuando una norma se incorpora al ordenamiento jurídico, lo haga con total claridad. Que la fórmula promulgatoria precise claramente cuál es la disposición, su rango normativo, su carácter y su naturaleza. Esta certeza de la norma no nos puede hacer desconocer, como señaló Lacruz Berdejo⁴², que el destino y naturaleza de la norma imponen cierta variabilidad de su contenido, con el fin de que, funcionalmente, siga siendo el mismo; en definitiva que “la incidencia práctica del precepto en la economía y en la sociedad no varíe”.

En España, la publicación de las normas está encomendada a una agencia estatal (el *Boletín Oficial del Estado*). Esta materia se gestiona por parte de la agencia y es regulada por un real decreto del Consejo de Ministros, lo cual no deja de producir otros problemas, en el sentido de que, desde el punto de vista teórico, parecería más lógico que la publicación de las leyes no quedase en manos arbitrariamente de un órgano dependiente del Gobierno, sino que dependiese más directamente de las cámaras parlamentarias. No podemos olvidar el carácter central que en nuestro sistema tiene el principio de publicidad de las normas, tal y como destacó nuestro más alto tribunal en su sentencia 179/1989:

“... La Constitución, en su art. 9.3, garantiza el principio de la publicidad de las normas. Esta garantía aparece como consecuencia de la proclamación de España como un Estado de derecho y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo art. 9.3 CE: pues solo se podrán asegurar las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de estos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evi-

dentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fuesen de imposible o muy difícil conocimiento.

Esa garantía de publicidad aparece reflejada en la Constitución en varios de sus preceptos: así, disponiendo la inmediata publicación de las leyes aprobadas por las Cortes Generales, tras la sanción real (art. 91), y respecto de los tratados internacionales, condicionando su eficacia a su publicación oficial en España (art. 96.1). En términos más generales, la Constitución reserva al Estado la emisión de las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas (art. 149.1.8), lo que (independientemente de la *vexata quaestio* de si la publicación es un requisito esencial de la existencia de la norma o una condición para su eficacia) es evidentemente aplicable a los requisitos referidos a su publicación. La traducción en la legislación ordinaria de tal garantía se encuentra, respecto de las leyes, en el art. 2 del Código civil («Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, si en ellas no se dispusiese otra cosa»), y, respecto de disposiciones administrativas, en el art. 29 de la Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado («para que produzcan efectos jurídicos de carácter general los decretos y demás disposiciones administrativas, deberán publicarse en el *Boletín Oficial del Estado*, y entrarán en vigor conforme a lo dispuesto en el art. 1 del Código civil») y en el art. 132 de la Ley de procedimiento administrativo («para que produzcan efectos jurídicos, las disposiciones de carácter general se deberán publicar en el *Boletín Oficial del Estado* y entrarán en vigor conforme a lo dispuesto en el art. 1. del Código civil»).

Todos los que trabajan en sede parlamentaria tienen experiencias en la publicación en los boletines oficiales de algunas leyes que se retrasan semanas desde su aprobación parlamentaria y uno piensa, ¿por qué se produce ese retraso y no se publican al día siguiente?, ¿quién tiene “buena mano” para alterar ese orden de publicación en los boletines, con las importantes consecuencias jurídicas que ello tiene? Esto, obviamente, no es un panorama deseable y, mucho menos, ajustado a un Estado de derecho pleno, pero en España siguen dándose algunos casos.

Además de la certeza del derecho y sus efectos sobre la aplicación, que estaba ahora comentando, también hay que tener en cuenta la aplicación de principios constitucionales. Sabemos que la Constitución tiene unos efectos jurídicos directos. En la tradición jurídica norteamericana, desde 1803, desde el famoso caso *Marbury vs. Madison*, se ha reconocido la eficacia y la aplicabilidad directa y la posible revisión judicial de las normas contrarias a la Constitución, algo que en España llegaría, mucho más tarde, por efectos de la construcción de Kelsen y de la creación de los tribunales constitucionales. Efectivamente, la Constitución tiene valor directo⁴³ e inmediatamente condicionante de la aplicación de las leyes, de todas las normas y, por supuesto, de los reglamentos.

En relación con la aplicación y la interpretación jurídica, también es relevante el problema “de las erratas” en la publicación de las normas. Se trata de los errores que se producen, sea en la tramitación, en la aprobación de las normas o en la propia publicación de éstas⁴⁴.

Ante estas “erratas”, cabe reaccionar por dos vías: que el propio juez, el aplicador, o el tribunal de oficio, al comprobar que se trata de una “mera errata material”, enmiende ese problema y aplique lo que su sano juicio le hace entender que se quiso hacer constar en la norma. Esta es una cuestión, obviamente, muy delicada y que la prudencia del juez hará dosificar sumamente, puesto que este, en un último caso, va a ser responsable si un órgano jurisdiccional superior decide que esa interpretación suya no es la correcta.

Estos errores en la elaboración de las normas, estas “erratas” en la publicación, tienen dos vías para enmendarse. Una contemplada prácticamente en todos los reglamentarios parla-

mentarios españoles, que consiste en que una Comisión de Estilo, al final del trámite legislativo, cuando ya el Pleno aprobó la norma y, comprobado que se produjo algún error, pueda realizar una redacción harmónica, homogénea del texto, para que no ocurran estas “antinomias”, estos problemas en la redacción, o bien acudir al modo mucho más respetuoso de remitir otro proyecto de ley que modifique y que salve este problema jurídico⁴⁵.

Un problema importante en técnica jurídica que se suscita cada día es el de la ausencia de la norma. En el derecho español, como en prácticamente todos los ordenamientos, hay un mandato explícito a los jueces y tribunales: la obligación de resolver todos los asuntos que les sean encomendados. No pueden el juez y los tribunales, “so excusa” de oscuridad o ausencia de la norma, abstenerse o decidir sobre un pleito que les sea asignado. Ese es el problema que se conoce, comúnmente, como el de las “lagunas jurídicas”. Todos sabemos que estas “lagunas” que existen en las normas a veces son fruto de las malas técnicas legislativas y de no estudiar con detalle la proposición o el proyecto de ley. Pese a ello, en España el juez está sometido al imperio de la ley de forma estricta, tal y como nos recuerda la jurisprudencia constitucional:

“... A pesar de las imprecisiones terminológicas (entenderlo «derogado», no «admitirse su actual vigencia»), está claro que la sentencia objeto de recurso, en este fundamento jurídico tercero, contrastó el contenido del citado art. 12 con el principio constitucional de igualdad y con el derecho a la tutela judicial efectiva del ejecutante, haciendo un juicio adverso sobre la conformidad del precepto con los arts. 14 y 24.1 de la Constitución; realizó un examen directo, con resultado negativo, de la constitucionalidad de ese art. 12 y, por eso, dejó de aplicarlo al caso controvertido. El Tribunal Central de Trabajo vino a sustituir así con su juicio que este Tribunal Constitucional –de suscitarse la correspondiente cuestión– podría realizar, y a sobreponer, en definitiva, su potestad, ejercible solo *secundum legem*, a la fuerza y al valor de la ley (arts. 117.1 y 163 de la Constitución y art. 5 de la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del poder judicial). Su decisión no fue, por lo tanto, una decisión fundada en derecho ni respetó el límite constitucional del respecto a la ley. Procediendo así, sin suscitar cuestión de inconstitucionalidad, el órgano judicial resolvió más allá de su jurisdicción y desconoció su sujeción a la ley (art. 117.1 de la Constitución) y quebró, en la misma medida, la razonable expectativa del justiciable de que su pretensión, fundada en la ley, será acogida, de no controvertirse, por el cauce idóneo, a conformidad de tal ley a la Constitución.

La irregularidad de tal proceder no quedó paliada en este caso por la mención de dos sentencias constitucionales en las que el órgano judicial podría creer encontrar apoyo para afirmar la inconstitucionalidad de la ley que inaplicó, pues el valor de la doctrina de este tribunal (art. 40.2 de su ley orgánica) no autoriza a los órganos judiciales para negar con carácter definitivo la presunción de validez de una ley, por más que lo que en ella dispuesto se corresponda, a juicio de los jueces ordinarios, con el contenido de otro precepto legal sometido en su día a control de constitucionalidad y declarado entonces contrario a la Norma fundamental...” (STC 23/1988, FJ 2º).

Nos encontramos con que, a menudo, algún aspecto del marco jurídico a regular no quedó suficientemente preciso. Todos sabemos, los que trabajamos con normas de contenido político, que, en ocasiones, estas “lagunas u oscuridades normativas” son voluntariamente buscadas. Los órganos de producción normativa no procuran una redacción de ese artículo o disposición que diga esto claramente, pero tampoco parece importar “que no se entienda demasiado”. Esta situación no es muy habitual, pero, como señaló Tomás Ramón Fernández, es evidente que les crea problemas al intérprete y al destinatario de la norma. Problemas, por-

que el intérprete va a tener que integrar esa norma, aplicarla y acudir a los expedientes previstos en el ordenamiento y va a encontrar, en muchas ocasiones, resultados llamativos y peligrosos para los propios destinatarios de la disposición que se va a aplicar.

¿Que hace el intérprete, el juez o el tribunal que tiene que aplicar una disposición de este tipo? Todo está descubierto. Existen unas guías muy antiguas de la interpretación de la norma. Una de las más tradicionales sin duda es la del derecho natural, el *ius naturale*, del que hablaban los juristas creadores del derecho romano. El expediente de equidad que figura en muchas disposiciones, por ejemplo, en el Código civil español, que tiene una aplicación muy limitada. En España, sí es cierto que últimamente se acudió a este expediente para cuestiones como el ámbito del consumo. En el arbitraje, en materia de consumo y transporte, es habitual que se aplique el criterio de la equidad, pero si alguna fuente de solución “de las lagunas” jurídicas tiene importancia y se destaca en el ordenamiento jurídico español en la actualidad es, a mi juicio, la de los principios generales del derecho.

El derecho español en la actualidad es muy principalista. Respeta y avala tremendamente la eficacia de los principios generales, entre otras cuestiones porque la propia Constitución tiene “constitucionalizados” muchos de estos principios generales del derecho y, muy especialmente, consagró el principio de que todas las normas se deben aplicar con respecto a los derechos fundamentales⁴⁶. Cualquier interpretación de la norma, o “laguna jurídica”, no se debe resolver sin tener presente que los derechos fundamentales poseen eficacia expansiva. Por tanto, los criterios clásicos de aplicación, *lex posterior derogat anterior*, *lex specialis derogat generalis* y *lex superior derogat inferior*, quedan totalmente desplazados por el principio de que la Constitución rige antes que todos estos principios técnicos, clásicos de la pandectística, y, como digo, en especial en materia de derechos fundamentales de los ciudadanos.

Existen otros principios generales que todos conocemos, provenientes del derecho civil y mercantil, muchos de ellos recogidos en máximas latinas, pero que tienen un efecto mucho más limitado en el ordenamiento jurídico español.

Otras vías de solución que comúnmente se utilizan tienen que ver con la analogía. Esta posee varias clases o modalidades; así pues, sabemos que es posible acudir a una identidad de razón entre distintos preceptos de las normas. Para solucionar un caso concreto, es posible, por el contrario, acudir a la analogía *no legis*, sino *iuris*, que acude a las grandes categorías de la institución jurídica que tenemos que aplicar.

Existe un gran límite a la utilización de la analogía, pues esta está prohibida y limitada en importantes sectores del ordenamiento⁴⁷. El Tribunal Constitucional español y el Supremo han recordado muchas veces la máxima *odiosa sunt restringenda*. No podemos acudir a las interpretaciones extensivas de la norma y analógicas cuando estamos hablando de limitaciones de derechos y de disposiciones sancionadoras que impiden una plenitud en el desarrollo de la personalidad del individuo o del ciudadano. En esta materia, la palabra del Tribunal Constitucional es terminante:

“... No cabe duda de que la extensión analógica de los tipos de infracción es una práctica vedada no solo en el ámbito penal, sino ex art. 25.1 CE en todo el ámbito sancionador (SSTC 182/1990, 81/1995, 151/1997). Para constatar cuándo el órgano de aplicación de los tipos sancionadores, más allá de su lícita e inevitable tarea de interpretación, los extendió a supuestos que no quedaban comprendidos en sus fronteras, en detrimento de la seguridad jurídica y del monopolio normativo en la determinación del ilícito, este tribunal estableció como criterios para efectuar el control de constitucionalidad el respecto al tenor literal de la

norma aplicada, la utilización de criterios interpretativos lógicos y no extravagantes, y el sustento de la interpretación en valores constitucionalmente aceptables (SSTC 137/1997, 151/1997, 225/1997, 232/1997, 236/1997)..."

Otra solución a los problemas de interpretación de las normas provocados por defectos provenientes de una defectuosa técnica legislativa es la del "derecho libre". En este sentido, existen muchas teorías doctrinales que entienden que los aplicadores de la norma, los jueces singularmente, deben o pueden acudir a una creación jurídica atendiendo a sus principios inmanentes para crear derecho⁴⁸. Esta solución es muy peligrosa. Obviamente, un Estado de derecho que se precie de tal debe tener claro el mensaje que va a transmitir al poder judicial: que los jueces aplican las leyes, no crean derecho libremente. Hay situaciones que están de actualidad en España, como la de aquellos jueces que, presuntamente, se pueden extralimitar en su papel de aplicador de la norma, erigiéndose en lo que se conoció como "jueces estrella", o jueces que están o estuvieron más "a caballo" entre su papel judicial y su paso por la política. Esta situación no es la más recomendable, según mi modesto punto de vista, desde la perspectiva de la aplicación normativa.

La libertad de expresión⁴⁹ de la que gozamos todos y también los jueces no es aplicable, a mi modo de ver, al contenido de las sentencias. Los jueces, en su redacción de las sentencias, especialmente en los fallos, se deben limitar a proclamar las consecuencias jurídicas que el ordenamiento prevé y no a crear nuevas disposiciones normativas y mandatos jurídicos. En este punto, interesa hablar de lo que ocurre cuando el intérprete detecta una contradicción de la norma aplicable con la Constitución. Sabemos que una esencial regla de técnica legislativa es el respeto al marco constitucional. Apuntamos líneas atrás que el respeto de la Constitución, como recuerda reiteradamente la doctrina⁵⁰, está por encima de los demás criterios de interpretación de la norma que están recogidos en el Código civil o en cualquier otro tipo de normas.

Hace ya mucho tiempo, aquel denominado valor constitucional del Código civil que, hiperbólicamente, defendía la doctrina civilista en España quedó desechado, pues el Código es una ley más, que regula algunos aspectos de las fuentes del derecho, pero no puede competir en vigor y eficacia con la Constitución.

¿Qué efectos tiene para el intérprete de la norma esta preponderancia de la Constitución? En primer lugar, la obligada interpretación de todas las normas conforme a la Constitución. Si hay varias interpretaciones posibles de una norma jurídica, sea legal o reglamentaria, se debe escoger siempre aquella que mejor concilia con el texto constitucional, sabiendo además que toda norma emanada de los poderes públicos en España tiene una presunción de constitucionalidad.

Aun así, si el juez tiene dudas, existe la vía, ya comentada, de la cuestión de inconstitucionalidad⁵¹ que formula el órgano jurisdiccional (juez o tribunal ordinario) ante el Tribunal Constitucional, quien determinará si es posible la conciliación de la norma legislativa con la *Norma normarum*. Estas cuestiones que estoy analizando no nos deben hacer perder de vista que el propio juez, cuando aplica el ordenamiento jurídico o dicta una sentencia, debe respetar también los criterios de la buena redacción jurídica.

Una concepción amplia de la técnica normativa no solo se aplica a la redacción de las leyes o de los reglamentos, sino a la de cualquier texto jurídico, sean contratos, sentencias o actos administrativos. Por eso, el lenguaje que debe utilizar el juez tiene que ser también un lenguaje que respete los criterios de la técnica legislativa. Debe tener una sistemática o una sintaxis coherente. En España esto no se produce, en mi opinión, por ejemplo, en el ámbito

de las sentencias laborales, que acuden muchas veces a una relación de hechos sistemáticos, poco conectados o “casados” entre sí. Debe haber una estructura coherente del documento judicial. La actual Ley orgánica del poder judicial manda distinguir, claramente, entre hechos, fundamentos jurídicos y fallo en la decisión y, algo no menos importante: por imperativo constitucional todas las resoluciones judiciales y sentencias deben ser motivadas (artículo 120.3 de la Constitución)⁵². Este requisito fue también destacado por el Tribunal Constitucional español en su sentencia n.º 61 de 1983:

“... Como afirmamos en reiteradas ocasiones, este derecho fundamental comprende el de obtener una resolución fundada en derecho, lo cual quiere decir que la resolución que se adopte tiene que estar motivada, según establece además el art. 120.3 de la Constitución, quedando el razonamiento adecuado confiado al órgano jurisdiccional competente. No obstante, existen supuestos, como cuando se omite todo razonamiento respecto a alguna de las pretensiones, en que, en relación con éstas, no se puede sostener que se dictó una resolución fundada en derecho, por lo que se produce la vulneración del derecho fundamental establecido en el art. 24 de la Constitución ...” (FJ 3º).

La gramática que tiene que seguir el intérprete debe respetar los criterios que también predicamos como *desiderata* de las normas. Tiene que ser un lenguaje común, se debe evitar acudir a términos técnicos o tecnológicos (utilizarlos solo cuando sea imprescindible) y debe ser claro. César Beccaría decía: “Si queréis prevenir los delitos, haced leyes claras y simples, no hagáis leyes complejas”. Es una máxima que creo que hoy sigue vigente. Debe ser un lenguaje exacto⁵³, no ordinario y vulgar. Obviamente, todos deben entender las sentencias, pero no por eso hay que utilizar un lenguaje vulgar u ordinario, ni mucho menos, como apuntó Cuadrado Zuloaga⁵⁴, una redacción que pueda impedir la ejecución de la sentencia por incoherente o incomprensible.

Por otro lado, tiene que ser un lenguaje normativo, esto es, un lenguaje expresado en el idioma oficial⁵⁵. Esto nos lleva a defender que no utilicemos en exceso términos provenientes del ámbito anglosajón, que nos domina en tantas cuestiones técnicas y en los medios de comunicación. Evitemos, sobre todo, por ejemplo, el uso de los términos informáticos y de tratamientos de textos que, en esas correcciones de oficio, hacen estos programas informáticos, enturbiadores de la calidad y la corrección del lenguaje jurídico. Se trata, en definitiva, como apuntó el maestro Gomes Canotilho⁵⁶, de usar los programas informáticos para la función legislativa, pero no de entregar nuestro capital lingüístico y nuestra tradición literaria sin un análisis previo de su uso.

Notas

- 1 En el número 0 de la revista *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. Octubre, 2008, pp. 38 y siguientes.
- 2 Hace años apunté las dificultades de delimitar este concepto incluso en el ámbito doctrinal. Cfr. Mi trabajo: “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 Una aplicación práctica de las reflexiones aquí contenidas se puede consultar en mi: “Dereito civil autonómico e seguridade xurídica: a súa técnica normativa. O recurso de inconstitucionalidade contra a Lei 2/2006, do 14 de xuño, de derecho civil de Galicia”. *Aranzadi Tribunal Constitucional*. N.º 14. 2007, pp. 13 a 26.
- 4 Por su parte, la STC 104/2000 afirma: “... Es decir, la seguridad jurídica entendida como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál debe ser la actuación del poder en la aplicación del derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4). En suma, solo si, en el ordenamiento jurídico en que se insertan y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjesen confusión o dudas que generasen en sus destinatarios una incerteza razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, se podría concluir que la norma infringe el principio de seguridad jurídica (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; y 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15) ...”

- 5 Como señaló Esther de Alba, se ha producido una identificación “del poder legislativo con la función legislativa, pero esto supone también una formalización del concepto de ley, que ya no se define por su contenido (libertad y propiedad, según la clásica concepción de Laband e Jellinek), sino por su origen: ley es toda decisión que adopta el Parlamento con ese nombre”. *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*. Asamblea de Madrid. Junio 2008, p. 170.
- 6 En este sentido, creo que tiene gran interés la creación de órganos especializados que puedan asesorar a los productores de normas con informes que escapan de su ámbito de conocimiento o especialización. Tal es el caso de la Comisión del Futuro existente en Finlandia, sobre la que recomiendo la lectura del trabajo de Seppo Tintinen: “The Committee for the future in the parliament of Finland”. *Constitutional & Parliamentary Information*. Union Interparlementaire. 2004.
- 7 Sobre los que reflexioné en relación con el 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. Enero-abril 2005.
- 8 Principio que también en el derecho norteamericano se postula como indeclinable cuando de reglas del funcionamiento del poder legislativo se habla. Así, Robin N. Williamsom, Ph. D. y Martha J. Haun, Ph. D., “Let the Minority Opinion be Heard”. *Parliamentary Journal*. Vol. XLVI. N.º 3, julio 2005, p. 101.
- 9 Así se afirma en las sentencias de nuestro TC. Por ejemplo, la 4/1981, de 2 de febrero, que dice: “... Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía –y aun este poder tiene sus límites–, y, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía se puede oponer al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste en donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución ...”
- 10 En España la superioridad jerárquica de la Constitución se predica de modo muy especial de su parte dogmática, de modo que la doctrina demanda incluso un reforzamiento de los cauces institucionales que dan mayor vigencia al valor axiológico de los derechos y libertades fundamentales. 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. Enero-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 El Fondo Monetario Internacional valoró que las cargas de la regulación y burocráticas que una mejora de la calidad de la legislación puede reportar supondrían un incremento de la productividad de un 3%. Se contempla así en *When leaner isn't meaner: Measuring benefits and spillovers of greater competition in Europe*, 2003.
- 13 Autores como Fernando Santaolalla se manifestaron contrarios, siguiendo modelos del derecho comparado europeo, a la existencia de disposiciones en la parte final, optando por la inclusión de estos contenidos en el articulado de la ley.
- 14 Castán Tobeñas definió el derecho transitorio como “el conjunto de reglas destinadas a determinar la eficacia de la ley en el tiempo o, lo que es igual, a resolver los conflictos que pueden suceder entre la ley nueva y la anterior derogada por ella, adaptando los preceptos de la ley nueva a los Estados de derecho nacidos al amparo de la ley anterior”. La preocupación por la correcta regulación del derecho transitorio, y más concretamente por la retroactividad de las normas, es clara en el común de los ordenamientos democráticos. Vid. Por todos André Alen: *Treatise on Belgian Constitutional law*. Kluwer Law and Taxation Publishers. Deventer. Boston, 1992, p. 83.
- 15 Me ocupé de este tema en mi trabajo: “O proceso constituínte”. *Anuario da Facultade de Dereito de Ourense*. Universidad de Vigo. 2004, pp. 471 y siguientes.
- 16 En su interesante aportación: “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 general, se puede consultar *Lenguas y Constitución*, de Jaime Vernet e Ramón Punsset. Iustel. Madrid. 2007. Específicamente para un ámbito autonómico desarrolló la situación normativa del gallego en *Repensando o autogoberno: estudos sobre a reforma do Estatuto de Galicia*. Universidad de Vigo. 2005, pp. 31 a 45. También son interesantes las conclusiones de Urrutia Libarona en su “Los requisitos lingüísticos en la actividad socioeconómica y en el mundo del audiovisual”, en la obra colectiva *Mundialització, lliure circulació i immigració, i l'exigencia d'una llengua com a requisit*. Institut d'Estudis Autonòmics. 2007, pp. 303 a 307.
- 18 Como se puede comprobar de la lectura de A. Francesconi “Drafting, analisi di fattibilità, AIR: verso la riforma della regolazione”. *Revista Trimestrale dell'Amministrazione*. 4. 2000.
- 19 En su obra de referencia *Il Parlamento*. Bolonia. 2001, p. 272.
- 20 “... Algo grave sucede cuando, a pesar de su poder colegislador y presupuestario, el Parlamento Europeo no consigue transmitir ni a los media ni a la ciudadanía el poder político y decisorio que tiene”. “El tren europeo vuelve a sus raíles: el Tratado de Lisboa”, *Revista General de Derecho Público Comparado*. Vol. 2. Enero 2008.
- 21 Requejo Pagés ha destacado que de modo paralelo a esta dificultad encuentra también el problema de la educación de los juristas, formados en escuelas nacionales que son aún muy reacias a la asunción de lo que en rigor comporta el fenómeno de la integración europea. “Ius Publicum Europaeum”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. N.º 83, mayo-agosto 2008, p. 335.
- 22 Elisabetta Lamarque ha apuntado cómo en Italia los problemas de una correcta delimitación legislativa y constitucional han conducido a aumentos de discrecionalidad de los jueces ordinarios. Cfr. “L'attuazione giudiziaria dei diritti costituzionali”. *Quaderni Costituzionali*. A. XXVIII. N.º 2, junio 2008, pp. 272 e 273.
- 23 Así, el voto particular del magistrado Rubio Llorente a la STC 116/1987, de 7 de julio: “... No compartimos la opinión de la mayoría en esta sentencia y votamos a favor de la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad. El asunto planteaba dos tipos de cuestiones, relativas unas a la técnica jurídico-constitucional y las otras al problema sustantivo de fondo. Por lo que se refiere al primer grupo de problemas, creemos que la cuestión estaba desde el principio mal enfocada. Como se recordó en multitud de ocasiones, al enjuiciar la constitucionalidad de las leyes, el tribunal actúa adoptando el papel de lo que se llamó un «legislador negativo», esto es, decretando la expulsión de una norma del ordenamiento jurídico por su contradicción con la Constitución. Y esta es la única función que en rigor le puede ser requerida. En el caso concreto, estaba claro que el tribunal que propuso la cuestión no podía buscar ni la nulidad de la norma ni el mantenimiento de su vigencia, puesto que con ninguna de las dos soluciones se podía atender la pretensión que ante el estaba formulada. El tribunal que proponía la cuestión trató de que el Tribunal Constitucional crease una norma nueva convirtiéndose en «legislador positivo». Y esto es, finalmente, lo que el tribunal hizo. Es verdad que en algunos casos relacionados con el derecho a la igualdad del art. 14 de la Constitución y con problemas de discriminación el tribunal rea-

- lizó lo que los italianos llaman una «sentencia manipulativa» mediante la nulidad parcial de la disposición, anulando de ella un inciso o una palabra, pero esto se hizo utilizando precisamente esa técnica y con referencia, además, a las discriminaciones típicas del art. 14. En este caso, la técnica solo aparentemente se quiere repetir. En el número 1.º de la decisión se declara parcialmente nulo un artículo de la ley porque excluyó de su ámbito de aplicación una categoría de sujetos. De suerte que no hay en rigor nulidad de ningún inciso o de ninguna parte de la disposición legal. Lo que se produce es un reajuste dentro del texto legal que, a nuestro juicio, el proceso de inconstitucionalidad no 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. La importancia que la evaluación del cumplimiento normativo puede tener desde la perspectiva del control político de los gobiernos no ha pasado desapercibida para los estudiosos de la materia. Cfr. Ludger Helms: “The Changing parameters of political control in Western Europe”. *Parliamentary Affairs*. Vol. 59. N.º 1. 2006, pp. 78 y siguientes.
- 25 En Italia fue destacada la importancia de este asesoramiento por Paolo Zuddas en su libro: *Amministrazione parlamentari e procedimento legislativo. Il contributo degli apparati serventi delle Camere al miglioramento della qualità della legislazione*. Giuffrè Editore. Quaderni-38. Milán 2004.
- 26 Por ejemplo, en los trabajos de Anthony King: “The Rise of the career politician in Britain-And its consequences”. *British Journal of Political Science*. Julio 1981.
- 27 Así “A oferta participativa das webs parlamentarias”. *Administración & Cidadanía*. Vol.2. N.º 3. 2007, pp. 27 a 48. Estos autores defienden la necesidad de establecer canales de comunicación permanentes entre representantes y representados en dos sentidos: *top-down* y *bottom-up*, siguiendo la terminología apuntada por Norris en su ya clásico *A virtuous circle*. Cambridge University Press. Cambridge 2000.
- 28 Juan Antonio Xiol Ríos puso de manifiesto más recientemente la relevancia en España de la actuación judicial. En su obra: “El precedente judicial en nuestro derecho, una creación del Tribunal Constitucional”. *Poder Judicial*. 1986. pp. 34-37. Para un estudio sistemático de las concomitancias y diferencias en las aplicaciones de la técnica legislativa en distintos ámbitos jurídicos, se puede consultar mi trabajo: “A técnica legislativa 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 En su magnífica obra *Constitución Española*. Thomson. Aranzadi. Cuarta Edición.
- 30 Requisitos demandados constitucionalmente y que, como nos recuerda Ángel Gómez Montoro, resultan de aplicación por todos los tribunales y no solo por el Tribunal Constitucional. *Teoría y realidad constitucional*. N.º 21. Monográfico, *Orientación y método del derecho constitucional*. pp. 154 y siguientes.
- 31 Por ejemplo, en Francia. Cfr. Marc-Antoine Granger: “La rénovation du droit d’amendement”. *Revue Française de Droit Constitutionnel*. N.º 75. Julio 2008, p. 599.
- 32 Tal y como explico en detalle en mi tratado: *Dereito parlamentario de Galicia*. Edicións Xerais. Vigo 2001, pp. 152 y siguientes. Más recientemente el tribunal reiteró ese criterio en la sentencia 103/2008, de 11 de septiembre.
- 33 Se trata de ilustrar al máximo al parlamentario para que el ejercicio de su derecho de participación en el procedimiento legislativo a través del voto sea lo más consciente posible. Se explica así en mi artículo: “El derecho de voto y la regla de la mayoría”. *Revista de las Cortes Generales*. N.º 55. Primer cuatrimestre 2002.
- 34 Es necesario señalar que estas infracciones no son *per se* motivo suficiente para el amparo ante el Tribunal Constitucional. Así lo manifiesta la STC 68/85 en su fundamento jurídico 4º: “... la falta de audiencia no se puede imputar como cometida en el trámite mismo del recurso de reposición: ni lo denuncia así la recurrente, ni, si se produjese, constituiría una infracción susceptible de amparo, sino acaso solo contraria al art. 105 c) de la Constitución, donde solo se exige la audiencia, «cuando proceda» (y aquí legalmente no procede), pues las exigencias del art. 24 no son trasladables sin más a toda tramitación administrativa. No hubo, pues, indefensión ni falta de audiencia debida, ni en la fase jurisdiccional ni en la fase administrativa en un momento o trámite en que fuese constitucionalmente exigible”.
- 35 Disposiciones que no están exentas de críticas por su carácter general. 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 estudio del papel destacado que tiene entre nosotros el argumento de autoridad, es de interés la obra de Martínez García: “Decisión jurídica y argumento de autoridad”. *Anuario de Filosofía del Derecho*. Nueva Época, T. I, 1984, p. 150.
- 37 En este sentido, hay que recordar la sentencia del Tribunal Constitucional 34/1995, de 6 de febrero: “El reconocimiento de la sumisión de la Administración a la ley y al derecho, que la Constitución eleva a núcleo central que preside obrar administrativo (art. 103.1 CE), equivale a una prohibición generalizada de áreas de inmunidad en esta parcela del ordenamiento jurídico, conectándose de este modo la garantía de sumisión a la norma con la interdicción de arbitrariedad en obrar de los poderes públicos (art. 9) y la primacía de la ley como postulado básico de un Estado de derecho (art. 1 CE). Corolario inevitable de este marco normativo en que la Constitución encaja la actuación administrativa es, a su vez, la sujeción de los actos de ésta al control de los tribunales de justicia (art. 106.1 CE) [F] 3.”
- 38 Salvio Juliano opinó al respecto: “Siempre que una misma frase expresa dos sentidos, se acepta preferentemente el que es más adecuado a la ejecución de las cosas” (Digesto 50, 17, 67). Coincide Legaz Lacambra en la valoración del origen romano de la máxima, en su obra *Filosofía del Derecho*. Tecnos, Madrid, 1988, p. 90.
- 39 Ludwig Ennecerus, *Derecho civil (Parte general) I*, revisión Hans C. Nipperdey y traducción B. Pérez González y J. Alguer. 2ª edición al cuidado de J. Puig Brutau. Bosch, Barcelona, 1981, p. 206.
- 40 Sin perjuicio de dejar constancia de su ausencia de valor normativo, como afirma la sentencia del Tribunal Constitucional 173/1998, de 23 de julio: “... Aunque quepa reprochar la introducción de elementos de imprecisión en la ley, es cierto que, como ha reiterado este tribunal, ni las rúbricas de los títulos de las leyes ni los preámbulos tienen valor normativo (por todas, STC 36/1981, fundamento jurídico 7), por lo que lo establecido en ellos no puede prevalecer sobre el articulado de la ley”.
- 41 Los antecedentes doctrinales y su valor son estudiados entre otros por Pérez Perdomo: “L’argument d’autorité dans le raisonnement juridique”, APD T:XVI, 1971. pp. 227 a 244. En Italia la obra de referencia es la de Tarello: *L’interpretazione della legge*. Milán. 1980. p. 372.
- 42 *Elementos de Derecho Civil*. I. Parte General. Vol. I, Madrid 2002, p. 247.
- 43 Así lo afirma la sentencia del Tribunal Constitucional 16/1982: “... Conviene no olvidar nunca que la Constitución, lejos de ser un mero catálogo de principios de no inmediata vinculación y de no inmediato cumplimiento hasta que sean objeto de desarrollo por vía legal,

- es una norma jurídica, la norma suprema de nuestro ordenamiento y, como tal, tanto los ciudadanos como todos los poderes públicos y, por consiguiente, también los jueces y magistrados integrantes del poder judicial, están sujetos a ella (arts. 9.1 y 117.1 de la CE). Por eso es indudable que sus preceptos son alegables ante los tribunales (dejando al margen la oportunidad o pertinencia de cada alegación de cada precepto en cada caso), que, como todos los poderes públicos, están además vinculados al cumplimiento y respeto de los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del título I de la Constitución (art. 53.1 de la CE), entre los que se cuentan, por supuesto, los contenidos en el art. 24, cuya vulneración es cuestionada por el demandante en amparo...”
- 44 Se trata obviamente de un problema diferente al constituido por los errores administrativos que tienen su canal de solución perfectamente prevista en nuestro ordenamiento. Así, Víctor Manteca Valdelande: “Procedimiento y criterios judiciales sobre rectificación de errores. Formularios prácticos”. *Actualidad Administrativa*. N.º 16. Septiembre 2008, pp. 1.930 y siguientes.
- 45 En Galicia, ante una ley que contenía una disposición derogatoria que, en vez de derogar todas las disposiciones de igual o inferior rango a la presente, decía “que derogaba todas las disposiciones de igual o superior rango a la presente”, optamos por esta segunda decisión, es decir, se tramitó un nuevo proyecto para darle un correcto contenido a la disposición derogatoria, obviando el expediente de la Comisión de Estilo. La argumentación fue clara: “aquí no cabe una interpretación, hay que enviar a la Cámara otro proyecto de ley y corregir la disposición derogatoria”, puesto que, aunque todos sabemos que las leyes autonómicas son inferiores a la Constitución, esta ley pretendía, en su literalidad “derrumbar” todo el edificio jurídico español y, por hipótesis, de la Unión Europea.
- 46 En este sentido, la STC 27/1981 afirma: “... la teoría de que «nadie puede ir contra sus propios actos» fue aceptada por la jurisprudencia al estimar que «lo fundamental que hay que proteger es la confianza, ya que no hacerlo es atacar la buena fe que, ciertamente, se basa en una coherencia de comportamiento en las relaciones humanas y negociales». Es ésta una doctrina que, por lo menos respecto a los países cuyo sistema jurídico nos es más afín, adquiere su desarrollo más relevante en el ámbito del derecho privado. La jurisprudencia se refiere a los que suscitaron esa confianza con su «conducta contractual» y a la relación entre personas «dentro de un convenio jurídico». La exigencia de atenerse a las consecuencias de los propios actos es tanto más ineludible cuanto el contenido de tales actos esté en la disponibilidad de quien así se manifiesta. Quizás no sea susceptible de predicarse con igual fuerza en el orden político constitucional. En la búsqueda de una coherencia que sería deseable informarse siempre actos de esta trascendencia, no debemos abstenemos de entrar en el fondo, haciendo prevalecer la hipotética defensa de la buena fe a la defensa de la Constitución, que es la tarea que nos incumbe...”
- 47 Sobre este procedimiento integrativo es interesante el trabajo de E. Melandri: “E logicamente corretto l'uso dell'analogia nel diritto?” (*Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1968), y en el ámbito francés el de M. Zygmunt: “Analogía legis et interprétation extensive”. *Logique Juridique*. París. 1967, pp. 245 la 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. Diciembre 1982, p. 87.
- 49 Resulta de suma valía la aportación reciente de Aguiar de Luque: “Estatuto del juez y libertad de expresión”. *Cuadernos de Derecho Público*. N.º 30. Enero-abril de 2007. Instituto Nacional de Administración Pública. Pp. 11 y siguientes.
- 50 Rafael Díaz Roca: “El principio de interpretación conforme a la Constitución y sus repercusiones en la Orgánica Constitucional”. *Revista de Derecho Procesal*. N.º 2. Edersa. 1996, pp. 293 a 316.
- 51 Su naturaleza quedó manifiesta en la STC 17/1981 (FJ 1º): “... la cuestión de inconstitucionalidad no es una acción concedida para impugnar de modo directo y con carácter abstracto la validez de la ley, sino un instrumento puesto a disposición de los órganos judiciales para conciliar la doble obligación en que se encuentran de actuar sometidos a la ley y a la Constitución. La estricta aplicación del principio de jerarquía permitiría al juez resolver el dilema en que lo situaría la eventual contradicción entre la Constitución y la ley con la simple inaplicación de esta, pero eso implicaría someter la obra del legislador al criterio tal vez diverso de un elevado número de órganos judiciales, de donde podría resultar, entre otras cosas, un alto grado de inseguridad jurídica. El constituyente prefirió, para evitarlo, sustraerle al juez ordinario la posibilidad de inaplicar la ley que emana del legislador constituido, aunque no la de cuestionar su constitucionalidad ante este tribunal, que, en cierto sentido, es así, no solo defensor de la Constitución, sino defensor también de la ley. La defensa de la Constitución frente a las eventuales extralimitaciones de los órganos dotados de poder para crear normas de carácter general corresponde, en primer lugar, a los jueces y tribunales, que deben negar validez a las normas reglamentarias que sean contrarias a la Constitución, inaplicándolas, y están facultados para inaplicar también las normas legales que adolezcan del mismo defecto, cuando sean anteriores a la Constitución. La supremacía de esta obliga también a los jueces y tribunales a examinar, de oficio o a instancia de parte, la posible inconstitucionalidad das leyes en las que, en cada caso concreto, deban apoyar sus decisiones, pero, en defensa, como antes se dice, de la dignidad de la ley emanada de la representación popular, el juicio adverso a que tal examen pueda eventualmente conducirlos no los faculta para dejar sin más de aplicarlas, sino solo para cuestionarlas ante este tribunal. La depuración continua del ordenamiento desde el punto de vista de la constitucionalidad de las leyes, y siempre a salvo la acción del propio legislador, es así resultado de una colaboración necesaria entre los órganos del poder judicial y el Tribunal Constitucional, y solo esta colaboración puede asegurar que esta labor depuradora sea eficaz y opere de modo dinámico y no puramente estático, ya que solo por esta vía, y no por la del recurso de inconstitucionalidad, cabe tomar en consideración el efecto que la cambiante realidad social opera sobre el contenido de las normas...”
- 52 Sobre este mandato en el ámbito social reflexionó recientemente M.º José Montañés García: “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, p. 551.
- 53 Guastini manifestó que el lenguaje natural es intrínsecamente un lenguaje ambiguo y vago, y de ahí nacen los problemas fundamentales de toda interpretación textual. Así lo recoge en su obra: *Le fonti do diritto e l'interpretazione*. Milán, Giuffrè. 1993, p. 335.
- 54 “Imposibilidad de ejecutar las sentencias en sus propios términos”. *Actualidad Administrativa*. Estudios de Jurisprudencia. N.º 16. Septiembre 2008, pp. 1909 y siguientes.
- 55 Recientemente Pulido Quecedo llamó la atención sobre la incorporación de términos ajenos a nuestro idioma cuando existen ya otros consolidados. Vid. “Sobre la violencia doméstica” (Nota en torno a la STC 59/2008, de 14 de mayo). *Aranzadi Tribunal Constitucional*. N.º 7. 2008.
- 56 “Os impulsos modernos para uma teoria da legislação. *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 y traducción B. Pérez González e J. Alguer. 2ª edición al cuidado de J. Puig Brutau. Bosch, Barcelona, 1981.
- Manzella: *Il Parlamento*. Bolonia. 2001.
- Melandri, E.: "E logicamente corretto l'uso dell'analogía 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.

Artículos y trabajos publicados en revistas:

- Aguiar de Luque: "Estatuto del juez y libertad de expresión". *Cuadernos de Derecho Público*. N.º 30, enero-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, enero-agosto 2008.
- Cuadrado Zuloaga: "Imposibilidad de ejecutar las sentencias en sus propios términos". *Actualidad Administrativa. Estudios de Jurisprudencia*. N.º 16, septiembre 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, junio 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, octubre 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 riforma 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, julio 2008.
- King, Anthony: "The Rise of the career politician in Britain-And its consequences". *British Journal of Political Science*. Julio 1981.

- Ludger Helms: "The Changing parameters of political control in Western Europe". *Parliamentary Affaire*. 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, enero 2008.
- Manteca Valdelande, V.: "Procedimiento y criterios judiciales sobre rectificación de errores. Formularios prácticos ". *Actualidad Administrativa*. N.º 16, septiembre 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 a la STC 59/2008, de 14 de mayo). *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, diciembre 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, mayo-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. Primer cuatrimestre 2002.
- Sarmiento Méndez, J. A.: "O Estado social e democrático de dereito e ás súas proxeccións parlamentarias non caso galego". *Revista Galega de Administración Pública*. N.º 39, enero-abril 2005.
- Sarmiento Méndez, J. A.: "Proceso constituínte". *Anuario da Facultade de Dereito de Ourense*. Universidad 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", en la obra colectiva *Mundialització, lliure circulació i immigració, i l'exixencia d una llengua com a requisit*. Institut d'Estudis Autonòmics. 2007.
- Williamsom, Robin N. Ph. D. y Martha J. Haun, Ph. D., "Let the Minority opinion be heard". *Parliamentary Journal*. Vol. XLVI. N.º 3, julio 2005.
- Zygmunt, M.: "Analogía legis et interprétation extensive". *Logique Juridique*. París. 1967.

Factores económicos, institucionales y políticos del gasto público vasco (1981-2008)



& *Resumen/Abstract: En este trabajo se analizan, por medio de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), los rasgos fundamentales de su política de gasto público en el periodo que va desde su inicio a la actualidad (1981-2008). Para ello, en primer lugar, se ha elaborado una base de datos presupuestaria con la serie temporal 1981-2008. En segundo lugar, se han analizado una serie de elementos políticos e institucionales que contextualizan la política del gasto, con especial incidencia en el liderazgo institucional. Finalmente, se ha periodificado la evolución del gasto público vasco atendiendo a cuatro dimensiones fundamentales: la magnitud de los presupuestos, la cantidad e importancia de los traspasos de competencias y la coyuntura económica y política del País Vasco desde el arranque de la autonomía hasta 2008.***&**

& **Palabras clave:** gasto público, presupuestos, liderazgo institucional, autogobierno, desarrollo regional.

