

administración & cidadanía.

Sumario_

_01_J. H. H. WELER (Universidade de Nova York), «Reflexión sobre os valores (de Europa)»._02_M.ª BELÉN MARTÍN CASTRO (Universidade de Granada), «Estado de bienestar mediterráneo en crise: sociedade e administración españolas en cambio»._03_JOSÉ G. VARGAS-HERNÁNDEZ (Universidade de Guadalajara), «Sustentabilidade organizacional para o desenvolvemento ambiental e económico. O caso de microempresas en San Sebastián del Sur»._04_MARCO FEOLI VILLALOBOS (Universidade de Salamanca), «Acceso á xustiza e mecanismos de asistencia letrada gratuita: apuntamentos críticos sobre os casos de España e Costa Rica»._05_NATALIA PALEO MOSQUERA (Universidade de Santiago de Compostela), «Unha aproximación á análise das políticas municipais de xénero en España»._06_JOSÉ ENRIQUE CANDELA TALAVERO (Secretario-interventor do Concello de La Matanza de Acentejo, Tenerife), «As contribucións especiais na Administración local»._

Sumario_

_01_J. H. H. WELER (Universidad de Nueva York), «Reflexión sobre los valores (de Europa)»._02_M.ª BELÉN MARTÍN CASTRO (Universidad de Granada), «Estado de Bienestar mediterráneo en crisis: sociedad y administración españolas en cambio»._03_JOSÉ G. VARGAS-HERNÁNDEZ (Universidad de Guadalajara), «Sustentabilidad organizacional para el desarrollo ambiental y económico. El caso de microempresas en San Sebastián del Sur»._04_MARCO FEOLI VILLALOBOS (Universidad de Salamanca), «Acceso a la justicia y mecanismos de asistencia letrada gratuita: apuntes críticos sobre los casos de España y Costa Rica»._05_NATALIA PALEO MOSQUERA (Universidad de Santiago de Compostela), «Una aproximación al análisis de las políticas municipales de género en España»._06_JOSÉ ENRIQUE CANDELA TALAVERO (Secretario-interventor del Ayuntamiento de La Matanza de Acentejo, Tenerife), «Las contribuciones especiales en la Administración local»._

VOL.6_nº1_2011_ Revista da Escola Galega de Administración Pública.



administración &
ciudadanía.

– VERSIÓN GALEGO –

Consello Editorial

_PRESIDENTE

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

_DIRECTOR

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

_SECRETARIA DE REDACCIÓN

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

_VOGAIS

CELIA SZUSTERMAN.
[Universidade de Westminster - Londres].

RICARDO GARCÍA MIRA.
[Universidade da Coruña].

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

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

VICENTE GONZÁLEZ RADÍO.
[Universidade da Coruña].

SUSANA RUIZ SEISDEDOS.
[Universidade de Jaén].

XOSÉ CARLOS ARIAS.
[Universidade de Vigo].

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

_ *Administración & Cidadanía* publicase cunha periodicidade semestral.

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

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

EDITA:

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

TRADUCCIÓN E REVISIÓN LINGÜÍSTICA:

Ramiro Combo García

DESEÑO E MAQUETACIÓN:

Krissola Diseño, S.L.

IMPRIME:

Aius Consulting

ISSN:

1887-0287

DEPÓSITO LEGAL: PO -----

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

Sumario



_ ARTIGOS	[7-128]
_ Weiler, J. H. H. (Universidade de Nova York), « Reflexión sobre os valores (de Europa) ».	[7-34]
_ Martín Castro, B. (Universidade de Granada), « Estado de benestar mediterráneo en crise: sociedade e Administración españolas en cambio ».	[35-55]
_ Vargas-Hernández, J. G. (Universidade de Guadalajara, México), « Sustentabilidade organizacional para o desenvolvemento ambiental e económico. O caso de microempresas en San Sebastián del Sur ».	[57-76]
_ Feoli, M. (Universidade de Salamanca) « Acceso á xustiza e mecanismos de asistencia letrada gratuita: apuntamentos críticos sobre os casos de España e Costa Rica ».	[77-90]
_ Paleo Mosquera, N. (Universidade de Santiago de Compostela), « Unha aproximación á análise das políticas municipais de xénero en España ».	[91-107]
_ Candela Talavero, J. E. González Medina, M. (Secretario-interventor do Concello de La Matanza de Acentejo, Tenerife), « As contribucións especiais na Administración local ».	[109-128]

_ SUMMARY	[129-130]
_ NORMAS DE PUBLICACIÓN	[131-132]
_ BOLETÍNS DE SUBSCRICIÓN	[133-134]

Reflexión sobre os valores (de Europa)



Data de recepción _[27.05.2011]

Data de aceptación _[27.05.2011]

& **Resumo/Abstract:** *Un fenómeno curioso, valores nobres, defendidos con firmeza: democracia, prosperidade e solidariedade, dereitos humanos, Estado de dereito, cidadanía europea, nada menos. Si, a Unión Europea é un sistema xurídico que sitúa o individuo no centro. Pero, no seu modus operandi, milita curiosamente en contra das virtudes que son necesarias para conseguir, e deben ser consecuencia, deses mesmos valores. ¿Que foi do famoso aforismo de Monnet: «Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes»? Dun éxito increíble para unir os nosos Estados. Moito máis cuestionable no que se refire á súa profunda busca espiritual.*

Neste punto é onde a discusión adoita dirixirse cara ás solucións políticas necesarias: ¿Que debería facer a Unión? ¿Como poderíamos ou deberíamos reformala para evitar, ou polo menos minimizar, algunhas destas consecuencias imprevistas?

O paso «cara á política» é en si mesmo parte do problema: de responsabilizar os outros, de atallar o problema en termos tecnocráticos, de gobernanza. A transformación, se existe, debe buscarse nunha maior atención ás dimensións espirituais das nosas vidas e as dos nosos fillos; a forma en que pensamos nas nosas e educamos e cultivamos as súas. A educación relativa ás virtudes necesarias de decencia e verdadeira solidariedade humana, se se consegue, pode contrarrestar con moito o case inevitable impacto da estrutura e o proceso de gobernanza.&

& **Palabras clave:** Unión Europea, identidade europea, principios fundamentais, dereitos humanos.

I. VALORES: HISTORIA E HISTORIOGRAFÍA

É bastante común, aínda hoxe, contar unha historia da integración europea segundo a cal esta era orixinalmente un proxecto económico que se transformou pouco a pouco nun proxecto político. O propio preámbulo do Tratado de París, polo que se constitúe a Comunidade Europea do Carbón e do Aceiro a principios dos 50, desmente esta idea. Copia a linguaxe directamente da Declaración Schumann e dá fe de que, desde os seus comezos, a integración europea foi un proxecto con obxectivos políticos profundos, que utilizou instrumentos económicos como medio para conseguir estes fins políticos. Tales fins non eran simplemente unha nova forma de xustificar o interese nacional dos seus socios (aínda que, naturalmente, tamén o era), senón que se baseaban nunha serie de valores que formaron parte dos seus cimentos desde o principio.

Ao analizar o famoso aforismo de Monnet –*Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes*–, decatámonos de que os metaobxectivos do proxecto ían mesmo máis alá da política. Tiña unha dimensión espiritual: redefinir as relacións humanas, a forma en que as persoas se relacionan entre elas e coa súa comunidade. Que tivese esta dimensión espiritual non resulta sorprendente se lembramos o contexto histórico –o horror da II Guerra Mundial– no que foi concibido o proxecto de integración europea, así como o profundo compromiso relixioso dos seus pais fundadores. Non caiba dúbida: o proxecto e o proceso constituían tamén exemplos de *realpolitik* de primeiro nivel. Pero isto tampouco debería sorprendernos, polas mesmas razóns (o momento histórico e a biografía política daqueles mesmos homes): deberíanse evitar as motivacións e explicacións monolíticas cando se atenden os asuntos de todos os homes e mulleres e, especialmente, os dos homes e mulleres do servizo público.

O discurso da integración europea, polo tanto, combinou desde os seus comezos dúas liñas diferenciadas –a funcional e a idealista–, pragmatismo e valores, combinados. Así, unha das reivindicacións de orixinalidade da construción europea fora a idea de que o que constituía non era soamente útil, senón tamén a expresión de profundos valores que transformarían as relacións humanas: *Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes*.

Para abordar os valores, en lugar de articular unha teoría normativa da integración europea, o que propoño é de carácter empírico: identificar o contido do discurso de valores no plano fáctico, situalo de forma conceptual e examinalo criticamente a continuación.

O discurso substantivo dos valores adoita implicar dúas triloxías:

A primeira triloxía constituía unha manifestación directa das circunstancias europeas arredor de 1951. Para a xeración que sufriu os horrores da guerra, os estragos da necesidade (inflación de tres cifras, aforros de toda unha vida perdidos, fame...) e que foi testemuña dos mortíferos –xenocidas– excesos do nacionalismo, a paz, a prosperidade e, a falta dunha palabra mellor, o supranacionalismo (como referencia para as disposicións deseñadas para combater os excesos do Estado nación) expresaban a súa nobre visión, a «santísima trindade», do proxecto.

Esta xeración está desaparecendo. A maior parte das poboacións europeas, incluída a actual *clase politique*, creceu nunha Europa radicalmente distinta á dos seus pais. É posible que unha denominación apropiada para esta xeración sexa a de «xeración Schengen», para os que viaxar de Estrasburgo a Karlsruhe ou de París a Bruxelas é o mesmo que viaxar de Mannheim a Karlsruhe ou de París a Lille. Xa hai 15 anos, resultaba cómico, simpático e inspirador ver os envellecidos Helmut Kohl e François Mitterrand facer campaña a favor do Tratado de Maastricht e falarlle da «reconciliación histórica» entre Francia e Alemaña a unha audiencia

que, en poucas palabras, non entendía, de forma experimental, do que estaban falando. Nestes tres aspectos: paz, prosperidade e supranacionalismo, Europa tivo un éxito notable, malia a actual crise, ao facer realidade o que hai tan só cincuenta anos parecía un soño.

A paz, a prosperidade e o supranacionalismo forman parte, para a xeración Schengen, do *acquis* europeo. Perderon a súa forza mobilizadora. E, aínda así, os valores, como artefactos políticos, seguen sendo fundamentais para a construción europea. Son un elemento central para construír a comunidade e constitúen os cimentos indispensables da democracia. Europa segue rexeitando a idea do autoentendemento da xeración anterior cuns vínculos internos baseados en comunidades orgánicas e territoriais, e moito menos as étnicas. En Alemaña, por exemplo, isto trae consigo o olor a sangue e a terra. A palabra patriotismo, *simpliciter*, segue estando amplamente desterrada do noso vocabulario, a non ser que estea cualificada de «patriotismo constitucional», a única variante lexítima. Así, os valores non representan un asunto secundario. Van ata o núcleo do autoentendemento de Europa, o seu autoentendemento en tanto que comunidade de valores.

A segunda triloxía de valores que se adoita recitar, e que foi dominando de forma gradual a retórica política, é a nova trindade formada pola democracia, os dereitos humanos e o Estado de dereito, cunha chiscadela á solidariedade (que antes foi un código para o Estado de benestar europeo, agora moi controvertido) e ao ecoloxismo.

Tanto o contido como a secuencia de ambas as triloxías de valores son reveladores. Tras un só momento de reflexión, debería causar sorpresa o feito de que a democracia e os dereitos humanos empezasen a formar parte do discurso dos valores europeos na segunda triloxía. A primeira delas xurdiu no momento da constitución, cando a desconfianza cara a un mesmo e a busca da moralidade (provocadas polas atrocidades da II Guerra Mundial) eran máis graves. Por unha parte, deu lugar a unha construción especialmente audaz de relacións internacionais e interestatais que se resumían na palabra «supranacionalismo» e nas innovadoras institucións da nova Comunidade Europea, especialmente a Alta Autoridade (precursoira da actual Comisión). Pero non é menos sorprendente, tanto na perspectiva adoptada como no sistema institucional, unha aparente indiferenza e falta de preocupación pola democracia e os dereitos humanos: dúas palabras e conceptos cuxa ausencia chama a atención. Pode parecer estraño tendo en conta que nos Estados membros este foi o momento en que se afianzou a democracia constitucional e se formularon de forma xeneralizada os dereitos humanos, mesmo a nivel transnacional. A explicación tradicional, que eu mesmo expuxen nun traballo anterior, intentaba demostrar este paradoxo con razóns funcionalistas, concretamente argumentando que, nas súas etapas iniciais, a Comunidade Europea non se consideraba capaz de representar unha ameaza para a democracia ou violar os dereitos humanos. Esta podería ser parte da explicación. Pero outra causa podería ser a profunda desconfianza cara á democracia e a política populares: o nacionalsocialismo e o fascismo xurdiron, despois de todo, de forma democrática; foron moi populares nas súas sociedades de orixe e lamentablemente admirados noutras partes. Ademais, as inconsolables ansias existenciais da sociedade emanaban dunha intensa e profunda fatiga producida pola guerra que sepultara Europa, a Europa de mediados do século XX, en cada unha das xeracións durante os douscentos anos anteriores, así como dun anhelado natural de estabilidade económica e seguridade. Deste modo, non resulta sorprendente que a paz e a prosperidade ocupasen un lugar tan importante no discurso contemporáneo dos valores, nin tampouco que este discurso de valores estivese orientado, fundamentalmente, aos fins máis que aos medios. Tampouco é de

estrañar que, ao crear os medios para garantir a paz e a seguridade, a comunidade supranacional, a lexitimidade tivese que obterse a través dos resultados e non mediante o proceso.