1. INTRODUCCIÓN

La primera cuestión que hemos abordado para analizar el gasto público de la CAPV ha consistido en obtener la serie completa de datos presupuestarios. Se ha primado lograr una serie completa y homogénea con la clasificación funcional por entender que era la que mejor se adaptaba al propósito de este trabajo. Para ello, se ha optado por utilizar los presupuestos iniciales en vez de los liquidados, ya que ello permite trabajar con una serie prácticamente completa. Se ha podido obtener una serie completa con la clasificación funcional entre los años 1987 y 2008, pero no para los presupuestos de los años 1982-1984, que tienen una clasificación funcional característica y distinta, ni tampoco para los años 1985 y 1986, que supusieron los primeros avances hacia el modelo que se implantó definitivamente en 1987 y que ha durado, casi sin variaciones, hasta la actualidad.

Por tanto, el problema se ha centrado en la estimación de las cifras de estos años iniciales. Un estudio del Gobierno Vasco que analiza el gasto público de la CAPV en la década de 1980 nos sirvió de ayuda, al facilitarnos una serie de estos años con la clasificación funcional definitiva.¹ El único problema que plantea esta clasificación es que utiliza cifras de presupuestos liquidados y no iniciales como en el resto de nuestra serie.

A pesar de esta importante diferencia metodológica, y dado que nuestro principal objetivo es realizar un análisis global del conjunto temporal de la serie, para valorar las posibilidades de poder usar la clasificación funcional de estos años, hemos comprobado las diferencias que se producen entre las cifras presupuestadas y las finalmente liquidadas. Si las diferencias no fuesen demasiado importantes podríamos usarlas para obtener una serie completa entre 1981 y 2008, herramienta imprescindible para nuestro estudio.

Con este fin, y como puede verse en la tabla 1, se comprueba que las desviaciones presupuestarias de estos años, con la excepción parcial de 1985, fueron apenas significativas. La desviación media del periodo 1982-1987 fue del 4,6%, lo que es asumible para nuestras valoraciones y no introduce un sesgo importante cuando se comparan estas cifras con las de años siguientes. Por este motivo se han utilizado estos datos –con las precauciones apuntadas– para completar el análisis.

Como punto de partida se analizan, por medio de los presupuestos de la CAPV, los rasgos fundamentales de la política de gasto público de esta comunidad autónoma en el periodo 1981-2008 a través de los cambios producidos en las distintas partidas presupuestarias, que expresan diferentes prioridades en los distintos momentos de la serie. Dada su extensión, hemos creído conveniente subdividirla en fases que faciliten su estudio (gráfico 1). Para ello se tienen en cuenta cuatro dimensiones fundamentales:

1. La magnitud de los presupuestos generales, con sus fases expansivas y restrictivas (en millones de euros constantes en el gráfico).
2. La cantidad e importancia de los traspasos de competencias, en principio una variable explicativa del presupuesto autonómico de primer orden, que se encuentra relacionada tanto con el Gobierno central (su color político y tipo de mayoría parlamentaria) como con las relaciones entre éste y el Gobierno Vasco (clima de confianza o de conflicto).
3. La evolución del ciclo económico vasco y su contexto, como base económica en la que surge el propio presupuesto (crecimiento del PIB en % sobre el año anterior).
4. Los ciclos políticos y de gobierno de la propia CAPV, con sus distintas prioridades políticas y tipos de gobierno (monocolor o de coalición).

El análisis conjunto de estas variables permite identificar cuatro fases diferentes: I, 1981-1987; II, 1988-1992; III, 1993-1999; y IV, 2000-2008 (Alonso, 2009a).

La primera fase (1981-1987) (epígrafe 3) corresponde al potente *arranque de la autonomía* –sumándose en estos años dos tercios del total de competencias transferidas hasta la actualidad– periodo condicionado por una profunda crisis económica e industrial. A la vez que se creaban *ex novo* las instituciones autonómicas, éstas debieron hacer frente al adverso contexto económico, por lo que los presupuestos destinaron importantes porcentajes de sus recursos a programas de reconversión, reindustrialización y fomento del empleo. Se produjo un paralelismo entre la implantación autonómica y la recuperación económica, que retroalimentó a su vez a la primera.

La segunda fase (1988-1993) (epígrafe 4) se caracteriza por la ausencia de traspasos de competencias, lo que no fue obstáculo para registrar una fuerte expansión del gasto público vasco. Teniendo en cuenta que en este periodo se produjo una nueva crisis, podemos calificarlo como de *expansión del sector público*.

La tercera fase (1994-1999) (epígrafe 5) supone la *consolidación y reorganización* de la CAPV, con reajustes internos competenciales entre las instituciones comunes y las diputaciones forales, lo que se expresó en unos presupuestos austeros que contrastaron con el fuerte crecimiento económico y los últimos paquetes de traspasos (el último tercio), debidos a los apoyos que el PNV concedió a los distintos gobiernos centrales en minoría.

La cuarta fase (2000-2008) (epígrafe 6) ha estado marcada por la expansión del gasto público de la CAPV, pero se trata de una expansión derivada de la buena marcha de la economía (*segunda expansión*), y que se ha producido a la *vez que se saneaban las cuentas públicas*, reduciendo el endeudamiento y logrando de forma continuada superávit presupuestarios. Destaca la ausencia de traspasos de competencias en esta fase.

Antes de comenzar con dichas fases, parece oportuno realizar un análisis preliminar sobre los factores institucionales y políticos que sirven de contexto a la evolución del gasto público durante toda la serie temporal indicada (epígrafe 2).

2. FACTORES INSTITUCIONALES Y POLÍTICOS DE LA ECONOMÍA VASCA

Ha hecho falta un gran liderazgo político que aprovecharse al máximo las competencias autonómicas para salir de la crisis de los 80, reestructurar la economía vasca y “proteger” algunos sectores estratégicos de la economía vasca que no se veían suficientemente apoyados por la política económica estatal debido a las diferencias estructurales existentes entre el modelo económico y productivo vasco y el dominante en el Estado.

No obstante, esta capacidad de liderazgo no surgió con la aprobación del Estatuto de Autonomía (1979), sino que sus orígenes pueden rastrearse desde bastante más atrás y explicarse en función de una serie de características particulares que se han ido produciendo en la sociedad vasca y en su forma de organización.

2.1 Tradición histórica de autogobierno

Históricamente los Territorios Vascos han tenido un modelo político y económico particular de inserción en el Estado español en base a los fueros. La fortaleza del sistema foral se pone de manifiesto con la existencia del denominado “pase foral”, que permitía “acatar, pero no cumplir” cualquier ley o disposición estatal que fuese contraria a lo dispuesto por los fueros vascos. Si a ello le añadimos el elevadísimo control fiscal y económico de que disponían (con

las aduanas en el río Ebro), no extrañará la importancia que esta tradición de autogobierno ha tenido en la creación de unas élites acostumbradas a gestionar su territorio foral, sin descuidar una visión más global de país (País Vasco) por la necesidad de acordar primero entre sí y a continuación negociar con la corona el coste (cupó) de los servicios del Estado (Glas, 1996:108).

Esta capacidad política y económica ha permitido históricamente el diseño y desarrollo de importantes proyectos y obras públicas de carácter estratégico. Así, por ejemplo, entre 1875 y 1900 las obras de ensanchamiento de la ría de Bilbao y la construcción de dos rompeolas en el exterior del Abra formaron un puerto exterior que permitió multiplicar la actividad de los barcos de carga. La financiación de estos ambiciosos trabajos, claves en la explosión industrial de la zona, fue compartida entre los ingresos derivados de un impuesto sobre las exportaciones y diversas subvenciones tanto de la Diputación de Bizkaia como de la ciudad de Bilbao. Los primeros presupuestos de las obras del puerto se referían a dos millones de pesetas, pero en 1889 ya se habían gastado casi 12 millones, que serían 50 a finales de siglo (Herr, 2005).

Este impulso de las instituciones tuvo dos características reseñables por su impacto económico: en primer lugar, la *constante y profunda interrelación entre quienes lideraban las instituciones y las principales empresas* (Glas, 1996:177-8); sin olvidar la capacidad que aquellos equipos directivos tuvieron para lograr que los *inputs* de los nuevos productos y construcciones fuesen de origen local, creando una fuerte demanda e incentivando así el desarrollo de diversos sectores productivos autóctonos.

En segundo lugar, la *implicación de un destacado sector de las élites económicas con el país*. Las familias de grandes empresarios industriales, navieros, etc., no se limitaron a la extracción de recursos del mercado, sino que se implicaron activamente en el desarrollo de infraestructuras, y tampoco destinaron los enormes beneficios a gastos suntuarios, sino que crearon un sector financiero potente y volcado en la actividad industrial. De alguna manera, el capitalismo vasco se arraigó en la tierra y apostó por el desarrollo del País Vasco.

Un ejemplo de esto puede verse en el área del gran Bilbao, donde las infraestructuras ampliaron la zona beneficiada por el desarrollo económico. La construcción de los ferrocarriles unió Bilbao con Madrid y Francia, a la vez que unía los pueblos cercanos a Bilbao entre sí, creando una red de servicios sin igual en su época (en 1900 Bilbao contaba con siete estaciones de ferrocarril) que extendió los beneficios económicos de la expansión industrial a todo el *hinterland*. Así, “en contraste con el caso más normal, donde las actividades mineras suelen dejar el campo vacío, feo, hasta devastado, el liderazgo bilbaíno consiguió sacar provecho para la comunidad en general” (Herr, 2005, 1977).

Más que probablemente esta tradición de autogobierno y las élites que generó fueron elementos clave en el surgimiento del proceso de industrialización vasco. También es destacable la unidad social y política, englobando a todo el abanico ideológico de la época, desde liberales hasta carlistas, que se produjo en defensa de los fueros cuando éstos fueron abolidos unilateralmente por las Cortes en 1876, circunstancia conocida como “unanimidad fuerista” (De la Granja, 1994:227).

2.2 Características estructurales del modelo autonómico vasco (1981-2008)

Teniendo en cuenta esta tradición de autogobierno y la fortaleza histórica de las instituciones vascas, podrá comprenderse mejor el origen y alcance de los factores que se exponen a continuación para el periodo autonómico.

1. Liderazgo institucional

Esta tradición de autogobierno, simbolizada por el Gobierno Vasco en el exilio, se vio muy mermada durante la época franquista e incluso en Bizkaia y Gipuzkoa se llegó a suspender la institución del Concierto Económico, que quedó reducida a los territorios de Álava y Navarra. Por ello, los inicios de las nuevas instituciones autonómicas y las revitalizadas diputaciones forales fueron muy difíciles.

A pesar de estas dificultades y de la crítica situación económica existente durante la aprobación del Estatuto de Gernika, el impacto económico del recobrado autogobierno no se hizo esperar. Como se verá más adelante, cuando se analice la primera fase del gasto público vasco (1981-1987), la inyección de gasto público así como las nuevas políticas elaboradas por unas instituciones volcadas en reestructurar la economía vasca y superar la crisis fueron decisivas para lograr dicho objetivo.

El liderazgo institucional, reforzado por un fuerte elemento identitario (Zurbano, 2005:222), ha sido decisivo en numerosos ámbitos económicos. En particular, pueden destacarse: a) las políticas de reconversión industrial de los años 80, particularmente el *Plan de Relanzamiento Excepcional* de empresas y sectores industriales, puesto en marcha en 1985 (Urdangarin, 1988:363-372); b) la *reestructuración* del tejido productivo vasco y la creación de diversos *clusters* sectoriales (Ahedo, 2003; Mitxeo *et. al*, 2003), que han sido claves para explicar el cambio en la estructura productiva de la economía vasca, hoy en día mucho más terciarizada, diversificada y especializada en productos de más alta tecnología (Fernández de Pinedo, 2001:122; Gobierno Vasco 2004:24); c) el *fomento de la innovación y la cultura de la excelencia* en las empresas e instituciones, que ha sido interiorizada rápidamente situando al País Vasco en primera línea de inversión en I+D en el Estado (Cilleruelo, 2005)², así como d) la elaboración de diversos *planes interinstitucionales* (que serán objeto de atención posteriormente).

2. Capacidad de coordinar políticas y programas estratégicos entre las diversas instituciones.

La CAPV se caracteriza tanto por un elevado nivel competencial y fiscal como por una profunda descentralización interna que la convierte en un sistema político casi confederal, debido al poder económico de las diputaciones forales (Alberdi, 1987; Zubiri, 2003). De esta forma, el propio diseño institucional condiciona la política vasca y exige la cooperación entre las diversas instituciones y niveles políticos. Por lo tanto, esta compleja realidad obliga a que el liderazgo institucional al que nos referíamos antes, para ser efectivo, debe ser necesariamente capaz de cooperar, negociar y consensuar políticas y proyectos estratégicos entre las diversas instituciones mencionadas.

Algunos ejemplos especialmente relevantes de esta probada capacidad de acuerdo político han sido, en primer lugar, como consecuencia de la entrada en las Comunidades Europeas y del compromiso de construir un mercado interior sin fronteras para finales de 1992, el Plan Extraordinario Europa 93, acordado entre el Gobierno Vasco y las diputaciones. A su vez, esta iniciativa se enmarcó en un instrumento de programación más amplio, el Plan Económico a Medio Plazo 1989-1992 (PEMP), que proporcionó desde entonces un instrumento de planificación cuatrienal y que, a partir de ese momento, “modificó profundamente la dinámica de toma de decisiones del Gobierno Vasco” (Aguirre y Sans, 1991: 112).

También pueden destacarse, por su importancia, las iniciativas encuadradas en la revitalización del Área Metropolitana de Bilbao, profundamente afectada por la crisis industrial de los 80: Bilbao Metrópoli-30³ y Bilbao Ría 2000⁴.

3. *Capacidad de los principales partidos de distinguir el ámbito de la legítima discrepancia ideológica* (muy acusada por superponerse diferencias en el doble plano izquierda-derecha y nacional) de la *necesidad de alcanzar acuerdos* de mínimos vinculados con la gestión que permitan la gobernabilidad del país y un clima de estabilidad que permita mantener el ritmo de crecimiento, los ingresos del sector público y, por tanto, recursos suficientes para financiar un modelo de bienestar de nivel medio-alto.

En una comunidad autónoma marcada por las grandes diferencias ideológicas y nacionales, las élites y los partidos hegemónicos de los dos nacionalismos (vasco y español) han sido capaces históricamente de alcanzar acuerdos de mínimos respecto al modelo productivo y condiciones favorables para la creación de riqueza. El líder indudable en el diseño de este proyecto estratégico de país ha sido el PNV, al que se han sumado diversos partidos como el Partido Socialista de Euskadi, Eusko Alkartasuna, Ezker Batua, etc. Destaca el tándem formado por los dos grandes partidos, PNV y PSE, que, juntos, han sido capaces de dotar de la estabilidad institucional mínima para asegurar primero la salida a la crisis y la reconversión industrial de los 80, y posteriormente garantizar unos altos niveles de bienestar y políticas sociales.

Ambos partidos representan el centro sociológico y político del País Vasco (centro-derecha nacionalista vasco y centro-izquierda nacionalista español) en las dos principales dimensiones: eje izquierda-derecha y eje nacionalismo vasco-nacionalismo español.

4. *La organización interna del PNV resulta un factor clave en la gestión de este modelo de país.*

En efecto, el PNV distingue con absoluta claridad entre los puestos de dirección del partido y los cargos públicos elegidos por los ciudadanos y que deben gobernar las instituciones. A pesar de que esto crea en ocasiones tensiones internas (estando en la base incluso de la escisión de 1986), el modelo puede considerarse globalmente como positivo, al hacer posible la separación nítida entre los aspectos más puramente ideológicos, en manos del partido, de los ámbitos de gestión, responsabilidad de los cargos públicos y las instituciones.

Puede aventurarse que probablemente haya sido esta peculiar forma de organización interna la que le ha permitido al PNV liderar el conjunto del país: por una parte el partido ha liderado el ámbito ideológico nacionalista vasco, mientras que por otra parte las instituciones lideradas por el PNV han sido capaces, con una *gestión relativamente despolitizada*, de concitar apoyos de otras fuerzas políticas e incluso no nacionalistas, principalmente del PSE. Esta capacidad de manejar los dos registros políticos (ideológico y de gestión), liderando ambos, se encuentra en la base de la hegemonía política que ha disfrutado el PNV en Euskadi durante casi tres décadas.

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

La crisis de los años setenta llegó con retraso a España, incluso todavía en 1973 los informes económicos oficiales eran triunfalistas. A pesar que la crisis ya se había desencadenado en el sector productivo vasco, pasaron otros dos años antes de reconocerse oficialmente la gravedad de la situación, la existencia de una crisis estructural profunda. En ese momento, el País Vasco contaba con más del 10% de la población activa industrial del Estado y realizaba

el 17% de las exportaciones, a pesar de los condicionantes del régimen franquista (Mendizábal y Serrano, 1988:308 y 319).

Como consecuencia de la crisis, el PIB vasco comenzó a declinar desde 1977, registrando tasas de crecimiento negativo hasta 1982. Por ello “el balance de la década 1975-84 se cerró con una contracción del PIB de Euskadi por encima del 4%, mientras que la población aumentó un 6%”, lo que motivó un crecimiento sin precedentes del desempleo (García Crespo, 1987:78-79).

Por lo tanto, uno de los principales problemas a los que tuvo que enfrentarse el Gobierno Vasco desde el momento de su constitución fue la aguda crisis económica y sus consecuencias sobre el tejido industrial y el empleo. El acceso a la autonomía no supuso un simple trasvase de medios de una administración a otra, sino que llevó a la creación de una nueva y completa Administración general que, con la ayuda del Concierto Económico, implicó una fuerte expansión del sector público vasco, más importante incluso que la registrada en España, que fue de diez puntos en términos de PIB. En el periodo 1981-1987 el gasto público del Gobierno Vasco experimentó un crecimiento medio del 13,86%, pasando de 913,78 millones de euros constantes en 1981 a 1.958,01 tan sólo seis años después (tablas 2 y 3).

Un aspecto destacable de la crisis fue el comportamiento de la inversión. La inversión en la industria vasca, muy deprimida en el comienzo de la década, comenzó a experimentar un crecimiento relevante desde 1982, con aumentos del 17,8% en 1983, 20,5% en 1984 y 29,1% en 1985. Pese a este importante crecimiento, el volumen absoluto de la inversión siguió siendo relativamente bajo durante el periodo de reconversión (Eustat, 1988:350).

Entre 1983 y 1987 el total de la inversión pública realizada por la Administración central en Euskadi fue el 3,35% de la inversión pública total de España. No cabe duda de que la influencia del sector público vasco en su economía “ha sido extraordinaria”; de hecho, “la recuperación industrial de mediados de los 80 vino precedida de un crecimiento considerable de los servicios de no mercado –los que presta la Administración pública– y de un salto cualitativo importante en el capital público (el nivel real de inversión pública se duplicó con el Concierto Económico)” (Alberdi, 1999: 8-9 y 13-14). En efecto, en el gráfico 2 puede apreciarse cómo el gasto público derivado de la creación de la nueva administración autonómica precede inmediatamente a la recuperación económica.

No se trata solo de la influencia del crecimiento del gasto público *per se*, sino de que éste se dirigió conscientemente a favorecer la recuperación económica. Es decir, que el impacto económico no se redujo únicamente a la cantidad de fondos invertidos, con ser importante, sino que surgió un *nuevo actor político comprometido* con dicha reconversión industrial.

La acción del Gobierno Vasco en la reconversión industrial, iniciada en 1981, abarcó fundamentalmente dos áreas de actuación. La primera con la participación en el desarrollo y ejecución de los planes establecidos por el Gobierno central y, dada la insuficiencia de éstos, la segunda, con el diseño de una política propia de reestructuración,⁵ con la finalidad básica de apoyar a las pequeñas y medianas empresas que no podían acceder a las reconversiones puestas en marcha por el Gobierno central.

La política del Gobierno Vasco entre 1981 y 1987 se sustentó en tres elementos:

- a. El primero comprende los cinco primeros años y se caracterizó por la concesión de ayudas en forma de préstamos y subvenciones a empresas en dificultades.
- b. El segundo trató de reestructurar las actividades industriales afectadas mediante acciones sectoriales (Urdangarin, 1988:363). En 1985 se observó una cierta recuperación de la industria vasca, con un crecimiento en términos reales del 1,13% del PIB industrial. Este

crecimiento de la producción frente a la continua caída del empleo fue efecto del redimensionamiento industrial, con significativos aumentos de la productividad, que era resultado del esfuerzo de reconversión industrial de los años precedentes (Eustat, 1988:325).

c. El tercero está marcado por el *Plan de Relanzamiento Excepcional* de empresas y sectores industriales, puesto en marcha en junio de 1985.

Las dificultades por las que atravesó la economía vasca tuvieron reflejo en sus presupuestos de diversas maneras, por ejemplo, condicionando los recursos disponibles, sobre todo al principio del periodo. Efectivamente, en el año 1981 la Administración vasca dispuso de un volumen limitado de recursos (913,78 millones de euros a precios constantes). En aquellos presupuestos la partida de *educación* tuvo el 46,43% del total al ser traspasadas las competencias educativas (excepto la enseñanza universitaria, que se traspasó en 1985) el año anterior. En noviembre de 1981 se inició el proceso de transferencias a la CAPV en materia de vivienda, incluyéndose presupuestariamente por vez primera en 1982, triplicándose la asignación a esta partida (tablas 2 y 3). El crecimiento del capítulo *seguridad ciudadana* se explica por la creación y despliegue de la Ertzaintza, de manera que este grupo funcional incrementó su cuantía de gasto desde 1,78 millones de euros constantes en 1981 a 146,81 en 1987, suponiendo ya en dicho año un 7,50% del total de gasto presupuestado.

La *promoción de la actividad empresarial* conecta directamente con la situación de crisis económica que atravesaba la CAPV (sobre todo en los primeros años del periodo, con tasas negativas de crecimiento del PIB (-1,7% y -1,9% en 1981 y 1982), que afectó profundamente a su estructura productiva. El Gobierno, en el marco de sus competencias, implementó programas de ayuda a los sectores productivos más necesitados, al tiempo que apoyaba el relanzamiento e innovación de la actividad de manera que en los años 1984 y 1986 el gasto destinado a esta partida supuso respectivamente un 7,08% y un 9,87% del volumen total del presupuesto (tabla 3).

Otra partida que a lo largo del periodo tuvo un peso significativo sobre el total del gasto público vasco fue la *Administración general*, sobre todo en 1981, con el 14,57%, manteniéndose en el intervalo 7-10% entre 1982 y 1987. Esto es lógico teniendo en cuenta que se estaba creando una nueva Administración autonómica.

Hay que citar el impacto presupuestario causado por las *lluvias torrenciales de agosto de 1983*, calificadas como catastróficas. El presupuesto de 1984 experimentó un crecimiento muy importante con respecto al año anterior (24,79%), destacando la *deuda pública*, que pasó de representar en los años anteriores el 1,5% del gasto total a un 4,35% en 1984.

Puesto que el gasto público vasco experimentó crecimientos importantes a lo largo de este periodo, llama la atención el incremento de tan sólo un 2,20% registrado en 1985. Este hecho se explica por la *distribución de competencias que, en virtud de la LTH, se llevó a cabo entre el Gobierno Vasco y las diputaciones forales*. El Gobierno Vasco traspasó a éstas servicios en materia de carreteras, obras hidráulicas, agricultura y bienestar social básicamente, mientras que él se responsabilizó de nuevos servicios, entre los que destacan los de sanidad y educación. Esta última partida pasó de 558,35 millones de euros constantes en 1984 a 647,41 en 1985 motivado, por una parte, por el traspaso de las diputaciones y, por otra, por la asunción de las competencias en enseñanza universitaria. La sanidad triplicó su cuantía pasando de 51,66 millones de euros constantes en 1984 a 151,57 en 1985.

Euskadi se incorporó a las Comunidades Europeas, con el resto de España, el 1 de enero de 1986, cuando sufría una de sus crisis más profundas. Así, si en 1975 el PIB per cápita supe-

raba la media comunitaria (en paridad de poder de compra), todavía en 1990 no llegaba al 90% y la tasa de paro duplicaba ampliamente la media comunitaria debido a la pérdida de empleo industrial durante la crisis, considerada una de las más graves de Europa. A continuación de la entrada en la CEE se produjo una importante reforma y ampliación de los fondos estructurales. Euskadi no entró en el objetivo uno por superar el 75% de la renta media comunitaria, aunque sí cumplía los requisitos del objetivo nº 2 como región industrializada en declive. Esto limitó la financiación comunitaria recibida, que nunca tuvo un impacto presupuestario significativo.⁷ A pesar de eso, el proceso de debate y asignación de los fondos europeos fue importante porque obligó a repensar la estrategia vasca de desarrollo y a articularla dentro de una estrategia global europea, lo que modificó y amplió los puntos de referencia del Gobierno Vasco (Aguirre y Sans: 1991:115-117).

Respecto al contexto político, hay que señalar que esta fase se encuentra marcada por los sucesivos gobiernos del PNV, aunque, tras la crisis interna que provocó la escisión en 1986, este partido perdió su hegemonía y a partir de 1987 necesitó formar coaliciones con otras fuerzas para seguir gobernando (Jiménez y Saiz, 1992). A su vez, de forma paralela, el Gobierno español comienza esta fase con el segundo gobierno de UCD y enseguida sustituido por un PSOE que disfrutó de una amplísima mayoría absoluta desde 1982. A pesar de ciertas tensiones, derivadas de las lógicas diferencias ideológicas, el PNV y PSOE fueron capaces de acordar un importante paquete de traspasos de competencias en línea con lo establecido en el Estatuto de Autonomía de Gernika. Sin embargo, es necesario mencionar la extraordinaria tensión que marcó todo el proceso de descentralización y que tuvo como puntos más señalados la caída del gobierno de UCD, el intento de golpe de Estado así como la Ley de armonización del proceso autonómico (LOAPA), que trató de frenar este proceso, y la posterior sentencia del Tribunal Constitucional que supuso un punto intermedio.

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

A diferencia de lo sucedido en la fase anterior, en esta segunda fase no se produce ningún traspaso de competencias por parte de la Administración central, a pesar de las numerosas competencias del Estatuto de Autonomía aún pendientes. Este dato resulta aún más sorprendente si tenemos en cuenta que en aquellos años el Gobierno Vasco lo formaron diversas coaliciones en las que entró el PSE. Por lo tanto, en contra de una opinión muy extendida (y que llegó a ser eslogan electoral), la idea de que un gobierno formado por socialistas en Euskadi favorecería la comunicación y la confianza necesarias para facilitar las transferencias, resultó ser falsa. Así, entre 1988 y 1992 no se produjo ningún traspaso a pesar de que el Gobierno socialista tenía mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados y no dependía de ninguna otra fuerza política.

Esta etapa se caracterizó por la fuerte expansión del gasto público, incrementándose un 66,01% entre 1987 y 1988, con un incremento medio del 18,31% en el periodo. Las razones que explican esta expansión son los distintos traspasos de competencias que se produjeron en 1987, así como el impulso que se quiso dar a la actividad económica desde el sector público en un contexto de desaceleración económica que culminó con la recesión de 1993.

El principal traspaso, de una gran magnitud económica y de medios personales, correspondió a *sanidad*. Desde este momento Osakidetza, el Servicio Vasco de Salud, se erigió en el organismo público que integraba en una única estructura financiera, presupuestaria y organizativa la práctica totalidad de los servicios sanitarios públicos de la CAPV.

En la etapa que estamos analizando (1988-1992), la partida de sanidad pasó de representar un 8,68% del presupuesto a un 33,52%, situando a este grupo funcional como el de mayor peso específico. Puede decirse, por tanto, que la plena asunción de la sanidad por parte del Gobierno Vasco modificó sustancialmente su estructura de gasto.

Los gastos en *educación* no experimentaron grandes cambios hasta 1990, aunque sí lo hicieron a partir de 1991 y los recursos destinados a esta partida aumentaron un 27,11% en 1992.

Consideradas conjuntamente las dos partidas presupuestarias, *sanidad* y *educación*, supusieron a lo largo del periodo más de la mitad del volumen total presupuestado (un 54,45%) y, tras la incorporación del sistema de colegios concertados, ambas políticas se consolidaron hasta la actualidad como los dos principales pilares de los presupuestos vascos, del mismo modo que sucedió en todas las CCAA (Alonso 2009b).

Aunque en menor medida, también contribuyó a la expansión presupuestaria el traspaso de medios materiales de la Administración de *Justicia* en 1988.⁸

En 1987 se traspasaron las funciones y servicios correspondientes al Instituto Nacional de Servicios Sociales-INRSO, transferidos prácticamente en su totalidad a las DDFF, quedando para el Gobierno vasco un pequeño porcentaje, necesario para el ejercicio de las funciones de planificación, coordinación y control. Los nuevos recursos asociados a este traspaso permitieron incrementar las partidas presupuestarias tanto del Gobierno Vasco (*seguridad social* y *protección social*) como de las DDFF y, mediante transferencias, de los ayuntamientos en sus niveles asistenciales. Además, los nuevos recursos y la transferencia de la competencia hicieron posible reorganizar y aumentar la ambición de la protección social vasca. Destaca en particular la creación del pionero Plan Integral de Lucha contra la Pobreza que se propuso en 1988 y comenzó a implementarse en 1989 (Gobierno Vasco, Departamento de Hacienda y Finanzas, 1990:72-73; Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, 1995).

Como consecuencia de la entrada en vigor del Acta Única y del compromiso europeo de realizar el mercado interior sin fronteras para finales de 1992, las instituciones vascas emprendieron un proceso de reflexión sobre las implicaciones de dicho proceso para la CAPV. De esta forma, en 1989 se aprobó el Plan Extraordinario Europa 93, de carácter interinstitucional (Gobierno Vasco y diputaciones), que se integró en los presupuestos generales de dichas instituciones.

El Plan tenía dos objetivos básicos: a) dotar a Euskadi de un eficiente y completo sistema de comunicaciones que hiciese posible la consecución de un eje de desarrollo conectado con Europa y que garantizase la accesibilidad al mercado y permitiese un adecuado desarrollo económico y b) reducir las situaciones de desigualdad mediante una acción especial dirigida a los sectores de población más desfavorecidos (integrando el recién aprobado Plan de Lucha contra la Pobreza). El conjunto de las inversiones previstas se desarrollaron entre los años 1989 y 1992 (Presupuestos Generales de la CAPV-Plan Extraordinario Europa 93, 1989:7-8 y 41; García Crespo, 1988).

Esta iniciativa se enmarcó en un instrumento de programación más amplia, el Plan Económico a Medio Plazo (1989-1992) (PEMP) del sector público vasco, que fue incorporado como anexo informativo de los presupuestos generales de 1989. La idea era que el plan fuese "deslizante", es decir, que constantemente se adaptase a los cambios y se deslizase un año cada vez, constituyendo siempre un instrumento de planificación a cuatro años.

Finalmente, para financiar todas estas iniciativas, fue necesario recurrir al endeudamiento, que casi se duplicó en este periodo. Por tanto, la fuerte expansión del sector público vasco no fue únicamente debida a un aumento de los ingresos, sino que, en el marco de una pla-

nificación estratégica a medio plazo, se recurrió al crédito para mejorar diversos aspectos estructurales de la economía y la sociedad vasca.

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

La necesidad de instrumentar una política presupuestaria dominada por el signo de la austeridad ya había sido expresada por el propio Gobierno en 1987 (García Crespo, 1987:86) y reafirmada en 1991 por la Dirección de Programación del Departamento de Hacienda y Finanzas, ante la imposibilidad de continuar con presupuestos intensamente crecientes por el lado de los ingresos dado que se estaba cerca del techo en presión fiscal y con unos gastos de carácter social de dinámica fuertemente incrementalista (Azpiazu y Gurrupide, 1991:89). Se puede observar en la tabla 4 que en este periodo tuvo lugar una consolidación de las cifras totales de los presupuestos, es decir, se produjo una contención del gasto, en contraste con los años anteriores, ya que el incremento medio apenas llegó al 1,45% frente al 18,31% del periodo anterior (1988-1992).

Este periodo también se inició con la racionalización y mejora de la Administración de la CAPV, que se plasmó en un documento estratégico elaborado por el Gobierno, aprobado por el Parlamento Vasco el 10 de junio de 1993. En dicho documento, en línea con las reformas presupuestarias que se sucedieron en Europa desde la década anterior, se afirma que “el principal método para controlar el proceso y los efectos de la descentralización del gasto es considerar el presupuesto como un acuerdo de intercambio de recursos a cambio de compromisos de eficiencia” (Gobierno Vasco, 1993:215-217).

Simultáneamente, el Tratado de Maastricht y Europa se consolidaron como la referencia principal en las comparaciones de magnitudes económicas, indicadores sociales y bienestar. Es decir, el Gobierno Vasco tomó definitivamente como referente a la Unión Europea en sus diagnósticos, escenarios y objetivos. La economía europea y su evolución pasan a ocupar un lugar central en el análisis del contexto en el cual se elaboraron los presupuestos y las grandes decisiones de política económica.⁹

El periodo se inició con la crisis económica (1993) tras un periodo en el que la economía vasca se había recuperado de la crisis industrial de principios de los años 80. En 1993 el PIB tuvo una tasa de crecimiento negativa (-0,8%), situación que no se había producido desde 1982 (-1,9%). Sin embargo, a partir de 1994 y hasta 1999, la economía vasca registró un ciclo de crecimiento intenso que se situó por término medio en torno al 4,4%, sensiblemente superior a la media española y a la de los países de la UE, asociado además a un fuerte ritmo de creación de empleo, una moderada evolución de los precios y equilibrio en la trayectoria de los diferentes componentes del PIB.

En marzo de 1994 el Parlamento Vasco aprobó el Plan Económico a Medio Plazo (PEMP) para los ejercicios 1994 a 1997, ambos inclusive. Sus objetivos cuantitativos tomaban en consideración las directrices del programa de convergencia 1992-1996 de Maastricht. El plan logró la disminución del gasto público vasco, con la aparición de *superávit* (0,5% del PIB) a partir de 1996, para alcanzar su valor máximo en 1999 con un 2,1% del PIB, disminuyendo al mismo tiempo el recurso al endeudamiento. La situación culminó en 1998 con una deuda emitida inferior a las amortizaciones; la deuda viva pasó de ser el 9,4% del PIB en 1994 al 7,9% en 1999 (Tribunal Vasco de Cuentas, 2001:30).

En contra de lo que sucedió en el periodo anterior (1988-1992), cuando el Gobierno Vasco se endeudó para conseguir mayores recursos para potenciar la expansión del gasto

público, en este periodo aprovechó la contención del gasto para amortizar deuda, ya que no fue preciso financiar los pequeños incrementos de gasto público vía deuda pública.

En esta etapa se produjeron los últimos traspasos de competencias (1999) por parte de la Administración central. En 1996, nueve años después de la transferencia inicial, se ampliaron los servicios traspasados de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la administración de justicia. Como consecuencia (tabla 4), la partida de justicia se incrementó de 1996 a 1997 un 60%, pasando de 45,14 millones de euros constantes en 1996 a 72,29 en 1997, para mantenerse ligeramente por debajo en 1998 y 1999.

Hay que destacar el Plan Interinstitucional de Infraestructuras y Revitalización de Áreas Desfavorecidas – Euskadi XXI como instrumento de desarrollo de los planteamientos sobre inversión pública y la revitalización de áreas degradadas, objetivos del PEMP cuya vigencia se estableció para el periodo 1996-1998. Aunque tanto el Gobierno Vasco como las instituciones forales tuvieron un papel muy relevante en la inversión realizada, también hubo participación del sector privado a través de la construcción de viviendas en régimen de concertación, con desembolsos superiores a 190 millones de euros.

En cuanto al contexto político, esta fase se caracterizó por los importantes cambios producidos tanto en el Gobierno Vasco como en el Gobierno español. El Gobierno Vasco comenzó esta fase con la coalición entre PNV y PSE (que acababa de absorber a una parte de Euskadiko-Ezkerra), siguió con una legislatura en la que la coalición incorporó a la nacionalista Eusko Alkartasuna (EA), y terminó con un gobierno en solitario del PNV. La política española también estuvo sometida a importantes cambios, ya que en los primeros años de esta fase el Gobierno socialista siguió gobernando España, aunque habiendo perdido su mayoría absoluta, y en 1996 el largo periodo de Gobierno socialista se vio sustituido por el primer Gobierno del Partido Popular (PP) (también con mayoría simple). En este tumultuoso panorama político hubo, sin embargo, margen para el entendimiento, produciéndose el segundo periodo de traspaso de competencias que cerrará hasta la fecha el aumento del poder competencial de la CAPV (con la única excepción del traspaso de la I+D que se produjo en 2009, fuera del periodo de estudio de este trabajo).

Para comprender estos traspasos de competencias, tanto con el último Gobierno socialista como con el primero popular, el factor decisivo para alcanzar dichos acuerdos resultó ser la capacidad de negociación del PNV, apoyando con sus parlamentarios en el Congreso a los distintos gobiernos centrales para la aprobación de los presupuestos anuales y algunas leyes particularmente importantes para el Gobierno central (Alonso, 2009a).

6. SEGUNDA EXPANSIÓN Y SANEAMIENTO DE CUENTAS (FASE IV: 2000-2008)

A pesar de que la fase anterior se cerró con una desaceleración de la economía en el contexto internacional, el periodo estuvo caracterizado, en su mayor parte, por un crecimiento sostenido de la economía vasca. La contracción económica de los ejercicios 2001 y 2002, en el escenario económico internacional, apenas se dejó sentir en Euskadi, siendo el crecimiento de su economía sensiblemente mayor (la tasa de crecimiento del PIB se situó en 3,3% en 2001 y en 2,4% en 2002) que el de países como Alemania, Francia o Italia. Fue una etapa (2000-2007) marcada por un crecimiento moderado y estable de la economía vasca, con un aumento del PIB para el año 2006 del 4% y del 4,2% en 2007, lo que posibilitó la generación de empleo de forma muy notable, en tasas en torno al 2,4% en 2007 (la tasa de paro

en Euskadi se situó cuatro puntos por debajo de la media de la zona euro y 3,6 por debajo de la media del conjunto de la UE, según las cuentas económicas elaboradas por el EUSTAT). La conjunción del crecimiento de la producción y del aumento del empleo permitieron ganancias de productividad de en torno al 2% (1,8 en 2007), aumento decisivo para la competitividad de la economía vasca.

Este periodo de bonanza económica se vio reflejado en los presupuestos vascos con una expansión del gasto público total. La expansión más significativa tuvo lugar al inicio del periodo (año 2000)¹⁰, incrementándose en casi un 16% respecto a las cifras del año anterior. En el conjunto del periodo el crecimiento medio del gasto se situó en un 6,75% (tabla 4).

Una de las partidas presupuestarias que más contribuyó a esta expansión fue *infraestructuras básicas y del transporte*, pasando de 200,27 millones de euros constantes en 2000 a 510,22 millones en 2007. En 1999 se produjo el traspaso de funciones y servicios de la Administración central en materia de *carreteras* (última competencia traspasada del periodo estudiado), lo que tuvo su reflejo presupuestario en el año 2000 (pasando de 122,29 millones de euros constantes en 1999 a 200,27 en 2000). En 2005 se creó el Plan Director del Transporte Sostenible, instrumento de referencia en materia de transporte, con el objetivo de potenciar la modernización, calidad, competitividad y seguridad del sector del transporte, tanto de viajeros como de mercancías. En 2007, tras la suscripción del Convenio entre la Administración General del Estado, la Administración General de la CAPV y el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, se establecieron en dos programas diferentes los gastos a asumir por cada una de las Administraciones para la construcción de la *Nueva Red Ferroviaria en el País Vasco*.

En el ejercicio 2000 se implementaron nuevos mecanismos de estímulo al empleo dentro del Plan Euskadi 2000Tres, que consistió en la confección y ejecución de tres planes interinstitucionales así como el Plan para la Adaptación a la Sociedad de la Información. La inserción social fue uno de los programas a los que mayor dotación presupuestaria destinó el Gobierno Vasco, por eso en 2006 se creó el Plan Vasco de Inserción 2006-2008, que se convirtió en la principal referencia para la aplicación de la política social que desde la Administración se realiza en este campo.

El grupo funcional *investigación científica* es una de las partidas que, junto con las ya citadas, más contribuyó a la expansión del gasto público vasco en esta etapa pasando de 62,33 millones de euros constantes en 2000 a 109,24 millones en 2007. En 2005 se creó el Plan de Ciencia, Tecnología y Sociedad 2005-2008 y en 2006, el Plan de Ciencia, Tecnología y Sociedad 2006-2009.

La partida de *relaciones exteriores*, aunque lentamente, fue adquiriendo cada vez mayor relevancia en los presupuestos de la CAPV. Los dos programas incluidos en esta partida presupuestaria son: "acción exterior" y "cooperación al desarrollo", cuyo objetivo es impulsar la cooperación al desarrollo con los países empobrecidos del sur a través del Fondo de Cooperación al Desarrollo.¹¹

La partida de *sanidad* también ha seguido creciendo en estos últimos siete años (tabla 5). En 2003 se aprobó el Plan de Salud 2002-2010, y en 2005 se plantearon iniciativas tan importantes como el Plan Estratégico de Osakidetza, los planes de calidad, la tutela de los derechos de los ciudadanos o la investigación y el desarrollo, todo ello a través de los contratos-programa y la planificación de las inversiones estratégicas. A pesar de estas iniciativas, el porcentaje que Euskadi dedica a *sanidad* es insuficiente y menor que el de la media de las CCAA (Alonso, 2009b).

Educación ha experimentado un crecimiento similar al de *sanidad*, pasando de 1343,41 millones de euros constantes en 2000 a 1760,38 millones en 2007, lo que supone un 23,8% del gasto total.

A modo de síntesis, podemos decir que el Gobierno Vasco, en este último periodo, ha dado un cierto giro en su política presupuestaria como consecuencia de su mejor situación económica. Si al inicio de la serie analizada (1981-2008) casi todos los esfuerzos se volcaron en políticas de carácter social y de reindustrialización, para tratar de salir de la crisis y luchar contra las circunstancias adversas del momento, cuando la evolución de la economía lo ha permitido han pasado a tener un papel mucho más destacado políticas como *infraestructuras básicas del transporte, investigación científica o relaciones exteriores*.

Se trata de un tipo de políticas que se corresponden con sociedades que han alcanzado un elevado nivel de vida y que se centran en aspectos políticos diferentes –como la proyección al exterior– o en sectores económicos más actuales –como investigación– y que además decide invertir en el medio y largo plazo (infraestructuras, educación) o aumentar su solidaridad (políticas sociales, cooperación al desarrollo).

La *deuda pública* se redujo en un 50% a lo largo del periodo (pasando de 450,43 millones de euros constantes en 2000 a 224,03 millones en 2007). Como se muestra en el gráfico 4, la deuda ha pasado a ser irrelevante en los últimos años, inferior al 1% del PIB. Por tanto, puede afirmarse que durante este periodo el Gobierno Vasco ha saneado sus cuentas, estabilizando su volumen de gasto y reduciendo sus ingresos financieros, de manera que sus gastos dependen únicamente de sus ingresos corrientes. El saneamiento de las cuentas públicas ha permitido además la consecución de superávit en los presupuestos vascos (tabla 6).

Nuestro estudio concluye con los presupuestos de 2008 porque, como es conocido, en marzo de 2009 hubo elecciones al Parlamento Vasco y se formó un nuevo gobierno por primera vez sin el PNV, conformado por el PSE y con un acuerdo de gobierno con el PP. Se trata de un gran cambio político del que aún es difícil sacar conclusiones y que merece ser objeto de un artículo distinto. Sin embargo, sí se pueden extraer algunas valoraciones de los casi 30 años de gobiernos liderados por el PNV, centrándonos en la conexión existente entre los traspasos competenciales (consumados y pendientes¹²) y los ciclos de gobierno y color político de los mismos.