Creo que esta historiografía nos serve para afondar máis nesta cuestión e chegar a unha conclusión aínda máis insólita. Adoita considerarse que a construción europea representa a máis clara ruptura co seu pasado recente, un antídoto contra as visións do mundo que o precederon, baseadas nun nacionalismo excesivo, na intolerancia cara ao outro e nunha violenta arte de gobernar. E, por suposto, desde moitos puntos de vista é iso nin máis nin menos. Pero, paradoxalmente, a estrutura profunda do discurso dos valores da nova construción, da Comunidade Europea, representa tamén a continuidade. Como sinalamos, a súa lexitimidade baséase nos resultados, nos fins (o que promete e o que consegue) máis que no proceso, nos medios (cómo se deben conseguir as cousas). A comunidade que crea é unha clásica comunidade do destino –un proxecto mesiánico máis que un proxecto democrático– que na primeira etapa (os anos da Comunidade do Carbón e do Aceiro anteriores á instauración do Mercado Común) era enormemente *dirigiste*, demasiado vinculada ao principio de autoridade. O contido (pacífico e civil) representa evidentemente unha ruptura radical con respecto aos seus precursores. Pero a estrutura política subxacente contén un grao de continuidade inaudito. A chegada da Comunidade Económica Europea e do Mercado Común –o núcleo da construción europea ata a data– representa o desprazamento do *dirigisme* (de inspiración francesa) por ordoliberalismo (de inspiración xermánica). Desta forma, o mercado liberal consolídase xuridicamente nos tratados constitutivos. Pero aquí radica precisamente o quid da cuestión, xa que se podería considerar liberalismo iliberal. A diferenza de especificidade entre a Cláusula de Comercio dos Estados Unidos e as disposicións do Mercado Europeo é moi importante. O que en moitas políticas occidentais se deixa á desorde das políticas democráticas e as preferencias dos votantes convértese aquí no contido do Estado de dereito. Cando a xudicatura europea (nunha interesante coalición entre o Tribunal de Xustiza Europeo e os xuíces nacionais) «constitucionaliza» os tratados, estas opcións sociopolíticas de mercado convértese no contido do Estado de dereito constitucional.

Creo que o interese desta historiografía supera o aspecto histórico. Axuda a explicar hábitos e prácticas profundamente arraigados que caracterizan a Unión Europea na actualidade.

Por unha banda, axuda a entender por que Europa se segue considerando hoxe en día un «proxecto» de cousas por facer e conseguir e, polo tanto, segue sendo cuestionado a nivel político e social –como o sería calquera proxecto– en lugar de considerarse unha «forma de facer as cousas», arraigada na matriz das institucións democráticas europeas e, desta forma, como a democracia, allea en gran parte á política, excepto nalgunhas normas de forma marginal. Europa forma parte das «normas primarias» da política europea máis que das normas secundarias. Permítanme ilustrar esta idea: refutar algunha das disciplinas do mercado –como a liberalización de servizos ou o peso que se lle debería dar ao principio de competencia– non é só iso, é dicir, un debate banal sobre dereita ou esquerda en torno a algunha disciplina do mercado, senón que é refutar a Europa en si mesma.

Por outra banda, é útil á hora de comprender por que foi tan difícil introducir no segundo ciclo valores como a democracia (e os dereitos humanos). Parte da razón é, evidentemente, de tipo estrutural. A Unión, como sistema de gobernanza sen goberno e como sistema político sen *demos*, tal e como é percibida polos seus Estados membros, non se adapta facilmente, nin se pode adaptar, aos artefactos da democracia, que están baseados en Estado, *demos* e goberno, e foron deseñados para estes. Pero outra parte da razón é que a segunda

xeración de valores non só complementa á primeira, como se podería supor, senón que, dalgúnha forma, está en conflito con ela. A democracia ameaza dalgún modo á Comisión e a súa posición única. Non insinúo que a Comisión sexa ningún tipo de conciliábulo nefario e antidemocrático. O conflito e a ameaza son estruturais e maniféstanse polo menos de dúas formas interrelacionadas:

En primeiro lugar, a democracia implica política. A democracia significa política. Un déficit político implica un déficit democrático e viceversa. E, aínda así, a singularidade da Comisión, unha fonte fundamental da súa autoridade, é o feito de que deba estar, e deba considerarse que está, por encima da política (partidista). O seu poder e a súa lexitimidade baséanse nos seus coñecementos técnicos, na súa competencia e na súa capacidade para levar a cabo o proxecto de integración e alcanzar os seus obxectivos sociopolíticos. É un órgano «político» que, non obstante, debe estar por encima da política. Este clásico rol encaixa perfectamente no primeiro ciclo de valores exposto máis arriba, pero non encaixa tan ben no segundo.

En segundo lugar, a democracia non pode máis que alterar o sagrado «equilibrio institucional». Só os ilusos ou os bobos poderían imaxinar, por exemplo, que se lle puidesen atribuír poderes democráticos significativos ao Parlamento Europeo (mediante eleccións directas e equiparación estreita da súa función e poder legislativos aos do Consello) e poderes políticos significativos ao Consello (mediante voto maioritario no Consello de Ministros e institucionalización do Consello Europeo) sen alterar de forma irreversible o equilibrio institucional en detrimento da Comisión. A lexitimidade democrática directa empuxa inevitablemente á Comisión na dirección dunha secretaría, en maior medida que na dun actor político independente. Máis ca nunca, a lexitimidade do papel histórico da Comisión dependerá dos resultados, máis que do proceso, o cal pon de relevo a profunda tensión que se reflicte nas dúas triloxías de valores, sendo a Comisión unha criatura orgánica do primeiro que non concorda estruturalmente coa segunda.

A protección dos dereitos humanos fundamentais foi, e segue sendo, un discurso cargado de retórica, pero moito menos admirable en termos de realización. A súa evidente ausencia nos documentos constitutivos da Unión durante as tres primeiras décadas, así como o seu tortuoso camiño ata a Carta, non se pode explicar só a partir da tese que defende que non se consideraba necesaria. Unha explicación contraposta podería ser o medo profundamente arraigado nos dereitos humanos na Unión Europea, tanto debido á súa pátina *etatique* como por, para dicilo de forma máis delicada, seren potencialmente molestos para a axenda europea. Incluso no que se refire ao Tribunal, que introduciu a protección xudicial dos dereitos humanos a finais dos anos 60 e principios dos 70, existe unha sospeita xustificada segundo a cal polo menos unha parte das súas motivacións se baseaban en consolidar o seu proxecto de supremacía e non nunha preocupación polo individuo.

Sexa como sexa, o papel central do discurso dos valores dentro do discurso xeral da Unión Europea non se mitigou. Ao deixarse levar polo éxito do proceso, o discurso dos valores evolucionou ata converterse a miúdo nunha marca de identidade importante (mesmo, ás veces, cun compoñente de petulante autosatisfacción). É máis perceptible con respecto ao autodistanciamento dos EE.UU., coa súa fascinación pola pena de morte ou o seu deficiente sistema de saúde, entre outros. A «Terceira Vía», o poder civil ou o quentamento global son algunhas das palabras clave nese cómodo autoentendemento que asevera unha forma de excepcionalidade europea.

II. OS VALORES E O DEREITO

Gustaríame introducir agora o dereito nesta ecuación. O dereito da Unión Europea tamén articulou un discurso de valores extraordinariamente expreso e explícito, cuxo contido é, na miña opinión, unha síntese das dúas triloxías de valores. En tres fases xurídicas consecutivas, o dereito da Unión Europea transformou o dereito internacional clásico:

- Na fase 1, as obrigas estatais convertéronse en dereitos individuais exixibles en virtude da normativa comunitaria, transformando o individuo, na linguaxe do Tribunal Europeo de Xustiza, de obxecto a suxeito.
- Na fase 2, os dereitos humanos opoñibles ás institucións da Unión e a Comunidade (e nalgúns casos directamente aos Estados membros) foron creados *ex nihilo* introducindo un núcleo baseado no individuo aos instrumentos do mercado.
- Na fase 3, a que vivimos na actualidade, estanse desenvolvendo os dereitos do cidadán, destinados a constituíren, na retórica do Tribunal Europeo, o status fundamental dos individuos da Unión.

O trazo común das tres fases é o individuo. No dereito da Unión, afirmase con xusta razón, incluso na normativa mercantil, que o *individuo* está no centro, como en ningún outro caso de sistemas xurídicos non nacionais.

Tanto na retórica do propio Tribunal Europeo de Xustiza como en innumerables comentarios, a Europa xurídica é aclamada por ser un sistema político no que o individuo está no centro, unha forma moi eficaz de resumir as dúas triloxías de valores cuxo espírito subxacente é, en realidade, un profundo compromiso humanista.

III. MÁIS ALÁ DA HISTORIA E A HISTORIOGRAFÍA: VALORES E VIRTUDES, O APARATO CONCEPTUAL

Introducirei agora os principais fundamentos conceptuais e teóricos da tese deste traballo. É bastante sinxelo e baséase na resurrección do concepto de virtude (distinto dos valores) que representou un papel fundamental ata non hai moito no discurso moral da civilización occidental, tanto na súa faceta secular como na relixiosa, Atenas e Roma, unha perfecta ilustración do que se pode atopar, por exemplo, en Aristóteles, Maimónides e Aquino ou, máis recentemente, en MacIntyre.

Os valores e as virtudes manteñen unha relación complicada. Non se corresponden necesariamente. Un valor é un concepto moral ou ético: unha abstracción, un ideal no que podemos crer. As virtudes están relacionadas cos trazos persoais, un «hábito operativo» en palabras de Aquino. Unha «disposición a actuar» en linguaxe de Aristóteles.

Poderíase preguntar: ¿Cre na sinceridade? «Claro», sería a nosa resposta; a honestidade forma parte da nosa matriz de valores sociais. ¿É sincero? Esa sería unha pregunta moi diferente. Evidentemente, con moita frecuencia, non posuímos as virtudes necesarias para facer honor aos nosos valores. Isto, de forma un tanto simplista, ilustra a diferenza entre os dous conceptos.

Pero tamén hai un nexa inevitable. Se existe unha diferenza tan grande entre o discurso dos valores profesados pola colectividade e as prácticas dos individuos, os valores desas convencións colectivas veríanse comprometidos, serían mesmo unha farsa. (Cabe destacar que non me refiro á hipocrísía, é dicir, alguén que finxe aceptar certos valores sen crer neles verdadeiramente; un verdadeiro patriota pode non ter a virtude da valentía, necesaria para

defender a súa patria, pero o seu amor polo país non se debería pór en dúbida. Pode que sexa un covarde, pero non necesariamente un hipócrita.)

No discurso moral contemporáneo, a noción de virtude, tal e como Alasdair MacIntyre expuxo de forma convincente, desapareceu. Neste traballo, unha parte central da miña tese será o argumento de que a defensa ou a crenza nun valor substituíu a virtude ou, máis ben, se converteu na virtude. Dito doutra forma, crer, por exemplo, na importancia da sinceridade como valor é considerado como practicar a virtude de ser sincero.

Ao aplicar a diferenza entre valores e virtudes á integración europea, concordo con Aristóteles, Maimónides e Aquino en dous aspectos, pero non no terceiro.

En primeiro lugar, os tres expoñen o que pode parecer obvio: que a virtude é unha característica persoal, un hábito, unha disposición. Non é pura ou meramente cognitiva. Esta idea é indispensable na miña tese.

En segundo lugar, é un hábito ou unha disposición adquirida que se perfecciona coa práctica no que inflúe o que hoxe chamariamos o ambiente, que reflicte (e constitúe) a cultura política preponderante. Esta idea é indispensable, tamén, na miña tese.

O dereito forma parte do ambiente e a cultura que modelan e inflúen nas virtudes dos que interveñen na súa esfera. Aquino é especialmente explícito sobre isto: «A virtude, que é un hábito operativo, é un hábito bo e operativo do ben». Aquino formulou se a bondade dos homes e as mulleres é efecto da lei. A súa postura é que a bondade ou a virtude dos cidadáns é efecto das boas leis. «A lei dáse para dirixir os actos humanos, canto máis estes actos contribúen á virtude tanto máis a lei fai bos os homes». A lei non existe simplemente para garantir certos resultados, senón para influír nas nosas disposicións virtuosas.

Isto lévanos ao núcleo do meu propósito intelectual neste traballo. ¿Que impacto ten a cultura política da Unión, expresada e moldeada a través das súas estruturas e procesos e, en concreto, a través das súas estruturas e procesos xurídicos, sobre as virtudes dos seus cidadáns e residentes? É unha pregunta obvia e inmediata e, en cambio, non se formulara antes, que me conste, na nosa reflexión sobre a integración europea.

Non obstante, nun aspecto fundamental, o meu proxecto é infinitamente menos ambicioso que o de Aristóteles e Aquino: como parte da busca do que Aristóteles chama «felicidade» (vivir ben, non no sentido materialista co que se usan estas palabras hoxe en día), os dous trataban de encontrar «as virtudes»: xeral, esencial, universal. O meu obxectivo é bastante máis humilde (¡je factible...!): ocúpame un conxunto máis limitado de virtudes, as que son importantes para a xustificación dos valores da integración europea. Se, por exemplo, os cidadáns non tivesen certas virtudes civís, como, por exemplo, preocuparse por ir votar e presentarse ás eleccións, a democracia fracasaría. Reduciríase a unha estrutura formal e baleira. O mero feito de crer na democracia non é suficiente. Débese exercer. E esta práctica require certos hábitos persoais, disposicións, características: certas virtudes.

Cómpre facer tamén unha aclaración sobre o noso uso do concepto de «valor» ou «ideal». Unha simple situación desexable –unha situación idílica: «Se fose rico»– non se pode considerar de seu como un valor no sentido que analizamos aquí. Interésanme os valores como ideais. O que nos impide facer valores de todas as nosas fantasías de situacións –idílicas– desexables é que a miúdo son egoístas e interesadas. Percibimos estes *desiderata*, en realidade, como unha expresión de desexo, de cobiza, de envexa do noso lado hobbesiano. O discurso de valores non supón simplemente presentar unha situación desexable –material ou espiritual–, senón recoñecer as nosas tendencias egoístas. Os valores representarán con

frecuencia un desafío para o ego, unha chamada ao noso lado bo. E as virtudes necesarias para facelos valer comparten este mesmo sentido: adoitan requirir que superemos o egoísmo, a comodidade propia e o interese persoal. Os valores, como se abordan aquí, e isto constitúe unha parte fundamental do seu atractivo, teñen un compoñente altruísta. As virtudes implican esforzo. As cousas que requiren sacrificio aprécianse máis que as que se obteñen facilmente. O sacrificio en si mesmo non lles outorga valor ás cousas, pero si parece que adoita cohabitar coa virtude.