7. EVOLUCIÓN DE LOS TRASPASOS COMPETENCIALES EN FUNCIÓN DEL COLOR POLÍTICO DE LOS GOBIERNOS

El traspaso de competencias de la Administración central al nivel autonómico es, junto con la deuda, una de las principales vías de aumentar el gasto público. En todas las comunidades autónomas (CCAA) éste es un proceso político difícil por los distintos intereses que hay en juego, pero en el caso de la CAPV estas dificultades se agravan tanto por las particularidades del sistema foral como por las importantes diferencias ideológicas que plantea el nacionalismo vasco. Por ello, parece oportuno dedicar un espacio a la reflexión y evaluación de los traspasos producidos y pendientes desde el inicio de la autonomía hasta la actualidad.

Resulta muy interesante observar el número y ritmo de los traspasos competenciales a la CAPV. En principio, se trata de una ley orgánica, de rango constitucional comparable a la propia Carta Magna, que debería ser cumplida *per se*. No obstante es obvio que la negociación entre las partes previa al eventual acuerdo sobre el traspaso puede ser muy difícil y tensa. Ello es debido a las dificultades técnicas en algunos casos, pero sobre todo a los diferentes intereses en juego por ambas partes y que se complican aún más cuando el Gobierno Vasco inter-

preta dicha norma desde un punto de vista nacionalista. Sin duda, estas diferencias explican que en 2010 todavía queden más de 30 competencias pendientes de ser traspasadas a la CAPV.

Nuestro estudio, humildemente, consideramos que puede aportar alguna pequeña luz en esta cuestión. Ha sido un argumento político habitual que algunos traspasos no se produjeron por la falta de confianza y ausencia de lealtad en el Gobierno Vasco. En este sentido, siempre se ha argumentado, principalmente por parte del PSOE, que un PSE en el Gobierno Vasco cuando el PSOE gobierna en Madrid sería un elemento enormemente facilitador de cara a alcanzar acuerdos. Sin embargo, los hechos que se muestran en nuestro estudio dejan claro que el mayor número de traspasos se produjo durante el comienzo del proceso autonómico, cuando el PNV gobernaba en solitario. Del mismo modo que cuando se produjo un largo periodo de coaliciones entre el PNV y el PSE, gobernando el PSOE en Moncloa, no se produjo ningún traspaso hasta 1994. Igualmente, aunque quede fuera del periodo estudiado, desde que el Gobierno de Patxi López comenzó a mediados de 2009 hasta mayo de 2010, no se ha producido traspaso competencial alguno a pesar de que los socialistas forman ambos gobiernos y que el cumplimiento íntegro del Estatuto constituía una de las prioridades para el nuevo Gobierno Vasco.¹³

Para aclarar esta situación hay que analizar cuándo se han producido los últimos traspasos. El gráfico 1 es elocuente: más allá del impulso inicial, sólo se han producido traspasos entre 1994 y 1999. La única excepción, que queda fuera del periodo estudiado, es el traspaso de I+D en enero de 2009. Lo único común a ambos periodos es que el PNV lideraba gobiernos de coalición y que el gobierno español, tanto del PSOE como del PP, carecía de mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados. Es decir, que el ritmo de los traspasos ha estado condicionado de forma decisiva por la capacidad de los diputados del PNV para otorgar la mayoría en las cámaras a gobiernos centrales en minoría. Estos apoyos han sido principalmente para lograr la aprobación de los presupuestos anuales y en algunas ocasiones para aprobar leyes que el Gobierno de turno consideraba especialmente importantes. La última competencia traspasada hasta la fecha no hace sino confirmar esta tendencia, ya que se produjo como fruto de la negociación por la que el PNV permitió al Gobierno socialista aprobar los PGE de 2009.

Los datos muestran, por tanto, que no es cierto que la sintonía política sea relevante para explicar el traspaso de competencias hacia Euskadi. Otra forma de verlo es que, dado que la negociación sobre los traspasos es básicamente una cuestión de intereses contrapuestos en torno al poder, parece haber sido más efectiva en el logro de este objetivo la diferencia de partidos e ideológica a la hora de llevar a buen puerto tales negociaciones. Y, por el contrario, cuando el PSOE gobernaba en ambos lados, en contra de la opinión de que ello debería ser favorable, la experiencia indica que los acuerdos no han sido posibles y que el PSE se ha visto limitado por la disciplina de partido. No obstante, como se indicaba anteriormente, esta hipótesis deberá ser contrastada de nuevo al final de la legislatura para comprobar su validez.

8. CONCLUSIONES

En el caso de las comunidades de régimen foral, donde la financiación es suficiente, las instituciones autonómicas se convierten en agentes imprescindibles del desarrollo regional. Esta afirmación se comprueba en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, donde el entramado de instituciones propias fue en su día el impulsor de la recuperación económica tras la profunda crisis industrial de los años 80. El acceso a la autonomía no supuso un simple trasvase de medios de una administración a otra, sino la creación de una nueva

Administración general que, apoyada en la singularidad financiera que supone el Concierto Económico, implicó una fuerte expansión del sector público vasco. El impacto económico no se redujo únicamente a los efectos positivos derivados de los fondos invertidos en la estructura productiva de Euskadi, con ser importantes, sino que lo relevante fue el surgimiento de un nuevo actor político comprometido con la reconversión industrial y capaz de liderar desde las instituciones un proceso de transformación económica de gran calado.

Así, el compromiso político e institucional y el aumento del gasto público siguiendo un plan diseñado estratégicamente, precedió y favoreció la recuperación económica vasca, lo que nos lleva a una conclusión de carácter general: que las medidas interventoras como las entonces adoptadas para superar la crisis industrial justifican la acción de los poderes públicos en situaciones económicas críticas como la que actualmente se están viviendo.

En las ayudas de la Unión Europea, el País Vasco no formó parte del grupo de regiones favorecidas por el objetivo nº 1 de los fondos estructurales, al superar el 75% de la renta media comunitaria, aunque cumplía los requisitos del objetivo nº 2 como región industrializada en declive. Esta situación limitó la financiación comunitaria recibida, que nunca tuvo un impacto presupuestario significativo, ya que la CAPV ha sido siempre contribuyente neto, incluso durante los peores años de la crisis.

Una característica complementaria del sistema de financiación de la CAPV es la evolución de su *deuda pública* que, tras un acelerado aumento en los primeros años de la autonomía, se fue reduciendo a lo largo de los años 2000-2007 alcanzando el 1% del PIB en 2008. Esta situación parece que está permitiendo al Gobierno vasco afrontar, en principio, con mayores garantías las consecuencias de la actual crisis económica mundial.

Por último, lo que parece explicar la falta de traspasos de competencias sería la inercia centralista de las cúpulas de los dos principales partidos, PSOE y PP, y su resistencia a perder el control de ciertas áreas que consideran estratégicas a pesar de que el Estatuto de Autonomía vasco establezca que su gestión corresponde a las instituciones autonómicas. El hecho de que no se hayan producido traspasos en aquellas ocasiones en las que ha habido confluencia ideológica en los gobiernos central y vasco parece avalar esta hipótesis explicativa antes que otras que se refieren a diferencias ideológicas, nacionalistas o de ausencia de lealtad entre las partes.

GRÁFICOS, CUADROS Y TABLAS

Tabla 1: Desviaciones presupuestarias CAPV (1982-1987)

Cifras (millones pts.)	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Presupuestadas	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%						

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2: Evolución presupuestos de la CAPV 1981-1987
(millones euros constantes, año base 2000)

Clasificación funcional	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Clasificación funcional
								Alta dirección
Administración general	133,18	77,88	109,94	127,46	100,67	144,16	196,06	Administración general
								Rels. exteriores
Justicia	-	-	-	-	-	-	2,54	Justicia
Seguridad ciudadana	1,78	44,93	63,37	78,42	98,08	137,82	146,81	Seg. y protección civil
Asistencia y bienestar social	39,79	42,43	53,98	51,86	9,21	17,47	18,94	Seg. social y protec. social
Promoción social	4,33	36,56	47,88	58,44	68,02	86,77	86,55	Promoción social
Sanidad	44,90	46,73	48,91	51,66	151,57	163,14	169,87	Sanidad
Educación	424,26	499,16	518,00	558,35	647,41	680,75	766,37	Educación
Vivienda, o. territ. y m. amb.	10,79	32,31	80,51	169,77	100,26	104,58	81,29	Vivienda (y urbanismo)
								Bienestar com.
Cultura	29,55	56,50	54,00	58,17	50,25	63,72	77,90	Cultura
								Otros servicios com. y sociales
Promoción del euskera	4,12	11,46	6,77	11,07	18,06	20,86	22,06	Promoción del euskera
Infraestructuras y comunicaciones	114,24	115,23	118,97	117,56	100,64	96,22	75,62	Infraestructuras básicas transporte
								Comunicaciones
Investigación	9,37	11,28	18,13	16,68	39,93	44,55	39,12	Investigación científica
								Información básica estadística
Regulación económica	2,49	3,76	2,25	2,59	2,66	2,20	2,43	Regulación económica
								Regulación financiera
Turismo y comercio	11,88	12,17	7,54	7,21	5,94	8,03	9,06	Comercio
								Turismo
Prod. agricultura y pesca	33,12	35,48	38,53	48,05	22,93	20,50	34,41	Agricultura, ganad. y pesca
Promoc. activ. empresarial	46,51	40,10	36,24	108,51	56,43	183,21	113,95	Industria
								Energía
								Transferencias a AAPP vascas
Deuda pública	3,48	13,72	23,39	66,60	94,13	82,29	115,06	Deuda pública
TOTAL (mill. euros ctes.)	913,78	1081,63	1227,97	1532,42	1566,21	1856,28	1958,01	TOTAL (mill. euros ctes.)
Variación con el año anterior		18,36	13,52	24,79	2,20	18,52	5,48	Variación con el año anterior

Tabla 3: Evolución presupuestos de la CAPV 1981-1987 (% sobre el total)

Clasificación funcional	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Clasificación funcional
								Alta dirección
Administración general	14,57	7,20	8,95	8,32	6,43	7,77	10,01	Administración general
Justicia	-	-	-	-	-	-	0,13	Justicia
Seguridad ciudadana	0,19	4,15	5,16	5,12	6,26	7,42	7,50	Seg. y protección civil
Asistencia y bienestar social	4,35	3,92	4,40	3,38	0,59	0,94	0,97	Seg. social y protec. social
Promoción social	0,47	3,38	3,90	3,81	4,34	4,67	4,42	Promoción social
Sanidad	4,91	4,32	3,98	3,37	9,68	8,79	8,68	Sanidad
Educación	46,43	46,15	42,18	36,44	41,34	36,67	39,14	Educación
Vivienda, o. territ. y m. amb.	1,18	2,99	6,56	11,08	6,40	5,63	4,15	Vivenda (y urbanismo)
								Bienestar com.
Cultura	3,23	5,22	4,40	3,80	3,21	3,43	3,98	Cultura
								Otros servicios com. y sociales
Promoción del euskera	0,45	1,06	0,55	0,72	1,15	1,12	1,13	Promoción del euskera
Infraestructuras y comunicaciones	12,50	10,65	9,69	7,67	6,43	5,18	3,86	Infraestructuras básicas transporte
								Comunicaciones
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 financiera
Turismo y comercio	1,30	1,13	0,61	0,47	0,38	0,43	0,46	Comercio
								Turismo
Prod. agricultura y pesca	3,62	3,28	3,14	3,14	1,46	1,10	1,76	Agricultura, ganad. y pesca
Promoc. activ. empresarial	5,09	3,71	2,95	7,08	3,60	9,87	5,82	Industria
								Energía
								Transferencias a AAPP vascas
Deuda pública	0,38	1,27	1,90	4,35	6,01	4,43	5,88	Deuda pública
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	TOTAL
Variación con el año anterior		18,36	13,52	24,79	2,20	18,52	5,48	Variación con el año anterior

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4: Evolución de los presupuestos de la CAPV 1988-2008
(millones de euros constantes, año 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 general	198,64	147,66	161,60	112,69	125,45	276,39	156,56	218,53	194,40	129,69
Rel. exteriores		1,88	2,00	4,15	7,66	5,73	4,85	12,79	16,59	22,16
Justicia	2,03	31,48	38,22	41,15	58,18	57,99	47,52	46,10	45,14	72,29
Seg. y protección civil	174,53	214,29	246,62	284,76	300,76	307,30	356,73	365,37	384,66	381,53
Seg. social y 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
Sanidad	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
Vivienda (y urbanismo)	86,79	118,12	116,15	115,36	119,66	124,17	102,03	95,89	93,08	93,68
Bienestar 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
Otros servicios com. y sociales		1,44	1,47	3,68	3,39	4,08	4,39	4,06	4,57	4,69
Promoción del euskera	25,35	25,59	27,60	28,94	19,52	25,08	23,31	58,62	66,19	67,36
Infraestructuras básicas transporte	63,52	199,43	212,07	250,23	203,49	215,54	262,73	168,88	183,47	174,73
Comunicaciones		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 estadística		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 financiera	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, ganad. y 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
Energía*		39,51	38,95					10,50	5,07	5,94
Transferencias a AAPP vascas									12,60	
Deuda 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 con el año anterior	66,01	17,77	5,05	5,62	6,95	8,50	2,64	0,14	1,93	-0,36

* Incluye minería hasta 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 general	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
Justicia	62,21	63,22	79,16	85,42	89,07	94,83	91,66	104,60	110,60
Seg. y protección civil	336,12	341,19	385,59	391,32	395,11	424,66	421,17	426,60	466,90
Seg. social y 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
Sanidad	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
Vivienda (y urbanismo)	58,48	39,31	91,50	125,83	126,95	138,19	138,04	156,13	160,24
Bienestar 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
Otros servicios com. y sociales	8,60	8,13	5,64	1,71	4,86	1,39	13,87	6,16	6,25
Promoción del euskera	74,81	72,51	82,18	89,18	76,97	77,72	78,37	132,83	91,86
Infraestructuras básicas transporte	125,32	122,29	200,27	244,63	288,20	285,31	280,59	282,03	510,22
Comunicaciones			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 estadística	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 financiera	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, ganad. y 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
Energía*			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
Deuda 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 con el año anterior	-4,76	2,12	15,79	7,65	1,12	4,51	3,33	4,15	10,70

Tabla 5: Evolución de los presupuestos de la CAPV 1988-2008 (en % sobre el total)

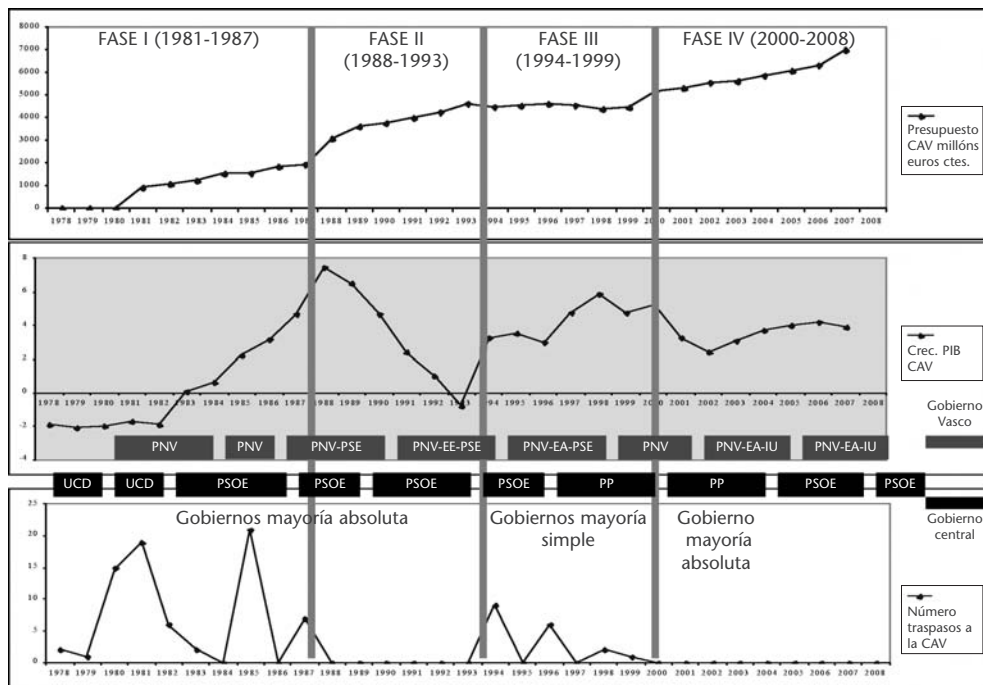
Clasificación funcional	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Alta dirección		0,66	0,73	0,72	0,62	0,67	0,56	0,64	0,64	0,67
Administración general	6,49	4,09	4,27	2,82	2,98	5,96	3,47	4,83	4,22	2,82
Relaciones exteriores		0,05	0,05	0,10	0,18	0,12	0,11	0,28	0,36	0,48
Justicia	0,06	0,87	1,00	1,03	1,38	1,25	1,05	1,02	0,98	1,57
Seg. y protección civil	5,70	5,94	6,51	7,12	7,14	6,62	7,90	8,08	8,34	8,31
Seg. social y protección 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
Sanidad	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
Vivienda (y urbanismo)	2,83	3,27	3,06	2,89	2,84	2,68	2,26	2,12	2,02	2,04
Bienestar comun.		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
Otros servicios com. y sociales		0,03	0,03	0,09	0,08	0,09	0,10	0,09	0,10	0,10
Promoción del euskera	0,82	0,71	0,72	0,72	0,46	0,54	0,52	1,30	1,44	1,47
Infraestructuras básicas transporte	2,07	5,53	5,60	6,26	4,83	4,65	5,82	3,73	3,98	3,80
Comunicaciones		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 y estadística		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 financiera	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, ganad. y 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
Energía*		1,09	1,02					0,23	0,11	0,13
Transferencias a AAPP vascas										0,27
Deuda pública	4,35	4,09	4,03	5,41	6,07	6,97	8,65	10,00	9,24	6,16
Variación respecto al año anterior	66,01	17,77	5,05	5,62	6,95	8,50	2,64	0,14	1,93	-0,36

* Incluye minería hasta 1990

Fuente: 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 general	1,58	1,11	2,7	2,2	2,0	2,3	2,0	2,0	2,4	2,6
Relaciones exteriores	0,47	0,31	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Justicia	1,42	1,41	1,5	1,5	1,6	1,6	1,5	1,7	1,6	1,6
Seg. y protección civil	7,68	7,64	7,5	7,0	7,0	7,2	6,9	6,8	8,7	6,4
Seg. social y protección 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
Sanidad	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
Vivienda (y urbanismo)	1,34	0,88	1,8	2,3	2,3	2,3	2,3	2,5	2,3	2,1
Bienestar comun.	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
Otros servicios com. y sociales	0,20	0,18	0,1	0,..	0,1	0,..	0,2	0,1	0,1	0,1
Promoción del euskera	1,71	1,62	1,6	1,6	1,4	1,3	1,3	1,4	1,3	1,2
Infraestructuras básicas transporte	2,86	2,74	3,9	4,4	5,1	4,8	4,6	4,5	7,3	0,5
Comunicaciones			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 y estadística	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 financiera	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, ganad. y 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
Energía*				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
Deuda pública	8,14	9,95	8,7	5,6	3,7	3,5	5,2	3,0	3,2	2,7
Variación respecto al año anterior	-4,76	2,12	15,79	7,65	1,12	4,51	3,33	4,15	10,70	

Gráfico 1: Fases del análisis presupuestario de la CAPV

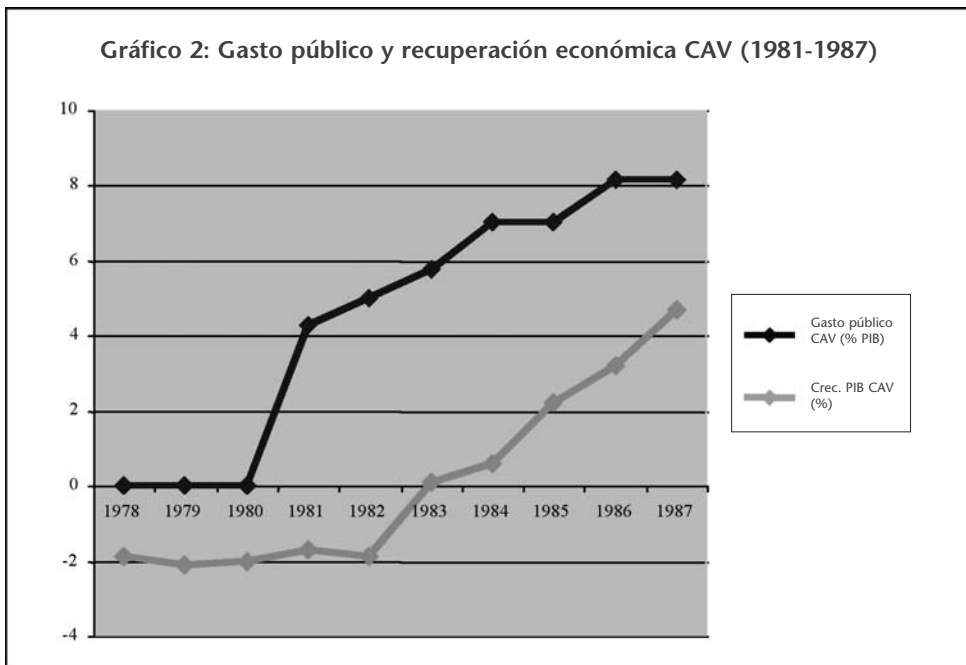


Fuente: Elaboración propia.

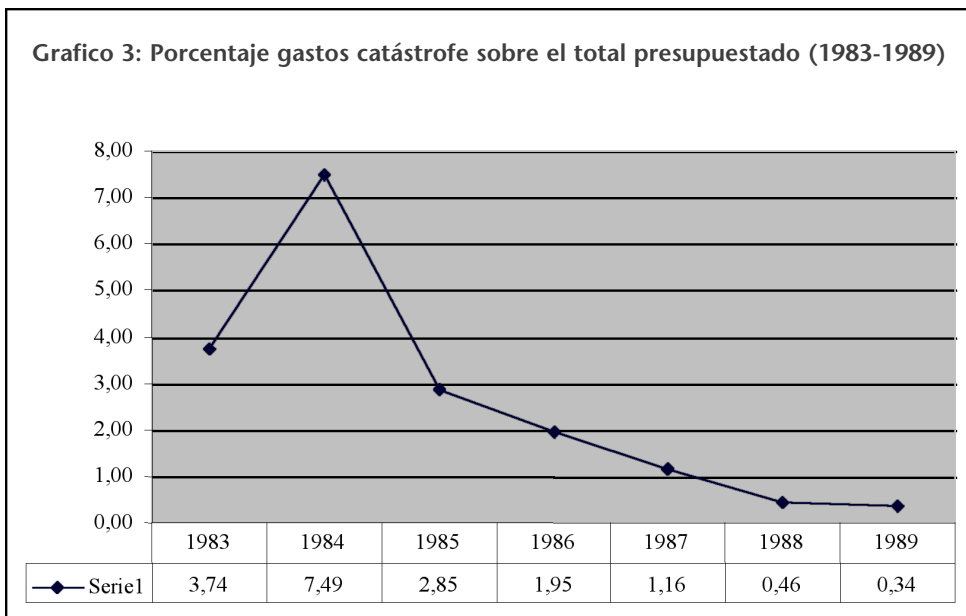
Tabla 6: Superávit Gobierno Vasco y DDF 2000-2007 (% PIB)

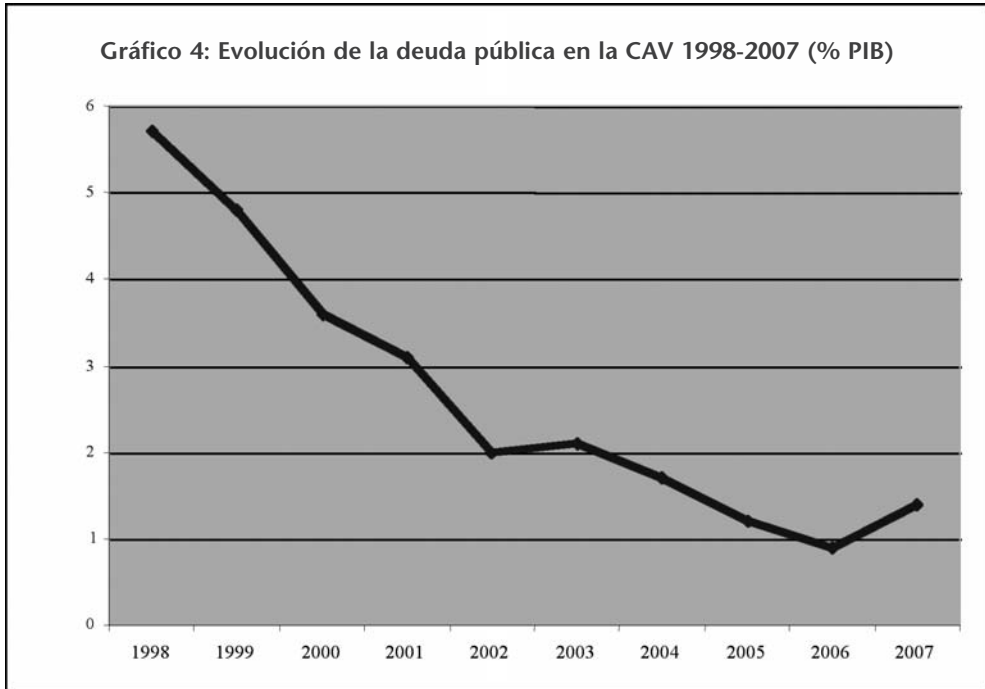
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1,9 %	0,6 %	0,6 %	0,1 %	0,7 %	1,5 %	1,9 %	2,1 %

Fuente: EUSTAT.



Fuente: Elaboración propia.





Fuente: EUSTAT.

Notas

- 1 La novedad básica de este estudio, en palabras de sus autores, “es que es la primera vez que se exponen refundidos todos los presupuestos del Gobierno Vasco a nivel de programa de manera homogénea”. Este trabajo de refundición y homogeneización se hizo ante la “sucesión inconexa de cifras sin ningún valor comparativo” para lo cual se usó la estructura presupuestaria existente en 1990 (Gobierno Vasco-Departamento de Hacienda y Finanzas, 1990:257).
- 2 Si bien aún se está lejos de los líderes mundiales, también es cierto que se han producido éxitos internacionales notables. Destaca especialmente la implantación y difusión del modelo de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (EFQM) gracias al impulso del Gobierno Vasco. Esta política pública para fomentar la mejora y la innovación de la gestión, mediante la promoción de la cultura de la calidad total en todos los ámbitos de la sociedad, ha sido desarrollada a través de la organización Euskalit, que ha sido a su vez premiada internacionalmente por su *Liderazgo y constancia en los objetivos*. El fruto de ese trabajo de liderazgo institucional puede apreciarse al contabilizar los distintos premios y galardones que diversas organizaciones de la CAPV obtuvieron en el periodo 2000-2007 (Castro *et. al* 2009:2-3, 10-13). No obstante, este modelo también presenta algunas insuficiencias. Así, por ejemplo, el modelo del sistema de innovación establecido en la CAPV se diferencia claramente del habitual en el mundo occidental, ya que el 80% del gasto total de I+D lo realizan en Euskadi las empresas, lo que ha repercutido en reducir el peso relativo de las universidades (Barrutia y Zurbano, 2006: 15-17)
- 3 Es una asociación formada por 30 municipios vizcaínos que rodean Bilbao en la que también forman parte la Diputación Foral de Bizkaia y el Gobierno Vasco, así como diversos agentes privados y de la sociedad civil como empresas, medios de comunicación, centros tecnológicos, universidades, etc. (Rodríguez, 2002).
- 4 Es una sociedad anónima creada de forma paritaria entre las administraciones vascas y estatales y formada por todas las administraciones que poseían patrimonio de suelo en la Metrópoli Bilbaína (SEPEs, Autoridad Portuaria de Bilbao, ADIF, FEVE, Gobierno Vasco, Diputación Foral de Bizkaia, Ayuntamientos de Bilbao y Barakaldo) (Rodríguez y Martínez, 2001: 452; Bilbao Ria 2000).
- 5 En 1981 fueron transferidas a la CAPV tanto la materia de industria, energía y minas (RD 1255/1981) como la materia de desarrollo y ejecución de los planes de reconversión industrial (RD 3502/1981). Ante la situación de emergencia del sector industrial vasco el Gobierno y las diputaciones forales optaron por actuar antes de acordar el deslinde competencial, lo que en ocasiones originó algunos problemas de solapamiento competencial. Esta situación se subsanó con la Ley de Territorios Históricos (1985) que asignó la competencia en materia industrial al Gobierno Vasco.
- 6 Mientras los recursos públicos dedicados a la enseñanza en los países europeos superan el 5% del PIB, en el País Vasco apenas alcanzan el 3,5%. Dado que los niveles de escolarización son similares, ello indicaría el camino que todavía falta por recorrer para alcanzar niveles comparables de calidad en la enseñanza. Sin embargo, esta afirmación debe ser matizada. La comparación puede ser afectada por problemas metodológicos de medición del gasto pero, sobre todo, por el diferente peso que en cada país tienen el sector público y privado en la provisión de la enseñanza.
- 7 Si consideramos el saldo neto presupuestario con las Comunidades Europeas, Euskadi ha sido siempre contribuyente neto. Ni siquiera durante los años iniciales de su ingreso en el club europeo recibió un saldo neto favorable, a pesar de la dureza de la crisis (Alonso, I: 2009).
- 8 Este traspaso no tiene reflejo en 1988 en nuestra tabla 5. Ello se debe a que se aprobó mediante RD 1684/1987, de 6 de noviembre, y se efectuó en 1988. Pero, obviamente, estos hechos se produjeron después de elaborados los Presupuestos de 1988, por lo cual no aparecen en los presupuestos iniciales. Sí tiene reflejo en los presupuestos liquidados, donde la partida de Justicia tiene asignada una cantidad de 1679 millones de pesetas corrientes (17 millones de euros constantes).
- 9 Esta actitud no responde únicamente a factores coyunturales o de oportunidad política. Por el contrario, la vocación europeísta y el apoyo incondicional a la integración europea han constituido desde las dos primeras décadas del siglo XX rasgos definitorios del nacionalismo vasco gobernante. Del mismo modo, el Gobierno Vasco ha mostrado siempre una fuerte vocación europeísta que llega hasta nuestros días (Filibi, 2007:409-419; Ugalde, 2001; Galeote, 1999).
- 10 Los presupuestos de 2000 fueron prorrogados en 2001.
- 11 El Gobierno Vasco destina el 80% del presupuesto destinado a esta partida a este fondo. Desde el año 2000, este fondo ha experimentado un crecimiento en su dotación económica muy importante, por lo que ha sido el principal causante del aumento de la partida de relaciones exteriores.
- 12 Sobre la base de un informe elaborado por el Gobierno Vasco (“Informe Zubia”), todos los Partidos del Parlamento Vasco con la excepción de Herri Batasuna acordaron el 1 de julio de 1993 un documento en el que se detallaban las competencias pendientes de traspaso a la CAPV. A mediados de 2010, 36 materias contempladas en aquel documento siguen aún sin haber sido traspasadas a la CAPV.
- 13 Si bien es cierto que, con motivo de la crisis económica, ambos gobiernos escenificaron un acercamiento y llegaron a poner la fecha del 1 de enero de 2010 para el traspaso de “políticas activas de empleo”, a finales de mayo de dicho año aún no se tenían más noticias ni nueva fecha.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, C y Sans, J. M (1991): "La planificación económica del Sector Público Vasco 1987-1991. *Ekonomiaz*, nº 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*, nº 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, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU).
- Alonso, Ixone (2009b): Evolución de la descentralización y el gasto público en España. *Revista Española de Control Externo*. Vol XI, nº 31; pp. 77-103.
- Aspiazua, P y Gurrupide, J (1991): "Balance y perspectivas tras una década de gasto público". *Ekonomiaz*, nº 19; pp. 80-99.
- Barrutia Etxebarria, Xabier y 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 y 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*, nº 32, octubre.
- De la Granja, José Luis (1994): "Los orígenes del nacionalismo vasco", en: AA.VV. *IIIª jornadas de debat origins i formacio dels nacionalismes a Espanya*. Reus. Centre de Lectura de Reus.
- DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y FINANZAS (1990): *Las políticas de gasto público 1981-1989*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- ELA (2007): *Análisis de los Proyectos de Presupuestos del Gobierno Vasco y del Gobierno de Navarra para 2007*. Colección estudios-azterketak nº 10. Gabinete de Estudios de ELA, Bilbao.
- EUSTAT (1988): "Cuentas industriales 1985: análisis de los principales resultados". *Ekonomiaz*, nº 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*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao.
- Galeote, G (1999): "La temática europea en el discurso del Partido Nacionalista Vasco (PNV)". *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), nº 103.
- García Crespo, Milagros (1987): "Situación y perspectivas de la economía vasca", *Ekonomiaz*, nº 7-8; pp. 69-86.
- Glas, Eduardo Jorge (1996): *Bilbao's Modern Business Elite*. Reno, University of Nevada Press.
- GOBIERNO VASCO (1993): Una estrategia para la racionalización y mejora de la administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco", *Ekonomiaz*, nº 26; pp. 198-227.
- GOBIERNO VASCO (2004): *Razones económicas para un marco institucional*. Acceso en mayo 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 septiembre.
- Herr, Valerie J. (1977): *Economic growth and population relocation: the determinants of settlement evolution in northern Spain, 1860 to 1900*; University of California, Berkeley. Tesis doctoral inédita.
- Jiménez, Rafael y Saiz, Alejandro (1992): "Instituciones y partidos en la Comunidad Autónoma del País Vasco: 1986-1991", *Working Paper* nº 53, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Mendizábal, Arantza y Serrano, Felipe (1988): "La política industrial del franquismo: su influencia en la economía vasca". *Ekonomiaz*, nº 9-10; pp. 301-322.
- Mitxero, Jone; Idigoras, Idoia y Vicente, Azucena (2004): "Los clusters como fuente de competitividad: el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco", *Cuadernos de Gestión*, Vol. 4, nº 1; pp. 55-67.

PLAN EXTRAORDINARIO EUROPA 93 (1989): Presupuestos Generales de la Comunidad 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 y 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 CUENTAS 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, Consejo Vasco del Movimiento Europeo.

Urdangarín, C (1988): "Una primera valoración del Plan de Relanzamiento Excepcional (PRE)". *Ekonomiaz*, nº 9-10; pp. 363-375.

Zubiri, Ignacio (2003): El sector público del País Vasco en la actualidad. *Ekonomiaz*, nº 54; pp. 68-103.

Zurbano, Mikel (2005): "Las regiones como sujetos de la economía global. Euskadi en la gobernanza multidimensional", *Ekonomiaz*, nº 58; pp. 196-231.

Los nuevos retos en el mercado de trabajo ante el envejecimiento poblacional en Galicia



& *Resumen/Abstract: El envejecimiento poblacional en Galicia está generando numerosas tensiones sobre el mercado de trabajo. La falta de oportunidades para las personas de más edad está suponiendo un abandono prematuro de la población activa, con la consiguiente pérdida de capital humano. En este artículo se analiza la actual situación y se proponen un conjunto de medidas para mejorar las perspectivas laborales de las personas mayores en Galicia.&*

& *Palabras clave: envejecimiento, población, oportunidades laborales.*

1. INTRODUCCIÓN

Junto con el grave problema del desempleo que está sufriendo la Unión Europea (UE), otra de las cuestiones que más preocupa a los gestores públicos es el impacto económico del proceso de envejecimiento de la población en el mercado de trabajo. En 2005 se presentó en Bruselas el estudio coordinado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) *Envejecimiento y políticas de empleo*, en donde se recogían las aportaciones de los informes nacionales elaborados por 21 países, entre ellos España, que analizaba las políticas destinadas a mejorar la situación laboral de los trabajadores de más edad.

Resulta evidente que el actual proceso de envejecimiento demográfico va a condicionar al mercado laboral, no sólo por su efecto inmediato sobre el sistema de pensiones, sino también por sus implicaciones sobre la oferta de mano de obra y por la importante pérdida de capital humano producido tras la jubilación.

Si bien el reconocimiento del derecho a una pensión resulta algo obvio tras una vida trabajando, el funcionamiento del actual sistema de pensiones se puede encontrar con un grave problema de financiación a medio-largo plazo. Así, en España, un trabajador, tras haber cotizado durante al menos 35 años, tiempo mínimo para alcanzar una pensión contributiva, percibe, por término medio, una prestación durante 18 años, período que irá aumentando a medida que la población incremente su esperanza de vida. Esto supone, en el mejor de los casos el cobro de una pensión durante seis meses por cada año trabajado.

Este resultado es consecuencia del comportamiento de los indicadores demográficos. Así, frente al aumento de la esperanza de vida experimentado en los últimos años, se ha producido una notable reducción de la tasa de fecundidad. Este fenómeno, habitual en aquellas sociedades que han alcanzado cierto nivel de bienestar, no sólo se traduce en el aumento del grupo de personas de más de 65 años, en su mayor parte inactivos, sino también en el hecho de que los trabajadores finalizan cada vez antes su vida laboral debido a la profusión de las prejubilaciones. Si a lo anterior se añade que la población se incorpora más tarde al mercado de trabajo, debido a la necesidad de seguir formándose durante más tiempo o por las peores condiciones para acceder al primer empleo, resulta evidente que cada vez se trabaja menos tiempo y se cobra durante más años la pensión de jubilación,

Este artículo tiene como objetivo analizar los efectos sobre el mercado laboral del envejecimiento de la población en Galicia, evaluando sus implicaciones económicas y sociales y, además, proponer una serie de actuaciones para mejorar la situación laboral de los trabajadores de más edad.

Para ello este trabajo se articula en seis apartados. Tras esta introducción, el segundo analiza el proceso de envejecimiento demográfico desde una perspectiva comparada. El tercer apartado realiza este análisis para Galicia. El cuarto señala los efectos económicos y sociales del envejecimiento de la población gallega. El quinto describe las principales actuaciones que se están llevando a cabo para mejorar la situación laboral de las personas mayores. El sexto establece una serie de recomendaciones. Finalmente, se presentan un conjunto de conclusiones.

2. EL PROCESO DE ENVEJECIMIENTO DEMOGRÁFICO EN LA UE Y ESPAÑA: ALGUNAS CONSIDERACIONES

El progresivo envejecimiento de la población supone un conjunto de problemas sobre el mercado de trabajo. En primer lugar, supone una importante reducción de las tasas de acti-

vidad y ocupación. En segundo lugar, se generan menores ingresos por la vía de los impuestos y las cotizaciones sociales, como consecuencia de la disminución del número de trabajadores. En tercer lugar se produce un aumento de los gastos sociales, en especial en pensiones de jubilación e invalidez y atención a la dependencia.

Si bien es cierto que en España el fenómeno de la transición demográfica, que generó el envejecimiento de la población, comenzó más tarde que en otros países europeos, algunas regiones españolas, entre ellas Galicia, presentan, desde hace décadas, indicadores de envejecimiento y crecimiento vegetativo muy desfavorables (Vaquero, 2009a).

Así, desde mediados de los setenta el fuerte descenso de la tasa de fecundidad en la comunidad autónoma gallega ha provocado una evidente reducción del número de activos, que no ha podido ser compensada por la incorporación al mercado de trabajo de la población inmigrante, ya que Galicia no ha sido una región elegida por los extranjeros como lugar de residencia, representando solo el 2% del total de inmigrantes a nivel nacional en 2009.

Se podría pensar que la solución pasaría por incrementar el número de trabajadores inmigrantes. Sin embargo, los que hoy son cotizantes en el futuro tendrán derecho a cobrar su pensión de jubilación. Por lo tanto, se estaría solucionando un problema a medio plazo, pero complicando su resolución a largo plazo.

En consecuencia, la solución debe pasar por el incremento de la población activa y, especialmente, de la ocupada. No obstante, los resultados no serían inmediatos, ya que se precisa de un período de 25 a 30 años para que se produzca algún efecto sobre la población y se reduzcan las altas tasas de dependencia, al ser ese el tiempo que tarda una cohorte en entrar al mercado de trabajo.

La **tabla 1** resume la distribución de la población de 65 y más años en la UE por países. Se comprueba que España, con 7,5 millones de personas mayores de 65 años, presentaba, en 2007, uno de los porcentajes más elevados (16,6%), aunque no es el país más envejecido¹. Alemania (19,9%) e Italia (20%) son los casos más extremos, con 16,4 y 11,8 millones de personas mayores de 65 años, respectivamente. La situación contraria se observa en Irlanda (10,9%) o Eslovaquia (11,9%), con tasas muy reducidas de población de más edad.

Las perspectivas demográficas futuras en la UE deben generar una profunda reflexión sobre el elevado envejecimiento demográfico que se está produciendo. Así, es de esperar que las ratios de dependencia sigan aumentando en los próximos decenios cuando las cohortes que nacieron durante las décadas de los años sesenta y setenta, a partir del *baby-boom*, se vayan acercando a la edad de jubilación.

Tabla 1: Población de 65 y más años en la UE (2007)

	Población (miles)	Población de 65 y más años (miles)	Porcentaje de población de 65 y más años
Alemania	82.266	16.409	19,9%
Austria	8.301	1.412	17,0%
Bélgica	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 Bajos	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%
Rumanía	21.547	3.205	14,9%
Suecia	9.148	1.595	17,4%
UE27	496.475	84.401	17,0%

Fuente: Indicadores estadísticos, IMSERSO (2009).

La OCDE (2003, 2005) estima que si se sigue con la misma tendencia, la proporción de población inactiva entre 55 y 64 años en la UE25 llegará a suponer el 70% en 2050, debido a sus mayores problemas para competir con unos puestos de trabajo cada vez más escasos, debido a su menor nivel educativo (comparado con el de los más jóvenes), las mayores dificultades de adaptación laboral (por los rápidos cambios tecnológicos), los salarios más elevados que habría que satisfacer (principalmente por la antigüedad en las empresas) y por las reticencias de los empresarios por contratar a personas mayores.

De seguir con esta trayectoria el número de personas en edad de trabajar se verá reducido considerablemente en los próximos años en toda la UE. Se estima que en la UE15, debido al envejecimiento poblacional, la fuerza de trabajo disminuirá en 36 millones hasta 2050, la sexta parte de los trabajadores ocupados actualmente. Asimismo, la población de entre 55 y 64 años, que ahora representa el 18% de la población en edad de trabajar, alcanzará el 24%.

Centrando el análisis en el caso español, se comprueba como el actual envejecimiento demográfico se ha debido al aumento de la esperanza de vida. Desde 1900 la media de edad en España ha aumentado en casi medio siglo (18 años en las dos últimas décadas). En 2009 la esperanza de vida era de 83 y 76 años para mujeres y hombres, respectivamente.

Por otra parte, y aunque la edad oficial de jubilación es de 65 años², la efectiva es de 62,4 años. Esta situación supone un claro adelantamiento de la etapa de jubilación, que redundará en un mayor coste social del sistema de pensiones y un desaprovechamiento del capital humano. En 1975 el período medio de jubilación era de 11 años, veinte años más tarde se había casi duplicado. Esto significa que se trabaja menos tiempo y se percibe la pensión de jubilación (u otra ayuda social) durante un período mayor, ya que la edad de jubilación no tiene en cuenta la esperanza de vida, que ha pasado de 73 años (en 1975) a 82 (en 2009) y es de esperar que siga aumentando.

La **tabla 2** resume la situación demográfica por edades para 2009 en España. Se comprueba como los tramos de menor edad son cada vez más estrechos, sobre todo para el grupo de 5 a 20 años, que serán los potenciales trabajadores. Además, el peso de la población de 55 o más años resulta muy elevado (27,3%) en relación al resto de tramos de edades, siendo este problema mayor si se considera el grupo de 65 y más años (16,6%) o el de 75 y más años (8,4%).

**Tabla 2: La situación demográfica actual. Pirámide de la población.
España (1-1-2009)**

Tramo de edad	Ambos sexos		Varones		Mujeres	
	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 y más	989.047	2,1%	309.348	1,3%	679.699	2,9%
Total	46.661.950		23.104.496		35.557.442	

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

Conviene analizar la situación actual y, sobre todo, la tendencia futura del colectivo de personas de más edad. Se comprueba como la evolución del grupo de población de 65 y más años ha sido lenta durante el período 1900-1950 (de 1 a 3 millones de personas), aunque a partir de ese momento el crecimiento se ha acelerado hasta llegar en 2009 a una cifra superior a los 7,5 millones. En 2020 el porcentaje de personas de 65 o más años supondrá el 19,2% de la población, el 13% para el grupo de 65 a 79 años y el 6,2% para el colectivo de 80 y más años. En 2050, de cada tres habitantes, al menos uno será inactivo.

Si bien a corto y medio plazo parece que el sistema público de pensiones en España está asegurado, debido al saneamiento que se lleva practicando desde hace casi una década (creación del Fondo de Reserva y los superavits obtenidos durante los últimos años), lo más probable es que aparezcan problemas financieros por el envejecimiento de la población y la reducida tasa de natalidad. Si a esto se le une el crecimiento del paro (en el segundo trimestre de 2010 había en España 4,6 millones de desempleados y una tasa de paro del 20%) y el

aumento del gasto derivado de las prestaciones por desempleo (2.600 millones de euros y tres millones de perceptores en agosto de 2010), las tensiones financieras ya resultan patentes.

3. EL PROCESO DE ENVEJECIMIENTO DEMOGRÁFICO EN GALICIA

La **tabla 3** resume la situación demográfica en Galicia por tramos de edad. Se comprueba como, en líneas generales, se sigue la tendencia antes comentada a nivel nacional, aunque en el caso gallego el peso de la población de más edad resulta mayor.

Tabla 3: La situación demográfica en Galicia (1-1-2009)

	Total	Hombres	Mujeres
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 y más	87.247	26.782	60.465
Total	2.794.796	1.350.605	1.444.191

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

La tasa bruta de natalidad se situaba en Galicia en 7,7 (tabla 4), un porcentaje que supone la mitad del resultado de hace treinta años. Por provincias, Ourense y Lugo son las que registran un menor indicador (5,8). La tasa de mortalidad muestra el resultado contrario, así, frente a la media autonómica (10,6), Ourense (13,8) y Lugo (13,6) recogen los indicadores más elevados. En relación al índice de envejecimiento, se puede señalar como, de nuevo,

estas dos provincias registran los valores extremos. Finalmente, el saldo vegetativo, aunque es negativo en todas las provincias, lo es especialmente en Ourense y Lugo.

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

	Tasa bruta de natalidad	Tasa bruta de mortalidad	Índice de envejecimiento
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: tasa bruta de natalidad: número de nacimientos por cada 1.000 habitantes; tasa bruta de mortalidad: número de defunciones por cada 1.000 habitantes; índice de envejecimiento: relación entre la población mayor de 64 años y la población menor de 20 años.

Fuente: Información estadística de Galicia, IGE (2009).

La **tabla 5** recoge una segunda batería de indicadores demográficos a nivel provincial. En primer lugar, la media de edad en la comunidad autónoma (44,4 años) refleja, de nuevo, dos realidades diferentes, Ourense y Lugo (con 48,1 y 47,2 años) y A Coruña y Pontevedra (con 44 y 42,2 años). En segundo lugar, el peso de la población de 65 o más años en la comunidad autónoma suponía el 21,7% del total, siete puntos más que el porcentaje del grupo de menos de 20 años y menos de la tercera parte del grupo de 16 a 64 años.

Por provincias, Ourense recogía el porcentaje de población de 65 y más años más elevada (27,7%) y el que menor presencia tenía de la población de 20 a 64 años (58%) y hasta 20 años (13,5%). La situación contraria se daba en Pontevedra, con unos porcentajes de población de 65 y más años más reducidos (17,7%), siendo mayor la proporción del grupo de 20 a 64 años (64,1%) y hasta 20 años (17,7%). Así, en Ourense por cada 100 residentes de 65 o más años, había 220 entre 20 y 64 años y solo 35 hasta 20 años, frente a los 380 y 75, respectivamente de Pontevedra.

El índice de envejecimiento (**tabla 6**) vuelve a mostrar una realidad muy diferente a nivel provincial, siendo de nuevo Ourense y Lugo (con 209,8 y 205,5 respectivamente) las dos provincias con un mayor indicador, lo que pone en evidencia que, si bien el envejecimiento es un problema global, en Galicia se encuentra claramente polarizado.

En relación al índice de sobreenvejecimiento se comprueba que, si bien hay diferencias a nivel provincial, éstas no resultan tan evidentes como el indicador anterior. El índice de dependencia global muestra como Ourense (72,3) y Lugo (70,1) son las provincias con mayores problemas para conseguir el reemplazo generacional, resultado que queda confirmado al analizar el índice de recambio (127,6 y 110,5 para Ourense y Lugo, respectivamente), situación que se corrobora con el índice de dependencia senil, 49 y 46, respectivamente en estas dos provincias.

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

	Media de edad	% de población menor de 20 años	% de población entre 20 y 64 años	% de población de 65 y más años
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

Fuente: Información estadística de Galicia, IGE (2010).

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

	Índice de envejecimiento	Índice de sobre-envejecimiento	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: el índice de envejecimiento es la relación entre la población mayor de 64 años y la población menor de 20 años; el índice de sobre-envejecimiento es la relación entre la población mayor de 84 años y la población mayor de 64; el índice de dependencia global es la relación entre los grupos de población económicamente dependientes (población menor de 20 años y población mayor de 64) y el grupo de población potencialmente activa (población entre 20 y 64 años); el índice de recambio es la relación entre la población entre 60 y 64 años y la población entre 20 e 24 años; el índice de dependencia senil es la relación entre la población mayor de 64 años y la población potencialmente activa (población entre 20 y 64 años).

Fuente: Información estadística de Galicia, IGE (2009).

La **tabla 7** recoge la distribución estimada de población en 2020 a nivel provincial. Se comprueba como el grupo de más edad recogerá un aumento cercano a las 50.000 personas en los próximos diez años; el grupo de hasta 15 años experimentará un ligero aumento, resultado que responde al reciente incremento de nacimientos, mientras que, como era previsible, el colectivo de 16 a 64 años recogerá una reducción de 130.000 personas.

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

	Total	0-15 años	16 a 64 años	65 o más
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

Fuente: Padrón de Población, IGE (2010).

Realizando un ejercicio de comparación regional Galicia es la comunidad autónoma con mayor crecimiento del tramo poblacional de 65 o más años. Las previsiones demográficas apuntan a que la Comunidad Autónoma de Galicia perderá hasta 2015 un 10% de su población y que el número de mayores de 65 años se incrementará en un 30% (INE, 2010).

En 2009 Galicia era la tercera comunidad más envejecida de todo el territorio nacional, solo superada por Castilla y León y el Principado de Asturias. La situación contraria se daba en Canarias y Baleares, donde la población de 65 o más años no superaba el 15% del total. Este resultado se debe a la fuerte incorporación de la población inmigrante a los territorios insulares.

Por lo tanto y a tenor de lo señalado, el envejecimiento demográfico en Galicia es, y seguirá siendo, mucho más acusado que para el resto del Estado. Por todo lo anterior, y tal y como se verá más adelante, será necesario definir estrategias autonómicas que permitan ajustar nuestra economía a la nueva situación.

4. LOS EFECTOS ECONÓMICOS DEL ENVEJECIMIENTO DEMOGRÁFICO

El envejecimiento demográfico genera un importante conjunto de efectos, cuya incidencia dependerá de la rapidez y de la intensidad con que se produzca la transición demográfica. Una de las principales consecuencias es el incremento del coste del sistema de pensiones, lo que condiciona el mantenimiento del modelo actual.

En efecto, el envejecimiento poblacional afecta al ya delicado equilibrio entre cotizantes y pensionistas, generando un problema de viabilidad financiera, al basarse en un sistema de transferencias intergeneracionales. A no ser que se reforme el actual sistema de pensiones, en el 2050, el 16% del PIB de España se destinará al pago de las pensiones, alcanzando el porcentaje más elevado de toda la zona euro (González-Páramo, 2008).

Además, surgen consecuencias económicas y sociales sobre el mercado de trabajo, ya que se produce una pérdida de trabajadores con elevado capital humano. La tasa media de actividad en 2009 para los mayores de 65 años era del 3,2% en la UE 25. En España trabajar por encima de los 65 años es algo excepcional, pero incluso hacerlo entre los 55 y 64 comienza a ser cada vez menos habitual. Si al descenso en las tasas de actividad de este grupo de trabajadores se añade la incorporación más lenta de los jóvenes al mercado laboral se está generando una concentración de la vida laboral en el tramo de edad de 25 a 55 años.

La inactividad de la población es la causa que más reduce la fuerza del trabajo. El predominio de la vida no laboral sobre la laboral se ha convertido en uno de los principales obstáculos para el crecimiento económico. En consecuencia, la desfavorable coyuntura laboral de los últimos años no parece ser la única responsable de la reducción progresiva de las oportunidades de empleo, en especial para las personas de más edad.

A finales de 2009 Galicia tenía cerca de 474.000 pensionistas (el 9% del total nacional), lo que la situaba como la cuarta comunidad con mayor número de perceptores, un volumen de personas que prácticamente es la mitad de los afiliados a la Seguridad Social.

La capacidad y la predisposición de los trabajadores de más edad para seguir trabajando dependen, en buena medida, de su estado de salud, las condiciones de trabajo en la empresa y de su grado de motivación. Así, resulta necesario hacer frente a los problemas de salud y/o discapacidad de los trabajadores mayores, adecuando el entorno del trabajo a la edad de los empleados y no al revés, como viene siendo habitual. Si bien es cierto que las capacidades físicas se van perdiendo con el paso de los años, esto no suele ocurrir así con las intelectuales. Hoy en día abundan las profesiones en las que no se precisa disponer de la misma fuerza física que cuando se tenía menos edad. Además, los avances sanitarios y las medidas tendentes a mejorar las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo permiten alargar la vida activa.

En Galicia el número de personas con discapacidad ascendía, en 2008, a 292.900 (tabla 8). Por tramos de edad, y como cabría esperar, el grupo de 80 y más años es donde esta limitación se hace más presente (32,4% del total). Además, los resultados permiten indicar como las tasas de discapacidad (tabla 9) no resultan tan elevadas como se podría pensar para los grupos de 45 a 64 años (9 de cada 100) y de 65 a 74 años (19 de cada 100), lo que permite indicar que la mayor parte de las personas mayores son aptas para desempeñar un trabajo por sus condiciones físicas o psíquicas, siendo estos indicadores más positivos para los varones, debido a que las mujeres tienen una mayor esperanza de vida y por lo tanto, el deterioro físico se incrementa con la edad.

Tabla 8: Personas con discapacidad por grupos de edad y sexo, Galicia 2008

	Ambos sexos		VARONES (miles)	MUJERES (miles)
	número (miles)	%		
De 6 a 44 años	38,0	13,0	20,7	17,4
De 45 a 64 años	64,5	22,0	28,8	35,6
De 65 a 74 años	52,7	18,0	19,6	33,1
De 75 a 79 años	42,9	14,6	16,2	26,7
De 80 y más años	94,8	32,4	26,7	68,2
Total	292,9	100	112	181

Fuente: Encuesta de discapacidad, autonomía personal y situaciones de dependencia, INE (2008).

Tabla 9: Tasas de discapacidad por grupos de edad y sexo, Galicia 2008

	Tasa por 1.000 habitantes		
	Ambos sexos	Varones	Mujeres
De 6 a 44 años	28,9	31,0	26,6
De 45 a 64 años	92,1	84,4	99,4
De 65 a 74 años	189,0	155,6	216,6
De 75 a 79 años	334,2	300,5	358,7
De 80 y más años	563,5	452,7	623,1
Total	112,9	89,8	134,3

Fonte: Encuesta de discapacidad, autonomía personal y situaciones de dependencia, INE (2008).

5. MEDIDAS PARA CONSEGUIR UN MEJOR AJUSTE EN EL MERCADO DE TRABAJO DEL COLECTIVO DE MÁS EDAD

5.1. La situación del mercado laboral en Galicia para los trabajadores mayores

El elevado capital humano que atesoran los trabajadores de más edad no debe perderse por despidos que solo persiguen abaratar los costes de la empresa, por la excusa de querer contratar a trabajadores más jóvenes o al abrigo de la actual recesión económica. Sin embargo, la realidad resulta muy diferente. La tabla 10 recoge las tasas de actividad, paro y ocupación en Galicia para 2005 y 2009. Se comprueba como, en 2009, la tasa de actividad de las personas de 55 y más años (19,6%) era menos de la mitad de los menores de 25 años (47,2%) y prácticamente un tercio de la tasa total de actividad (55,1%).

Por lo que respecta a la tasa de paro, si bien el indicador muestra que para el grupo de 55 y más años (7,7%) es menor que la tasa general (12,4%) y la cuarta parte que para el colectivo de 25 o menos años (31,4%), lo que sucede es que un elevado porcentaje de población mayor se encuentra excluida o se autoexcluye del mercado de trabajo, y por lo tanto no entra en el cálculo de la tasa de paro, al convertirse en inactiva.

En relación a la tasa de empleo, se comprueba como el grupo de 55 y más años presenta una tasa (18,0%) casi tres veces menor a la media nacional (48,3%) y alrededor de la mitad que el grupo de menos de 25 años (32,4%). Además, si se analizan los resultados con los obtenidos en 2005 para descontar el efecto coyuntural de la crisis económica, se comprueba como la situación laboral para los mayores prácticamente es la misma, por lo que los problemas de acceso y permanencia en el mercado de trabajo son de naturaleza estructural y no solamente coyuntural.

Tabla 10: Tasa de actividad, paro y ocupación en Galicia

	Tasa de actividad		Tasa de desempleo		Tasa de ocupación	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Menores de 25 años	48,3	47,2	23,8	31,4	41,5	32,4
De 55 y más años	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

Fuente: Encuesta de Población Activa II Trimestre, (IGE, 2010).

Esta situación no es exclusiva de Galicia. A nivel nacional, en 2008, uno de cada dos trabajadores varones entre 50 y 65 años se encontraba en paro o prejubilado, siendo mayor para el colectivo femenino. Por lo tanto, los trabajadores de más de 50 años (el 20% de la población activa) se están enfrentando a fuertes limitaciones para encontrar un empleo (CEOMA, 2009).

Expuestos los indicadores anteriores convendría preguntarse que razones justifican el abandono del mercado de trabajo por los individuos de más edad. A tenor de las cifras, parece que la penalización económica de la jubilación anticipada no resulta disuasoria. La idea generalizada de que la vida productiva finaliza a partir de los 60 años ha generado un abuso del sistema de jubilación anticipada. Esto unido al hecho de que con este tipo de medidas se logra dar unas mayores oportunidades laborales a los más jóvenes ha provocado un abuso del mecanismo de las jubilaciones anticipadas.

Sin embargo, esta potencial correlación positiva no es fácil comprobarla, ya que los flujos de entrada y salida no suelen darse en los mismos sectores, ocupaciones o empresas. Así, los programas de jubilación anticipada se han utilizado abundantemente en el sector industrial (debido al fuerte proceso de reconversión que ha sufrido), mientras que la mayor parte de los nuevos empleos para los más jóvenes se ha generado en el sector servicios y en las pymes. Si a todo esto unimos el hecho de que la discriminación laboral por razones de edad es la gran olvidada en las políticas contra las desigualdades en el trabajo, no es de extrañar la profusión con que se ha utilizado esta medida (Vaquero, 2009c).

5.2. Análisis de las principales actuaciones para mejorar la situación laboral de los trabajadores de más edad

Desde hace más de veinte años la OCDE viene recomendado la aplicación de una serie de medidas para mejorar la situación a corto y medio plazo en el mercado laboral con el objetivo de contrarrestar el envejecimiento paulatino de la población. A partir del informe *Envejecimiento y políticas de empleo* (OCDE, 2005), se pueden señalar las siguientes:

- Se recomienda la introducción de incentivos al trabajo para los desempleados mayores que aceptan un empleo.
- Se aconseja firmar un compromiso para trabajar si se percibe algún tipo de ayuda.
- Se invita a la revisión del papel de los servicios públicos de empleo, en especial, en el campo de la intermediación laboral.
- Se sugiere reformar el sistema actual de formación continua para garantizar mayores oportunidades a los trabajadores mayores.

Si bien en España ya se han tomado algunas de las iniciativas anteriores –en concreto se posibilita que los mayores de 52 años desempleados, beneficiarios del subsidio por desempleo, bajo ciertos supuestos, puedan compatibilizar el cobro de la prestación con un trabajo por cuenta ajena; se establece la necesidad de firmar un compromiso de actividad para todos los desempleados que perciban la prestación por desempleo; se han acometido una serie de reformas tendentes a lograr un mejor funcionamiento, con el objetivo de modernizar los procesos de asesoramiento y búsqueda de empleo y conseguir un mayor acercamiento a los ciudadanos en materia de colocación, y se concede prioridad a los mayores de 45 años para recibir formación continua para ocupados, con el objetivo de mantener e incrementar su empleabilidad, al ser un colectivo con grandes dificultades de inserción laboral–, los resultados no han sido muy positivos.

Por su parte, la OIT (2002) recomienda la aplicación de una serie de actuaciones para prolongar la vida activa de las personas. Estas se pueden dividir en cuatro grandes categorías³: (I) restrictivas, (II) incitación al trabajo, (III) mejorar la imagen del trabajador mayor y (IV) apostar por la formación y reciclaje profesional.

Las políticas restrictivas buscan reducir la generosidad de los sistemas de prestaciones por jubilación, que cada vez se extienden durante más tiempo. Para ello se suele optar por un aplazamiento de la edad de jubilación desde los 60 a 65 años (Japón), hasta los 67⁴ (Holanda y EE.UU.), o por la integración en el cálculo de la pensión del factor demográfico, basado en un modelo de ciclo vital que tiene en cuenta el aumento de la esperanza de vida (Alemania, Finlandia, Italia, Noruega y Suecia).

Paralelamente en Alemania, Dinamarca, Finlandia y Bélgica se ha suprimido la posibilidad de la jubilación anticipada y/o se han endurecido las condiciones de acceso a la jubilación. Además en Holanda y Dinamarca se han reducido las dotaciones a prestaciones por desempleo, pensiones de invalidez o por enfermedad grave, al haberse convertido en muchos casos en una vía de transición al cobro de la pensión de jubilación.

En otros países se ha optado por un endurecimiento de las condiciones para despedir a trabajadores mayores, debido a las dificultades de este colectivo para volver a la vida activa. En Holanda, a las empresas que lo hacen, se les aumentan los impuestos; en Bélgica deben participar en el pago de los gastos destinados a ayudar a los trabajadores a encontrar un empleo.

Durante los años 90 los Países Bajos registraron una de las reducciones más importantes de la tasa de actividad de los trabajadores de más edad en la UE15, al pasar del 81%, en la década de los setenta, a la mitad a mediados de los noventa. Esta situación se debió a la excesiva generosidad del sistema de protección social y al abuso de la jubilación anticipada.

A partir de la segunda mitad de los 90, debido a la mejora en la situación económica y las reformas del sistema de prestaciones por jubilación, las medidas basadas en una legislación antidiscriminatoria para las personas mayores, campañas de información, promoción del empleo a tiempo parcial⁵, eliminación de la jubilación anticipada y endurecimiento de las condiciones para el acceso a las prestaciones de desempleo y de invalidez, se redujeron notablemente los incentivos a abandonar el mercado de trabajo.

En 1997 España adoptó una serie de medidas que supusieron algunos cambios en el funcionamiento del sistema de pensiones. Por lo que respecta a las penalizaciones por la jubilación anticipada, se optó por calcular la pensión en base al salario cobrado durante los últimos 15 años, en vez de 8. Además, se introdujo un factor de corrección del importe en función de la edad de jubilación y del número de años de cotización. Sin embargo, estas actuaciones ape-

nas supusieron retrasos en la edad de jubilación, debido a la reducida penalización planteada (Boldrin y Jiménez-Martín, 2003). Además, se comprobó como los trabajadores con menos preparación seguían mayoritariamente optando por la jubilación anticipada (Sánchez, 2003).

De nuevo, en 2002, como respuesta al excesivo uso de las jubilaciones anticipadas se plantearon nuevas reformas, recalculando la tasa de sustitución en función no solo del número de años cotizados, sino también en base a la edad de jubilación. En 2006 se plantea una nueva reforma, pero con escasa repercusión para desincentivar la jubilación anticipada (Mingorace y García, 2007).

Para paliar estos discretos resultados, en julio de 2006, los agentes sociales y el Gobierno aprobaron el *Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social*⁶, en el cual se establecieron nuevos incentivos para extender la edad de retiro más allá de los 65 años. Entre las actuaciones planteadas destacaba el incremento de la pensión de jubilación en un 3% por cada año de permanencia en el mercado laboral a partir de los 65 años (hasta este momento era del 2%) y el mantenimiento de la exención de las cotizaciones sociales⁷.

Asimismo, se redujo de 60 a 59 años el límite inferior de edad para optar a las bonificaciones por la contratación de trabajadores mayores con cinco años de antigüedad. Este conjunto de actuaciones entroncan con las políticas de “buenas prácticas” que se están poniendo en marcha en la UE para incentivar la permanencia en el empleo.

Más recientemente, en el proyecto de Ley de economía sostenible (2009) figuran una serie de medidas para incentivar el retraso de la edad de jubilación. Con ello se busca, ya que la esperanza de vida ha aumentado,⁸ un incremento de la vida laboral⁹ si se quiere mantener el sistema de pensiones a largo plazo. Siguiendo con esta línea de actuación, en mayo de 2010 se aprobó el Real decreto ley 8/2010, que suprime el régimen transitorio de la jubilación parcial. La comisión de seguimiento del Pacto de Toledo debatía, en octubre de 2010, la posibilidad de elevar de 15 a 20 años el período para el cálculo de las pensiones y la posibilidad de elevar de los 65 a los 67 años la edad de jubilación.

La necesidad de reformar el actual sistema de pensiones también es compartida por instituciones privadas, como la Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS), que sostiene la necesidad de aumentar gradualmente la edad de jubilación hasta los 70 años¹⁰. La FUNCAS propone una reforma profunda de las cotizaciones a la Seguridad Social, compensada con un ligero aumento de los tipos de IVA. Paralelamente recomienda que el cálculo de las prestaciones tenga en cuenta los últimos 20 o 25 años.

Sin embargo, los deseos de los trabajadores parecen ir por otra vía. A partir del *IV estudio internacional sobre la jubilación*, del grupo AXA (2008)¹¹, se comprueba como los españoles se jubilan, por término medio, a los 62 años, cuatro años más tarde de lo que quisieran hacerlo. Además, el 55% lo hacen antes de la edad legal y el 67% de los varones y el 86% de las mujeres optan a la jubilación de manera voluntaria. Asimismo, se comprueba como España es uno de los países con menor tasa de actividad entre los mayores, pero con un alto porcentaje de jubilados por cuestiones empresariales.

Por otra parte, la propuesta de elevar la edad de jubilación no resulta interesante para los trabajadores en activo, ya que solo se lo plantean el 23%, aunque este porcentaje ha aumentado en los últimos años (en 2004 era del 18%).

También, a partir de la citada encuesta se comprueba como el 24% de los ocupados manifiesta que tras su jubilación creen que empeorará su calidad de vida, ya que la pensión media esperada (1.100 €) no cubre las necesidades declaradas por los entrevistados.

La jubilación no es algo que preocupe a los trabajadores, al menos durante los inicios de su actividad profesional, ya que solo el 30% han empezado a prepararse, contratando algún instrumento privado complementario a la pensión de jubilación. Este resultado contrasta con el 77% que afirman que la Seguridad Social presentará problemas de financiación. Finalmente el 76% esperan una reforma de la jubilación en los próximos 10 años, y el 61% cree que ésta supondrá un aumento en el número de años de trabajo y una reducción de las pensiones públicas (42%).

Un segundo bloque de actuaciones son las políticas tendentes a promocionar una imagen más positiva del trabajador. Para ello se trata de eliminar los estereotipos que afectan a las personas mayores y que les perjudican para encontrar un trabajo o permanecer ocupados. Este tipo de actuaciones ha tenido cierto desarrollo en algunos países europeos. Así, en Francia se apostó por una campaña de información para sensibilizar a la población de las limitaciones que tienen las personas mayores para encontrar un trabajo, tratando de cambiar la imagen que suele tenerse del trabajador mayor sobre su capacidad laboral y evitando el abuso a las jubilaciones anticipadas.

Junto con estas campañas de sensibilización, dirigidas al público en general, en el Reino Unido se ha apostado por establecer códigos de conducta para los empleadores¹² que buscan un correcto comportamiento en la gestión de la edad de las plantillas.

Otra vía para luchar contra los estereotipos es la legislación contra la discriminación por razones de edad. Además de la directiva aprobada por la Comisión Europea en el año 2000 contra la discriminación por razones de edad, también existe normativa propia en la mayor parte de los países.

En tercer lugar, hay que aplicar actuaciones basadas en incentivar el trabajo. La forma más habitual para alcanzar este objetivo es introducir unas primas salariales a los que se jubilan después de la edad legal. De esta forma, los trabajadores con derecho a una pensión completa, pero que opten por permanecer en el trabajo, se beneficiarán de una exoneración en sus cotizaciones sociales (Italia y España).

En Finlandia, como consecuencia de la reducida participación de los trabajadores mayores en el mercado laboral (40%), debido sobre todo a la recesión económica experimentada a principios de la década de los 90 y al uso excesivo de las jubilaciones anticipadas, se aplicaron una serie de medidas a favor de los trabajadores mayores¹³, en colaboración con los interlocutores sociales, a través del National Programme on Ageing Workers¹⁴.

Esta actuación permitió aumentar en más de 12 puntos la tasa de actividad masculina para el grupo de 55 a 64 años¹⁵ durante el decenio 1993-2003. Dado el éxito del programa, en 2003 el Gobierno finlandés aplicó una importante reforma del sistema de pensiones de jubilación, para aumentar las ventajas fiscales del contribuyente si seguían trabajando, incentivando la continuidad en el mercado de trabajo, al mismo tiempo que se le limitaban las vías de salida.

En 2006 Francia aprobó un plan nacional de acción de empleo concertado¹⁶ para fomentar la actividad de los trabajadores entre 55 y 64 años, debido al aumento del número de desempleados de este grupo de edad¹⁷. El objetivo era conseguir que en 2010 la tasa de empleo para este colectivo supusiera el 50% (en 2004 era del 37%). Entre las medidas planteadas destacaban las campañas orientadas a demostrar la necesidad de contar con los trabajadores de más edad y aquellas tendentes a eliminar los estereotipos inadecuadamente asociados a la edad, que limitan las oportunidades laborales. También se apostó por la supresión de la jubilación automática antes de los 65 años, a la vez que se promocionaba la jubi-

lación progresiva, se aumentaba la pensión para aquellos que optaran por seguir trabajando por encima de los 60 años, y se favorecía la integración de los trabajadores ya jubilados como tutores en las empresas. Además, se establecía la creación de un contrato temporal por 18 meses, renovable por un período similar, para los desempleados mayores de 57 años.

Otra posibilidad es potenciar la jubilación progresiva, a través del establecimiento de un período de transición entre el empleo y la jubilación, durante el cual los trabajadores reducen sus horarios de trabajo percibiendo al mismo tiempo una prestación compensatoria (Austria, España y Noruega). Otras posibilidades consisten en intentar mejorar las condiciones de trabajo, de forma que se aumenten las cotizaciones financieras para la formación a cargo de las empresas (Australia)¹⁸.

También se puede optar por fomentar la contratación de trabajadores mayores a través de subvenciones salariales y/o reducciones en las cotizaciones a la seguridad social. En Suecia, aquellos empresarios que contratan a desempleados mayores de larga duración se benefician de una subvención de hasta el 75% del salario. En Austria, los empresarios están exonerados de pagar las cotizaciones por desempleo si el trabajador es mayor de 50 años.

En cuarto lugar, es preciso realizar actuaciones para *mejorar la continuidad* de los mayores en el mercado de trabajo. Para conseguir que las personas mayores de 55 años mejoren su situación laboral, resulta recomendable actuar sobre sus condiciones laborales. Es necesario invertir en la calidad del trabajo y proporcionar un entorno laboral atractivo que anime a los trabajadores a seguir ocupados durante más tiempo. Se deberían aplicar las medidas necesarias para conseguir que los trabajadores, una vez que alcanzan cierta edad, sigan siendo considerados necesarios por las empresas. De esta forma, el reciclaje de los trabajadores podría ayudar a cambiar las actitudes de los trabajadores y de los empleadores ante la jubilación y combatir la discriminación por cuestiones de edad.

En quinto lugar, hay que apostar por la *formación continua* de los trabajadores mayores. La educación a lo largo de la vida permite prevenir situaciones de falta de oportunidades a medio y largo plazo para los trabajadores. Esto se traduce en una segunda oportunidad para los adultos que no recibieron una educación y formación suficiente.

La clave para lograr la inclusión laboral de los trabajadores mayores se basa en garantizarles la preparación necesaria y los conocimientos actualizados para la formación que se precisa. Se debe evitar el estereotipo de considerar que la educación es solo para una fase de la vida, de forma que con independencia de la edad, la formación ha de estar siempre presente.

Se comprueba como los trabajadores más jóvenes tienen en promedio más años de educación y un mayor acceso a los programas de formación que los de más edad. En consecuencia, los mayores suelen tener más dificultades para mantener actualizados sus conocimientos. Los cambios estructurales que están experimentando las sociedades y las economías hacen más patente la importancia de la inversión en educación.

En la actualidad, a diferencia de otras épocas, no es preciso disponer de las mismas condiciones físicas para desempeñar correctamente el trabajo, ya que las nuevas tecnologías pueden contribuir a alargar la vida laboral. En consecuencia, las TIC pueden contribuir a crear nuevas posibilidades de empleo para personas mayores. Asimismo, se deben erradicar los prejuicios infundados sobre la capacidad de los mayores por el uso de las TIC.

La importancia de las actuaciones públicas es fundamental, pero también lo son las medidas tomadas por las empresas. A partir de los informes *Una sociedad inclusiva para la población que envejece: El desafío del empleo y la protección social* de la OIT (2002) y *La gestión de una mano*

de obra que envejece. Guía de buena práctica de la Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y trabajo (1999), es posible señalar las siguientes experiencias.

En el campo de las *nuevas tecnologías* la empresa griega Hellas Can, estableció la necesidad de que los trabajadores mayores participen en los programas de formación, en especial en las TIC. La dirección incentivó a los trabajadores de más edad a que formasen a los más jóvenes, ofreciendo la posibilidad de permanecer en la empresa aunque superasen la edad de jubilación. La empresa alemana Computer Service Dienst ha potenciado la integración de los trabajadores mayores en las áreas de negocio en expansión. La empresa holandesa Fontijne Holland ha desarrollado un programa de formación específico dirigido a trabajadores de más de 40 años, diseñando cursos en el campo tecnológico. La empresa alemana Keller GMBH ha fomentado la realización de cursos de formación en TIC para trabajadores de edad avanzada, buscando la máxima relación entre su experiencia y las necesidades actuales. En Italia el Instituto de Formación Superior ha coordinado un programa de formación para personas desempleadas mayores de 50 años, en colaboración con los sindicatos. En Alemania, el Centro de Formación Profesional de la Federación Patronal ha desarrollado un conjunto de iniciativas para trabajadores mayores que pierden su puesto de trabajo para la creación de pymes.

En el campo de los métodos de trabajo flexibles se encuentra la empresa belga Fidisco, que permite que los hombres de más de 60 años y las mujeres de más de 55 puedan trabajar dos horas menos por semana sin que esto suponga una merma de sus ingresos, flexibilizando la jornada laboral. En Francia algunas empresas de la construcción han optado por cambiar la jubilación anticipada por la jubilación anticipada “escalonada”, posibilitando una mayor contratación y formación de los jóvenes, a partir de la transmisión del conocimiento de los trabajadores mayores.

En el campo del *diseño del trabajo*, la multinacional finesa de alimentación Ruoka-Saarioinen¹⁹, en colaboración con aseguradoras públicas y privadas, ha planteado un modelo para prolongar entre uno y dos años la permanencia en la empresa de sus trabajadores de más edad. Para ello ha mejorado la ergonomía de los puestos de trabajo y ha apostado por la realización de descansos individuales y el seguimiento de un programa de ejercicios y entrenamiento físico. En Holanda, la empresa constructora Hazenberg lleva varios años adaptando sus empleos a los trabajadores de más edad. Por ejemplo, ha optado por el establecimiento de parejas de trabajo colocando siempre a un trabajador joven con uno de edad avanzada y por la adaptación del trabajo a las condiciones físicas de cada empleado.

6. RECOMENDACIONES

A diferencia de otros colectivos también duramente castigados por el desempleo (mujeres, jóvenes o inmigrantes), hasta que comenzó a finales de 2008 la actual recesión económica, la situación de bonanza apenas supuso un aumento de los niveles de empleo de los trabajadores mayores.

Descontando los efectos sobre el empleo del momento actual, durante los últimos años se ha abusado de las jubilaciones anticipadas involuntarias (expedientes de regulación de empleo) y voluntarias (bajas incentivadas) con el pretexto de mejorar la situación de los jóvenes en el mercado laboral. Sin embargo, esta medida no ha conseguido el resultado esperable, ya que esa sustitución de mano de obra no se ha producido. Además, lo que se debería buscar es que aumente la tasa de actividad y de ocupación de todos los grupos de población, y no desplazar los problemas de empleo de un grupo a otro²⁰.

Este es precisamente el argumento que señalan los organismos internacionales. En el *Libro verde de la Comisión Europea: Frente a los cambios demográficos, una nueva solidaridad entre generaciones* (2005), se subraya la necesidad de modernizar los sistemas de protección social, sobre todo la jubilación, para garantizar la viabilidad financiera y social. Así, se indica que el bajo nivel de empleo de los trabajadores mayores en la UE supone un despilfarro de oportunidades y una pérdida de potencial social. Además, se señala que el aumento de la participación y de las tasas de empleo de este grupo es vital para un mejor aprovechamiento del capital humano.

También se recomienda la adopción de medidas a nivel interno para promover la igualdad de oportunidades y de trato entre los trabajadores. En especial para los ocupados de más edad se trata de evitar la discriminación en el acceso a los servicios de orientación profesional y de colocación; la consecución de un empleo de su elección, teniendo en cuenta sus aptitudes profesionales, experiencia y calificaciones; el acceso a los medios de formación profesional y la seguridad en el empleo.

El grupo de población de más edad está creciendo rápidamente en términos absolutos y relativos, puesto que se aproxima la edad de jubilación de la generación del *baby-boom*. Además, la jubilación legal ordinaria resulta algo poco frecuente, al abundar cada vez más la jubilación anticipada. Sin duda, el hecho de que trabajar después de cierta edad no compense, justifica este resultado. No es de extrañar, por lo tanto, que una parte importante de los europeos decidan decantarse por la jubilación anticipada y disfrutar de un mayor tiempo de ocio, en vez de seguir trabajando.

Para evitar o, al menos, reducir la intensidad de este fenómeno se hace necesario incentivar el seguir trabajando, evitando amortizar empleos de personas mayores a cambio de contratar a trabajadores jóvenes. Es más, la contratación de personas mayores no reduce las oportunidades de los más jóvenes, sino que, por el contrario, la permanencia en plantilla de los trabajadores mayores aumenta el nivel general de preparación para el trabajo, sobre todo para los jóvenes (debido a la experiencia de los mayores), lo que puede traducirse en un mayor rendimiento y beneficio para la empresa (CEOMA, 2009).

De manera esquemática este amplio conjunto de medidas para prolongar la vida activa se traduce en la necesidad de potenciar una serie de actuaciones:

- Es necesario tener en cuenta las necesidades y los derechos de los trabajadores de más edad, especialmente en lo relativo a las condiciones de trabajo.
- Es preciso reconocer el importante papel de la educación y la formación a lo largo de toda la vida (*lifelong training*).
- Es imprescindible combatir los estereotipos que suelen atribuirse a las personas de más edad.
- Resulta ineludible aplicar, de forma efectiva, la legislación para luchar contra la discriminación por razón de edad.
- Hay que promover las transiciones flexibles del trabajo hacia la jubilación.
- Hay que evitar las jubilaciones anticipadas involuntarias.
- Resulta conveniente realizar un ajuste de la edad de jubilación en base al aumento de las tasas de supervivencia.
- Es indispensable identificar y corregir las causas que provocan el abandono prematuro de la ocupación.
- Es necesario implantar formas de convivencia y proponer que instituciones y empresas implanten una carrera profesional en base a la evolución vital de los trabajadores.

7. CONCLUSIONES

El envejecimiento poblacional es una realidad. Las bajas tasas de natalidad y mortalidad están generando un sobrevejecimiento sin precedentes. Esta situación generalizada en todo el territorio español tiene una especial importancia en la Comunidad Autónoma de Galicia, que es una de las regiones más envejecidas.

Por lo tanto, resulta imprescindible que las políticas públicas y privadas se adapten para aprovechar el importante capital humano (nivel de estudios, formación, conocimientos y experiencia) de los mayores y garantizar oportunidades laborales para todos. El concepto de envejecimiento activo tendrá que ser el centro de todas las futuras estrategias políticas que buscan mejorar la situación laboral de los trabajadores mayores.

Para ello es necesaria la implicación efectiva de todos los agentes afectados, si se quiere alcanzar con éxito una actuación ajustada en el actual proceso de envejecimiento. Las personas mayores no suponen desde luego una carga ni son improductivas, y por lo tanto, es necesario encontrar los mecanismos para seguir aprovechando su potencial.

Es imprescindible que las empresas y las diferentes administraciones públicas colaboren conjuntamente en este proceso. La prolongación de la vida activa resulta imprescindible para poder hacer frente al envejecimiento demográfico. Como este es un problema global, la respuesta no puede suponer únicamente modificaciones en el sistema de pensiones. Resulta, por lo tanto, necesario desarrollar una reforma amplia e integrada.

Las actuaciones deben ir por la vía del estímulo a seguir formando parte de la población activa. Las formulas punitivas no resultan muy recomendables, a diferencia de las actuaciones basadas en incentivos.

Las políticas que hay que desarrollar deben tener una visión a medio y largo plazo y no actuar de manera coyuntural, apostando por un modelo de ciclo vital, donde se tenga en cuenta todos los posibles escenarios en los que se encuentra un trabajador a lo largo de su vida. Hasta no hace mucho, la mayor parte de los trabajos dependían de la capacidad física de los trabajadores, que iba mermando con la edad. Hoy en día, esta depreciación del capital humano resulta mucho menor.

El trabajo no es un factor homogéneo, especialmente si se trata de personas mayores. La heterogeneidad es la principal característica de la población de más edad, ya que suelen llegar a esta situación con diferentes profesiones, niveles educativos, intervalos de edad, salud, situación familiar y remuneración. Todo esto deberá tenerse en cuenta al diseñar las actuaciones públicas, ya que al mismo tiempo que se incentiva al trabajo, es preciso establecer transiciones progresivas hacia la jubilación.

Por lo tanto, es necesario conseguir una mejor adecuación entre la población activa y los puestos de trabajo, a medida que va envejeciendo la población. Las funciones de gestión y planificación de los recursos humanos deberán adquirir mayor trascendencia dentro de la actividad empresarial, especialmente en una economía como la gallega basada en la pyme y en la microempresa.

Este tipo de entidades no cuentan con las técnicas ni los recursos necesarios para evaluar correctamente el proceso de envejecimiento de sus empleados para financiar los programas de reciclaje profesional. Por lo tanto, se hace necesario un trabajo por parte de todos los agentes involucrados (administración, empleadores y trabajadores) para mejorar la situación laboral de los trabajadores mayores. Esta es una de las asignaturas pendientes de la economía gallega para los próximos años.

Notas

- 1 No obstante, en España el crecimiento del grupo de personas mayores durante la última década ha sido el más intenso de la UE15.
- 2 No obstante, se reconoce el derecho a jubilarse antes de esa edad por las características del trabajo realizado (peligrosidad, penosidad o toxicidad), por una discapacidad o por la pérdida del empleo a partir de los 61 años para los colectivos con dificultades para volver a encontrar un trabajo.
- 3 Véase Sigg y De Luigi (2007).
- 4 Este es precisamente uno de los debates que se están planteando en España.
- 5 Tanto la jubilación parcial como la flexible son dos instrumentos que permiten una mayor relación de los trabajadores mayores con el mercado de trabajo. En el primer caso se incentiva al trabajador para que continúe trabajando. En el segundo, se busca la reincorporación a la población activa.
- 6 Véase el documento en http://www.seg-social.es/Internet_1/LaSeguridadSocial/DocumentacionGeneral/AcuerdoSobreMedidas49493/index.htm.
- 7 Desde el 1 de enero de 2008, la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, exonera de la obligación de cotizar por contingencias comunes, salvo por incapacidad temporal.
- 8 Durante el período 1992-2005 la esperanza de vida en Galicia pasó de los 77,1 a los 80,4 años. En 2005 era de 76,8 años para los varones y de 84 años para las mujeres.
- 9 Esta argumentación también es defendida en el informe CEOMA (2009) que señala la necesidad de eliminar los incentivos a la prejubilación. El abuso de este mecanismo supone trasladar el coste a toda la sociedad, optando por otros mecanismos encaminados a prolongar la vida activa.
- 10 Véase el informe *Opciones fiscales para la crisis*, de Cuadernos de Información Económica de FUNCAS, de mayo-junio de 2009, número 210.
- 11 Se trata de la cuarta oleada del "AXA Retirement Scope" llevado a cabo en 26 países, en su mayor parte pertenecientes a la UE25, con el objeto de analizar las actitudes existentes con la jubilación y estudiar las tendencias principales a lo largo del tiempo.
- 12 Véase el Código de prácticas sobre la diversidad de la edad.
- 13 Este programa incluía más de 40 medidas; entre otras, importantes ventajas para incentivar la contratación de los trabajadores mayores, mejoras en las condiciones de trabajo, protección de la salud, mayor formación profesional y acciones para la readaptación de los desempleados de más edad.
- 14 Véase <http://presidency.finland.fi/netcomm/News/showarticle476.html> y <http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reports/ActiveAgeingPolicy-Finland-EN.pdf>
- 15 No obstante, parte de los buenos resultados se debió a la recuperación económica durante esta década.
- 16 Sin duda, los malos resultados del contrato de primer empleo, presentado en enero de 2006, aconsejaron al Gobierno francés plantear una actuación concertada.
- 17 En 2006 la probabilidad de encontrar un empleo para un trabajador mayor de 50 años en Francia era del 33%, prácticamente la mitad que para un trabajador menor de esa edad.
- 18 Véase al respecto la Estrategia Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (2002-2012), del Ministerio de Salud de Australia, disponible en http://www.ahmac.gov.au/cms_documents/National%20E-Health%20Strategy.pdf
- 19 Véase la página web de la empresa en http://www.saarioinen.fi/modules/page/show_page.asp?id=CD8E3B3B2E1F4A8EB32C22F11C8AC423&tabletarget=data_1&pid=31D0D3E90A6D4FA680E7E0FC77F412CB&layout=07yritys&dome=1
- 20 En CEOMA (2009) se indica que las prejubilaciones eliminan en numerosas ocasiones a muchas personas mayores que necesitan o desean trabajar, perdiendo experiencia y productividad. Además, se suelen realizar bajo la excusa de facilitar empleo a los más jóvenes. Sin embargo, este tipo de actuaciones demuestra como genera especialmente inestabilidad y precariedad laboral entre los jóvenes que ocupan los puestos de trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- Asghar, 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.
- Boldrin, M. y Jiménez-Martín, S. 2003. "Evaluating Spanish pension expenditure under alternative reform scenarios", *NBER*, 15 de septiembre, disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=394640, 15-05-2010.
- Comisión Europea 2000. *Agenda de Lisboa*, Bruselas, disponible en http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm, 15-09-2010.
- 2004. "Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo". *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*. DCOM 2004/146 final, 03-03-2004. Bruselas.
- 2005. *Libro verde: Frente a los cambios demográficos, una nueva solidaridad entre regiones*, Bruselas 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 la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo 1999. *Gestión de la mano de obra que envejece. Guía de la buena 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 estadística 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.
- Mingorance, A. C. y 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 y Hacienda, Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA 1994. *Libro blanco: crecimiento, competitividad y empleo. Informe Delors*, París.
- OCDE 2003. *Ageing and Employment Policies. Spain*. OCDE, París.
- 2005. *Envejecimiento y políticas de empleo*, París, disponible en <http://www.imsersomayores.csic.es/documentacion/documentos/registro.jsp?IPos=2&id=1488&indId=0>, 15-06-2010.
- OIT 2002. *Una sociedad inclusiva para una población que envejece. El desafío del empleo y la 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 trabajo del CAERP*, núm. 17, julio, Santa Cruz de Tenerife.
- Sigg, R. y De Luigi, V. 2006. *Éxito de las políticas orientadas a la prolongación de la vida activa*, Asociación Internacional de la Seguridad 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 trabajo 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. y Fernández, M. (coordinadores). *La relevancia de la edad en la relación laboral y de Seguridad Social*, Ed. Aranzadi.