IV. A TESE: VALORES, VIRTUDES E VICIOS

A continuación bosquexarei a miña tese. Non cuestiono os valores da integración europea como tal; con todas as dificultades expostas na sección historiográfica, son nobres. Nin sequera cuestiono a súa boa fe. A miña afirmación baséase en que os hábitos e prácticas da integración europea, e algúns dos seus procesos e estruturas xurídicas fundamentais, van en contra destes mesmos valores.

Isto ocorre nun ou dous aspectos e, algunhas veces, en ambos. En primeiro lugar, corrompen o significado de valor en si mesmo. En segundo lugar, estes hábitos e prácticas teñen unha función ao promoveren as disposicións persoais desfavorables a aqueles valores; contribúen á erosión das virtudes necesarias para facer valer os valores da integración europea.

A análise do dereito proporcionounos un concepto unificador e sintético do discurso dos valores da integración europea: ¡O individuo no centro! De forma xeral, os hábitos e prácticas da integración europea e, máis concretamente, o proceso e a estrutura xurídicos de Europa son, segundo a miña tese, decisivos para alimentar individuos egocéntricos. O «individuo egocéntrico», neste argumento, é contrario aos máis profundos metaobxectivos espirituais de Europa, que consistían en redefinir as relacións humanas ao crear unha comunidade: «*Nous unissons des hommes*». Cando os valores se ven comprometidos, estas prácticas e hábitos teñen como consecuencia o desprazamento e, ás veces, mesmo a eliminación do sentido de responsabilidade persoal e colectiva nestas situacións indesexables. Tanto a responsabilidade pasiva con respecto a unha situación, como a responsabilidade activa para corrixila, adoitan desprazarse. Desta forma, non só se ven comprometidas as virtudes, senón que a súa realización queda tapada porque, se a responsabilidade dos valores comprometidos (por exemplo, a violación dos dereitos humanos) nunca é miña, ¿como me vou decatar de que non teño as virtudes necesarias para facer valer os valores que defendo?

A forma en que se produce este efecto corruptor tamén merece ser explicada. Adoita ocorrer que a práctica moldee ou reestruture o significado concreto que pode ter un valor abstracto, ou que inflúa no que consideremos un comportamento virtuoso ou non virtuoso. Adoita estar relacionado coa diferenza entre unha epistemoloxía cognitiva e experiencial: o distinto tipo de coñecemento que podería adquirir, por exemplo, ao ler sobre a amizade ou ter realmente un amigo. Podemos analizar o ideal do matrimonio, por exemplo. Imaxinen unha situación social na que a violencia doméstica estea aceptada e normalizada. Para os que medren nunha sociedade así, o ideal de matrimonio poderíase definir, ou redefinirse, incluíndo a violencia doméstica. Este valor está, xa que logo, corrupto. A cultura política e social modificaríase. De forma alternativa, se a articulación do ideal de matrimonio presenta a harmonía como un dos seus valores, a normalización da violencia doméstica inculcará vicios, corromperá as virtudes persoais, tales como a disposición para o respecto e o autocontrol, necesarias para tal harmonía. Se a lei, tanto desde o punto de vista da estrutura como do pro-

ceso, exclúese a violencia doméstica do seu ámbito penal, o impacto sería similar. O instrumento sociopsicolóxico central é, en realidade, a normalización da praxe.

O efecto da praxe pode ser directo ou indirecto. Pode afectar directamente aos actores específicos que están directamente implicados na praxe. Afectará máis lentamente á sociedade no seu conxunto na medida en que se integre nas convencións públicas. Intentarei agora ilustrar a miña tese: a tendencia corruptora das prácticas europeas, tanto no referente aos valores como ás virtudes, que son indispensables para a realización dos obxectivos fundamentais da integración europea.

V. A PRAXE DO VALOR E A VIRTUDE: PROSPERIDADE

Creo que é bastante fácil ilustrar este mecanismo en relación co valor e co ideal de prosperidade e solidariedade.

A prosperidade foi un dos grandes ideais na etapa de formación dos pais fundadores. Segue sendo un valor moi importante do discurso europeo dos valores. Esta idea reproducíase, por exemplo, no artigo 2 do orixinal Tratado de Roma.

A Comunidade terá por misión [...] promover no conxunto da Comunidade un desenvolvemento harmonioso das actividades económicas, un desenvolvemento continuo e equilibrado, unha maior estabilidade, unha crecente elevación do nivel de vida [...]

A importancia outorgada á prosperidade nos inicios da Unión non debería resultar sorprendente. Despois de todo, a reconstrución económica do devastado continente estaba estreitamente vinculada coa noción de paz. Cada un deles era un medio para conseguir o outro.

A primeira vista, é difícil captar a dimensión altruísta, non hedonista da busca de prosperidade. ¿Non estamos aquí ante un puro interese persoal, algo case do que avergoñarse, a antítese mesma do altruísmo, do desafío, do sacrificio, que son compoñentes fundamentais do discurso idealista? ¿Onde está o valor?

Había unha dimensión idealista, certamente matizada, na busca da prosperidade que mediaba nos seus aspectos utilitaristas. A súa virtude aparece cando se sitúa nun escenario de destrución e pobreza. Nestas condicións (individuais e sociais), a prosperidade adquiriría un significado totalmente diferente: dignidade, tanto persoal como colectiva. Nunha visión do individuo limitada pola Ilustración, a pobreza identifícase coa vergoña de depender dos outros, coa humillación que produce a impotencia, coa degradación da falta de autonomía. Daquela, aspirar á prosperidade, cando significa dignidade, non é nada avergoñoso.

O que é máis importante, vincular a prosperidade a unha empresa cooperativa suavizou inevitablemente os fíos da avidez. O obxectivo da Comunidade, no seu esforzo reconstrutor, era a responsabilidade colectiva: era un sistema que intentaba forzar unha busca sen obstáculos da prosperidade económica nun Estado membro a costa dos outros. E os Estados membros comparten un compromiso básico de solidariedade cos elementos máis débiles da sociedade a través das redes do estado de benestar.

Formulado desta forma, tamén detectamos neste punto as raíces máis profundas da noción de *prosperidade* na Comunidade como un valor ético básico; relaciónase, e evoca, a un fío diferente, pero non menos importante, do idealismo europeo desde mediados do século XIX: xa sexa socialismo, fabianismo, comunismo ou Estado de benestar, todos comparten unha escala de valores subxacente de responsabilidade social colectiva para o benestar dos individuos e da comunidade no seu conxunto. Non é sorprendente, é moi típico da Europa

daquela época, que puidese alcanzar o seu autoentendemento mediante unha perfecta ecuanimidade a partir do seu patrimonio cristián e o da Ilustración, e incluso o patrimonio social.