Análisis del “techo de cristal” en la Administración Pública Española. Una aproximación desde la dinámica de sistemas



& *Resumen/Abstract: El análisis que presentamos en este trabajo sobre la situación de la mujer directiva en la Administración Pública Española constituye una alternativa al enfoque tradicional, que identifica únicamente factores externos como detonantes del denominado “techo de cristal” para las directivas. Considerando que las causas de la desigualdad directiva pueden tener su germen en la propia organización, se ha utilizado la metodología de simulación dinámica (business dynamics) como herramienta para diseñar una serie de diagramas causales que permitan identificar qué políticas internas están facilitando o dificultando el acceso de las mujeres al nivel ejecutivo de la Administración. El análisis estadístico muestra una situación que mantiene una desigualdad sistemática entre el número de mujeres y hombres pertenecientes a los niveles directivos de la Administración Pública Española. Tomando como punto de partida la no existencia de diferencias en la capacidad directiva entre hombres y mujeres, en los últimos años se han articulado medidas políticas y legislativas destinadas a asegurar la igualdad de sexos en el ámbito laboral. Sin embargo, la efectividad de tales medidas no se ha visto reflejada en un cambio significativo de la situación en el nivel directivo. El enfoque del estudio permite un análisis de los mecanismos de mantenimiento y permanencia de la estructura de poder en las organizaciones, lo que introduce un enfoque multidisciplinar entre las prácticas objetivas de la organización, ligadas al análisis económico, y la propia psicología individual y grupal existente, que a menudo genera una serie de prácticas no conscientes que conducen a acciones contrarias a las que se pretenden externamente.&*

& *Palabras clave: desigualdad directiva, techo de cristal, dinámica de sistemas, simulación.*

1. ANÁLISIS DEL MARCO DE REFERENCIA

Durante las dos últimas décadas, la sociedad española ha experimentado una serie de cambios estructurales en los ámbitos económico, social y cultural. Estos cambios han influido profundamente en la situación personal y profesional de la mujer, que ha pasado de ser considerada como un factor pasivo, tan sólo tenida en cuenta en relación con la gestión de la economía doméstica, a jugar un importante rol en el desarrollo económico del país².

Sin embargo, muchas son las barreras que siguen existiendo en la propia cultura española que dificultan una buena planificación y gestión de medidas potenciadoras de la igualdad de género en el entorno profesional.

La eliminación de desigualdades entre hombres y mujeres constituye un objetivo que integra la mayoría de las políticas y acciones de la Unión Europea y sus miembros³. A este respecto, el marco legislativo en materia de igualdad de género se ha desarrollado en el Quinto Programa de Acción Comunitaria 2001-2005, que establece dos grandes líneas de acción:

1. Promover y dar a conocer medidas de igualdad para la promoción profesional de hombres y mujeres en los países pertenecientes a la Unión Europea.
2. Implantar medidas legales que favorezcan la igualdad de género en los países europeos.

La norma comunitaria considerada como punto de partida de toda la regulación en materia de igualdad laboral es la Directiva del Consejo Europeo 76/207/EEC, de febrero de 1976. En ella se establece el principio de igualdad de trato para hombres y mujeres en el acceso al empleo, formación y desarrollo profesional y condiciones laborales. Dicha directiva ha sido parcialmente reformada por la 2002/73/EEC, del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo, de 23 de septiembre de 2002. En ambas disposiciones se recoge la necesidad de que todos los Estados miembros actúen decididamente en materia de igualdad⁴.

Estas disposiciones detallan el concepto de discriminación:

- “discriminación directa”: la situación en que una persona sea, haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable que otra en situación comparable por razón de sexo.
- “discriminación indirecta”: la situación en que una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros sitúan a personas de un sexo determinado en desventaja particular con respecto a personas del otro sexo, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y que los medios para alcanzar dicha finalidad sean adecuados y necesarios⁵.

El marco legislativo que hemos perfilado refleja el esfuerzo realizado en los últimos años para garantizar igual trato para hombres y mujeres en el ámbito de acceso al empleo y promoción profesional, como establece el objetivo planteado para todos los Estados miembros desde la constitución de la Unión Europea.

En España, después de tímidos intentos por parte de los legisladores de introducir disposiciones en materia de igualdad (básicamente relacionadas con medidas de conciliación personal y profesional⁶), encontramos el refrendo definitivo en aras del cumplimiento efectivo del principio de igualdad: la Ley 3/2007 para la igualdad efectiva de hombres y mujeres. En relación concreta con nuestro ámbito de estudio, la Administración Pública Española, la aplicación de la normativa comunitaria se regula en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública. Esta norma articula la garantía de los procesos de reclutamiento, de acuerdo a los principios constitucionales de igual tratamiento, mérito y capacidad, así como los criterios de publicidad estipulados, y asume plenamente el principio de igualdad de género. De

forma más reciente, la anteriormente citada Ley 3/2007 dedica un título completo (título V) al establecimiento de medidas concretas en materia de igualdad en la Administración Pública.

Sin embargo, a pesar de la existencia de esta completa regulación, las estadísticas nos muestran una realidad que no se corresponde al objetivo planteado. La desigualdad entre hombres y mujeres a nivel profesional no se reduce al ritmo esperado. La interacción de factores de índole social, cultural o psicológica, no contemplados en el marco legislativo, sigue dificultando la igualdad real en las organizaciones empresariales.

Así, se mantienen diseños organizativos y políticas de actuación que, lejos de favorecer el acceso y promoción profesional de las mujeres, crean barreras intangibles difíciles de solucionar a través de normas legales. Actualmente, el reducido porcentaje de mujeres que han accedido al nivel ejecutivo de las organizaciones públicas a nivel local, nacional, comunitario e internacional, refleja la existencia de barreras estructurales y actitudinales que necesitan ser eliminadas. En los últimos años, ni los gobiernos ni las grandes corporaciones, bancos, instituciones académicas o científicas, ni tan siquiera las instituciones internacionales como Naciones Unidas, están considerando la valoración del coste de oportunidad que plantea la falta de utilización del talento directivo de muchas mujeres. Una distribución más equilibrada del poder de toma de decisiones en los niveles jerárquicos permitiría no sólo aprovechar el valor de ese talento, sino también favorecer la igualdad profesional en niveles jerárquicos inferiores⁷.

Algunas iniciativas articuladas para alcanzar la igualdad en el órgano de dirección incluyen medidas de “acción positiva”, lo que garantiza un porcentaje al menos superior al 33,3% de representación femenina en la dirección de gobiernos locales y nacionales. En este sentido, el principio de *mainstreaming* consiste en realizar un análisis previo de las consecuencias que cualquier programa o política diseñada pueda tener en la igualdad de género.

La discriminación por razón de género en el entorno laboral es un problema tan amplio y complejo que resulta imposible analizarlo desde una única perspectiva. Por ello, hemos querido limitar nuestro estudio al análisis del fenómeno denominado “élites discriminadas”, puesto que consideramos que la determinación de las condiciones organizativas que pueden favorecer o dificultar la promoción profesional de las mujeres a puestos ejecutivos podría condicionar su participación futura en los procesos de dirección de las organizaciones empresariales.

El punto de partida de nuestro análisis se basa en un conjunto inicial de premisas, que determinarán el desarrollo del enfoque propuesto:

No existen diferencias significativas en las competencias directivas por razón de sexo en la Administración Pública Española. Por el contrario, el nivel competencial dependerá de los siguientes factores:

- Conocimientos específicos: de gestión empresarial, psicología y comportamiento organizacional y conceptos técnicos del área.
- Habilidades directivas: capacidad de relación social, habilidades de negociación y comunicación, iniciativa y liderazgo.
- Experiencia ejecutiva previa en puestos directivos o predirectivos.
- Existencia de una amplia red social de contactos válidos para el cumplimiento de la estrategia de la organización.

La existencia de un menor número de promociones de directivas comparado con el de directivos, considerando la existencia de igual número de candidatos de ambos sexos, puede estar relacionada con los siguientes aspectos:

- Existencia de políticas organizativas que disuadan la promoción de directivas.

- Factores sociales, culturales y educativos que influyan en los evaluadores a la hora de tomar las decisiones de promoción profesional en sus organizaciones.
- Resistencia al cambio o *statu quo* de los órganos de dirección actual de la organización, formado en su mayoría por directivos.

El porcentaje de abandono de las mujeres directivas es mayor que el de los hombres debido a factores vitales, emocionales y de comportamiento diferencial. Las dificultades de las directivas para mantenerse como grupo minoritario en el órgano de la alta dirección están relacionadas con el incremento de su tasa de abandono.

El objetivo del enfoque propuesto consiste en hacer un análisis global y multidisciplinar de la situación actual de las directivas en la Administración Pública Española, identificando todos los factores relevantes. Para ello utilizaremos la metodología de la dinámica de sistemas, que nos permitirá entender las relaciones de múltiples variables desde una perspectiva global. El resultado del análisis causal nos posibilitará proponer una serie de medidas que permitan favorecer la igualdad de género en las organizaciones públicas.

2. EL CASO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA

Durante la última década, la legislación española se ha ido ajustando al marco comunitario, dando especial relevancia al diseño de medidas que permitan la conciliación trabajo-familia de los empleados⁸. En marzo de 2003, el Consejo de Ministros aprobó el Cuarto Plan de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres (2003-2006). Este ambicioso plan está inspirado en dos principios fundamentales:

- “**Mainstreaming**”: considerar el género como perspectiva y la igualdad como filosofía desde el mismo momento del nacimiento (diseño y planificación) de una política pública, ya sea local o nacional⁹.
- “**Cooperación**” entre todos los agentes implicados en la defensa y garantía de la igualdad de oportunidades: Administración Pública, agentes sociales, ONG y sociedad en general.

Las medidas específicas incluidas en el plan se articulan en ocho áreas prioritarias. Desde el enfoque de nuestro análisis, consideramos las siguientes como las más relevantes para nuestro estudio del acceso diferencial de las mujeres al empleo y a la promoción profesional directiva en la función pública:

1. **Introducción de la perspectiva de género en las políticas públicas.** Actuaciones destinadas a intensificar la cooperación con las Administraciones Públicas e instituciones de carácter privado, con el fin de introducir el principio de “*mainstreaming*” en todas las políticas, planes y estrategias que se diseñen.
2. **Igualdad entre mujeres y hombres en la vida económica.** Se pretende trabajar la perspectiva de género en las políticas de empleo: fomentar la participación de las mujeres en el mercado laboral, la promoción de la mujer como empresaria y la eliminación de las barreras que dificultan las mismas condiciones laborales para mujeres y hombres.
3. **Participación en la toma de decisiones.** Se trata de impulsar la presencia de las mujeres en la toma de decisiones en la política, la economía y la sociedad, así como fomentar la promoción profesional de las mujeres en las Administraciones Públicas.
4. **Conciliación de la vida familiar y laboral.** Se pretende lograr un mayor equilibrio entre hombres y mujeres a la hora de compatibilizar las actividades desarrolladas en los dos ámbitos. Para ello, se incluyen medidas legales que faciliten esta compatibilidad.

Estos objetivos inspiran el título V de la Ley 3/2007 –título destinado a la igualdad en el empleo público–, que intenta llevarlos a la práctica. A pesar de las intenciones declaradas en las medidas políticas y legislativas, la situación real de la participación de la mujer en puestos directivos de la Administración no se corresponde con los objetivos propuestos.

El análisis de los datos relativos a la Administración Pública Estatal muestra un porcentaje de mujeres del 53,2% sobre el total. No obstante, si nos centramos en la distribución de altos cargos, vemos que no superan el 32%. Asimismo, este porcentaje refleja el fenómeno de “segregación de género” en la organización, puesto que aparecen algunas posiciones *femeninas* (enfermería, docencia en infantil y primaria) y otras *masculinas* (fuerzas de seguridad, servicios de defensa, funcionarios de carrera diplomática).

La presencia de mujeres es significativamente más reducida en los niveles directivos de las administraciones. El análisis de los datos muestra que a medida que los empleados promocionan desde los niveles jerárquicos inferiores a la alta dirección, el porcentaje de mujeres se reduce drásticamente. Así por ejemplo, si consideramos la distribución porcentual del personal funcionario por grupo de pertenencia, vemos que la mujer domina claramente el cuerpo de auxiliares administrativos (C2, 72,7%), pero, a medida que aumenta la especialización se reduce el número de mujeres: en el grupo A1 (titulados y tituladas superiores) representa un 40%.

Un análisis más detallado de este último grupo arroja datos ciertamente reveladores: el porcentaje de mujeres que recibe complemento de destino –nivel 27 a 30– es inferior al 39%, mientras que las que no lo reciben se sitúan en torno al 47%. El nivel considerado “directivo” (nivel 30) solamente registra un 28,9% de mujeres.

La misma situación se refleja en otras áreas de la Administración. Así, en el Ministerio de Educación, el porcentaje de profesoras de educación primaria es del 78,2%; sin embargo, el porcentaje de profesoras universitarias se reduce prácticamente a la mitad (36,9%)¹⁰. Si consideramos el Ministerio de Justicia, juezas y magistradas suponen un 47% del personal de dichos cuerpos; pero el porcentaje de magistradas en el Tribunal Supremo no llega al 8%. Particularmente preocupante es la distribución por sexo en los órganos constitucionales: ni la Junta Electoral Central, ni el Tribunal de Cuentas, ni el Consejo General del Poder Judicial alcanzan el 20% de representación femenina. Por último, es importante mencionar la situación del Ministerio de Defensa, en el que las mujeres representan el 12,3% de las Fuerzas Armadas, pero sólo el 2,49% de su nivel directivo¹¹.

Según lo expuesto, todo análisis de clasificación de funcionariado atendiendo a su nivel jerárquico nos permite observar que el porcentaje de mujeres se reduce progresivamente a medida que ascendemos en la jerarquía. Sin embargo, el análisis longitudinal de series muestra una tendencia al incremento gradual de mujeres en los niveles inferiores durante los últimos tres años. Esta situación refleja que el fenómeno de la “sobrecualificación” (exceso de competencia profesional en la ocupación actual), resulta particularmente frecuente entre las mujeres, a causa de la existencia de más mujeres con un nivel competencial superior –como media– al nivel de responsabilidad y cualificación requeridos por el puesto.

Por último, es importante destacar la reducida participación de mujeres que se observa entre los diversos representantes del Gobierno en las instituciones, que en el caso de las embajadas apenas supera el 7%: esto supone que sólo 8 de 116 embajadas de nuestro país en el extranjero están dirigidas por mujeres.

A la luz de este análisis estadístico, podemos intuir la existencia de un conjunto de políticas organizativas que, a pesar de mantener el objetivo de igualdad de género en el acceso y pro-

moción de empleados públicos (basadas en mérito y capacidad), están generando barreras invisibles para la promoción profesional de las mujeres situadas en niveles jerárquicos inferiores.

Por esta razón, consideramos que estas políticas pueden ser responsables de impedir a muchas mujeres acceder a puestos directivos. Este fenómeno nos sitúa ante una serie de barreras organizativas, directamente relacionadas con el entorno de trabajo y la cultura de la organización (Burke, 2005, Adler, 2002; 2003; 2005; Altman y Shortland, 2001; Caligiuri y Tung, 1999; entre otros). Son estos factores los que están dificultando realmente la puesta en práctica con éxito de medidas políticas, sociales y legislativas encaminadas a garantizar la igualdad (Heilman, Black, Martell y Simon, 1989).

3. LOS PROBLEMAS DEL “TECHO DE CRISTAL”. UN ENFOQUE DESDE LA METODOLOGÍA DE DINÁMICA DE SISTEMAS

La realidad mencionada del fenómeno del “techo de cristal” está provocando en la actualidad que muchas mujeres predirectivas pertenecientes a la Administración Pública española vean interrumpida su promoción profesional a causa de barreras invisibles creadas por los valores culturales y políticas no escritas de la propia organización.

La falta de análisis de la raíz del problema puede provocar, si cabe, un empeoramiento de esta situación a causa de los efectos antiintuitivos generados por la puesta en práctica de *políticas blandas*¹² de promoción de la igualdad de la mujer en el entorno laboral (cursos de formación, guarderías, excedencias, horarios flexibles, entre otras). El análisis de estas situaciones desde una perspectiva global nos permitirá reflexionar sobre los efectos contraproducentes que pueden producirse ante decisiones que no tienen en cuenta las causas reales subyacentes al problema.

El estudio de sistemas permite describir el mundo real como un conjunto de modelos dinámicos en desarrollo, centrándose en las interconexiones de las variables, y permitiendo crear escenarios artificiales que relacionen el comportamiento de las mismas, a través de los cuales podamos evaluar futuros efectos de distintas políticas o acciones a llevar a cabo. Todo ello constituye una herramienta valiosa a la hora de tomar decisiones sobre realidades complejas.

La metodología empleada para nuestra aproximación teórica ha sido la dinámica de sistemas. El principal rasgo distintivo de la dinámica de sistemas, frente a otras técnicas de simulación, se centra en la incorporación de los denominados bucles de realimentación, que identifican las relaciones entre múltiples variables. Para determinar estas relaciones es necesario conocer el comportamiento de las variables consideradas en el modelo, lo que permitirá probar diferentes escenarios de simulación en un entorno sin riesgo y hacer proyecciones de su comportamiento futuro.

La perspectiva tradicional define a las mujeres como un aspecto problemático de la fuerza laboral. Gracias a la preocupación política hacia la promoción de medidas que reduzcan la desigualdad laboral entre hombres y mujeres, en los últimos años se han multiplicado en la práctica remedios superficiales que no abordan las causas estratégicas de la desigualdad, ni integran a las mujeres en todos los niveles de la fuerza laboral. Las políticas que facilitan las excedencias para el cuidado de los hijos, la promoción de la jornada a tiempo parcial, el acceso preferente a cursos de formación o las ventajas fiscales para la selección femenina, si bien constituyen acciones muy rentables para incrementar la imagen de un gobierno o empresa socialmente responsable, no está claro que sirvan para solucionar realmente el problema de la desigualdad laboral, y menos a nivel directivo.

Las investigaciones relacionadas con el avance (o, más propiamente, "no" avance) de la mujer en la carrera profesional (Perry *et al.*, 1994; Tharenou *et al.*, 1994), la conciliación personal y profesional (Stroh *et al.*, 1996), las directivas (Lyness & Thompson, 1997; Bass & Avolio, 1994), el liderazgo (van Knippenberg, 2004; Hunt, Boal & Dodge, 1999) o el género en la organización (Agars, 2004) indican que la mayoría de las barreras "técnicas" o tradicionales (acceso a los niveles educativos superiores, marco institucional y jurídico no discriminatorio) se han ido superando en los últimos años. Sin embargo, "son ahora los elementos culturales los que surgen como una barrera invisible que frena a nivel mundial el acceso de la mujer a la dirección" (McNicholas, 1987).

Teniendo en cuenta el papel que la dinámica de grupos juega en la determinación de forma y contexto de la organización (Ryan y Haslam, 2007; Haslam *et al.*, 2003), podemos inferir que estas barreras son el resultado de la presión intragrupo en el proceso de toma de decisiones, cuando estas decisiones las toman fundamentalmente hombres. Es decir, puesto que la mayoría de los directivos de las organizaciones son hombres, serán ellos los que tendrán que apostar por una mujer para un puesto en la dirección. El romper con la tradición, los prejuicios y estereotipos sexuales y la posible dificultad de trato por el hecho de ser sexos diferentes pueden ser algunas de las razones que frenan esta decisión por parte de los directivos. Esta discriminación también puede interpretarse como una forma para reducir el *statu quo* y privilegios adquiridos (Schmitt, Ellemers & Branscome, 2003).

En nuestra opinión, por la propia dinámica de la endogamia del poder, los individuos pertenecientes a un colectivo cerrado como el de un órgano directivo tenderán a seleccionar a sus nuevos miembros entre aquellos sujetos similares a la mayoría, evitando la introducción de elementos que distorsionen el equilibrio existente e incrementen la posibilidad de conflictos futuros en el seno del grupo.

Desde este enfoque, el mantenimiento de esta dinámica a lo largo del tiempo provocará el abandono de algunas de las mujeres integrantes del equipo directivo, debido al aislamiento generado por su situación de minoría y diferentes características con el resto de miembros grupales. El siguiente diagrama explicaría la tasa superior de abandono que se produce entre las mujeres directivas en comparación con sus homólogos varones. Cuanto mayor sea el porcentaje de hombres existentes en el nivel directivo, mayor será el porcentaje de nuevos directivos varones seleccionados. Esta situación agudizará la posición de aislamiento de las mujeres directivas pertenecientes al mismo nivel, lo que provocará un mayor abandono por esta causa, que, a su vez, incrementará el porcentaje de directivos varones pertenecientes al estatus decisorio.

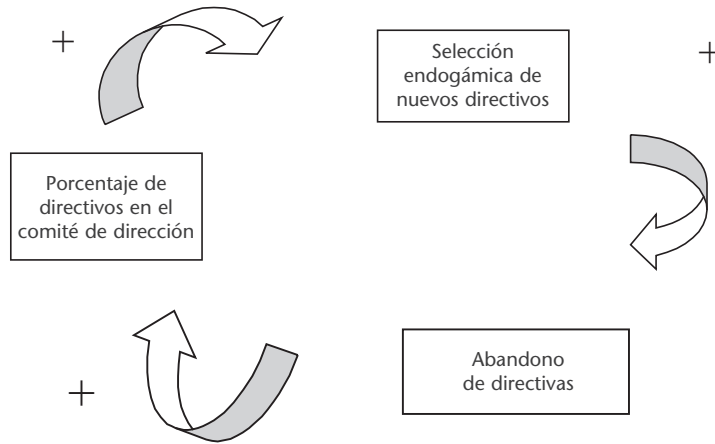


Figura 1: Bucle endogámico

El resultado de esta dinámica es el mantenimiento de una escasa representación femenina en los niveles directivos de las distintas organizaciones pertenecientes a la Administración Pública española. Ello ha provocado que, desde el gobierno de la nación, se articulen una serie de políticas denominadas de "discriminación positiva", encaminadas a asegurar una participación mínima de la minoría femenina en los órganos de dirección. El método de actuación promovido por estas políticas supone que, si en un proceso de selección existen varios candidatos en igualdad de condiciones, se discriminará a favor de la mujer. Con ello se pretende conseguir, a medio plazo, la igualdad cuantitativa de ambos sexos en los órganos de decisión.

Desde nuestro punto de vista, no está claro que este tipo de políticas, de reciente incorporación, puedan conseguir el objetivo que se pretende. La complejidad de las reacciones internas de la propia organización como colectivo de individuos, que no se contempla en la puesta en práctica de las acciones propuestas, podría hacer fracasar el objetivo real de esta política.

El siguiente diagrama causal refleja la interrelación entre diversas variables que pueden influir en la situación. Así, el incremento de políticas de promoción de la igualdad a través de medidas de discriminación positiva generará una actitud de disconformidad entre los varones que ocupan la mayoría de los puestos directivos, disconformidad que incrementará los prejuicios hacia la selección favorecida de nuevas directivas. Esta actitud se transmitirá al nivel predirectivo, dificultando la cooperación entre directivos varones y predirectivas mujeres. Como resultado de esta situación, la productividad de las mujeres predirectivas disminuirá en comparación con la de sus colegas varones. Con posterioridad, la evaluación del desempeño de las candidatas predirectivas será inferior al de sus homólogos varones. Por ello, no se cumplirá la condición previa de igualdad de condiciones durante el proceso de promoción, lo que dificultará la promoción de nuevas mujeres directivas.

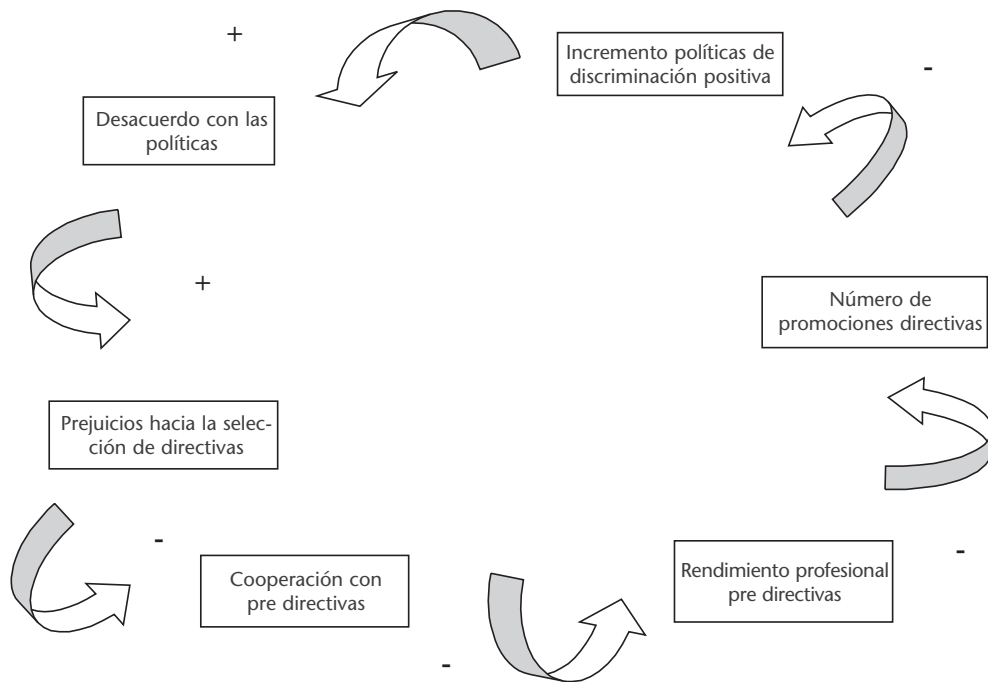


Figura 2: Bucle de resistencia al cambio y cesión en la estructura de poder

Sin embargo, si este diagrama permite explicar de forma teórica la situación de mantenimiento de la minoría directiva femenina en promedio en la Administración Pública Española, no aclara la situación de desigualdad entre sexos que se produce a nivel directivo en los distintos ministerios analizados.

En nuestra opinión, la explicación de este fenómeno puede ser debida, desde un enfoque global, a la contradicción generada entre el objetivo final de las políticas implantadas (esto es, conseguir una paridad global entre sexos a nivel directivo) y los valores culturales tradicionales que existen en la percepción de la mayoría de los directivos varones encargados de ejecutar dichas políticas. De esta forma, la percepción subjetiva de la falta de competencia directiva de las mujeres predirectivas en general favorece la promoción femenina en aquellas ocupaciones directivas de ministerios no críticos para el buen funcionamiento de la Administración Pública en su totalidad, destinándolas a aquellos ámbitos de actuación dotados de menor presupuesto, o bien considerados "femeninos" de acuerdo a los estereotipos de género.

Esta situación, contemplada desde un enfoque de dinámica de sistemas, provocará un bucle capaz de mantener en minoría a la mujer directiva, pese a las políticas de promoción implantadas para evitarlo. Así, la promoción de la mayoría de las directivas en áreas no críticas para el funcionamiento global de la Administración, lo que supone ocupar cargos con menor responsabilidad, presupuesto y margen de maniobra, provocará su aislamiento en los órganos de alta decisión. Esta situación hará disminuir el apoyo de sus colegas varones, al mismo tiempo que promoverá de nuevo los prejuicios y estereotipos de sexo, generando a la larga un mayor abandono de las directivas mujeres en relación al de los varones.

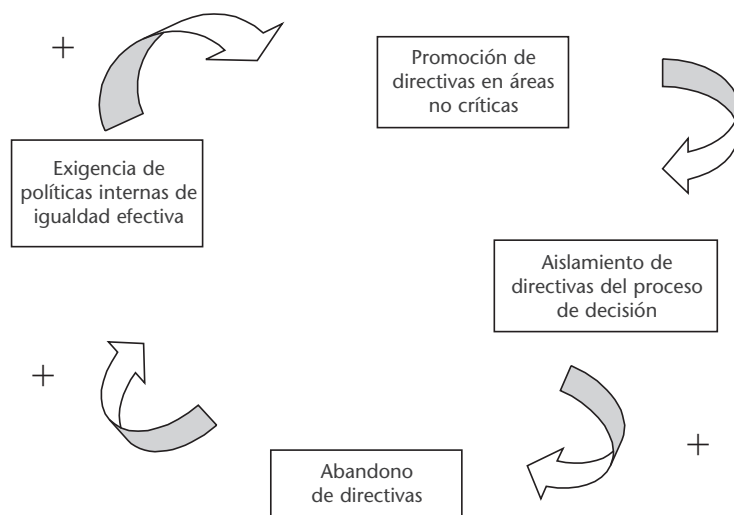


Figura 3: Bucle cultural organizativo

4. CONCLUSIONES

- El análisis estadístico de la situación actual de la mujer directiva en la Administración Pública Española muestra una clara discriminación numérica en relación con sus colegas varones, así como un reparto desigual en cuanto a su participación relativa entre los distintos ministerios. Por ello, desde el Gobierno de la nación, y siguiendo el marco jurídico establecido por la Unión Europea, se ha establecido el IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (2003-2006), inspirado en los principios del “*mainstreaming*” y la cooperación entre agentes, con el objetivo de favorecer el acceso y la promoción de la mujer en la Administración Pública Española.
- Sin embargo, el análisis crítico de la puesta en práctica de políticas anteriores, tendentes a favorecer la “discriminación positiva” de la mujer para asegurar su representación mínima en determinados niveles de decisión, ha puesto en evidencia la existencia de un análisis superficial y parcial del problema en cuestión. Si consideramos la dinámica de endogamia del poder existente en el grupo directivo como un mecanismo de mantenimiento del *statu quo* y supervivencia del grupo, alimentada por valores culturales tradicionales que se basan en estereotipos de género, podremos crear una serie de diagramas causales que expliquen por qué, en la práctica, la puesta en marcha de políticas de incentivo a la igualdad de género no han tenido el éxito deseado.
- Las hipótesis iniciales afirmaban que el nivel de competencia directiva no estaba influido por el género del individuo que la poseía, de forma que la existencia de un número menor de promociones de directivas femeninas y el mayor porcentaje de abandonos de éstas tenía que ser debido a la existencia de políticas internas de la organización articuladas por el colectivo de directivos existente, en su mayoría varones, influidos por la

cultura organizacional y sus actitudes de resistencia al cambio. La exposición de los diagramas causales, siguiendo un enfoque de dinámica de sistemas, nos ha permitido desglosar la complejidad de esta situación, detallando la interacción posible de diversas variables que, en su conjunto, explican la situación analizada.

Nuestra recomendación a partir de este análisis es el establecimiento de medidas estructurales que aseguren la participación activa de hombres y mujeres en igualdad de condiciones en los procesos de promoción directiva. Las políticas de “discriminación positiva”, en sí mismas, no pueden ser el único mecanismo de promoción de la igualdad, porque provocan una reacción inversa en la organización capaz de contrarrestar los efectos previstos. Sería necesario realizar un estudio de las capacidades objetivas valoradas por el conjunto de directivos pertenecientes a los niveles más altos de la Administración, e incluir una evaluación de éstas en los procesos de selección y promoción de los candidatos predirectivos. Con el tiempo, y asumiendo la igualdad de capacidades directivas en promedio entre hombres y mujeres, el incremento de la cifra de directivas mujeres en los órganos de decisión permitirá equilibrar del mismo modo el número de abandonos con relación al de sus colegas varones.

Siguiendo esta línea de actuación, será necesario un análisis empírico futuro del efecto de las distintas medidas implantadas durante los últimos años, lo que permitirá ligar el estudio teórico a la realidad de los datos existentes, utilizando para ello la metodología *business dynamics*, y crear escenarios de simulación que permitan evaluar el impacto de las distintas políticas implantadas.

Notas

- 1 Las mujeres llegan, en general, hasta un determinado tope, más allá del cual su número decrece abiertamente. Esta subrepresentación de la mujer en puestos de responsabilidad ha motivado la investigación desde la perspectiva de género, en busca de los factores que la determinan. Este fenómeno ha sido etiquetado como “techo de cristal” o “*glass ceiling*” (Hymowitz & Schellhardt 1986; Davidson y Cooper, 1992; Powell, 1991; Segerman-Peck, 1991; Arken, Bellar & Helsm, 2004; Singh & Vinnicombe, 2004), haciendo referencia al conjunto de barreras aparentemente invisibles (estereotipos de género, problemas de inclusión en redes informales, dificultades en liderazgo) que impiden el acceso y promoción de las mujeres a los niveles de dirección.
 - 2 Por ejemplo, en EEUU en el pasado año 2008 las mujeres constituían el 48% de la fuerza de trabajo. En España, la tasa de actividad de la mujer ha pasado de un 39,2 en 1997 a un 49,4 en 2007 (Instituto de la Mujer, 2008). El último dato disponible (EPA cuarto trimestre 2008) sitúa el porcentaje de mujeres en la población activa en el 43,5%. Una medida similar en Noruega consiguió que la proporción de mujeres en los equipos directivos pasase del 6 al 22% en el período 2000-2005.
 - 3 Tratado de Ámsterdam (1999).
 - 4 Art. 3: “La aplicación del principio de igualdad de trato supone la ausencia de toda discriminación directa o indirecta por razón de sexo en los sectores público o privado, incluidos los organismos públicos, en relación con:
 - a) las condiciones de acceso al empleo, al trabajo por cuenta propia o a la ocupación, incluidos los criterios de selección y las condiciones de contratación, cualquiera que sea el sector de actividad y en todos los niveles de la jerarquía profesional, incluida la promoción;
 - b) el acceso a todos los tipos y niveles de orientación profesional, formación profesional, formación profesional superior y reciclaje profesional, incluida la experiencia laboral práctica;
 - c) las condiciones de empleo y de trabajo, incluidas las de despido y de retribución, de conformidad con lo establecido en la Directiva 75/117/CEE;
 - d) la afiliación y la participación en una organización de trabajadores o empresarios, o en cualquier organización cuyos miembros ejerzan una profesión concreta, incluidas las prestaciones concedidas por las mismas.
2. Para ello, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que:
- a) se derogue cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa contraria al principio de igualdad de trato;
 - b) se declare o pueda declararse nula o se modifique cualquier disposición contraria al principio de igualdad de trato que figure en contratos o convenios colectivos, en los reglamentos internos de empresas o en los estatutos de profesiones independientes y de organizaciones sindicales y empresariales.”

- 5 La Ley 3/2007, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, se expresa en términos muy parecidos, especificando (punto 3) que ambos tipos son constitutivos de discriminación.
- 6 Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.
- 7 Algunas iniciativas articuladas para alcanzar la igualdad en el órgano de dirección incluyen medidas de “acción positiva”, como el principio de “presencia equilibrada” recogido en la D.A. primera de la Ley 3/2007. Dicho principio garantiza que las personas de cada sexo no deben ser inferiores al 40% ni superiores al 60%.
- 8 La Ley 39/1999, de conciliación de la vida personal y profesional, se ocupó de incorporar algunas de estas medidas. No obstante, el ímpetu definitivo llega con la disposición adicional décimo primera de la Ley 3/2007, que modifica el articulado del Estatuto de los trabajadores (RDL 1/ 1995).
- 9 Literalmente, este concepto suele traducirse por “transversalidad”. El *mainstreaming* de género aparece recogido por primera vez en la Unión Europea en 1991 (*III Programa de Acción Comunitario para la Igualdad de oportunidades*), pero será formalmente definido en la *Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la mujer* (Pekín, 1995). Puesto que todos los Gobiernos de las Naciones Unidas se comprometen a implantarla en su “*policy making*”, la estrategia se “oficializa”. El Parlamento Europeo adopta oficialmente el concepto (traducido como “transversalidad”) en 1997 en su resolución A4-0251/97.
- 10 Resulta de particular interés examinar la composición del cuerpo docente universitario: tan solo el 14,4% de las cátedras universitarias están ocupadas por mujeres.
- 11 Y eso, considerando el alumnado del cuadro de mando.
- 12 Las medidas de acción afirmativa o a discriminación positiva –o acción afirmativa– pretenden establecer políticas que dan a un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferente en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios así como acceso a determinados bienes. Se pueden clasificar en un intervalo que oscila de “blandas” (selección o promoción por méritos) a “duras”(cuotas, selección preferente) (Kings, Tschan y 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.
- García, D.; Horstman Reser, A.; Amo, R. B.; Redersdirff, 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.
- Ley orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Ley 39/1999, de conciliación de la vida laboral y 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.

El *Valedor do Pobo*: consideraciones generales sobre la institución



& *Resumen/Abstract: El artículo 14 del Estatuto de Autonomía de Galicia incorporó al ordenamiento de la Comunidad la institución del Ombudsman. Este artículo dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la creación y organización, mediante ley de su Parlamento, de un "órgano similar" al Defensor del Pueblo. La previsión estatutaria fue desarrollada por la Ley 6/1984, de 5 de junio, del Valedor do Pobo. La función primordial de esta figura es la defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad gallega, de los derechos comprendidos en el título I de la Constitución y velar por la tutela de los derechos individuales y colectivos emanados del título preliminar del Estatuto de Autonomía; para ello podrá supervisar la actividad de la Administración de la Comunidad.&*

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

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución, al incorporar la figura del Defensor del Pueblo a nuestro ordenamiento (art. 54), no prevé la existencia de instituciones similares de ámbito territorial reducido. No obstante, en el proceso constituyente se planteó la posibilidad de incorporar la figura del *Ombudsman* a los ordenamientos autonómicos. La mención expresa de estas instituciones en el artículo 54 de la Constitución se defendió en ciertas enmiendas¹, frente a otras que proponían que el mismo Defensor del Pueblo actuase en el ámbito de las comunidades autónomas como Comisionado de las correspondientes asambleas legislativas, a las que había de dar cuenta de la labor realizada en el ámbito respectivo; el Defensor del Pueblo actuaría, así, como comisionado, simultáneamente, de las Cortes Generales y de los parlamentos autonómicos². Ninguna de estas enmiendas prosperó y, finalmente, se optó por obviar toda referencia a la cuestión en el texto constitucional, dejándose en manos de los Estatutos de Autonomía la decisión de incorporar la figura del *Ombudsman* a nivel autonómico.

Descartada constitucionalmente la prohibición de la existencia de los *ombudsmen* a nivel regional, esta figura fue introducida en los estatutos de autonomía vasco, catalán y gallego, incluso antes del desarrollo constitucional del artículo 54. Línea que también se seguirá después de aprobada la Ley orgánica del Defensor del Pueblo³ en otros estatutos autonómicos⁴.

Los *ombudsmen* autonómicos aparecen definidos en sus respectivas regulaciones como comisionados parlamentarios cuya función es la protección de los derechos y libertades públicas de los ciudadanos, a cuyo efecto pueden supervisar la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma y dar cuenta de la misma al Parlamento. Esta función de defensa de los derechos fundamentales ha abierto a los comisionados autonómicos nuevos campos de intervención desconectados de la función de supervisión de la actividad administrativa, como son los de información, promoción normativa y mediación entre ciudadanos y Administración. Para el cumplimiento de sus fines, están dotados de las mismas prerrogativas y garantías que el Defensor del Pueblo y su funcionamiento es similar al de éste, aunque existen, como es lógico, diferencias en cuanto a las competencias atribuidas dado su carácter territorial.

Defensor del Pueblo y comisionados parlamentarios autonómicos, si bien son órganos de carácter o naturaleza distinta, tienen un ámbito competencial común: la Administración autonómica. La competencia del Defensor del Pueblo para supervisar la actividad de las comunidades autónomas, prevista en el artículo 12 de la LODP, ha sido desarrollada por la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, que regula sus relaciones con las figuras similares de las comunidades autónomas. Con todo, esta Ley ha dejado sin resolver importantes cuestiones, remitiendo a futuros pactos que el Defensor del Pueblo y los comisionados autonómicos deberán realizar.

El contacto entre ambas instituciones deberá realizarse siempre respetando la Constitución, la autonomía de las comunidades autónomas y, con ello, su facultad de autoorganización. Sus relaciones no son de jerarquía y subordinación, sino que han de explicarse en virtud del principio de la competencia.

Así las cosas, en el uso de la capacidad de autoorganización que, como competencia exclusiva le reconoce la Constitución, la Comunidad Autónoma gallega introdujo la figura del *Ombudsman* en su ordenamiento jurídico.

El *Valedor do Pobo*, a pesar de no contar con tradición alguna en el entramado administrativo gallego, se ha convertido a los largo de los años en una de las instituciones básicas y más emblemáticas, aunque no suficientemente conocida, de cuantas recoge y regula el Estatuto de

Autonomía de 1981. El legislador estatutario gallego –en la más pura tradición del *Ombudsman* escandinavo– quiso dotar a la organización jurídico-política de la naciente Comunidad Autónoma de un mecanismo de protección de los derechos de los ciudadanos gallegos y de supervisión de los defectos más generalizados de la Administración autonómica.

En definitiva, una institución de carácter estrictamente jurídico, que complementa, pero no suple, los mecanismos tradicionales de control, en que la *auctoritas*, la capacidad de persuasión será el fundamento último, la razón de ser de la institución. Estamos, pues, ante una institución con un rostro profundamente humano, cercana al ciudadano, cuya confianza debe ganar sin despertar vanas ilusiones taumatúrgicas o demagógicas⁵. Respecto de la Administración que supervisa, el *Valedor* deberá sustituir asimismo la idea inquisitorial negativa por la visión positiva de colaborar en una convergencia de fines al servicio del ciudadano de la Comunidad Autónoma.

El *Valedor do Pobo*, lejos de ser una institución innecesaria y estéril, fruto de un mimetismo injustificado, tiene un espacio propio en la Administración democrática y servicial de la Comunidad gallega⁶.

2. LA RECEPCIÓN DEL OMBUDSMAN EN EL ORDENAMIENTO GALLEGO

El artículo 14 del Estatuto de Autonomía de Galicia –ubicado en el capítulo I (“Del Parlamento”) del título I (“Del Poder gallego”)– incorpora del siguiente modo la institución del *Ombudsman* al ordenamiento autonómico:

“Corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y organización mediante ley de su Parlamento y con respecto a la institución del Defensor del Pueblo establecida en el artículo 54 de la Constitución de un órgano similar que en coordinación con aquélla ejerza las funciones a las que se refiere el mencionado artículo y cualesquiera otras que el Parlamento de Galicia pueda encomendarle”.

La previsión estatutaria fue desarrollada por la Ley 6/1984, de 5 de junio, del *Valedor do Pobo*⁷, cuyo mimetismo con la LODP es casi absoluto. Esta ley, que constaba de cuatro títulos, 37 artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria y otra final, fue modificada posteriormente por la Ley 3/1994, de 18 de julio, que añadió un nuevo título, el V, intitulado “De las relaciones con el Defensor del Pueblo y los comisionados de parlamentos o asambleas legislativas autonómicas”, y por la Ley 1/2002, de 26 de marzo, ambas a propuesta del *Valedor* en virtud de la facultad que le concede la disposición final de la primera ley. Al no existir procedimiento destinado a reformar la Ley del *Valedor* en base a la propuesta del titular, la tramitación se recondujo a lo previsto para la reforma de materias de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía, recogida en el artículo 126.2 del reglamento de la Cámara⁸. La iniciativa legislativa provino de los grupos parlamentarios y la ponencia trabajó en atención al texto propuesto por la institución. Esta salida procedimental ha sido calificada por Blanco Valdés de “iniciativa política” del *Valedor*⁹.

Conviene recordar, asimismo, que si bien la disposición transitoria de la Ley 6/1984, de 5 de junio, establecía un plazo de seis meses para que la Comisión de Peticiones propusiera al Pleno de la Cámara el candidato o candidatos a *Valedor*, lo cierto es que pasaron seis años hasta que fue elegido el primer titular¹⁰.

La disposición adicional de la LVP autoriza a su titular para dictar normas de desarrollo de acuerdo con la Mesa del Parlamento y la Comisión de Peticiones¹¹. Y así, en el año 1991 el *Valedor* presentó una propuesta de Reglamento de régimen interior a la Cámara gallega, pero

ésta no dio su conformidad¹². La aprobación del reglamento no llegó hasta el año 1997. Hasta esa fecha existían unas Normas Básicas de Gestión Económica aprobadas por la Mesa del Parlamento el 3 de julio de 1990.

Algún autor ha llegado a calificar la fórmula recogida en la disposición adicional de la Ley del *Valedor* de “pintoresca”, al tener que sumarse conjunta y necesariamente las voluntades de órganos de tan distinta naturaleza como el Comisionado, la Mesa –representante colegiado del Parlamento– y una Comisión Parlamentaria¹³. A nuestro modo de ver, la facultad de aprobar el reglamento interno debiera recaer únicamente en el *Valedor*, sin el concurso de ningún otro órgano, por ser él quien mejor conoce las necesidades de la institución¹⁴.

3. NATURALEZA JURÍDICA

A tenor de la normativa jurídica específica a la que hemos hecho referencia en el apartado anterior, y en virtud de lo que dispone la LODP y la Ley orgánica 36/1985, de 6 de noviembre, que regula las relaciones entre el Defensor del Pueblo y los comisionados autonómicos, de la interpretación que el propio Comisionado haga de su ley y de la praxis cotidiana es posible delimitar la naturaleza jurídica del *Valedor*. Cuatro son, a nuestro juicio, las notas que caracterizan esta figura:

- a. Es un alto comisionado del Parlamento de Galicia.
- b. Es un órgano autónomo e independiente.
- c. Es un órgano unipersonal.
- d. Es un órgano autonómico y coordinado con el Defensor del Pueblo.

3.1. Alto comisionado del Parlamento de Galicia

El artículo 1.º de su Ley reguladora define al *Valedor* como “alto comisionado del Parlamento de Galicia”. La denominación de “alto” puede y debe entenderse como órgano preferente y especial en la función encomendada por el Legislativo: la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas reconocidas en la Constitución (art. 1.1 LVP¹⁵) y la tutela de los derechos individuales y colectivos emanados del Estatuto de Autonomía (art. 1.2 LVP).

El artículo 4.º de la misma Ley establece que será la Comisión de Peticiones del Parlamento de Galicia la encargada de las relaciones entre el *Valedor* y la Cámara autonómica, informando al Pleno en cuantas ocasiones sea preciso y, al propio tiempo, indicando que el *Valedor* debe dirigirse, ordinariamente, al Parlamento a través del presidente del mismo.

3.2. Órgano autónomo e independiente

El *Valedor do Pobo* se configura sobre la base del principio de autonomía funcional y de independencia frente a la Administración que ha de supervisar. De acuerdo con esta interpretación se le reconoce la facultad de iniciar de oficio sus actuaciones de supervisión e investigación de la actividad administrativa (art. 13.1 LVP). Su grado de autonomía puede ser considerado a través de la facultad que tiene el *Valedor* para dictar las normas reglamentarias precisas para el desarrollo de su ley reguladora, de acuerdo, eso sí, con la Mesa del Parlamento y la Comisión de Peticiones (disposición adicional LVP). A su vez, la amplísima mayoría parlamentaria que se precisa para su designación, las tres quintas partes de los miembros de la Cámara (art. 2.3 LVP), supone el apoyo de más de un grupo parlamentario. La no coincidencia con el período de legislatura ordinario (art. 2.1 LVP) y las especiales dificultades para su destitución (art. 5.3 LVP), evidencian aun más si cabe su carácter indepen-

diente. Todo ello viene reforzado por una serie de incompatibilidades, prerrogativas y garantías a las que haremos mención en otro lugar del presente trabajo.

Por otro lado, el artículo 6.1 de la Ley del *Valedor*, en sintonía con el mismo artículo de la LODP, precisa que el *Valedor* “no estará sujeto a mandato imperativo alguno”, que “no recibirá instrucciones de ninguna autoridad” y que “desempeña sus funciones con autonomía y según su criterio”.

Cabe recordar, finalmente, que el *Valedor do Pobo* nombra a los vicevaledores y designa libremente a sus asesores y funcionarios propios (ars. 8, 9, 10 y 11 LVP).

No obstante, la autonomía de la institución se ve un tanto ensombrecida por el hecho de que su dotación económica constituya una partida del presupuesto del Parlamento (art. 12 LVP) y no de los presupuestos anuales de la Comunidad Autónoma, como así ocurre, por ejemplo, con el *Consello de Contas* de Galicia.

3.3. Órgano unipersonal

El ordenamiento gallego, siguiendo el modelo del Defensor del Pueblo, configuró al *Valedor do Pobo* como un órgano unipersonal. Ello “permite dar una mayor coherencia a la institución y trasladar a la misma toda la autoridad y el prestigio de quien sea su titular; además de, por otra parte, permitir un más fácil control parlamentario de la misma”¹⁶.

Obviamente esto no quiere decir que el *Valedor* deba asumir él solo la enorme cantidad de trabajo que una institución como esta conlleva. Así, el titular estará auxiliado por un máximo de tres vicevaledores y diversos asesores para un mejor cumplimiento de sus funciones (art. 8 y 10.2 LVP).

3.4. Órgano autonómico y coordinado con el Defensor del Pueblo

De la lectura del artículo 14 del Estatuto autonómico y del artículo 6.1 de la LVP podemos deducir lo siguiente: la autonomía de la que goza el *Valedor* en el desempeño de sus funciones, no lo exime de la obligación de estar forzosamente coordinado con el Defensor del Pueblo estatal. Por su parte, el artículo 12 de la LODP se refiere a los principios de coordinación y cooperación que deben presidir las relaciones entre ambas instituciones, señalando que el Defensor del Pueblo podrá, en todo caso, de oficio o a instancia de parte, supervisar por sí mismo la actividad de las comunidades autónomas. La justificación última de este precepto no puede ser otra que la eficacia general e igual de los derechos reconocidos en el texto constitucional en todas y cada una de las partes del territorio español (arts. 14, 138.2, 139.1 y 149.1.1ª). El Reglamento del Defensor del Pueblo incide en su artículo 24.1 en la necesidad de coordinación al establecer que esta institución “ejercerá la alta coordinación entre sus propias competencias y las atribuidas a los órganos similares que puedan constituirse en las comunidades autónomas, sin perjuicio de la autonomía que les corresponde en la fiscalización de la actividad de las respectivas administraciones autonómicas”.

La necesidad de coordinación se establece precisamente respecto de aquellas materias asumidas por los estatutos de autonomía, ya que se prescribe en el artículo 24.3 del Reglamento del Defensor del Pueblo que éste no podrá delegar en los órganos similares de las comunidades autónomas la competencia que le ha sido atribuida por el artículo 54 de la Constitución, para la defensa de los derechos comprendidos en su título I. De ahí que la Ley estatal 36/1985 trate de buscar un equilibrio entre el Defensor del Pueblo y sus figuras homólogas a través de pactos, acuerdos o convenios. En este aspecto, esta ley es positiva porque ha suscitado de nuevo la cuestión en términos de colaboración convencional rectificando la

pretensión contenida en el artículo 24.1 del Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo; sin embargo, no ha resuelto los problemas derivados de la concurrencia competencial impuesta por la LODP en un sentido que permita el reconocimiento de un espacio a los comisionados autonómicos, superando la desconfianza con que se contempla la existencia de estas figuras¹⁷.

El *Valedor do Pobo* y el Defensor del Pueblo no han suscrito hasta la fecha ningún convenio de colaboración con carácter general. Sin embargo, las relaciones entre las dos instituciones han sido correctas y ha habido estrecha colaboración por ambas partes, realizándose acuerdos de carácter puntual.

4. ESTATUTO JURÍDICO

El título I de la LVP es prácticamente una trascripción literal de las disposiciones de la LODP reguladoras del estatuto personal del *Ombudsman* estatal, coincidentemente con las demás leyes reguladoras de los comisionados autonómicos. En consecuencia, no puede hablarse de originalidad en éste como en casi ningún otro aspecto de la regulación.

4.1. Elección, nombramiento y toma de posesión

Los requisitos de elegibilidad para poder ser candidato a *Valedor do Pobo* son tres: tener la condición política de gallego, estar en pleno disfrute de los derechos civiles y políticos y conocer los dos idiomas cooficiales de la Comunidad (art. 3.1 LVP), siendo esta última exigencia un aspecto singular en el derecho comparado. No se exige, sin embargo, ninguna edad específica, ni máxima ni mínima. Tampoco se requiere al candidato tener conocimientos jurídicos, lo que llevó a algún autor a considerar que el legislador en estos casos pensaba más en una figura con prestigio social que en un titular con especiales méritos profesionales¹⁸. Desde nuestro punto de vista creemos, no obstante, que sería conveniente incluir en la normativa vigente la necesidad de que el titular de la institución posea cierta formación jurídica, sin que esto tenga que identificarse forzosamente con cualificaciones profesionales concretas, ni mucho menos con la exigencia de años de antigüedad en la misma¹⁹.

El procedimiento para la elección se inicia con la propuesta del candidato o candidatos al Pleno del Parlamento por la Comisión de Peticiones (art. 2.2 LVP)²⁰. Será designado *Valedor* quien obtenga el voto favorable de las tres quintas partes de los miembros de la Cámara; de no alcanzarse este resultado, en el plazo máximo de un mes la Comisión de Peticiones formulará nuevas y sucesivas propuestas hasta que alguno de los candidatos obtenga la mayoría señalada (arts. 2.3 y 2.4 LVP).

Este complejo sistema de selección tiene como finalidad el conseguir el mayor respaldo o legitimación sobre la persona que vaya a desempeñar tan importante función.

Una vez elegido, el *Valedor* prestará juramento o promesa ante la Mesa de la Cámara, tomando posesión de su cargo en los quince días siguientes. El presidente del Parlamento acreditará con su firma el nombramiento del *Valedor*, que se publicará en el *Diario Oficial de Galicia* (arts. 3.2 y 3.3 LVP). El hecho de que sea firmado solamente por el presidente de la Cámara es un indicativo más del carácter independiente de la institución, dado que no interviene en ello el presidente de la Comunidad.

4.2. Duración del mandato y cese

La designación del *Valedor* se realiza por un período de cinco años (art. 2.1 LVP). Se evita así su coincidencia en el tiempo con la legislatura parlamentaria, que es de cuatro años, des-

vinculándose de la mayoría que lo nombró. No hay previsiones respecto a la posibilidad de presentarse a la reelección, por lo que ha de permitirse sin restricción alguna.

El *Valedor* cesará por alguna de las causas enumeradas en el apartado 1 del artículo 5.º de la ley: a) Por renuncia. b) Por expiración del plazo de su nombramiento²¹. c) Por muerte o incapacidad. d) Por notorio incumplimiento de las obligaciones y deberes del cargo²². e) Por haber sido condenado, mediante sentencia firme, por delito doloso.

Esta enumeración tiene, a nuestro modo de ver, carácter taxativo ya que la redacción empleada por el citado precepto parece excluir otra causa de cese. Con todo, entendemos que debieran incluirse también aquellas causas que comportan la pérdida de los requisitos previamente exigidos para ser titular, esto es, el pleno disfrute de los derechos civiles y políticos e incurrir en alguna causa de incompatibilidad sobrevenida.

Desde el punto de vista procedimental, el cese del comisionado gallego recibe un tratamiento diferenciado: en los supuestos de muerte, renuncia o expiración del plazo del mandato, será el presidente del Parlamento quien declare la vacante; en los demás casos se requiere el pronunciamiento favorable de las tres quintas partes de los miembros de la Cámara, mediante debate y previa audiencia del interesado (art. 5.2 LVP).

4.3. Incompatibilidades, prerrogativas y garantías

La independencia del *Valedor*, esencial para el cumplimiento de su misión, se intenta garantizar mediante un rígido sistema de incompatibilidades, que alcanza prácticamente a todas las actividades distintas de su cargo. En este sentido, las causas de incompatibilidad previstas en el artículo 7.1 de su Ley reguladora van dirigidas, por una parte a distanciar al titular de cualquier militancia política y, al mismo tiempo, a alejarlo de la Administración supervisada. Así, la condición de *Valedor* se declara incompatible con todo mandato representativo, cargo político o actividad de propaganda política; con la permanencia en servicio activo de cualquier Administración pública; con la condición de miembro de partido político, sindicato, asociación o fundación, o con el empleo al servicio de los mismos; con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal o de cualquier actividad profesional, judicial, mercantil o laboral.

Cabría, no obstante, apuntar una posibilidad no contemplada en ninguna de las leyes reguladoras de los comisionados autonómicos que afianzaría más, si cabe, la neutralidad de estas figuras. Sería ésta la ampliación temporal de ciertas incompatibilidades a los años posteriores a la conclusión del mandato²³.

Las prerrogativas del *Valedor*, más que privilegios subjetivos, son una condición objetiva del cargo, cuya finalidad es el asegurar la máxima independencia y libertad en su actuación. La ley gallega no reguló este importante aspecto de la figura y remite en este punto a la "legislación vigente" (art. 6.2 LVP). Esta situación de precariedad se resolverá, finalmente, con la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares de las comunidades autónomas, cuyo artículo 1.º concede a los comisionados autonómicos la práctica totalidad de las prerrogativas y garantías propias del Defensor estatal. Así pues, el *Valedor* goza de las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad, cuya extensión se equipara a la prevista estatutariamente para los miembros del Parlamento de Galicia y aforamiento especial, que se extiende referido al Tribunal Superior de Justicia de Galicia. Estas prerrogativas son también aplicables a los vicevaledores en el ejercicio de sus funciones (art. 1.3 Ley 36/1985). Su actividad –y, por tanto, sus prerrogativas– no se interrumpen en los estados de excepción o sitio (art. 15.2 LVP y 1.4 Ley 36/1985).

A lo ya dicho, hay que añadir que la Ley estatal 36/1985 extiende al *Valedor* las siguientes garantías contenidas en la LODP: a) Obligación de auxilio de todos los poderes públicos [art. 19 LODP y 1.2. a) Ley 36/21985]. b) Inviolabilidad de la correspondencia que se le remita desde centros de detención, internamiento y custodia, y prohibición de escucha o interferencia de las comunicaciones que mantenga [art. 16 LODP y 1.2. a) Ley 36/1985]. c) Legitimación para ejercitar la acción de responsabilidad contra autoridades, funcionarios y agentes civiles o del orden gubernativo o administrativo, incluso local, sin que sea necesario en ningún caso la previa reclamación por escrito [art. 26 LODP y 1.2. a) Ley 36/1985]²⁴. d) Atribución de medidas en el caso de entorpecimiento o resistencia a la actuación investigadora del Defensor del Pueblo -y por tanto ahora al *Valedor do Pobo*- por un funcionario, acción que se llega a calificar de delito de desobediencia [art. 24 LODP y 1.2. a) Ley 36/1985]. e) Información periódica por parte del Fiscal General del Estado al Defensor del Pueblo cuando éste le haya notificado hechos presumiblemente delictivos; relación que ahora habrá que entender entre el *Valedor do Pobo* y el Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Galicia [art. 25.2 LODP y 1.2 b) Ley 36/1985].

5. MEDIOS PERSONALES Y MATERIALES

A continuación centraremos nuestra atención en el conjunto de medios personales y materiales que componen la infraestructura necesaria para que la institución, sin romper en sentido estricto su carácter unipersonal, pueda cumplir eficazmente los objetivos de la misma.

5.1. Medios personales

a) *Los vicevaledores*

El cargo de vicevaledor está previsto en el artículo 8 de la Ley del *Valedor* y su existencia se configura como obligatoria (“el *Valedor do Pobo* estará auxiliado por hasta un máximo de tres vicevaledores”). La reciente modificación de la Ley del año 2002²⁵ ha aumentado de dos a tres el número de vicevaledores²⁶ para permitir, pese al silencio de la exposición de motivos de la reforma, la representación en la institución de las principales fuerzas políticas presentes en el Parlamento²⁷. Así las cosas, nuestra ley autonómica parece inclinarse más por la configuración de los vicevaledores como cargos políticos que como órganos de confianza del Comisionado. La distinta procedencia ideológica de los vicevaledores puede, a la larga, propiciar una falta de sintonía entre algunos de éstos y el *Valedor*, lo que, sin duda, contribuirá al descrédito de la institución.

A los vicevaledores se les reconoce la capacidad para sustituir al titular en el ejercicio de sus funciones (art. 8 LVP e, incluso, para actuar por delegación de aquél (art. 8.2 ROFVP²⁸). Su nombramiento corresponde al *Valedor* a propuesta de la Comisión de Peticiones (art. 9.1 LVP). Esta fórmula difiere del método de elección recogido en el resto de las leyes autonómicas, cuyos adjuntos son propuestos y nombrados por el titular previa conformidad del Parlamento. De nuevo tenemos que incidir en el problema de la politización en que puede incurrir la institución gallega al imponer la Cámara las personas que deben desempeñar el cargo de vicevaledores.

Su estatuto jurídico es muy similar al del propio *Valedor*. De acuerdo con el párrafo tercero del artículo 9.º de la LVP, los vicevaledores están sometidos al mismo régimen de incompatibilidades y gozan, además, de las mismas prerrogativas y garantías que se reconocen al titular de la institución.

El Reglamento de la institución asigna a los vicevaledores las funciones de dirigir la tramitación de expedientes y proponer al *Valedor* la resolución a adoptar; colaborar con el *Valedor* en las relaciones con el Parlamento y su Comisión de Peticiones, así como en la coordinación de las actuaciones con el Defensor del Pueblo y los órganos similares de otras comunidades; preparar y proponer al titular el informe anual y los informes extraordinarios (art. 8.1).

b) La Oficina del Valedor do Pobo

La Oficina del *Valedor do Pobo*²⁹, bajo la dependencia de éste, en colaboración con los vicevaledores, estará integrada, a su vez, por los asesores, la Junta de Coordinación y Régimen Interior y el conjunto del personal al servicio de la institución. Todo este entramado administrativo no ha sido regulado por la Ley del *Valedor*, sino que su previsión corresponde al Reglamento de organización y funcionamiento de 1997.

Los asesores son libremente nombrados y cesados por el *Valedor* y, como su nombre indica, su misión es principalmente la de prestar al *Valedor* y a los *vicevaledores* la “cooperación necesaria para el cumplimiento de sus funciones” (art. 20 ROFVP). Lo más frecuente es que este asesoramiento sea de carácter técnico-jurídico y que, por esta razón, los asesores provengan del campo del derecho, aunque no de forma exclusiva.

El número y especialidad de los asesores es libre, y está solo en función de las necesidades y de la capacidad presupuestaria de la institución (art. 20.2 ROFVP). En la actualidad la institución cuenta con siete asesores, de los cuales uno ejerce el cargo de secretario general³⁰. Su régimen de incompatibilidades es muy rígido, impidiéndoseles el ejercicio de todo mandato representativo, cargo público, funciones directivas en un partido político, sindicato, asociación o fundación, así como el ejercicio de cualquier otra actividad profesional, liberal, mercantil o laboral. El cargo solo podrá ser compatible, en su caso, con la docencia tras la expresa autorización del *Valedor* (art. 20.3 ROFVP).

Al frente de la Asesoría Jurídica se sitúa un asesor-secretario general que será designado libremente por el *Valedor* (art. 19.1 ROFVP).

Con respecto a los demás órganos, quizá el más importante de todos ellos lo sea la Junta de Coordinación y Régimen Interior, órgano colegiado integrado por el propio *Valedor*, que lo preside, y los vicevaledores. Asisten a ella, con voz pero sin voto, el asesor-secretario general y los asesores, actuando aquél como secretario (art. 11.2 ROFVP).

Por su parte, el Servicio de Administración y Personal está destinado a la prestación del “soporte administrativo” para el cumplimiento de los objetivos de la institución, así como a la tramitación de los asuntos derivados de la gestión económico-administrativa de la misma (art. 23.1 ROFVP).

El conjunto del personal al servicio del *Valedor* tiene la consideración formal de personal al servicio del Parlamento de Galicia; dependerá orgánica, funcional y disciplinariamente del *Valedor* y se registrará por sus normas de régimen interior y con carácter supletorio por el estatuto de personal al servicio de la Cámara (art. 10.1 LVP³¹ y 18.1 ROFVP). Este personal se divide en dos grandes grupos, el de confianza y el funcionario. El personal de confianza o eventual es nombrado y separado libremente por el *Valedor* y su cese se produce de forma automática en cada cambio de titular. El personal funcionario se selecciona mediante los procedimientos establecidos en la normativa de la función pública.

5.2. Medios materiales

La dotación económica para el funcionamiento de la institución se integra en la sección presupuestaria del Parlamento de Galicia (arts. 12.1 LVP³² y 27.1 ROFVP). La elaboración del anteproyecto de presupuesto corresponde al *Valedor*, quien lo remite a la Mesa de la Cámara para la aprobación, en su caso. Una vez aprobado por ésta, el presupuesto del *Valedor* se integra en el presupuesto del Parlamento de Galicia. Nótese, por tanto, que la estructura del presupuesto del Comisionado debe acomodarse a la del presupuesto del Parlamento de Galicia y lo mismo sucede con el régimen de contabilidad e intervención.

Así las cosas, creemos que en un futuro sería aconsejable plantear ciertas alternativas al sistema vigente a fin de reforzar la limitada autonomía económica de la institución, cuya suficiencia presupuestaria es fundamental para el buen funcionamiento y la imagen de la misma³³. Esas alternativas tendrían que partir del reconocimiento a la institución de autonomía presupuestaria con respecto al Parlamento.

6. FUNCIONES

La función primordial del *Valedor do Pobo* es la defensa, dentro del ámbito territorial gallego, de los derechos y libertades públicas reconocidas en la Constitución³⁴, y tutelar los derechos individuales y colectivos emanados del Estatuto de Autonomía³⁵; para cumplir con su misión podrá supervisar la actividad de la Administración de la Comunidad (art. 1 LVP). Por su parte, los informes del *Valedor* hacen referencia constante a la defensa de los derechos y libertades. Así, el titular concibe la institución como “garantía de los derechos fundamentales en las actividades de las distintas administraciones”³⁶. Para ello propone que los informes, tanto ordinarios como extraordinarios, “sean ocasión e instrumento para profundizar en el estado en que se encuentren en nuestra Comunidad Autónoma los derechos y las libertades fundamentales”³⁷. Pero no solo eso, el *Valedor* incluso ha intentado conectar las disfuncionalidades que investiga con derechos reconocidos constitucionalmente, justificando su intervención en asuntos de carácter humanitario en base a la función de la defensa de esos derechos³⁸.

A simple vista, la descripción de la misión principal del *Valedor* se realiza en términos similares a lo dispuesto en los artículos 54 del texto constitucional y 1.º de la LODP, supeditando la función de supervisión a la protección de derechos³⁹. Pero, asimismo, la Ley reguladora del Comisionado gallego recoge un precepto similar al artículo 9.1 de la LODP, donde la función supervisora adquiere entidad propia, situándose en plano de igualdad con la defensa. Se trata del artículo 16.1, redactado conforme a la Ley 3/1994, en donde se señala que el *Valedor* “podrá supervisar la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma gallega para garantizar el respeto de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución y su sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”⁴⁰. Ahora bien, el *Valedor* controla asimismo a la Administración sin que exista vulneración directa de derechos, a través de la alusión al artículo 103.1 de la Carta Magna. Así lo reconoce al describirse como protector de los derechos fundamentales en el Título I de la Constitución en cuanto pudiesen resultar lesionados por actuaciones de algún órgano de la Administración Pública o ésta no actuase de forma congruente con los principios de legalidad y eficacia que consagra el artículo 103.1 del texto constitucional⁴¹.

Para cumplir con la misión principal asignada en el artículo inicial de su ley reguladora el *Valedor* podrá supervisar la Administración Pública gallega, ejerciendo para ello las siguientes funciones:

6.1. Función investigadora

El *Valedor do Pobo* supervisará los actos y resoluciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y sus agentes [art. 13.1. a)]. Además puede investigar los comportamientos tanto de las autoridades como de los funcionarios. Para la efectividad en el ejercicio de esta función debe tenerse en cuenta el deber de colaboración que pesa sobre los poderes públicos de Galicia, que están obligados a prestar auxilio y cooperación al comisionado en sus actuaciones e investigaciones (art. 26.1 LVP). En el caso de que falte esta colaboración, la Ley le reconoce al *Valedor* una serie de facultades, como son la comunicación pública inmediata de aquellas actuaciones que puedan considerarse hostiles o entorpecedoras para la actuación del comisionado, y la mención concreta de este extremo en el informe anual o especial ante el Parlamento (art. 27). Conviene, sin embargo, insistir en que el *Valedor* no posee poderes de coacción; todas sus actuaciones están cimentadas en su *auctoritas*, en su poder de persuasión. Ni que decir tiene que si los medios de persuasión de que dispone se aprovechan con racionalidad y autoridad son más que suficientes para ejercer con efectividad su función.

6.2. Función mediadora o de conciliación

Una de las notas distintivas del *Ombudsman* es precisamente la de ser un mediador entre ciudadano-poderes públicos y Administración-Parlamento, es decir, ser una institución que propicia el acercamiento entre estos niveles⁴². En una Administración despersonalizada y de excesivos formalismos como la actual, la función del *Ombudsman* nos parece muy adecuada para la resolución de controversias entre Administración y administrado dado el carácter de autoridad imparcial de que está revestida la propia figura. Como ha puesto de relieve Owen, la mediación está indicada para la resolución de conflictos que afecten a gran escala al interés público y resulta de gran utilidad cuando se hallan implicadas varias autoridades administrativas⁴³. En especial, se considera que esta vía podría ser muy adecuada en procedimientos administrativos complejos con implicación de múltiples intereses (medio ambiente, obras públicas, urbanismo, etc.). El comisionado autonómico puede, pues, aprovechar su prestigio, su imparcialidad y su conocimiento de la realidad social, así como la informalidad de su actuación, para acercar las posturas de las partes enfrentadas o facilitar el diálogo.

Parejo Alfonso considera, no obstante, que esta mediación concedida a los comisionados autonómicos ha de ser utilizada “con toda prudencia” y solo en los supuestos en que la Administración “ejerciera una competencia discrecional (en cualquiera de las variantes de la discrecionalidad) o dotada de un cierto margen de apreciación y producirse con el acuerdo de la Administración interesada, alcanzando únicamente a la formulación de una propuesta de resolución”⁴⁴.

Con ser importante, esta función mediadora no aparece en la Ley reguladora del *Valedor* y sí, en cambio, en el artículo 16 de su reglamento. A tenor de esta disposición el comisionado gallego “podrá proponer, en el marco de la legislación vigente, al departamento, organismo o entidad afectados fórmulas de mediación o de acuerdo que faciliten una resolución positiva y rápida de las quejas”⁴⁵.

6.3. Función informadora

En desarrollo de la función de defender los derechos del título I de la Constitución, la mayor parte de los comisionados autonómicos han realizado una intensa labor de difusión de los mismos, dirigida tanto a los ciudadanos como a los poderes públicos. En este sentido podría decirse que esta función es consustancial a la propia institución y que se manifiesta en momentos muy diversos de la actuación del *Valedor*.

6.4. Función promotora de modificaciones legales

Bajo esta rúbrica englobamos tanto la función de propiciar modificaciones en la normativa vigente como la de promover que se cubran vacíos legislativos. Esta función, en sus dos variantes, aparece recogida en los artículos 29.1⁴⁶ y 30⁴⁷ de la Ley del *Valedor*. Con el primero de los preceptos lo que se trata es de modificar algún aspecto que integre elementos discrecionales en los actos administrativos, toda vez que los aspectos reglados no se hallan en el ámbito dispositivo de las administraciones públicas, al estar delimitadas taxativamente en la ley. A su vez, la medida recogida en el artículo 30 tiene entre sus objetivos “conseguir la coordinación entre distintos sectores del ordenamiento; la prevención de futuras disfunciones en la aplicación de normas; la adecuación de la legislación a las nuevas necesidades; o la promoción de ciertos campos normativos en materia de protección de derechos o en temas relativos al funcionamiento de la Administración”⁴⁸.

En contraste también con sus homólogos autonómicos, el *Valedor do Pobo* no ha hecho prácticamente uso de esta medida de promover modificaciones en el ordenamiento jurídico, por lo que ha recibido críticas desde el Parlamento⁴⁹. Escaso también, por no decir nulo, ha sido el uso de su facultad de sugerir o recomendar la modificación de los criterios utilizados a la hora de dictar los actos administrativos⁵⁰.

7. ÁMBITO COMPETENCIAL

De acuerdo con los artículos 1 y 13 de su ley reguladora, en el ejercicio de su función protectora de los derechos y libertades públicas, el *Valedor* podrá supervisar la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma y de sus agentes, la Administración local incluidos sus organismos autónomos⁵¹, los servicios gestionados por personas físicas o jurídicas mediante concesión administrativa y las materias que sean objeto de transferencia o delegación por el Estado. Es decir, prácticamente la totalidad del sector público de la Comunidad Autónoma.

Las facultades del comisionado se extienden también a la actividad de los *conselleiros* y de cualquier autoridad administrativa, funcionarios y agentes que actúen al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma y de sus entes o empresas dependientes (art. 13.2 LVP).

La competencia del *Valedor* para supervisar la actividad de la Administración autonómica tiene carácter general, cualquiera que sea la forma que adopte. Pero esta competencia no es exclusiva del Comisionado gallego. El hecho de que el Defensor del Pueblo pueda “supervisar por sí mismo” la actividad de las comunidades autónomas (art. 12.1 LODP) hace que la competencia del *Valedor* tenga carácter concurrente con la reconocida, en todo caso, por el Defensor del Pueblo. Por tanto, en el ámbito de la actividad de la Comunidad gallega, como en la del resto de las comunidades autónomas que cuenten con un comisionado parlamen-

tario, se puede producir duplicidad de supervisión por parte del *Valedor* y del Defensor estatal⁵². En este sentido, Pérez Calvo ha resaltado la “incoherencia” que supone el reconocimiento al Defensor del Pueblo de competencia para supervisar la Administración de una Comunidad Autónoma, dando cuenta de dicha actuación a un órgano parlamentario al que no está vinculado⁵³. Esta interpretación doctrinal ha sido calificada por Embid Irujo de “artificiosa” e “irreal”, al entender que la competencia general del Defensor del Pueblo sobre todas las administraciones es una opción general impuesta por la Constitución⁵⁴.

No hay que olvidar, sin embargo, que por imperativo del artículo 12.2 de la LODP los comisionados autonómicos deberán coordinar sus funciones con las del Defensor del Pueblo, y éste podrá solicitar su cooperación. Del mismo modo, los comisionados pueden reclamar la cooperación del Defensor estatal, si bien la cooperación, en este caso, únicamente puede consistir en el auxilio y puesta a disposición de medios.

Por otro lado, la Ley del *Valedor do Pobo* ha ampliado el control de las instituciones a personas o entidades afectas a un servicio público, rompiendo de esta forma la vinculación exclusiva al concepto de Administración. Así, dicha ley admite implícitamente este control cuando menciona las visitas del *Valedor*, los *vicevaledores* o persona en que delegue a entes afectos a un servicio público (art. 23) o cuando habilitan a la institución para dirigir resoluciones a las autoridades administrativas con el objeto de que ejerzan sus potestades de inspección y sanción contra particulares que presten servicios públicos en virtud de acto habilitante (art. 31).

La interpretación dada por el *Valedor* y el resto de sus homónimos autonómicos al concepto Administración y servicio público ha seguido, hasta cierto punto, la “línea expansiva marcada por la doctrina”⁵⁵. Así, el *Valedor* ha intervenido en el control de los colegios profesionales, la radio y la televisión pública, los entes concesionarios, las universidades y, en general, todos los entes sometidos a la Administración, e incluso empresas puramente privadas como las de trabajo temporal. En definitiva, la actuación del *Valedor*, en lo que concierne a la Administración autonómica y a los distintos entes a ella adscritos, se ha ido configurando, poco a poco, y a la vista está en los informes anuales publicados hasta ahora, como un control casi universal de la actuación de esta Administración por razones de legalidad y eficacia.

Ni el *Valedor* ni los defensores estatales ni autonómicos tienen competencias para estudiar las quejas en relación con el funcionamiento de la Administración de Justicia. Cuando la institución reciba este tipo de quejas debe dirigirse al Ministerio Fiscal o al Consejo General del Poder Judicial, sin perjuicio de su inclusión en el informe anual al Parlamento (art. 17 LVP). En la práctica, sin embargo, el *Valedor* se ha relacionado con los miembros del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, lo que, sin duda, agiliza la tramitación de las reclamaciones en esta materia.

8. PROCEDIMIENTO

8.1. Iniciación

La investigación puede ser iniciada por el *Valedor* de oficio o a instancia de parte (art. 13 LVP), sin que exista diferencia alguna en la tramitación procedimental de ambas iniciativas. La capacidad para actuar de oficio da a la institución una gran autonomía y permite que ésta pueda investigar cualquier ámbito o aspecto de la actividad administrativa sin necesidad de que sea presentada por parte del particular una denuncia previa. Al mismo tiempo, cualquier información aparecida en los medios de comunicación, cualquier queja que reúna los requisitos de procedibilidad, el malestar de un sector de la población o la simple observación

de la realidad se convierten en causas de iniciación de una investigación⁵⁶. Las actuaciones de oficio podrán iniciarse sin limitación de plazo.

La petición de intervención que formula un particular o un colectivo puede ser considerada como la forma ordinaria de iniciación del procedimiento de la institución. La legitimación para acudir al *Valedor* es muy amplia. Puede dirigirse a él toda persona física o jurídica que invoque un interés legítimo, los diputados, las comisiones relacionadas con la defensa de los derechos y libertades públicas y la Comisión de Peticiones del Parlamento de Galicia (art. 14.2 LVP). Siendo una de las características más sobresalientes de los *Ombudsmen* la de la inmediatez, la sumariedad y la informalidad en el procedimiento, no constituyen impedimento para acceder al *Valedor* la nacionalidad, la residencia, la minoría de edad, la situación de sometimiento a incapacidad o tutela, la privación de libertad o la sujeción o dependencia de una Administración o un poder público. Solamente está vedada la presentación de quejas al *Valedor* a las autoridades administrativas en el ámbito de sus competencias (art. 14 LVP).

Sorprende, sin embargo, que la Ley del *Valedor* obligue al ciudadano que reclama ante él a ostentar un interés legítimo en el asunto que plantea⁵⁷. Sin duda, una interpretación rigurosa del interés legítimo como requisito para acceder a la institución limitaría muy seriamente la potencialidad de sus funciones. La mayoría de los autores que se han ocupado de la legitimación para acudir a los diferentes comisionados parlamentarios entienden que el “interés legítimo” debería interpretarse “de una manera generosa y flexible y sólo ante una patente tendencia al abuso debiera tenerse en cuenta para su apreciación la dimensión que del mismo predicen tanto las leyes como la jurisprudencia”⁵⁸. Y así, López Basaguren y Maestro Buelga, estiman que el interés legítimo “debe interpretarse como insatisfacción jurídica con la actuación administrativa y no como afectación a un interés directo o a un interés personal directo o inmediato”⁵⁹.

Los requisitos formales que han de reunir las quejas son mínimos. Únicamente se exige la inclusión de los datos personales y que el escrito sea razonado y firmado (art. 18 LVP)⁶⁰. Su presentación se puede realizar en cualquiera de los idiomas cooficiales de la Comunidad (art. 17.1 ROFVP). La tramitación y el conjunto de actuaciones del *Valedor* son gratuitas (art. 18.3 LVP), no siendo necesaria la asistencia de letrado ni procurador (art. 18.5 LVP). La presentación de las quejas sólo podrá realizarse dentro del plazo máximo de un año desde que el afectado tuvo conocimiento de la conducta o de los hechos que fueren susceptibles de motivar las mismas (art. 18.3 LVP).

Las quejas, una vez registradas, serán objeto de una valoración encargada de resolver sobre su admisibilidad. Generalmente, los comisionados autonómicos agrupan las quejas relativas a una misma materia para proceder a su tramitación conjunta. La excepción a esta tónica la constituye el *Valedor do Pobo*, que utiliza la técnica denominada “queja relacionada”, que consiste en reseñar durante la tramitación del expediente que existe otro de similar contenido. No obstante, en sus últimos informes anuales se denota una tendencia a superar esta limitada intervención⁶¹.

La decisión de rechazar una queja se dará cuando sea anónima y cuando se advierta mala fe, carencia de fundamento, inexistencia de pretensión o posibilidad de irrogar perjuicio al derecho legítimo de tercera persona (art. 21 LVP). Aparte de estas causas previstas en la Ley del *Valedor*, éste ha rechazado sistemáticamente aquellas quejas en las que a priori no se aprecia ninguna irregularidad en la actuación administrativa. También lo ha hecho con las quejas en que el ciudadano no se haya dirigido con anterioridad a la Administración exponiendo su dis-

conformidad con la actuación administrativa. El *Valedor* tampoco entrará a conocer de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial, suspendiendo su actuación cuando, iniciada ésta, se produjera un recurso jurisdiccional sobre la materia objeto de queja (art. 20 LVP).

Al presentar una queja, el ciudadano recibe una comunicación de la institución en la que consta que la queja ha sido admitida a trámite o ha sido rechazada. En todo caso, la admisión a trámite de una queja no interrumpe los plazos que estén previstos para el ejercicio de las acciones que sean pertinentes, ni la ejecución de la resolución o del acto afectado (art. 13.2 ROFVP).

Las quejas declaradas no admisibles deberán ser motivadas (art. 19 LVP), puesto que el carácter de la institución debe excluir cualquier tipo de silencio. En este caso, el escrito del *Valedor* le informará al ciudadano sobre la vía más oportuna, si la hubiere, para solucionar el problema. Las decisiones del *Valedor*, sean de rechazo o de admisión, no pueden ser objeto de recurso alguno (art. 21 LVP). No obstante, a veces el ciudadano puede presentar nuevos documentos o argumentaciones distintas, por lo que la queja puede ser admitida a trámite.

8.2. Instrucción

Una vez admitida a trámite la queja o iniciada la actuación de oficio, el *Valedor do Pobo* promoverá la correspondiente investigación sumaria e informal, con el fin de tener una opinión o juicio que sirva de base a la resolución que finalmente dicte. A tal efecto, puede requerir al organismo, a la autoridad o a la dependencia correspondiente para que los responsables de los mismos envíen la información solicitada en un plazo de quince días, ampliable en función de las circunstancias o complejidad del asunto (art. 22.1 LVP). Las actitudes hostiles y entorpecedoras de la actividad del *Valedor* permiten a éste hacer públicas las mismas y destacarlas en sus informes anual o extraordinario en su caso (art. 22.2 LVP). En cuanto órgano de naturaleza parlamentaria, el *Valedor* encuentra en el principio de publicidad un aliado importantísimo para el normal desenvolvimiento de las funciones que realiza.

El resultado de las investigaciones realizadas será puesto en conocimiento, a través de la resolución firmada por el *Valedor*, de quien hubiera formulado la queja, al igual que la autoridad u organismo, funcionario o trabajador afectado. Todas las actuaciones que se practiquen en el curso de una investigación se llevarán a cabo con absoluta reserva (art. 24.4 LVP).

La actividad del *Valedor* en la investigación de su competencia, si ha de ser eficaz, ha de contar con el apoyo y la colaboración de la Administración supervisada. En los términos del artículo 26 de la Ley del *Valedor* “los poderes públicos de Galicia están obligados a prestar el auxilio y cooperación que les sean demandados por el *Valedor do Pobo*”. Si esta colaboración fuese preciso obtenerla fuera de los límites de la Comunidad Autónoma, el comisionado podrá solicitarla del Defensor del Pueblo o de otras instituciones similares (art. 26.1 LVP).

Siguiendo las pautas establecidas en la LODP, el *Valedor* o personal de la institución podrá personarse en cualquiera de las dependencias administrativas sobre las que tiene competencia de supervisión para proceder a la comprobación de datos, realización de entrevistas personales, estudios de expedientes, y cualquier otro documento relacionado con los motivos de su actuación. No podrá negársele el acceso a la información excepto en los casos establecidos en la ley (art. 23 LVP). Cuando alguna autoridad administrativa o funcionario entorpeciesen su labor de investigación, el *Valedor* dará cuenta a los superiores jerárquicos de éstos y en su caso al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones que pudiesen corresponder. Se trata de un posible delito de desobediencia siempre que se dieran las condiciones exigidas en la tipificación del mismo (Ley estatal 36/85, art. 1.2, en relación con el art. 24.2 LODP).

8.3. Resoluciones

Una vez que la investigación ha concluido, el *Valedor* puede proponer una serie de resoluciones, cuyo contenido es muy variado. Se trata de decisiones basadas en el prestigio y la autoridad social de la institución, pero que no tienen efecto vinculante para la Administración, es decir, carecen de la fuerza coactiva de que gozan las resoluciones judiciales. Su poder es sólo persuasor.

La Ley del *Valedor* confiere a su titular, en primer lugar, potestad para sugerir a la Administración la modificación de los criterios utilizados en la producción de sus actos y resoluciones (art. 29.1). En el supuesto de que el *Valedor* llegase al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de una norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados podrá sugerir al Parlamento o a la Administración la modificación de la misma (art. 30 LVP). Esta medida tiene entre sus objetivos “conseguir la coordinación entre distintos sectores del ordenamiento; la prevención de futuras disfunciones en la aplicación de normas; la adecuación de la legislación a las nuevas necesidades; o la promoción de ciertos campos normativos en materia de protección de derechos o en temas relativos al funcionamiento de la Administración”⁶².