No momento en que chegamos aos medios para alcanzar estes obxectivos, a imaxe faise complexa. Analicemos a propia estrutura do tratado, cunha metodoloxía que combine dereito positivo e significado simbólico. A organización do mercado xira en torno á integración negativa e positiva. Estudemos cada unha delas por separado.

No núcleo da empresa da Unión, o «primeiro piar», a súa CEE orixinal, encóntrase o mercado común: o mercado. O motor principal cara á prosperidade baséase no ordoliberalismo da Escola de Friburgo. A competencia, as condicións de competencia equitativa e o réxime estrito sobre as axudas estatais son os mecanismos superestruturais que representa o primeiro piar. E, no nivel humano máis profundo, os modelos de mercado apelan e obedecen á noción mesma do interese propio. Esta é a súa premisa. E funcionan. Xeran prosperidade.

Pero analicemos agora a estrutura interna do primeiro piar, representado, por exemplo, polas súas disposicións máis esenciais do tratado anterior a Lisboa, artigos 28-30. O artigo 28 trata, desde o punto de vista material, sobre mercados abertos e, desde o punto de vista espiritual, sobre o interese propio. Sobre o eficiente que despraza o ineficiente, resultando así nunha maior produción e creación de riqueza. Non obstante, non representa un compromiso de libre mercado monolítico. O artigo 30, pola súa parte, aborda os valores da competencia: moralidade pública, orde pública, asuntos ecolóxicos, saúde e seguridade, etc.

Pero hai algúns aspectos que destacan nesta estrutura (que se reproduce en relación con todos os factores de produción, servizos, traballo, etc.).

- a. Europa representa o mercado. Os Estados membros representan os valores da competencia.
- b. A norma, a posición «por defecto», a «presunción» legal é o mercado libre. Os valores da competencia deben ser defendidos, demostrados e xustificados.
- c. Aplicámoslle a esta construción un dos grandes principios hermenéuticos da interpretación de Tratados, en xeral, e da Unión Europea, en particular: as medidas de excepción a unha norma xeral débense interpretar de forma rigorosa. As medidas de excepción á liberdade fundamental débense interpretar de forma aínda máis rigorosa. A liberdade fundamental neste contexto non se refire á liberdade de expresión, de asociación, etc., senón ás liberdades do mercado: libre circulación dos factores de produción. O mercado interprétase de forma expansiva; os valores da competencia, de forma restritiva.

Este é o dogma que se atopa na maioría de exposicións de dereito positivo da Unión.

Con respecto ao mundo exterior, a cuestión é aínda máis complicada. Como Europa alcanzaba unha prosperidade incalculable e sen precedentes, seguimos falando da noción de solidariedade. ¿Pero vivímolos de forma global na Unión? ¿Interiorizouse (nas nosas políticas de mercado agrícola)? ¿Nas actitudes sociais e os réximes legais con respecto aos migrantes dos novos Estados membros? Paso unha gran parte do meu tempo investigando, ensinando e intentando comprender estruturas como a OMC e os descontentos da globalización. Aprendín que hai que ser prudente. Con moita frecuencia (non sempre) o discurso de valores contra o *dumping* social, sobre vincular o mercado ás condicións laborais, é un cómodo escudo moral para protexer os privilexios dos que xa son prósperos. ¿Podemos pór a man no corazón e asegurar que non hai algo disto no discurso interno de Europa sobre o mercado, a solidariedade e o futuro do Estado de benestar?

Se pasamos agora á integración positiva, debemos analizar o propio programa legislativo da Unión para contrapesar os rigores, sociais e espirituais, do mercado e a noción de subsidiariedade. A substancialidade pretende determinar cando a Unión debe intervir lexislativamente e cando lles debe deixar esta acción aos Estados membros ou subunidades destes. Aínda que procede da doutrina social da Igrexa Católica, en realidade inverte esta tradición. Normalmente, pensamos na subsidiariedade como nun principio que pode limitar o alcance da Unión, xa que establece que a Unión só actuará cando os obxectivos da acción pretendida se poidan lograr de forma máis eficaz que noutros niveis de goberno. Pero débese observar de que forma máis implícita se trata sempre a cuestión de encontrar o nivel máis adecuado de *goberno*. Reflicte e constitúe unha dimensión dominante da nosa cultura política: responsabilidade por medio dunha axencia. Así, mesmo a nosa solidariedade social se realiza case completamente por medio dunha axencia: axencia do Estado, da Unión, da Rexión, da Cidade, pero sempre dalgunha autoridade pública. Non se equivoquen, ninguén quere vivir nunha sociedade que non lles proporcione unha rede de seguridade social aos menos afortunados. Estes son valores importantes. Pero corren o risco de empobrecer a virtude privada. Estes son valores que fan responsables os demais e exculpan a un mesmo. Hai un signo delator no nivel de doazóns e organizacións benéficas en Europa que deixa moito sobre o que reflexionar.

E así, incluso neste valor central de prosperidade e solidariedade, atopamos a involuntaria e asombrosa tendencia á corrupción da virtude privada. O interese individual propio (artigo 28) producirá prosperidade. As axencias públicas (artigo 30) a nivel nacional e infranacional ocuparanse dos menos afortunados.

VI. A PRAXE DO VALOR E A VIRTUDE: DEMOCRACIA

A democracia tamén podería ofrecer unha ilustración similar. Europa foi moi importante para democratizar tendencias en Grecia, España e Portugal e, máis recentemente, nos novos Estados membros. De forma máis xeral, Europa tivo moito éxito, non só na consecución de moitos dos seus obxectivos concretos de mercado, senón tamén na eficacia constante, malia o que digan moitos fatalistas, dos seus procesos e estruturas clásicas de goberno. Mesmo hoxe, con vinte e sete Estados membros e sen ter introducido os cambios institucionais necesarios, Europa non implosionou, e está lonxe de facelo.

O éxito é arriscado por unha razón: ten un forte efecto lexitimador. A mellor forma de lexitimar unha guerra é gañala. Isto sempre foi así nos asuntos humanos: os bos resultados lexitiman, no sentido social empírico, os medios cuestionables.

¿Cales son os medios cuestionables neste contexto? Non hai ningún tema con maior probabilidade de facer bocexar os académicos e gruñir os políticos que o déficit democrático da Unión Europea. Esta é unha cuestión que se debería tratar sen estridencias. Pero non se vai resolver soa. Describir e explicar a estrutura e o proceso de gobernanza europea é un asunto polémico.

En esencia, é a incapacidade da Comunidade e da Unión para desenvolver estruturas e procesos que se reproduzan de forma adecuada a nivel da Unión, incluso no que respecta aos hábitos imperfectos de control gobernamental, responsabilidade parlamentaria e responsabilidade administrativa que se executan en distintas modalidades nos distintos Estados membros. Mesmo a condición básica da democracia representativa, pola cal, en época electoral, os cidadáns «...poden botar fóra os canallas», é dicir, cambiar de gobernantes, non é operativa en Europa. A forma de gobernanza europea é, e seguirá sendo durante un longo período de tempo, tal que non hai ningún «Goberno» que expulsar. Que o Parlamento poida

destituír á Comisión (ou aprobar o nomeamento do presidente da Comisión) non equivale a botar fóra o Goberno.