Por otro lado, cuando se trate de quejas relacionadas con servicios públicos prestados por particulares en virtud de un acto administrativo que los habilite para ello, el *Valedor* podrá requerir de las autoridades administrativas competentes el ejercicio de sus facultades de inspección y sanción (art. 31 LVP).

Finalmente, cuando el *Valedor* llegue a la conclusión de que se han producido determinadas irregularidades podrá formular a las autoridades y a los funcionarios de las administraciones públicas advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas. Estos funcionarios y autoridades deberán responder siempre en el plazo de un mes (art. 32 LVP).

Si una vez formuladas sus recomendaciones el *Valedor* no obtuviese respuesta de la Administración, o en el plazo razonable no se produjese una actuación administrativa acorde con lo sugerido, la ley habilita al *Valedor* para que adopte las siguientes medidas: a) Puesta en conocimiento del conselleiro del departamento afectado o de la máxima autoridad de la Administración Pública gallega⁶³ de los antecedentes del caso y las recomendaciones presentadas (ar5t. 33.1 LVP); b) Si no obtuviese una justificación adecuada, incluirá el asunto controvertido en su informe anual o especial mencionando expresamente los nombres de las autoridades o funcionarios que persistan en tal actitud, especialmente en aquellos casos en los que el *Valedor* considera que, existiendo una posible solución positiva, ésta no se consiga (art. 33.2 LVP).

Por último, cuando de las actuaciones practicadas se constate que la queja se originó por abuso, arbitrariedad, discriminación o error, negligencia u omisión de un funcionario, el *Valedor* se dirigirá al interesado haciéndole constar su criterio al respecto, y a su superior jerárquico, formulando las sugerencias pertinentes (art. 35 LVP).

Resta por indicar que el *Valedor do Pobo* no tiene atribuciones para interponer por sí el recurso de inconstitucionalidad ni el de amparo ante el Tribunal Constitucional (arts. 32.1 y 46 LOTC). Es por ello que en los casos en que entienda procedan habrá de sugerir al órgano legitimado en cada caso su interposición: si de inconstitucionalidad se trata, al Parlamento de Galicia o a la Xunta; si de amparo al Defensor del Pueblo.

8.4. Código de buena conducta administrativa

Recientemente (17 de diciembre de 2004) el *Valedor do Pobo* ha aprobado un Código de buena conducta administrativa⁶⁴. En él se contiene un notable número de reglas de actuación que atribuyen derechos a los ciudadanos presentadores de las quejas. En especial pueden destacarse los preceptos que regulan la transparencia administrativa (art. 15), el establecimiento de un plazo razonable para la adopción de decisiones (art. 16.1), la información del curso del procedimiento (art. 16.2) y la exigencia de motivación (art. 17). Junto a estas normas, el código consagra como principios de actuación de la institución los de legalidad y servicio al interés general (art. 2), no discriminación (art. 53), proporcionalidad (art. 4), independencia e imparcialidad (art. 5), confianza legítima (art. 6) y confidencialidad (art. 7). Con ello se formaliza en cierto sentido la presencia del presentador de la queja en el proceso de tramitación de la misma. Se aumentan sus garantías a cambio de incrementar el rigor formal de la tramitación, lo que implica una reducción simultánea del margen de libertad de actuación de que disponía el comisionado⁶⁵.

El incremento de las exigencias formales en la tramitación de las quejas unido al fortalecimiento de la posición del presentador de las mismas en relación con las actuaciones supervisoras del *Valedor do Pobo* puede abrir camino a la formulación de acciones de responsabilidad patrimonial en el supuesto de que la inadecuada tramitación de una reclamación cause perjuicios a quien la ha promovido o incluso a un tercero.

9. RELACIONES DEL VALEDOR DO POBO CON EL PARLAMENTO

La consideración del *Valedor do Pobo* como “comisionado del Parlamento” supone la existencia de una relación privilegiada entre ambas instituciones. En este sentido, conviene recordar que es la cámara autonómica donde ciertamente reside la potestad de nombramiento y cese del *Valedor*, así como de recibir sus informes. Ahora bien, ello no supone una relación de subordinación o dependencia del *Valedor* respecto de la Cámara, pues ya hemos visto como el *Valedor* no está sujeto a mandato imperativo alguno, no recibe instrucciones de ninguna autoridad y ejerce su función con total independencia.

Ello no significa, sin embargo, la creación de un poder “super-partes”, irresponsable y ajeno a toda fiscalización, pues el Parlamento en ningún momento puede renunciar a conocer, controlar y criticar la actuación del comisionado, actividad que, en último término, puede desencadenar su destitución⁶⁶.

Galicia no cuenta con una comisión específica dedicada de forma exclusiva a las relaciones entre el *Valedor do Pobo* y la Cámara. El artículo 4.1 de su ley reguladora establece que “la Comisión de Peticiones del Parlamento de Galicia será la encargada de las relaciones con el *Valedor*”. La obligada comparecencia del *Valedor* ante la Cámara autonómica debe ser contemplada desde una doble perspectiva: de una parte, a modo de dación de cuentas en cuanto expresión de la relación fiduciaria que lo liga con el Parlamento; de otra, la suprema instancia ante la que puede acudir para denunciar negligencias o desviaciones de la Administración autonómica. El contacto habitual de la institución con el Parlamento se establece, como luego veremos, a través de los informes que debe presentar ante éste.

9.1. El informe anual

El *Valedor* ha de presentar un informe anual ante el Parlamento en el que dará cuenta de las gestiones realizadas durante dicho período (art. 36.1 LVP). Este informe constituye el ins-

trumento ordinario y habitual de seguimiento de las actividades del *Valedor* por parte de la Cámara. La presentación del informe anual tiene como función hacer efectivo un principio capital en el derecho parlamentario, el principio de publicidad⁶⁷. A través de la publicidad el *Valedor* dará a conocer sus criterios en relación a las diferentes materias en que intervenga, estableciendo algo que en cierta manera se asemeja a los criterios jurisprudenciales, una “jurisprudencia de autoridad”⁶⁸. En definitiva, los informes constituyen una perfecta radiografía de las principales preocupaciones de los ciudadanos, del estado de cada uno de los sectores de la actividad pública y también de la visión que la sociedad, el *Valedor* y la propia Administración tienen de las diferentes materias que en ellos se recogen.

El informe deberá incluir, al menos, cuatro aspectos diferenciados: a) El “número de tipos” de quejas presentadas⁶⁹; b) Las quejas que fueron rechazadas y sus causas y el resultado de las quejas que fueron objeto de investigación; c) Las sugerencias y recomendaciones admitidas por la Administración Pública de Galicia; d) Un anexo destinado al Parlamento en el que se hará constar la liquidación del presupuesto de la institución (art. 37 LVP).

La normativa autonómica se preocupa también de realizar una delimitación negativa del contenido del informe. Así, no podrán hacerse constar datos personales que permitan la identificación de los interesados en el procedimiento de investigación (art. 31.1 LVP)⁷⁰, salvo que ello fuera necesario en los supuestos en que el organismo, funcionario o personas al servicio de la Administración Pública adoptasen una actitud hostil o entorpecedora de la labor de investigación del *Valedor* (art. 15.4 ROFVP). Tampoco se incluirán en los informes los documentos secretos a los que haya tenido acceso el comisionado (art. 15.4 ROFVP).

El procedimiento que ha de seguir la tramitación de los informes al Parlamento viene recogido en las Normas reguladoras de las relaciones entre el Parlamento y el *Valedor do Pobo*, de 28 de mayo de 1991⁷¹, en las que se establece que el informe anual se presentará ante la Mesa de la Cámara dentro del período ordinario de sesiones. Una vez admitido a trámite, la Mesa lo remitirá a la Comisión de Peticiones. Tras haber sido incluido en el orden del día, el *Valedor* expondrá oralmente el informe ante la Comisión. Después de dicha exposición podrán intervenir los representantes de los grupos parlamentario, que disponen de diez minutos para formular preguntas o pedir aclaraciones, a las que contestará el *Valedor*. Puede abrirse también un nuevo turno para que los portavoces de los grupos soliciten aclaraciones sobre la información facilitada; concediéndosele a cada uno un tiempo máximo de cinco minutos. Posteriormente, el informe anual pasa al Pleno de la Cámara ante la cual el *Valedor* expondrá oralmente un resumen del mismo. En ausencia del comisionado cada grupo podrá intervenir por un tiempo máximo de quince minutos al efecto de fijar sus posiciones, sin que puedan presentar propuestas de resolución con motivo de la presentación del informe, sin perjuicio de las iniciativas reglamentarias ordinarias.

9.2. Informes extraordinarios

El *Valedor do Pobo* podrá presentar también ante el Parlamento informes extraordinarios cuando la importancia o urgencia de los hechos así lo aconsejen. En tal caso, si la Cámara no se hallase reunida o estuviese disuelta, dirigirá dicho informe a la Diputación Permanente de la misma (art. 36.2 LVP). Estos informes extraordinarios o eventuales se suelen utilizar para denunciar ante el Parlamento algún asunto de mayor gravedad que requiera su atención o su intervención directa, a fin de facilitar o dar mayor eficacia a la actividad del *Valedor*.

El comisionado gallego no ha elaborado ningún informe extraordinario por motivos de urgencia o gravedad de los hechos, si bien ha presentado a la Cámara informes sobre temas

monográficos, resultado de ciertos expedientes de oficio, que han sido denominados “extraordinarios”. Hasta ahora han sido seis los informes presentados: “Situación de los ancianos en Galicia” (1994), “Contaminación acústica en Galicia” (1996), “Discriminación, marginación, exclusión social en Galicia” (1998), “Informe sobre la población gitana” (2006), “Seguridad vial en Galicia” (2007) y “Menores vulnerables de protección y responsabilidad penal” (2008).

A través de estos estudios se pretende llamar la atención de los poderes públicos sobre aquellos problemas sociales que por su complejidad y problemática necesitan soluciones específicas⁷².

Los informes anuales y, en su caso, los extraordinarios serán publicados (art. 36.3 LVP).

10. RELACIONES CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO Y OTROS COMISIONADOS AUTONÓMICOS

La existencia del *Valedor do Pobo*, como sucede con los comisionados de otras comunidades autónomas, obliga a plantearse la cuestión de sus relaciones con el Defensor del Pueblo, atendida la extensión de la competencia de éste a todo el territorio nacional y la concurrencia de alguna de sus funciones, concretamente la que se refiere a la protección y defensa de los derechos de los ciudadanos. Las relaciones entre el *Valedor* y el Defensor estatal, en buena medida analizadas en apartados anteriores, es, como sabemos, uno de los temas más delicados y complejos que existen. El propio planteamiento constitucional y estatutario ha contribuido a ello.

La Constitución atribuye al Defensor del Pueblo una competencia genérica, que no excluye la del *Valedor*, pero que la hace concurrente dentro del marco autonómico. Ello supone un peligro de duplicidades o contradicciones entre ambas instituciones. El Defensor del Pueblo no sólo puede supervisar la actividad de la Administración autonómica, sino que “debe realizar tal supervisión, sin posibilidad de hacer dejación alguna o, incluso, delegación de tal potestad a favor de los comisionados autonómicos, cuando ello le venga demandado a través de la correspondiente queja de un particular”⁷³.

En un Estado autonómico como el nuestro las relaciones entre el Defensor del Pueblo y los comisionados autonómicos no pueden articularse en base al principio de jerarquía que inspira las relaciones entre órganos subordinados. Estas relaciones hubiesen podido basarse en el principio de competencia, es decir que el Defensor del Pueblo controlase las actuaciones de la Administración del Estado y los comisionados autonómicos hiciesen lo mismo con la Administración propia de su respectiva comunidad. No obstante, la falta de una previsión explícita de los *ombudsmen* autonómicos en el artículo 45 del texto constitucional ha obligado a reconducir a los principios de coordinación y colaboración las relaciones entre éstos y el Defensor del Pueblo. Así lo corroboran las leyes autonómicas, el artículo 12.2 de la LODP, la Ley 36/1985, por la que se regulan las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las diversas comunidades autónomas y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Sentencias 18/1992, 32/1983 y 103/1988).

El Defensor del Pueblo, como señala Carro Fernández-Valmayor, no tiene un poder de coordinación general sobre los comisionados autonómicos, pero ello no hace menos necesaria la existencia de un marco general de relaciones, establecido con carácter previo, que evite innecesarias duplicidades instrumentando los cauces necesarios de información recíproca⁷⁴. De ahí la posibilidad de que, cuando existan competencias concurrentes del Defensor del Pueblo y las figuras autonómicas afines, actúen en régimen de coordinación de oficio o a instancia de parte. Esta situación podrá darse en la supervisión de la Administración de la

Comunidad Autónoma de que se trate y de las entidades locales cuando ejercen competencias delegadas de aquélla.

El Estatuto de Autonomía de Galicia, sumamente respetuoso con las previsiones constitucionales, dispuso que el órgano similar al Defensor del Pueblo que pudiera crearse en la comunidad ejerciera sus funciones “en coordinación” con aquél (art. 14). Y, en la misma dirección, la Ley del *Valedor* vino posteriormente a establecer que éste ejercerá sus competencias “sin perjuicio de las que puedan corresponder al Defensor del Pueblo en virtud del artículo 12 de la Ley orgánica 3/1981, de 6 de abril y del artículo 2 de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre (art. 38.1⁷⁵). Sobre la base de lo previsto en las citadas leyes, el *Valedor do Pobo* podrá concertar con el Defensor del Pueblo acuerdos de coordinación y colaboración entre ambas instituciones (art. 38.2 LVP). En todo caso, el Defensor estatal no podrá delegar la competencia atribuida por el artículo 54 del texto constitucional para la defensa de los derechos comprendidos en su título I (art. 24 ROFDP), por lo que “la colaboración convenida deberá venir delimitada a aspectos o actuaciones concretas del ejercicio de esta competencia”⁷⁶.

Los citados acuerdos deberán ser ratificados por la Comisión de Peticiones de la Cámara y publicados posteriormente en el Boletín *Oficial del Parlamento de Galicia* y el *Diario Oficial de Galicia* (art. 24.2 LVP).

Además de la celebración de acuerdos, los principios de coordinación y colaboración han tenido otras manifestaciones prácticas: a) La celebración de encuentros y jornadas periódicas en las que se tratan cuestiones comunes y en las que se adoptan acuerdos sobre algún punto de interés; b) La realización de reuniones singulares entre todos los comisionados autonómicos y el Defensor del Pueblo, así como entre éste y alguno de forma individual cuando surja alguna cuestión que lo requiera; c) El intercambio de información entre la institución estatal y el comisionado autonómico. Asimismo, el *Valedor* puede requerir al Defensor del Pueblo para que éste realice recomendaciones a los órganos del Estado cuando las deficiencias en el funcionamiento de la Administración tutelada por el *Valedor* se deriven de causas ajenas a la Comunidad Autónoma [art. 38. b) LVP].

Por otra parte, el *Valedor* también puede instar la colaboración de los comisionados parlamentarios de otras comunidades autónomas⁷⁷. De un lado, puede solicitar la colaboración de otras instituciones análogas para el ejercicio de sus funciones y de otro puede coordinar con ellas actuaciones conjuntas que excedan del ámbito territorial de Galicia (art. 40 LVP⁷⁸).

Hasta el momento, aun sin haberse formalizado convenios de coordinación y colaboración, viene existiendo una relación fluida y de estrecha cooperación entre el *Valedor do Pobo*, el Defensor estatal y otros comisionados autonómicos. A ello contribuyen las reuniones que se celebran periódicamente para constatar experiencias y fijar criterios comunes de actuación. Tanto las relaciones con el Defensor del Pueblo como con sus homónimos autonómicos suelen sustanciarse en un clima de informalidad y buena voluntad. Como es lógico, el talante personal de los titulares de estas instituciones tendrá mucho que ver en ello.

A través de los mecanismos de colaboración y coordinación que hemos descrito se han superado en la práctica aquellos conflictos que han venido surgiendo y, a pesar de las dificultades que conlleva la existencia de competencias concurrentes de supervisión, ello no ha repercutido en la adecuada atención de las quejas planteadas por los ciudadanos. Lo que no significa que no haya que avanzar más en el camino iniciado a fin de corregir ciertas disfunciones.

Notas

- 1 La primera de estas enmiendas fue presentada en el Congreso de los Diputados por el representante del Grupo Mixto, Letamendía, y suponía la adición del siguiente párrafo: “En todas las naciones y regiones del Estado que accedan a un organismo jurídico específico existirá asimismo la figura del Defensor del Pueblo” (*Constitución española: Trabajos parlamentarios, I* (1990), Madrid, pág. 167). En la Cámara Alta el Senador Bandrés pedía que se añadiese al artículo un último párrafo que venía a decir: “En las comunidades autónomas existirá asimismo la figura del Defensor del Pueblo” (*Constitución española: Trabajos parlamentarios, III*, op. cit., pág. 2794).
- 2 En este sentido vid. la enmienda presentada por Grupo Senadores Vascos (*Constitución española: Trabajos parlamentarios, III*, op. cit., pág. 2950). Por otra parte, el entonces Senador por designación real Ollero Gómez proponía que se añadiese el párrafo siguiente: “El Defensor del Pueblo será nombrado por las Cortes sobre propuesta separada de cada una de las Cámaras, y actuará como delegación conjunta de las Cortes y de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas” (Diario de Sesiones del Senado, núm. 47, de 31 de agosto de 1978, pág. 2130).
- 3 En adelante LODP.
- 4 Vid. DÍEZ BUESO, L. (1999): *Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las 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, pág. 198.
- 6 Como decía González Mariñas en el Pleno de la Cámara que aprobó la Ley del Valedor, “esta figura no es un lujo normativo innecesario en nuestra Comunidad Autónoma”. *Ley do Valedor do Pobo. Parlamento de Galicia (1988)*, A Coruña, pág. 286.
- 7 En adelante LVP.
- 8 Sobre este tipo de normas de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía de Galicia vid. PORTERO MOLINA, J. A. y BLANCO VALDÉS, R. L. (1994): *Legislación básica de la Comunidad Autónoma de Galicia/Lexislación básica da Comunidade Autónoma de Galicia.*, Madrid: Tecnos, 2ª ed., pág. 10; SARMIENTO MÉNDEZ, X. A. (2001): *Dereito parlamentario de Galicia*, Vigo: Edicións Xerais de Galicia, págs. 167 a 169.
- 9 BLANCO VALDÉS, R. L. (1995): “La iniciativa de las Comunidades Autónomas: Galicia”, en la obra *Informe Comunidades Autónomas 1994*, Barcelona, vol I, pág. 31.
- 10 El 30 de mayo de 1990 D. José Cora Rodríguez, recién jubilado como presidente del Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, fue designado por el Parlamento como primer Valedor do Pobo, tomando posesión el 8 de junio. El Sr. Cora Rodríguez fue elegido con el apoyo del Grupo Popular y del Socialista por 63 votos a favor, 3 en blanco y 9 abstenciones.
- 11 Según el artículo 48 del Reglamento del Parlamento de Galicia la Comisión de Peticiones “estará formada por la Mesa del Parlamento más un diputado de cada grupo parlamentario y adoptará las decisiones por el sistema de voto ponderado”.
- 12 Vid. *Informe Valedor do Pobo 1991*, pág. 35.
- 13 EMBID IRULO, A. (1991): *El control de la Administración Pública por los comisionados parlamentarios autonómicos*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 2ª ed, rev., pág. 65.
- 14 Es la postura, entre otros, 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, pág. 85 y DÍEZ BUESO, L. (1999): *Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 234.
- 15 Redactado conforme a la Ley 3/1994, de 18 de julio.
- 16 BAR CENDÓN, A. (1990): “El Justicia de Aragón en el Estatuto de Autonomía de 1982”, en la obra *Derecho Público aragonés: estudio sobre el Derecho de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Zaragoza, págs. 188-189.
- 17 Cfr. LÓPEZ BASAGUREN, A. y MAESTRO BUELGA, G. (1993): *El Ararteko*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, pág 256.
- 18 RUIZ RICO, J. J. (1990): “El Defensor del Pueblo Andaluz”, en la obra *El Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Barcelona, vol. IV, pág. 202.
- 19 Así lo entienden, entre otros, ARTEAGA IZAGUIRRE, J. M. (1994): *El Ararteko: Ombudsman del País Vasco en la teoría y en la práctica*, Bilbao: Universidad de Deusto, pág. 65; DÍEZ BUESO, L. (1999): *Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas*, op. cit., pág 78.
- 20 Un estudio pormenorizado de los aspectos parlamentarios de la designación del Valedor do Pobo puede 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, págs. 230 y ss.
- 21 El plazo de cinco años se contará desde el día que fue elegido y no desde el nombramiento o toma de posesión.
- 22 Esta circunstancia o causa de cese podría considerarse como una moción de censura o pérdida de confianza. Así lo entienden, entre otros, ARTEAGA IZAGUIRRE, J. J. (1994): *El Ararteko: Ombudsman del País Vasco en la teoría y en la práctica*, op. cit., pág. 67 y CANO BUESO, J. (1986): *El Defensor del Pueblo Andaluz. Génesis y contenido de la institución*, Sevilla: Defensor de Pueblo, págs. 59-60.
- 23 Son partidarios de esta dilatación temporal, entre otros muchos, ZAGREBELSKY, G. (1974): “Problemi costituzionali sulla nomina di un Commissario parlamentare in Italia”, en la obra *L'Ombudsman (Il Difensore Cívico)*, Torino, pág. 70; DÍEZ BUESO, L. (1999): *Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 84.
- 24 Desde la entrada en vigor de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común ya no se puede exigir directamente responsabilidad patrimonial a las autoridades y al personal de las administraciones públicas. En todo caso habrá que dirigirse contra la Administración, que repetirá contra la autoridad o funcionario

- responsable siempre que el daño o perjuicio se haya producido por dolo o negligencia grave. Por tanto, esta competencia habrá que entenderla referida al ejercicio de esta acción de responsabilidad.
- 25 Ley 1/2002, de 26 de marzo (Diario Oficial de Galicia núm.65, de 4 de abril de 2002).
- 26 El *Vicevaledor* primero es además Defensor del Menor de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con el artículo 9.º de la Ley 3/1997, de 9 de junio, de la familia, la infancia y la adolescencia.
- 27 En efecto, la exposición de motivos de la Ley 1/2002, de 26 de marzo, alude únicamente a que la reforma ha venido motivada por “la magnitud alcanzada por la Administración autonómica gallega desde la fecha de puesta en funcionamiento de esta institución, como consecuencia del traspaso de competencias trasferidas desde la Administración General del Estado”.
- No acertamos a comprender este motivo por cuanto el propio Defensor de Pueblo estatal y otras figuras autonómicas con mucha más carga de trabajo cuentan con menor número de adjuntos.
- 28 Reglamento, de 26 de mayo de 1997, de organización y funcionamiento del *Valedor do Pobo*. En adelante ROFVP.
- 29 Aunque la normativa específica de desarrollo del *Valedor do Pobo* nada dice, utilizamos la denominación “Oficina del *Valedor do Pobo*” para designar la estructura administrativa de la institución.
- 30 Resolución de 1 de marzo de 1996 del Parlamento de Galicia (*Diario Oficial de Galicia* núm. 2781, de 25 de marzo).
- 31 Redactado conforme a la Ley 2/1994, de 18 de julio.
- 32 Redactado conforme a la Ley 26/1994, de 18 de julio.
- 33 GONZÁLEZ-ARES, J. A. (2005): *El Valedor do Pobo. Del Ombudsman sueco al Comisionado parlamentario gallego*, op. cit, pág. 231.
- 34 Con anterioridad a la reforma de 1994, el artículo 1.º de la Ley de *Valedor* se refería a “los derechos comprendidos en el título I de la Constitución”.
- 35 Ahora bien, los derechos reconocidos en el Estatuto de Autonomía coinciden bien con los derechos y libertades fundamentales establecidas en la Constitución, como expresamente señala el artículo 4.º del Estatuto.
- 36 *Informe Valedor do Pobo 1991*, pág. 7.
- 37 *Informe Valedor do Pobo 1993*, pág. 11.
- 38 *Informa Valedor do Pobo 1991*, pág. 237.
- 39 En este sentido, Ruiz Rico, en referencia al Defensor del Pueblo Andaluz, ha insistido en que la principal misión de este comisionado es la defensa de todos los derechos del título I y que su actividad supervisora de la Administración tiene sólo un “carácter instrumental” de la función principal subrayada, pese a que la doctrina en ocasiones suele entender lo contrario. Cfr. RUIZ RICO, J. J. (1990): “El Defensor del Pueblo Andaluz”, op.cit., págs. 195 a 197.
- 40 Para Díez Bueso, la configuración normativa de los comisionados autonómicos “no les desvincula del control de la Administración, sino que incluye la función de defensa como reorientadora de la función originaria atribuida al *Ombudsman*, ampliando en ciertos casos su ámbito de actuación más allá del control”. DÍEZ BUESO, L. (1999): *Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 165.
- 41 *Informe Defensor del Pueblo 1993*, pág. 226.
- 42 Vid. ROBERTSON, J. (1995): “National Government and the Ombudsman”, en *The Ombudsman concept*, Edmonton, págs. 105-107.
- 43 OWEN, S.: “The Ombudsman institution, a concept for democracy worldwide”, en *International Symposium. The experience of the Ombudsman today. Proceedings*, Méjico, 1992, pág. 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, pág. 132.
- 45 Al contrario que otros comisionados autonómicos, que otorgan a la mediación un alto grado de eficacia, el *Valedor* considera excepcional este tipo de intervención. Tanto el *Síndic de Greuges* catalán, que califica a la función mediadora como “casi un instituto propio de la institución” (*Informe Síndic de Greuges 1990*, pág. 16), como el Defensor del Pueblo Andaluz, a partir de la llegada del Sr. Chamizo, el Justicia de Aragón, desde 1993, y el *Ararteko* vasco han realizado numerosas reuniones mediadoras.
- 46 “Art. 29.1.- El *Valedor do Pobo* podrá sugerir a la Administración Pública la modificación de los criterios utilizados en la producción de sus actos y resoluciones”.
- 47 “Art. 30.- Si el *Valedor do Pobo* de Galicia, como consecuencia de sus investigaciones, llegase al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de una norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, podrá sugerir al Parlamento de Galicia o a la Administración la modificación de la misma”.
- 48 DÍEZ BUESO, L. (1999): *Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 175.
- 49 En este sentido el Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego (BNG) instó repetidamente al *Valedor* a que recomendara la reforma de normas cuya aplicación provoca consecuencias injustas. Vid, por ejemplo, *Diario de Sesiones Plenarias del Parlamento de Galicia*, núm.117, de 26 de mayo de 1992, pág. 1538, y número 62, de 6 de junio de 1995, pág. 4273.
- Recientemente, el *Valedor* solicitó la reforma de la Ley 9/1991, de medidas básicas para la reintegración social (Vid. *Informe extraordinario del Valedor do Pobo 1998*, pág. 42) y recomendó la aprobación de la ley 7/1997, de 11 de agosto, de protección contra la contaminación acústica (*Diario Oficial de Galicia*, núm.159, de 20 de agosto de 1997).
- 50 El Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego instó, a su vez, al *Valedor* a que recomendara la modificación de ciertos criterios de la actuación administrativa en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 29.1 de su ley reguladora. Vid. *Diario de Sesiones Plenarias del Parlamento de Galicia*, núm.117, de 26 de mayo de 1992, pág. 1538.

- 51 La ley del *Valedor*, tras la reforma llevada a cabo en 1994, atribuye al titular de la institución la competencia para fiscalizar la actividad de la Administración local, incluidos sus organismos autónomos, empresas y entes públicos o participados que de ella dependan, en aquellas materias que son de competencia de la Comunidad Autónoma [arts. 1 y 13.1 c]. Y ello sin perjuicio de lo establecido en cuanto a las facultades del Defensor del Pueblo por la Constitución y su ley orgánica.
- 52 Esta duplicidad de supervisión supone, a juicio de López Basaguren y Maestro Buelga, la falta de la plena asunción por la Ley orgánica del Defensor del Pueblo de las consecuencias de la existencia de los comisionados parlamentarios autonómicos. Cfr. LÓPEZ BASAGUREN, A. y MAESTRO BUELGA, G. (1993): *El Ararteko*, op. cit., pág. 161.
- 53 PÉREZ CALVO, A. (2000): "Defensor del Pueblo y Comisionado Parlamentario Vasco", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm.56, pág. 39.
- 54 EMBID IRUJO, A. (1991): *El control de la Administración Pública por los Comisionados parlamentarios autonómicos*, op. cit. págs. 84-85.
- 55 DÍEZ BUESO, L. (1999): *Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 129.
- 56 A partir del año 1993 el *Valedor* ha potenciado los expedientes de oficio, que inicia cuando "intuye o tiene sospechas fundadas de que los derechos constitucionales de alguien (persona o colectivo social) están siendo conculcados" (*Informe Valedor do Pobo 1999*, pág. 18). En este sentido, la actuación del *Valedor* ha procurado atender a los colectivos que normalmente no acuden a la institución (tercera edad, internos en centros penitenciarios, emigrantes, retornados, etc.).
- 57 Las leyes que regulan el régimen del Defensor del Pueblo (art. 10.1 LODP) y de los 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., pág. 67.
- 59 LÓPEZ BASAGUREN, A. y MAESTRO BUELGA, G. (1993): *El Ararteko*, op. cit. pág. 181.
- 60 La conexión a Internet del *Valedor do Pobo* ha posibilitado una nueva vía de comunicación a la institución por parte del ciudadano, posibilitando a través del correo electrónico que éste pueda remitir sus quejas al comisionado. A falta de firma electrónica, el *Valedor* requiere un escrito de ratificación o una copia firmada manuscrita remitida por correo ordinario o 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*, pág. 382.
- 62 DÍEZ BUESO, L. (1999): *Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 175.
- 63 Creemos que se trataría del presidente de la *Xunta* de Galicia.
- 64 Se inspira en el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, aprobado por el Parlamento Europeo en el año 2001, a iniciativa del Defensor del Pueblo Europeo.
- 65 MURILLO GARCÍA-ATANCE, I. (2002): "El Justicia de Aragón: algunas cuestiones pendientes", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm.20, pág. 143.
- 66 Cfr. CANO BUESO, J. (1986): *El Defensor del Pueblo Andaluz. Génesis y contenido de la institución*, op. cit., pág. 596.
- 67 Un análisis detallado de este principio puede verse en DE VEGA GARCÍA, P. (1985): "El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional", en *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), núm.43, págs. 45 y ss.
- 68 DE ANDRÉS ALONSO, F. L. (2001): "Los informes del Defensor del Pueblo", en *Informe Valedor do Pobo 2001*, pág. 666.
- 69 Esta desafortunada expresión parece referirse al "número y tipo" de quejas presentadas, tal como se recoge en el artículo 33.1 de la LODP.
- 70 A estos efectos, interesado debe considerarse no sólo la persona que acuda al *Valedor do Pobo* sino también cualquier tercero que parezca mencionado en las diferentes fases de investigación.
- 71 *Boletín Oficial del Parlamento de Galicia* núm.51, de 1 de junio de 1991.
- 72 ANGUITA SUSI, A. (2002): "La descentralización del Estado social y la consolidación de los Comisionados parlamentarios autonómicos", en *Parlamento y Constitución*, núm. 6, pág. 250.
- 73 BAR CENDÓN, A. (1990): "El Justicia de Aragón en el Estatuto de Autonomía de 1982", op. cit., pág. 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, pág. 539.
- 75 Redactado conforme a la Ley 3/1994, de 18 de julio.
- 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, pág. 219.
- 77 Como sostiene Morillo-Velarde, en este caso "las cosas son naturalmente más simples, pues los ámbitos competenciales, al menos en principio, están mejor deslindados". MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I. (1994): "El Defensor del Pueblo Andaluz", en *Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público*, núm.19, pág. 86.
- 78 Artículo adicionado por la Ley 3/1994, de 18 de julio.

Bases para la utilización de instrumentos de mercado en política medioambiental



& *Resumen/Abstract: Este trabajo busca revisar las bases para la utilización de instrumentos de mercado en políticas públicas, concretamente en política ambiental. Abordamos los orígenes y la evolución de la economía ambiental, haciendo énfasis en el concepto de externalidades ambientales, básico en el desarrollo de los instrumentos económicos en materia ambiental. Tratamos, también, las técnicas y opciones utilizadas para la internalización de las externalidades ambientales y nos centramos en el estudio de dos de los instrumentos de mercado más pujantes en la actualidad, a saber: el pago por servicios ambientales y el mecanismo de desarrollo limpio, tomando como ejemplo la puesta en marcha de éstos en México.&*

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

1. ORÍGENES DE LA ECONOMÍA AMBIENTAL

La economía ambiental, como subdisciplina de la economía que se interesa por las cuestiones ambientales, es relativamente joven y normalmente se habla de su surgimiento en los años ochenta.

Se nutre de dos disciplinas: la economía y la ecología, tradicionalmente separadas y, aparentemente, con pocos puntos en común.

Sin embargo, hace siglos que los economistas se refieren a los elementos o recursos ambientales como elementos centrales de la producción y, por ende, de la economía.

Los economistas clásicos del s. XVIII, especialmente Adam Smith, Thomas Malthus y David Ricardo ya se interesaban por los límites del crecimiento, entre los cuales destacaban los límites de los recursos naturales.

Adam Smith, el más optimista de los tres en relación a la expansión económica¹, no llegó a considerar la relación recursos vs. población, aspecto central en las teorías de Malthus y David Ricardo, pero sí señaló, en relación a los recursos naturales, que: "El trabajo de la naturaleza se paga, no porque produzca mucho, sino porque produce poco; en la misma medida en que se hace más mezquina de sus dones exige un mayor precio por su trabajo"².

Malthus, por su parte, señalaba que "mientras la población se desarrollaba en progresión geométrica (crecimiento exponencial), la producción de alimentos tendía a hacerlo en progresión aritmética (crecimiento lineal), por lo cual no podría por menos que suceder que, en un momento dado, los recursos alimenticios resultasen insuficientes y los salarios llegasen a situarse incluso por debajo del nivel de subsistencia. La única manera de evitar esta situación sería el control de la expansión demográfica a través de la reducción de la natalidad"³.

Para la mayoría de los autores, la *Ley de la población* de Malthus ha sido la base del desarrollo del ambientalismo moderno, lo cual cobra aún más sentido si tomamos en cuenta que la teoría de la evolución de Charles Darwin⁴ se deja influenciar, también, por ésta.

Ginzbug, en este sentido, señala que la Ley de Malthus "desempeña un papel en la ecología similar al de la Primera Ley de Newton en la Física"⁵.

Hoy por hoy existen múltiples detractores de los postulados de Malthus. Entre ellos destaca la postura de la Iglesia Católica, que subraya, entre otros aspectos, que el crecimiento de la población es siempre un bien y que las tesis de este autor son catastrofistas y han generado intolerancia y racismo.

Como pone de relieve Gaspari:

"L'ideologia di intolleranza e di razzismo dominante negli ultimi duecento anni di storia è il malthusianismo, ripreso oggi dalle teorie neomalthusiane. Sostenere infatti che la crescita demografica 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".

Es necesario considerar que el ser humano ha sido y sigue siendo capaz de generar tecnologías para hacer más eficiente la producción de alimentos, por lo que la teoría de Malthus se formula sin tomar en cuenta la propia capacidad de adaptación del ser humano⁷.

David Ricardo, por su parte, elaboró la teoría de la renta, en la cual uno de los aspectos centrales se situaba en la distribución y titularidad de la tierra. Según este autor, "los titulares de las tierras más fértiles y mejor ubicadas que producen con costes inferiores a los que son propios de las tierras marginales recibirán un excedente que constituye la renta diferencial"⁸. Este autor también sostenía, al igual que Malthus, que era necesario controlar la pobla-

ción ya que “con una población que presiona sobre los medios de subsistencia, la única solución hay que verla en reducir la población, o en una rápida acumulación de capital”⁹.

Más adelante, ya en el siglo XIX, John Stuart Mill, en su libro *Principles of Political Economy*¹⁰, afirma que el crecimiento de la riqueza no podía carecer de límites; sin embargo, reconoce “que no le encanta la idea de que el estado normal de los seres humanos sea el de luchar permanentemente para hacerse un hueco”¹¹.

A lo largo del s. XIX, el marxismo, la economía neoclásica y el humanismo “introdujeron cambios fundamentales en estas líneas de pensamiento clásico tradicional”. Karl Marx, por su parte, consideraba que el crecimiento económico era inherente a la historia de la humanidad y que “el propio progreso debía definirse en términos de avance material y tecnológico logrado por la explotación de la naturaleza”¹² y que “la naturaleza estaba ahí para ser humanizada por medio de la ciencia para que su valor inherente pudiera ser convertido en valor de uso”¹³.

En lo que se refiere a la ecología, la segunda de las disciplinas que da origen a la economía ambiental, se ha construido sobre la base de las teorías de Charles Darwin y, especialmente, sobre su obra *Sobre el origen de las especies por la selección natural*, fuertemente criticada hasta nuestros días por la corriente creacionista.

En este sentido, Gaspari señala:

“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 teoría 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 immagine e somiglianza di Dio”¹⁴.

La primera definición de ecología, según Constanza, se da en 1870 por Ernst Haeckel, según el cual:

“Por ecología entendemos el cuerpo de conocimiento acerca de la economía de la naturaleza –la total investigación de las relaciones de los animales tanto en su ambiente orgánico como inorgánico incluyendo sobre todo, las relaciones favorables u hostiles con otros animales y plantas con quienes se tiene un contacto directo o indirecto– en una palabra, la ecología es el estudio de todas aquellas interrelaciones complejas definidas por Darwin como las condiciones de la lucha por la existencia”¹⁵.

De esta definición se suele subrayar la relación conceptual entre economía y ecología. Así, la ecología sería, en palabras del mismo autor, “la economía de la naturaleza”, mientras que la economía sería “la ecología de los humanos”¹⁶.

De la obra de Marshall y Pigou¹⁷ destaca el concepto de externalidad económica, el cual se abordará con detalle más adelante¹⁸.

Por otra parte, el artículo de Hardin, “The Tragedy of Commons”, publicado en 1968¹⁹, es otra de las referencias fundamentales en economía ambiental, ya que habla de los problemas que enfrentan los bienes públicos en una economía de mercado.

En la década de los 70 se empieza a distinguir entre dos conceptos, hasta ese momento considerados como sinónimos, a saber: crecimiento y desarrollo, y a partir de entonces se entiende que crecer significa “el incremento natural en tamaño por la adición de material mediante asimilación o incremento”, mientras que desarrollarse es “expandir o realizar las potencialidades de algo; llevando gradualmente a un estado más completo, amplio o mejor”²⁰. Así, la prosperidad y el bienestar no consisten solamente en los resultados económicos medidos con los indicadores convencionales, sino también en factores tales como el aire que respiramos y la salubridad del medio ambiente que nos rodea²¹.

La economía ambiental o economía ecológica²² surge, como hemos mencionado, en el siglo XX, en la década de los 80, aunque algunos de sus conceptos fundamentales, como el de las externalidades o los problemas a los que se enfrentan los bienes públicos²³, se construyen con anterioridad.

1.1. Las externalidades ambientales

El concepto de externalidad tiene una larga tradición en economía. El primero en formularlo fue Marshall²⁴, quien puso de relieve la idea de las externalidades positivas que conllevaba el desarrollo industrial. Más adelante Pigou²⁵ señalaba que también se pueden producir externalidades negativas. La contaminación, desde la óptica económica, es una externalidad negativa que generan determinados procesos de producción y/o de consumo.

Ocurre una externalidad²⁶ cuando la producción o el consumo por parte de una empresa o consumidor afecta directamente el bienestar de otra empresa u otro consumidor, donde “directamente” significa que el efecto no está mediado por ningún mercado, de modo que no tiene un precio marcado²⁷.

Habitualmente estas externalidades son de carácter negativo²⁸ y tan sólo en contadas ocasiones se producen las de carácter positivo. Como ejemplo de externalidad nos señala Hernández Berasaluce:

“La acción de contaminar un río es una externalidad negativa que produce el contaminador sobre los usuarios o vecinos del río. Se les produce un perjuicio por la acción de otro agente. El caso contrario, de externalidad positiva, se produciría cuando en la implantación de una actividad de ecoturismo se regenera un espacio natural²⁹”.

La diferencia que existe entre una situación con contaminación y otra sin contaminación es el valor de la externalidad, que en la mayoría de las ocasiones no la cubre totalmente el agente contaminador sino la sociedad en su conjunto.

Las externalidades también son denominadas deseconomías externas, beneficios externos negativos, costes sociales externos³⁰ o pasivos.

Se puede sostener que cuando se generan externalidades los precios de mercado son menores de lo que deberían ser³¹ porque no se incluyen en los precios de los recursos los costes sociales de la contaminación.

Como señalan algunos autores:

“Los efectos externos en la producción crean problemas al sistema de precios en lo que respecta al control de nuestro *stock* de recursos naturales, debido a que el régimen de propiedad común de ciertos recursos ofrece incentivos para la explotación desmedida. En principio, estos problemas podrían resolverse permitiendo que el mercado determinase la tasa de utilización, una vez designados los stocks individuales con propiedad sobre ellos³²”.

La externalidad implica, por lo tanto, un coste, siempre que el agente económico que la sufre no sea compensado por el agente que la genera. Cuando se produce la compensación, la externalidad desaparece o, dicho en términos económicos, se internaliza la misma.

La internalización, entonces, implica que lo que en un principio era considerado un coste externo de una actividad se transforme en un coste interno más del proyecto o actividad³³.

En nuestras economías, las decisiones económicas se toman en gran medida en función de unas señales que son los precios³⁴. Como los consumidores ajustan sus decisiones de compra a las variaciones de precios y las empresas determinan los distintos aspectos de producción también en función de los precios, es esencial que los mismos reflejen de una forma correcta los costes y beneficios para los individuos y para la sociedad³⁵, es decir, que internalicen las externalidades ambientales.

Además, es necesario considerar que muchos de los elementos ambientales son bienes públicos y estos tienen la propiedad de ser no exclusivos y no rivales en su consumo. La no exclusividad del bien público sugiere que el bien puede ser consumido por cualquier persona, sin excluir a nadie de su consumo; mientras que la no rivalidad implica que el consumo de ese bien por una persona no reduce el consumo del mismo a las demás personas. Los bienes públicos pueden ser ofrecidos por la naturaleza, el Gobierno...

Ejemplos clásicos de bienes públicos son la defensa nacional, el aire, el agua³⁶, la educación, etc³⁷.

Una diferencia fundamental entre los bienes privados y los públicos es la existencia de un sistema de mercado para los bienes privados en el cual existen precios para comprarlos y venderlos. En el caso de los bienes públicos, la no exclusividad crea un problema para un mercado que funcione con base en el precio, ya que una vez que el bien público es producido, un gran número de personas se beneficiarán, paguen o no por él.

Muchos bienes ambientales, como hemos señalado, tienen esta propiedad³⁸ y siempre que el uso por una persona no cuesta nada a otros, el coste de oportunidad marginal es cero y, por lo tanto, el precio debiera ser cero. Estos bienes entonces jamás serán provistos por el mercado por sí solo.

Y sin embargo, tales bienes son claramente benéficos y, en el caso del medio ambiente, necesarios para la sociedad.

Como señala Lozano Cutanda:

"El bien de dominio público es así ante todo *res extra commercium*, y su afectación, que tiene esa finalidad esencial, puede perseguir distintos fines: típicamente, asegurar el uso público y su distribución pública mediante concesión de los aprovechamientos privados, permitir la prestación de un servicio público, fomentar la riqueza nacional [...], garantizar la gestión y utilización controlada o equilibrada de un recurso esencial u otras similares³⁹".

Los mercados necesitan la ayuda de los gobiernos para la provisión eficiente de los bienes públicos. Así, es necesario considerar que una gestión sostenible y económicamente eficiente de los recursos ambientales necesita la internalización plena de los costes de prevención y control de la contaminación⁴⁰.

Cuando una industria, por ejemplo, emite gases de efecto invernadero, el producto de ese proceso tiene un precio menor al que le correspondería; se podría decir que ese producto tiene un subsidio de la sociedad en su conjunto, ya que ésta asumiría esa externalidad ambiental. El precio que obtiene ese producto en el mercado no sería, por otra parte, un pre-

cio real porque no incluye el coste social de la contaminación (lo que en ocasiones se denomina “pasivo ambiental”). Este razonamiento es, precisamente, la base del mecanismo de pago por servicios ambientales, instrumento económico que opera ya desde hace algunos años en diversos países, por ejemplo en México, sin haberse consolidado plenamente por las dificultades que acarrea su puesta en marcha.

En cuestión de cambio climático, es necesario, además, tomar en cuenta que existen costes económicos que pueden ir agravándose a medida que la situación se vuelva más crítica, especialmente los derivados de:

- Incremento de la temperatura.
- Elevación del nivel del mar.
- Intensificación de ciclones y huracanes.
- Disminución de las precipitaciones.
- Pérdida de suelos y degradación de tierras.

Aunque es difícil estimar dichos costes, existen ya estudios que plantean hipótesis y escenarios económicos referentes al monto al que pueden ascender los mismos en el caso de que la situación no se revierta. Este es el caso del *Informe Stern*⁴¹, que llega a calcularlos en el futuro en un 20% del producto interno bruto (PIB) mundial.

De hecho, el *Informe Stern* insiste en que los costes de internalización de las emisiones son significativos pero razonables, mientras que las externalidades, además de peligrosas, superarían con mucho el valor de la internalización.

En el informe se añade que “El cambio climático es el «mayor fallo de mercado» del que el mundo jamás haya tenido noticia, un fallo que, además, actúa con otras imperfecciones del mercado”.

También se sugiere que toda política pública en materia de cambio climático contenga tres elementos, a saber⁴²:

- Asignación de precios al carbono (ya sea a través de instrumentos económicos: fiscales, financieros o de mercado, o a través de regulaciones directas);
- Instrumentos de apoyo a la innovación y despliegue de tecnologías bajas en carbono;
- La eliminación de barreras a la eficiencia energética.

Los fallos de mercado reflejan que no se están internalizando las externalidades ambientales y que los precios alcanzados por un bien en el mercado reflejan solamente las valoraciones o beneficios privados.

A pesar de esto, hay que reconocer que las empresas que actúan en su propio interés carecen de incentivos para tener en cuenta las externalidades negativas derivadas de la producción, tanto al decidir sobre una tecnología particular de producción, como al decidir sobre el nivel de producción. En otras palabras, los costes de producción que son percibidos por las empresas son menores que los costes soportados por la sociedad. Por ello, las empresas carecen de incentivos para reducir su nivel de contaminación o para tomar medidas individuales destinadas a proteger el medio ambiente⁴³.

De forma general, el coste de la contaminación se mide normalmente de tres formas:

- La pérdida de recursos a causa de la sobreexplotación innecesariamente antieconómica. La contaminación es, desde este punto de vista, un recurso fuera de lugar.
- El coste de la supresión y control.
- El elemento contaminante, que produce un coste en la salud humana, un menoscabo patrimonial, un lucro cesante...⁴⁴

2. LA INTERNALIZACIÓN DE LAS EXTERNALIDADES AMBIENTALES: TÉCNICAS Y OPCIONES

Como ya hemos mencionado, la diferencia que existe entre una situación con contaminación y otra sin contaminación es el valor de la externalidad, que en la mayoría de las ocasiones no la cubre totalmente el agente contaminador sino la sociedad en su conjunto.

La internalización, entonces, implica que lo que en un principio era considerado un coste externo de una actividad se transforme en un coste interno más del proyecto o actividad.

Para la internalización de las externalidades ambientales existen diversas alternativas, a saber:

- La utilización de ayudas públicas.
- La aplicación del principio “quien contamina paga”.

Además, en cualquiera de los casos, pueden utilizarse diferentes instrumentos, a saber:

- Instrumentos económicos (fiscales, financieros o de mercado) (regulación indirecta);
- Regulaciones que limiten las emisiones a un nivel determinado (regulación directa).

En la actualidad, la mayoría de las políticas ambientales incluyen ambos tipos de instrumentos o regulaciones (regulación directa y regulación indirecta), los cuales conviven a su vez con ayudas públicas para determinadas actividades o sectores, en el caso de la Unión Europea, controladas estas últimas con directrices y principios comunitarios tendentes a que afecten lo menos posible al objetivo del Mercado Común y a los principios de la libre competencia.

Además, la integración de la variable ambiental en las políticas económicas, como expresión concreta del principio de la integración de la variable ambiental en las políticas sectoriales, conlleva que los objetivos de la política ambiental y los de otras políticas, como la económica, se potencien recíprocamente.

Desde una óptica tradicional ambiental de la necesidad de internalización de las externalidades ambientales poco importa si dicha internalización se hace desde las ayudas públicas o desde la aplicación del principio “quien contamina paga”; sin embargo, desde una visión de economía ambiental, la decisión o decisiones de darle más peso a unas o al otro tiene consecuencias muy diferentes.

2.1. El principio “quien contamina paga”

En el año 1974, los Estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante OCDE) adoptaron una recomendación conocida como el principio de “quien contamina paga”⁴⁵.

Dicho principio, nacido en el ámbito de las ciencias económicas, busca traspasar el coste de las llamadas externalidades negativas⁴⁶, que en principio soporta la colectividad en su conjunto, a los agentes potencialmente contaminadores.

De este modo, nace con un contenido claramente económico y poco a poco se juridifica, apareciendo hoy en normas de derecho positivo.

Así, los costes que se pretenden internalizar, basándose en el principio analizado, son aquellos provenientes de la prevención de la contaminación, de manera que ella ya no ocurra, y comprenden, también, los provenientes del control de la actividad potencialmente contaminante; es decir, se deberán asumir por el contaminador los costes tanto en la etapa de prevención como en la de control.

Como fue originalmente concebido se trataba de un “principio fundamental para asignar los costes de las medidas de prevención y control de la contaminación introducidas por

las autoridades públicas de los países miembros⁴⁷. Se planteaba, entonces, como una forma de imputar al contaminador la carga de la lucha contra la contaminación, quien debía asumir el coste de las medidas necesarias para evitarla o reducirla hasta los estándares marcados por dichas autoridades.

Además, se pretendía que los bienes y servicios que causaban contaminación en la producción y/o consumo reflejasen en sus precios el coste de estas medidas ya que las valoraciones económicas pueden ayudar a los agentes económicos en la tarea de tener en cuenta los efectos sobre el medio ambiente cuando toman decisiones de inversión o consumo.

Cuando una empresa, por ejemplo, no aprovecha al máximo las materias que utiliza y produce contaminantes al aire, al agua y al suelo, el producto de ese proceso tiene un precio menor al que le correspondería, se podría decir que ese producto tiene una subvención de la sociedad, con lo que el precio que obtiene en el mercado no es el real; y, además, colocaría en una situación de desventaja a aquellos productos que hubiesen sido producidos sin contaminar⁴⁸.

2.2. Las ayudas públicas

El concepto de ayuda estatal es muy amplio, se refiere: “a la intervención de los poderes públicos en el capital de las empresas, de cualquier forma que sea⁴⁹. Es decir, se refiere a todas las ayudas financieras por medio de recursos públicos, incluyéndose las ayudas concedidas por entidades regionales y locales cualquiera que sea su estatuto y denominación⁵⁰.”

En la unión Europea se considera que las ayudas estatales concedidas a las empresas pueden resultar contrarias al artículo 92 del Tratado CEE, al falsear la competencia y afectar a los intercambios entre Estados miembros, especialmente en los sectores industriales y agrarios más contaminantes, comprometiendo también la consecución del mercado interior.

Por ello, el artículo 87.1 del tratado constitutivo de la Comunidad Europea afirma el “principio general” de su incompatibilidad con el Mercado Común⁵¹.

En ocasiones, sin embargo, las ayudas estatales pueden revelarse indispensables y, por ello, el mismo artículo 87, en su segundo párrafo, establece un catálogo de supuestos considerados como excepciones.

En 2008 se renuevan las nuevas directrices comunitarias sobre ayudas estatales a favor del medio ambiente⁵² en las que se cambia el planteamiento comunitario para su autorización. Se reconoce en éstas que, en condiciones determinadas, las ayudas públicas pueden corregir fallos de mercado, mejorando así el funcionamiento de los mercados e incrementando la competitividad, “además de que pueden contribuir a la promoción del desarrollo sustentable, independientemente de que corrijan o no dichos fallos”.

También se señala que en algunos casos, “en ausencia de intervención pública, las empresas pueden evitar tener que asumir todos los costes del daño ambiental derivado de sus actividades”. Las ayudas estatales a favor del medio ambiente se plantean, así, como forma de alcanzar niveles de protección ambiental más elevados de los que se conseguirían sin éstas. Es decir, se parte de la base de que las regulaciones ambientales no siempre evitan las externalidades (fallo reglamentario), por lo que las ayudas públicas podrían ser utilizadas para conseguir superar las exigencias dispuestas en las normas comunitarias.

De acuerdo con las directrices y el Plan de Acción de Ayudas Estatales⁵³, las ayudas públicas deberán ser evaluadas para saber si se pueden considerar o no compatibles con el mercado común. Dicha evaluación se denomina “prueba de sopesamiento” y consta de tres

fases, “las dos primeras se centran en los efectos positivos de las ayudas, mientras que la tercera aborda los efectos negativos y el balance de unos y otros”⁵⁴.

Hay autores⁵⁵ que han llegado a afirmar que “la realidad es que las ayudas estatales o comunitarias en materia ambiental se han incrementado desde la inclusión del principio “quien contamina paga” en el tratado”.

Las ayudas financieras hacen más pesado el gasto público⁵⁶, lo cual exige la existencia de otros impuestos para financiarlo. Una importante consideración que va contra la utilización de las ayudas financieras en la protección del entorno, es el riesgo de que se conviertan en una forma de protección de sectores determinados. Puede ser muy vaga la delimitación entre ayuda financiera justificada y no justificada. Este ha sido, precisamente, un argumento fuerte en la adopción del principio “quien contamina paga”.

Por supuesto, pueden existir circunstancias, como las que hemos señalado, en que estén justificadas las ayudas financieras⁵⁷, especialmente para cubrir los gastos de inversión en tecnologías limpias y de investigación y desarrollo de medidas de control de la contaminación, porque, sin ellas, quizá se arriesgarían otros objetivos ambientales prioritarios.

Pero, de forma general, las ayudas financieras presentan una serie de problemas:

- Constituyen un medio menos eficaz para la protección del medio ambiente que otros instrumentos basados en el principio “quien contamina paga”, como, por ejemplo, los impuestos.
- Falsean el funcionamiento normal de la libre y leal competencia.
- Las ayudas financieras pueden reducir el precio final de los productos, de tal forma que estos no reflejen de forma correcta los costes para la sociedad que su producción conlleva.
- Son contrarias al principio quien contamina paga⁵⁸.

Por ello, la política de la Comunidad de control de ayudas y la política ambiental se complementan para aplicar estrictamente el principio de “quien contamina paga”, de tal manera que el recurso a las ayudas estatales se considera una etapa transitoria, destinada a facilitar la introducción progresiva del principio que estudiamos.

En cuanto a las diferencias entre la utilización de ayudas financieras, como mecanismo de incentiviación para reducir la contaminación y el uso de impuestos⁵⁹, cabe señalar las siguientes:

1. La definición de la referencia de cálculo de las ayudas financieras.

Dado que la subvención equivalente debe pagarse sobre cada unidad de contaminación suprimida y no sobre cada unidad producida, es indispensable definir un nivel de referencia de vertidos con el que se compararán los vertidos constatados.

2. El efecto sobre las entradas y salidas.

Los impuestos y las ayudas financieras pueden suministrar el mismo incentivo marginal, pero producen efectos diferentes sobre el nivel de beneficios realizados por los contaminadores.

3. Gasto público.

Las ayudas financieras hacen más pesado el gasto público, exigen, por lo tanto, más impuestos para financiarlo, como ya se ha mencionado.

4. Protección encubierta.

Las ayudas públicas, como hemos mencionado al hablar de la necesidad de aplicar el principio “quien contamina paga”, pueden constituirse en una forma de protección encubierta a determinados sectores.

3. LOS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL

Como ya se ha mencionado, para la internalización de las externalidades ambientales existen diversas alternativas, a saber:

- La utilización de ayudas públicas.
- La aplicación del principio quien contamina paga.

Además, en cualquiera de los casos, pueden utilizarse diferentes instrumentos, a saber:

- Instrumentos económicos (fiscales, financieros o de mercado) (regulación indirecta);
- Regulaciones que limiten las emisiones a un nivel determinado (regulación directa)⁶⁰.

Los instrumentos económicos, según la OCDE, podrían definirse como los mecanismos “que influyen sobre los costes y beneficios de las diversas opciones entre las que pueden elegir los agentes económicos, incentivando a dirigir o modificar sus acciones en un sentido favorable para el medio ambiente”⁶¹.

El *Informe Stern*, en este sentido, apunta:

“Generalmente, las políticas deberían gravar las externalidades negativas antes que dar subsidios a los resultados preferibles, y dirigirse a la fuente de los fallos y barreras del mercado. La inversión en la conservación de energía en el sector público puede reducir las emisiones, mejorar los servicios públicos, propiciar la innovación y el cambio a lo largo de la cadena de suministro y establecer un ejemplo para una fracción más amplia de la sociedad”⁶².

Además, añade:

“Las medidas regulatorias son menos eficientes y flexibles que los mecanismos mercantiles en el contexto de los mercados perfectos, pero puede ser una respuesta eficiente al desafío de las imperfecciones inevitables o imposibles de eliminar”⁶³.

Sin embargo; advierte:

“Las políticas pueden ser obligatorias, sujetas a acuerdos voluntarios entre las autoridades públicas y la industria, o llevadas a cabo por la industria. Ninguno de estos enfoques es universalmente preferible o apropiado. Las políticas de regulación pueden depender del acuerdo tácito entre la industria y los usuarios finales. Las estrategias voluntarias típicamente dependen de compromisos implícitos o explícitos para apoyar las transiciones de mercado deseadas, por ejemplo, respaldando el reglamento mediante sanciones u otras medidas. La elección de la estrategia de implementación depende de:

- La cultura política del país que lleve a cabo la implementación.
- La estructura de mercado.
- Coste de implementación.
- Temporización.
- Riesgo de implementación”⁶⁴.

Normalmente se considera preferible la regulación directa frente a los instrumentos económicos cuando:

- Las empresas contaminantes se encuentran más o menos en situación de monopolio, ya que en esos casos se corre el riesgo de afectar a las necesidades de los consumidores.
- Cuando la contaminación se concentra fuertemente, ya sea en determinados lugares o en ciertos periodos. Determinados niveles de vertidos de efluentes en un río pueden, por ejemplo, ser aceptables si se trata de un flujo continuo que diluye rápidamente... pero resultarían extremadamente tóxicos si se produjeran de golpe”⁶⁵.

Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones se considera deseable la utilización de instrumentos económicos, ya que, “a largo plazo, los planteamientos basados en el mercado del control de la contaminación proporcionan incentivos a las empresas para que encuentren formas rentables de reducir la contaminación mediante técnicas de producción nuevas y más limpias”⁶⁶.

Existen diversas clasificaciones para los instrumentos económicos; nosotros seguiremos la que distingue⁶⁷ entre:

- Instrumentos de mercado.
- Instrumentos fiscales.
- Instrumentos financieros.

3.1. Instrumentos de mercado

Los instrumentos de mercado parten de la base de que las fuerzas del mercado son muy poderosas. Como señalaba en su momento Adam Smith⁶⁸, el mercado induce a la gente a comportarse por el bien común como si estuvieran guiados por una autoridad superior.

De acuerdo con la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre integración de las cuestiones ambientales en la política económica⁶⁹:

“Para utilizar los recursos de forma eficaz, los costes de la utilización de dichos recursos por un individuo deben ser idénticos a los que la sociedad gasta en la utilización de los mismos recursos. Si las empresas no tienen en cuenta la contaminación en sus precios de coste, asignarán demasiados recursos a producir bienes y servicios contaminantes; si no se paga a los agentes económicos por su intervención beneficiosa desde el punto de vista ecológico, reducirán la cantidad de dichas intervenciones. En ambos casos, sale perdiendo el conjunto de la sociedad”.

Además:

“El funcionamiento de un mercado de cualquier bien o servicio requiere que los derechos de propiedad de dicho bien o servicio estén bien definidos, sean aplicables y comercializables. En el caso de muchos bienes medioambientales no se definen explícitamente los derechos de propiedad con lo que sus mercados no pueden desarrollarse. Por consiguiente, una posible solución de los factores externos que podría resultar eficaz en circunstancias muy concretas es crear y asignar derechos de propiedad comercializables para dichos bienes y servicios medioambientales⁷⁰”.

Y se añade:

“En la actualidad, las políticas económicas hacen hincapié en la estabilidad económica y el funcionamiento de los mercados. Sin embargo, no existen mercados para muchos bienes y servicios ambientales (o, si existen, son incompletos) y esta ausencia constituye una causa de ineficiencia económica. Por consiguiente, la mayor estrategia de integración del medio ambiente en la política económica debe crear o completar los mercados para los bienes ambientales”.

Dentro de los instrumentos de mercado queremos destacar, especialmente, dos de ellos que se encuentran en pleno desarrollo en diversos países, entre ellos en México, a saber:

- El pago por servicios ambientales.
- El mecanismo de desarrollo limpio.

3.1.1. El pago por servicios ambientales

Un servicio ambiental puede definirse como el beneficio que recibe la comunidad (local, nacional o internacional) por el uso directo o indirecto de los diferentes elementos de la naturaleza que pueden estar comprendidos en diferentes usos de la tierra.

El pago por servicios ambientales se ha planteado hasta el momento, sobre todo, para resituir áreas naturales como las forestales, acción ésta que permite detener la pérdida de fuentes acuíferas, la desertización y fomenta la captura de carbono, entre otros.

De acuerdo con el *Informe Stern*:

La pérdida de bosques naturales en todo el mundo contribuye más a las emisiones globales anuales que el sector mundial de los transportes en su conjunto. Frenar la deforestación constituye una forma sumamente eficaz en cuanto a costes de reducir las emisiones; en breve podría ponerse en marcha unos programas piloto internacionales a gran escala que estudiaran los mejores modos de hacerlo⁷¹.

Dentro de los servicios ambientales que prestan los bosques y las selvas destacan⁷²:

- La purificación del aire.
 - La captación del agua.
 - La mitigación de las sequías e inundaciones.
 - La generación y conservación de los suelos.
 - La descomposición de los desechos.
 - La polinización de los cultivos y de la vegetación.
 - La dispersión de semillas.
 - El reciclaje y movimiento de nutrientes.
 - El control de plagas.
 - La estabilización del clima.
 - El amortiguamiento de los impactos de fenómenos hidrometeorológicos extremos.
- Como parte de las ventajas que ofrece el pago por servicios ambientales están las siguientes:
- Influencian – guían actitud de quienes generan/benefician del servicio ambiental.
 - Contribuye a una mejor asignación de los beneficios y costes de medidas de conservación/manejo ambiental.
 - Compartir los costes y beneficios de manejo/protección ambiental (forestal, agua, recreacionales).
 - Contribuye también a definir y cambiar los niveles de participación y de decisión entre actores.

En México, el Plan Nacional de Desarrollo (en adelante PND) plantea la creación de dispositivos afines al mecanismo de desarrollo limpio (MDL) para el pago por servicios ambientales, aunque todavía no se han desarrollado. Hasta el momento se han elaborado programas de pago por servicios ambientales, financiados en su mayoría por el sector público, enfocados al agua. La captura de carbono se considera, sin embargo, como un servicio ambiental en el PND⁷³ y se plantea su pago como un instrumento de mercado, el cual no necesariamente tendrá que ser financiado por el sector público. De hecho, los instrumentos de mercado se supone que son financiados por los particulares y, por lo tanto, se basan en el principio de “quien contamina paga”, al contrario de lo que sucede con muchos de los esquemas actuales de pago por servicios ambientales, que funcionan como subsidios.

3.2. El mecanismo de desarrollo limpio

El mecanismo de desarrollo limpio también es un instrumento económico, concretamente un instrumento de mercado, utilizado para incentivar acciones que contribuyan a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Los países signatarios del Protocolo de Kyoto pueden utilizar las reducciones certificadas de emisiones resultantes de las actividades derivadas de proyectos de desarrollo limpio “para contribuir al cumplimiento de una parte de sus compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones contraídas”⁷⁴.

El MDL parte de la idea de que el esfuerzo que tendrían que hacer los países desarrollados para modificar su industria nacional es superior al que les supone ayudar a la implantación de tecnologías limpias en países de baja eficiencia energética o países en desarrollo, además de que esto último genera transferencia de tecnología que, de otro modo, no se daría. El MDL consiste en la realización de proyectos en países en desarrollo que generen un ahorro de emisiones adicional al que se hubiera producido en el supuesto de haber empleado tecnología convencional o no haber incentivado la capacidad de absorción de las masas forestales.

El MDL surge en el ámbito del Derecho Internacional Ambiental, pues es un instrumento creado dentro del Protocolo de Kyoto, el cual es un tratado o acuerdo internacional.

El Derecho Internacional Ambiental contemporáneo ha integrado dentro de sus normas proposiciones que reconocen las diferencias de desarrollo entre los países y, al mismo tiempo, ya como expresión de solidaridad internacional, ya como resultado de una conciencia de justicia intergeneracional o simplemente como un criterio tendente a asignar correctamente las responsabilidades de los Estados, tomando en cuenta los diferentes niveles de contaminación generado por ellos, la responsabilidad común, pero diferenciada, de todos los países en materia de protección ambiental.

Ya en el año 1972, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo, se incluía dentro de la declaración final un principio que evocaba la idea de apoyar económicamente a los países menos desarrollados en la tarea de proteger su medio ambiente, así como la necesidad de proporcionarles, para tal fin, más asistencia técnica y financiera⁷⁵.

En los trabajos previos a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, así como en la propia Resolución de la Asamblea General⁷⁶ invitando a dicha conferencia, se reconocía que: “las medidas que deben adoptarse internacionalmente para proteger y mejorar el ambiente deben tener en cuenta los desequilibrios existentes en las modalidades mundiales de producción y de consumo” y que “la responsabilidad de controlar, reducir y eliminar los atentados contra el medio ambiente debe incumbir a las países que los causan de tal forma que guarde relación con los daños causados y esté en función de sus respectivas capacidades y responsabilidades”.

Durante los trabajos de la Conferencia de Río estuvieron presentes, en todo momento, los puntos de vista de los países menos desarrollados, los cuales sostenían que la Comunidad Internacional debía reconocer, ya, que la pobreza es causa y efecto de la degradación del medio ambiente local y que el progreso de los países industrializados había descansado en la deforestación y sobreexplotación de los recursos naturales. Al obrar de esta manera, esos países habrían contraído una “deuda ecológica” con el mundo, que implicaba la obligación de apoyar un desarrollo de los demás que no deteriorase todavía más el delicado equilibrio del medio ambiente⁷⁷.

De esta manera, los países más ricos deberían reconocer la necesidad de soportar de forma equitativa el esfuerzo económico de la prevención y el control de la contaminación. El reparto de la carga económica debería reflejar esa deuda ambiental acumulada de la cual los países ricos serían responsables.

A partir de este momento, el tema toma un cariz totalmente original, en la medida en que se pretende establecer una desigualdad jurídica de los Estados como punto de partida de los derechos y obligaciones que van a adquirir los sujetos internacionales en los acuerdos a adoptar posteriormente, cuestión ésta sin parangón en el derecho internacional público.

El principio n.º 7 de la Declaración de Río reconoce expresamente el principio de responsabilidad común, pero diferenciada, al disponer:

“Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen”.

En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo, además de reafirmarse, de manera general, los principios de la Declaración de Río, se señala que “sigue siendo válido el principio de la responsabilidad común pero diferenciada”.

En el ámbito de la protección de la atmósfera es donde encontramos un mayor número de disposiciones basadas en este principio. Para ello se utiliza, como señala Juste Ruiz⁷⁸, la técnica de la “asimetría convencional”, que consiste en diferenciar las obligaciones y los derechos de las partes las cuales asumen, de esta manera, responsabilidades diferenciadas según sus respectivos grados de desarrollo económico y científico y que es vista, ya, por muchos autores como una de las características del derecho internacional ambiental⁷⁹.

La Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático⁸⁰ constituye un claro ejemplo de estructuración bajo esta técnica.

En el preámbulo, los Estados signatarios reconocen que:

“... tanto históricamente como en la actualidad, la mayor parte de las emisiones de gases de efecto invernadero del mundo han tenido su origen en los países desarrollados, que las emisiones per cápita en los países en desarrollo son todavía relativamente reducidas y que la proporción del total de emisiones originadas en esos países aumentará para permitirles satisfacer sus necesidades sociales y de desarrollo⁸¹”.

Más adelante, y dentro del preámbulo todavía, se añade:

“Reconociendo que la naturaleza mundial del cambio climático requiere la cooperación más amplia posible de todos los países y su participación en una respuesta internacional efectiva y apropiada, de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas, sus capacidades respectivas y sus condiciones sociales y económicas”.

Hoy por hoy se ve, en términos generales, con una gran naturalidad la existencia de obligaciones diferenciadas dentro de un tratado internacional; sin embargo, esto es algo muy reciente y característico del derecho ambiental en general y del control de la contaminación de la atmósfera en particular. Existen, a pesar de lo anterior, quienes hablan ya del “colonia-

lismo del carbono”, haciendo referencia al desigual uso de la atmósfera que implica este tipo de técnicas y del “derecho a contaminar” que conlleva la existencia de instrumentos de mercado como el MDL que a continuación comentaremos.

El protocolo complementario a esta convención, el Protocolo de Kyoto de 1997, tiene como objetivo la reducción concreta de sustancias que contribuyen especialmente al cambio climático y la mayoría de las obligaciones contenidas en él van dirigidas, de acuerdo al principio de responsabilidad común pero diferenciada al que ya nos hemos referido, a aquellos países que mayores emisiones de estas sustancias generan. En el anexo 1 del protocolo se especifican las limitaciones o reducciones de una serie de sustancias, enumeradas en el anexo 2, para cada país, en relación a sus niveles de emisión de 1990, habiendo países que incluso pueden aumentar dichas emisiones⁸². El objetivo final consiste en la reducción global de emisiones de esas sustancias en un 5,1% en un período comprendido entre los años 2008 y 2012, en relación al año de base o año de referencia.

Desde el punto de vista del cambio climático es irrelevante dónde se reduzcan las emisiones, ya que los efectos se producen a escala global y sus causas también deben combatirse a esa misma escala.

Precisamente a consecuencia de lo anterior, el protocolo crea una serie de instrumentos denominados “mecanismos de flexibilidad”, los cuales persiguen un doble objetivo:

- Facilitar a los países desarrollados y a las economías en transición el cumplimiento de sus objetivos de reducción de emisiones;
- Apoyar el desarrollo sostenible de los países en desarrollo a través de la transferencia de tecnología para la lucha contra la contaminación.

La cuestión de la transferencia de tecnología desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo ha sido una preocupación constante en materia ambiental, limitada en la práctica, sin embargo, por los derechos de autor y de la propiedad intelectual.

Los mecanismos de flexibilidad creados por el protocolo son los siguientes:

- El comercio internacional de emisiones;
- El mecanismo de desarrollo limpio;
- El mecanismo de aplicación conjunta.

La importancia de utilizar los instrumentos de mercado radica en que estos pretenden que se utilicen los recursos naturales con responsabilidad y eviten contaminación y residuos, mediante la inclusión de los costes ambientales externos con el objeto de fijar correctamente los precios, de modo que los bienes y servicios menos nocivos para el medio ambiente no se encuentren en el mercado en una situación desventajosa frente a competidores que contaminan y despilfarran recursos.

Otra de las características interesantes de este planteamiento es que, si se elabora adecuadamente, puede ayudar a sustituir determinadas técnicas detalladas por señales a través del mercado.

Como señala Stern⁸³:

“Las políticas para poner precio a los gases de efecto invernadero, y dar soporte al desarrollo de tecnología, son fundamentales para afrontar el cambio climático. Sin embargo, incluso si se toman estas medidas, ciertas barreras e imperfecciones del mercado podrían aún inhibir la actuación, particularmente respecto a la eficiencia energética”.

CONCLUSIONES

Primera. La economía ambiental, como subdisciplina de la economía que se nutre de la economía y la ecología, se encuentra fuertemente influenciada por la teoría de la población de Malthus, la cual se formula sin tomar en cuenta la propia capacidad de adaptación del ser humano.

Segunda. Desde una óptica tradicional ambiental de la necesidad de internalización de las externalidades ambientales poco importa si dicha internalización se hace desde las ayudas públicas o desde la aplicación del principio de “quien contamina paga”; sin embargo, desde una visión de economía ambiental, la decisión o decisiones de darle más peso a unas o al otro tiene consecuencias muy diferentes.

Tercera. En México, el Plan Nacional de Desarrollo plantea la creación de dispositivos afines al mecanismo de desarrollo limpio para el pago por servicios ambientales, aunque todavía no se han desarrollado. Hasta el momento se han elaborado programas de pago por servicios ambientales, financiados en su mayoría por el sector público, enfocados al agua. La captura de carbono se considera, sin embargo, como un servicio ambiental y se plantea su pago como un instrumento de mercado, el cual no necesariamente tendrá que ser financiado por el sector público. De hecho, los instrumentos de mercado se supone que son financiados por los particulares y, por lo tanto, se basan en el principio de “quien contamina paga”, al contrario de lo que sucede con muchos de los esquemas actuales de pago por servicios ambientales, 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 y ss.
- 2 *Ibidem*, 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 en el surgimiento y desarrollo de la ecología.
- 5 Ginzburg, L R, The Theory of Population Dynamics: Back to First Principle, *Journal of Theoretical Biology*, 122, 1986, pp. 385-399, cit. en, Haeming P.D., *Leyes de la ecología poblacional*, 2008, en, <http://www.ecologia.info/leyes-1.html>. Fecha de consulta: 30/3/2010.
- 6 *Ibidem*, p. 17.
- 7 Esta misma idea se sostiene en relación al cambio climático y sus posibles consecuencias.
- 8 Cit. en, Tamames, Ramón, *Ecología y desarrollo sostenible. La polémica sobre los límites del crecimiento*, op. cit., p. 28.
- 9 *Idem*.
- 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, Constanza, 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 y 79.
- 15 Cit. en, Constanza, Robert et. al., *An Introduction...*, op. cit., cap. 2.
- 16 *Idem*.
- 17 Marshall, A, *Principles of Economics*, Macmillan, Londres, 1890; Pigou, A., *The Economics of Welfare*, Macmillan, Londres, 1920.
- 18 Vid. *Infra*, pp. 6 y ss.
- 19 Vid. Hardin, The Tragedy of The Commons, *Science* 13, Vol. 162., no. 3859, diciembre, 1968. Consultado en: <http://www.sciencemag.org/cgi/content/full/162/3859/1243>. Fecha de consulta: 7 de Julio de 2010.
- 20 Constanza, Robert, et. al., *An Introduction...*, op. cit., cap. 2.

- 21 En este sentido, Provençio, Enrique, "El desarrollo en los noventa: posibles implicaciones ambientales", en *Desarrollo Sustentable. Hacia una política ambiental*, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 1993, pp.61 y ss.
- 22 Hay quien distingue entre economía ambiental y economía ecológica; sin embargo, comúnmente se entienden 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 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, p. 56.
- 27 Cfr., OECD. *Taxation and the Environment. Complementary Policies*, France, 1993, p.17.
- 28 Cfr., Samuelson, P.A.; D. Nordhaus, William, *Economía*, Decimotercera 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 y ss.
- 30 Vid., González Nieves, Isabel Cristina, *Análisis económico del derecho ambiental*, Ed. Heliastas, Buenos 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 *Ibidem*, 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 de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Crecimiento Económico y Medio Ambiente: Implicaciones para la Política Económica, COM(94), 465 final, Bruselas, 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 y 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., Ley de aguas española, de 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 y ss.
- 41 Stern, Nicholas, *El Informe Stern. La verdad sobre el cambio climático*, Ed. Paidós, Barcelona, 2007, p.22.
- 42 *Ibidem*, pp. 23 y ss.
- 43 Cfr., Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente, DOCE C 2008/c, de 1 de abril de 2008, p. 6.
- 44 González Nieves, Isabel Cristina, op. cit., p. 22.
- 45 OCDE, París, 14 de noviembre de 1974, Vid., OCDE, C(74) 223, 21 de noviembre de 1974, 14 ILM, 234, 1975 (V de la 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 noviembre de 1974.
- 48 Cfr., OECD, *Taxation and the Environment. Complementary Policies*, op. cit., pp. 16 y 17.
- 49 Bélgica 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 de 21 de septiembre 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° 122, op. cit., pp.25 y ss.
- 57 Vid., Fuentes Bodelón, Fernando, "Incentivos medioambientales de la CEE", en *Noticias de la Unión Europea*, CISS, n° 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 en el principio quien 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 y ss.
- 66 COM (2000) 576 final, consultado en <http://europa.eu/legislation-summaries>. Fecha de consulta: 28 de junio de 2010, introducción.
- 67 La de la Ley general del equilibrio ecológico y la protección ambiental, *Diario Oficial de la Federación*, de 28 de enero de 1988, México, artículo 22.
- 68 Smith, Adam, *La riqueza de las Naciones*, op. cit.
- 69 COM (2000) 576 final, consultado en <http://europa.eu/legislation-summaries>. Fecha de consulta: 28 de junio de 2010, introducción.
- 70 *Idem*.
- 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 el Medio Humano, Estocolmo, 1972.
- 76 Resolución 44/228 de 22 de diciembre de 1989.
- 77 Cfr., *Nuestra propia agenda sobre medio ambiente y desarrollo*, 2ª edic., Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 44.
- 78 Juste Ruiz, José, *Derecho internacional del medio ambiente*, McGraw-Hill, Madrid, 1999, p. 60.
- 79 *Ibidem*.
- 80 Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Río de Janeiro, 5 junio de 1992.
- 81 *Ibidem*, preámbulo.
- 82 Australia, Islandia y 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 Verde. La Vera Storia dell Movimento per il Controllo delle Nascite*, Ed. 21mo Seculo, Milano, 2000.
- González Nieves, Isabel Cristina, *Análisis económico del derecho ambiental*, Ed. Heliastas, Buenos Aires, 2008.
- Haeming P. D., *Leyes de la ecología populacional*, 2008, en, <http://www.ecologia.info/leyes-1.html>. Fecha de consulta: 30/3/2010.
- Hardin, The Tragedy of The Commons, *Science* 13, vol. 162. , no. 3859, diciembre, 1968, Consultado en: <http://www.sciencemag.org/cgi/content/full/162/3859/1243>. Fecha de consulta: 7 de Julio 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*, 2ª 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*, Ddecimotercera 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 de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *Crecimiento económico y medio ambiente: implicaciones para la política económica*, COM(94), 465 final, Bruselas, 03.11.1994.

Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente, DOCE C 2008/c de 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, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, 1994

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

Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de noviembre de 1974, modificada en 1980, 1986 y 1994, DOCE C 72/3.

COM (2000) 576 final, consultado en <http://europa.eu/legislation-summaries>. Fecha de consulta: 28 de junio de 2010, introducción.

VI Programa de acción comunitario en materia de medio ambiente, Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, DO L 242 de 10 de septiembre de 2002.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Europa

Ley de aguas española, de 2 de agosto de 1985.

Acta Única Europea de 1986.

Directiva 2003/87/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad, DO L 275, de 25 de octubre de 2003.

Directiva 2004/101/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre de 2004, DO L 338, de 13 de noviembre de 2004.

Tratado de Lisboa de 2007; DOCE C 306, de 17 de diciembre de 2007.

México.

JURISPRUDENCIA CONSULTADA

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

PUBLICACIONES PERIÓDICAS CONSULTADAS

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

Diario Oficial L, de 25 de abril de 2002.

Derecho Ambiental. *Revista del Derecho Industrial*, año 14, mayo-agosto 1992, nº 41, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1992.

TRATADOS INTERNACIONALES

Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Río de Janeiro, 5 junio 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 _[67-89]

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 [105-128]

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 [129-149]

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. Las propuestas de colaboración con la revista *Administración & Ciudadanía* se remitirán como archivo adjunto en un mensaje de correo electrónico a la siguiente dirección:

AC.egap@xunta.es

Además, el/la autor/a o autores/as enviarán el original en un disco compacto en soporte informático Microsoft Word, así como dos copias impresas firmadas a la siguiente dirección:

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

2. El disco compacto remitido por correo postal debe contener un único archivo o documento con el texto de la propuesta de colaboración.

3. No serán aceptadas propuestas de colaboración enviadas por fax o correo postal sin que vayan acompañadas del correspondiente soporte electrónico.

4. Los trabajos enviados deben cumplir las siguientes condiciones:

- a. ser inéditos y no estar incluidos en procesos de evaluación de otras publicaciones;
- b. estar redactados en gallego, español, inglés, francés, portugués o italiano;
- c. poseer una extensión mínima de 30 000 caracteres y máxima de 45 000 en el caso de los artículos (incluidas notas y referencias bibliográficas), y entre 3000 y 10 000 caracteres en el caso de las reseñas.

5. Los trabajos que se proponen para su publicación como artículos deben incluir, por este orden:

- a. un título con su correspondiente traducción al inglés de no ser esta la lengua empleada en la redacción del trabajo;
- b. nombre, apellidos y afiliación institucional del/la autor/a o autores/as;
- c. un resumen (de un máximo de 150 palabras) en el idioma en que se presenta el texto principal y su traducción a inglés de no ser esta la lengua empleada en la redacción del trabajo;
- d. una relación de cinco palabras clave que identifiquen las materias sobre las que versa el texto principal, así como su traducción a inglés de no ser esta la lengua empleada en su redacción;
- e. el cuerpo principal del texto;
- f. la bibliografía;
- g. las tablas, los diagramas y los cuadros (máximo 7 en total).

6. Los trabajos deben ser cuidadosamente revisados por la(s) persona(s) responsable(s) de su autoría en lo referente al estilo, y respetarán además los siguientes requisitos formales:

- a. Las notas figurarán a pie de página.
- b. Las citas en el texto indicarán autoría, año de publicación y, en su caso, página(s) entre paréntesis. Por ejemplo, (Peters, 2002: 123).

En caso de que se citen varias obras de idéntica autoría publicadas en el mismo año, la indicación del año estará acompañada de una letra del alfabeto (comenzando por la «a»), que distinga cada una de las obras del mismo año.

- c. La bibliografía debe contener con exactitud toda la información de los trabajos consultados y citados (autoría, título completo, editor, ciudad y año de publicación; de tratarse de una serie, se indicarán el título y el número del volumen o la parte correspondiente).

Sugerimos acompañar, en la medida de lo posible, este modelo de presentación (en orden alfabético por el apellido) de acuerdo con el 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.
- Artículos de revistas:
Peters, G. y Pierre, J. 1998. «Governance without Government? Rethinking Public Administration», *Journal of Public Administration*, 8 (2): 223-243.
- Documentos no publicados:
Benítez, J. 2006. Aproximación a la participación ciudadana. México. Agencia Federal de Administración Pública, mimeo.
- d. Los documentos, fuentes o bases de datos publicados en Internet deben indicar la URL respectiva y la fecha de consulta (día-mes-año). Por ejemplo, http://www.un.org/base/publicad/pages/innovat_a.html, 15-03-2006.

7. Las reseñas deberán incluir, además de los datos de identificación del/la autor/a o autores/as, autoría, título, editorial, lugar y fecha de la obra reseñada.

8. Todos los trabajos deben ser presentados mecanografiados con doble espacio, con formato de fuente Times New Roman, tamaño 12; ser cuidadosamente revisados por la(s) persona(s) responsable(s) de su autoría en lo referente al estilo; e incluir una indicación de la dirección postal de la persona remitente.

Evaluación de los trabajos_

El Consejo de Redacción de *Administración & Ciudadanía* someterá a una evaluación anónima por parte de pares externos, expertos en el área científica a la que pertenezca el material recibido, todas las propuestas de colaboración enviadas a la Secretaría de la revista.

Se desarrollarán dos procesos de evaluación por año.

Los trabajos recibidos hasta el día 15 de junio serán evaluados para el número 2 del volumen de la revista del año en curso, que verá la luz en el mes de diciembre; mientras que los trabajos recibidos entre el 16 de junio y el 15 de diciembre, ambos inclusive, se incluirán en el proceso de evaluación anónima correspondiente al número 1 del volumen del año siguiente, que saldrá de la imprenta en el mes de junio.

Derechos de autoría_

Una vez el Consejo de Redacción acepte publicar cualquier material (artículo o reseña) recibido, los derechos exclusivos e ilimitados para reproducir y distribuir los trabajos en cualquier forma de reproducción, idioma y país son transferidos a la Escola Galega de Administración Pública (EGAP).

Deseo que me envíen la revista **administración & ciudadanía.**

a partir del número 1 y hasta nuevo aviso.

el número / los números _____

en gallego

en castellano

Nombre y apellidos _____

Entidad _____

DNI / NIF _____

Dirección _____

Población _____

Pais _____ Código postal _____

Teléfono _____ Telefax _____

Correo electrónico _____

Fecha ____ _ Firma _____

Boletín de suscripción

[sólo 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 disponible en formato impreso y electrónico en lengua gallega y castellana.
Asimismo, dispone de una versión en lengua inglesa editada en formato electrónico.
_ Para mayor información sobre la publicación, visite el portal web de la EGAP en: <http://www.egap.xunta.es>

	Suscripción anual 3 números	Número suelto	Forma de pago
PUBLICACIÓN IMPRESA	Particulares 72,00 € + gastos de envío según la tarifa vigente	Particulares 26,00 € + gastos de envío según la tarifa vigente	<input type="radio"/> Transferencia a la cuenta _____ <input type="radio"/> Contra reembolso _____ <input type="radio"/> Cheque a nombre de la editorial _____ <input type="radio"/> Giro postal _____ <input type="radio"/> Domiciliación bancaria _____
	Instituciones 108,00 € + gastos de envío según la tarifa vigente	Instituciones 36,00 € + gastos de envío según la tarifa vigente	

Domiciliación bancaria

Fecha _____ Banco o caja _____

Número _____ Dirección de la agencia _____

Población _____

País _____ Número de cuenta _____

Estimados señores:

Ruego que, hasta nuevo aviso, abonen los recibos que les presente la _____ con cargo a mi cuenta antes mencionada, en concepto de suscripción a la revista **Administración & Ciudadanía**.

FIRMA

Titular _____

Dirección _____

Población _____ Código postal _____



ESCOLA GALEGA
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

Revista da Escola Galega de  Pública

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.



XUNTA
DE GALICIA

Escola Galega de Administración Pública

stración & cidadanía.

administración & cidadanía.