Da mesma forma, non hai ningún acto cívico polo que o cidadán poida influír directamente no resultado dunha opción política que afecte á Comunidade e á Unión, como fan os cidadáns cando elixen entre partidos con programas totalmente distintos.

Así, as dúas normas máis importantes da democracia, o principio de responsabilidade e o principio de representación, vense comprometidas en realidade nas prácticas da Unión.

Ademais, debido a que cada vez máis funcións se trasladan a Bruxelas, os equilibrios democráticos entre os Estados membros foron alterados, ao se fortaleceren os poderes ministeriais e executivos do Goberno. Algúns grupos vense favorecidos e outros desfavorecidos. O valor de cada individuo no proceso político diminuíu inevitablemente, incluída a capacidade de representar un papel cívico significativo na gobernanza europea.

A isto hai que lle engadir o feito de que a gobernanza europea é cada vez máis remota, máis opaca e máis inaccesible. Unha afirmación apócrifa que se lle adoita atribuír a Jacques Delors prognosticou que, a finais de século, un oitenta por cento da regulamentación social procedería de Bruxelas. Aínda que fose só o 50%, o dramático da situación radica en que ningunha autoridade pública responsable controla estes procesos reguladores; nin o Parlamento Europeo, nin a Comisión, nin sequera os gobernos. A prensa e outros medios de comunicación, un poder fundamental nas nosas democracias, tamén se ven obstaculizados. Debemos ter en conta que incluso é imposible obter, de ningunha das institucións comunitarias, unha declaración fidedigna e consensuada do número de comités que existen nese mundo da comitología. Unha rede complexa de administradores comunitarios, administradores nacionais de nivel medio e unha serie de organismos privados con acceso desigual e inxusto a un proceso con enormes consecuencias sociais e económicas na vida diaria, en materia de seguridade pública, saúde e outras dimensións da regulamentación socioeconómica. E agora pódense engadir as institucións da Unión Económica e Monetaria e o marco constitucional en que funcionan, que aínda que está alerta contra todas as formas de déficit económico, fiscal e monetario, contribúe considerablemente ao «déficit» político e democrático da Unión.

Malia esta ladaíña de tribulacións democráticas, debemos tomar nota do feito de que a construción europea, a pesar do déficit democrático, foi aprobada *democraticamente* unha e outra vez. Os tratados foron obxecto das disciplinas constitucionais e democráticas prescritas en cada Estado membro para a ratificación do AUE, de Maastricht, de Amsterdam, así como en todas as ampliacións. Non espero que isto cambie. Estas ratificacións ordinarias —a pesar de seren procedementos acelerados do tipo «ou o toman ou o deixan»— son unha expresión auténtica das institucións democráticas dos Estados membros e, nalgúns países, dos electores europeos. Constitúen un verdadeiro «referendo» sobre o éxito da construción europea.

Somos testemuñas do paradoxo do éxito. Non hai que andar con rodeos: estes satisfactorios «referendos» que proporcionan unha pátina democrática válida á Unión Europea representan, tamén, o efecto corruptor do éxito europeo sobre as virtudes cívicas dos pobos de Europa e sobre o propio significado do que quere dicir ser unha democracia. O feito de que, con tanta frecuencia, a construción europea sexa aprobada, sen que se desafíe seriamente a súa cuestionable praxe democrática cotiá, representa a invasión dunha mentalidade de mercado na esfera da política, mediante a cal os cidadáns se converten en consumidores dos resultados políticos máis que en participantes activos do proceso político. Representa o procedemento polo cal chegamos a apreciar as deliberacións encubertas dos funcionarios debido á calidade do seu diálo-

go e o mérito dos seus resultados, pero no que os cidadáns ou os seus representantes son, no mellor dos casos, consumidores informados dese paraíso deliberativo. Neste aspecto, Europa parece producir repercusións morais negativas. Mesmo nos nosos Estados membros, estamos evolucionando cara á lexitimidade asentada nos resultados, máis que á lexitimidade do proceso; no mellor dos casos, cara a un estilo schumpeteriano de democracia de elite, ou, máis ironicamente, a un tipo de democracia de Pericles que tanto enzalzou a Convención.

Sería, evidentemente, absurdo cargar con todos os males das nosas políticas á Unión Europea. Non só Europa padece de deficiencias democráticas. A degradación da cultura política forma parte da historia da democracia en moitos dos Estados membros. As súas mostras son bastante obvias e só citaremos unhas cantas. Por exemplo, a prominencia da imaxe e os medios electrónicos no discurso político, coa consecuente difuminación (ou *Blairización*) da liña que separa a política e o entretemento como parte dunha cultura de celebridades. Inclúe o triunfo do pragmatismo sobre a ideoloxía e a supremacía da tecnocracia e as competencias técnicas como criterios supremos de lexitimidade. Viviríamos todo isto con ou sen a Unión Europea. Pero Europa contribúe a acentualo, a agravalalo e, de forma máis insidiosa, a facer que resulte normal e, polo tanto, aceptable.

O impacto exterior da CE sobre a cultura política da democracia reflicte a súa moral interna. A lexitimación a través de logros tecnocráticos e non mediante complicados procesos democráticos converteuse, tamén, nun trazo central da cultura interna da Comisión. Por unha parte, un trazo central do autoentendemento da Comisión é a conciencia de ser unha institución política autónoma que elabora políticas e non só o secretariado de, por exemplo, o Consello. Este autoentendemento obriga a Comisión a ser plenamente consciente da necesidade de ter lexitimidade política (tanto internamente para soste-la moral e a cohesión institucionais, como externamente para soste-lo apoio, esencial para o seu poder tendo en conta a súa falta de circunscrición política popular). A lexitimación mediante logros, profesionalidade e resultados e non a través do proceso convértese, así, en substituta do proceso e da lexitimación democráticos.

Ademais, a Comisión celebra a súa identidade «non ideolóxica». Foi Renaud Dehousse quen acuñou o termo de «déficit político», tan adverso para a cultura política como o déficit democrático. Non é só autoengano ou falsidade. Como pode ser alguén realmente non ideolóxico. O único que pode facer é enmascarar a súa ideoloxía. Pero a «política sen política» (a esencia do déficit político) ten por si mesma un efecto corruptor, xa que anima sutilmente o cidadán, reducido a consumidor de resultados políticos (e non un participante máis do proceso político), e faino elixir segundo motivos non ideolóxicos, isto é, a miúdo un substituto do propio interese material. O Consello, pola súa vez, tamén representa involuntariamente un papel importante neste aspecto. Nos seus Estados membros respectivos, os presidentes e primeiros ministros son, evidentemente, a encarnación dunha elección política e ideolóxica: socialista, Gaullista, cristiandemócrata, etc. Pero, cando chegan a Bruxelas e se sitúan nunha institución como o Consello, ten lugar unha interesante castración política. En primeiro lugar, desde o punto de vista do seu Estado membro, deben representar o país, non as preferencias políticas do seu partido, e, desde a perspectiva europea, por definición, o Consello é un órgano non ideolóxico; despois de todo, a súa cor política/ideolóxica é totalmente aleatoria, dependendo das eleccións nacionais. Está claro que non é de bo gusto representar un partido político (no que respecta a preferencias ideolóxicas e políticas) no proceso do Consello Europeo.

Temos, así, un proceso bidireccional ou circular polo cal a degradación da política nos Estados membros lle permite á Comunidade reclamar a súa lexitimidade segundo os seus logros e recibir a súa libra de carne por parte dos Estados membros tras cada CIG, unha lexitimación que, pola súa vez, contribúe a esa mesma degradación do que debería ser a democracia.

Poderíase observar que a tendencia do cidadán como consumidor (de resultados políticos), un consumidor que está sutilmente condicionado a tomar as súas decisións non segundo os seus principios, senón o interese propio, lle proporciona outro compoñente básico á miña tese xurídica paralela que argumenta que é un sistema xurídico que sitúa o individuo no centro, pero que o converte nun individuo centrado en si mesmo, en conflito co ideal espiritual da integración humana.

VII. A PRAXE DO VALOR E A VIRTUDE: PAZ

Falarei agora da paz. É un valor delicado. Pode ser nobre, digno e humano. Pero, como todos os valores e ideais, éo cando require coraxe e sacrificio. O que para Rabin e Arafat era, a *titre juste*, a paz dos valentes.

A paz tamén pode representar a negación dos valores: un «déixame en paz», un «non me importa, mentres me deixen en paz». A «paz no noso tempo» de Chamberlain, ese documento co que regresou de Múnic, intentando acougar o inexorable, segue sendo unha insignia de deshonra e ilustra moi ben o carácter de Jano da paz como valor e como vicio.

Tras a Segunda Guerra Mundial, a paz era o obxectivo máis explícito da nova construción, un obxectivo na consecución do cal o potencial sistema político debía servir como instrumento. Este era un pertinaz *desideratum* de toda a diplomacia contemporánea para a cal a metodoloxía funcionalista europea se debía empregar ao máximo.

Esta idea non se recolle en ningún sitio mellor que na repetida fraseoloxía da Declaración Schumann, do 9 de maio de 1950.

A paz mundial non se pode salvagardar sen uns esforzos creadores equiparables aos perigos que a ameazan...

A agrupación das nacións europeas exige que a oposición secular entre Francia e a República Federal de Alemaña quede superada, polo que a acción emprendida debe afectar en primeiro lugar a estes dous países...

A solidariedade [...] porá de manifesto que calquera guerra entre Francia e a República Federal de Alemaña non só resulta impensable, senón materialmente imposible...

Está claro que, no contexto histórico en que se presentou o Plan Schumann, a noción de paz que se articulou na construción europea exploraba un estrato máis profundo que o simple cesamento de hostilidades, a coexistencia, o tipo de cousas que se viron a finais da I Guerra Mundial.

Despois de todo, estabamos a principios dos 50, cos horrores da guerra aínda frescos; en concreto, o recordo do salvaxismo atroz da ocupación xermánica. Pasarían moitos anos ata que o odio de Estados como os Países Baixos, Dinamarca ou Francia se apagase por completo. Polo tanto, a idea de 1950 dunha Comunidade de Iguais que proporcionase os apuntalamentos estruturais para unha paz duradeira entre antigos inimigos representaba algo máis que un consello sabio de estadistas experimentados. Era un chamamento ao perdón, un profundo desafío espiritual para superar un odio comprensible. Neste contexto histórico concreto, a noción de Schumann da paz resoa e está relacionada cos inconfundibles discursos, imaxes e valores do amor cristián, incluso da graza (na miña opinión, non é unha evocación

especialmente insólita tendo en conta a orixe persoal dos pais fundadores: Adenauer, De Gaspari, Schumann e incluso Monnet).

Ese contexto, que fixo posible que a paz chegase ao máis profundo da dignidade humana, da humanidade, xa non existe. A paz que Europa, afortunadamente, obtivo unha vez superada esa antiga oposición de Francia e Alemaña presenta signos de anquilosamento, de implosión sobre si mesma, traizoando o compromiso dos propios valores para os cales esta paz debía servir como cimento. Hoxe queremos unha paz de tipo «déixame en paz». Nalgúns aspectos, o éxito de Europa socavou o noso compromiso cos valores para o que a paz parecía tan importante.

Europa evitou a responsabilidade da paz. Ocúltase tras consignas tales como o «poder civil»: unha pequena folla de parra para tapar que recoñece que, en última instancia, sempre terá que recorrer aos EE.UU. Esa opción fatal, que tivo lugar co rexeitamento da Comunidade Europea de Defensa a mediados dos anos 50, foi emblemática para unha Europa que rexeitaba o uso da forza e que dependeu durante anos das armas estadounidenses para poder producir manteiga europea, e condicionou unha moral pública dominante segundo a cal nada é tan importante como para loitar por conseguilo. Unha mentalidade de «paz a calquera prezo».

Bosnia (e Kosovo) son acontecementos traumáticos sobre os que Europa desenvolveu unha amnesia case instantánea. No centro de Europa tivo lugar a horrible persecución dunha minoría relixiosa, que resultou finalmente en actos xenocidas. Europa respondeu con evasivas, falou e falou e, ao final, cando decidiu actuar, era demasiado tarde; quedou claro que non tiña os medios para facer valer os seus supostos valores. Unha vez máis, houbo que recorrer ás forzas estadounidenses do outro lado do Atlántico. Foi un momento vergoñoso.

Mesmo a moi pequena escala, un non pode borrar da mente as imaxes daqueles soldados holandeses que se mantiveron á marxe mentres ocorría unha das peores masacres. Non eran fascistas, crían nos dereitos humanos. Aínda así, non se moveron. Nalgúns aspectos, tamén son emblemáticos para unha das teses deste traballo: a crecente disparidade entre convencións sociais e virtude persoal.

A paz de Schumann constituíu un acto de fortaleza, de autocontrol, de magnanimidade colectiva de espírito. Bosnia representa a degradación de todo iso. Aquí, a paz tiña por obxecto a comodidade, non o feito de pór a outra meixela, senón apartar a mirada do que non se quería afrontar.

Foi Samuel Johnson quen suxeriu que o patriotismo era o último refuxio dos canallas. A cita do Dr. Johnson, certamente, é só parcialmente verdadeira. O patriotismo tamén pode ser nobre. Pero a resposta de Europa, ou máis ben a carencia de resposta con respecto a Bosnia e Kosovo, lémbra-nos que o patriotismo constitucional tamén pode ser un refuxio.

É neste punto onde se podería engadir unha cuestión delicada sobre o supranacionalismo. Tal como demostra a historia europea, pódese abusar facilmente do nacionalismo e do patriotismo, dando lugar a unha degradación indescribible do espírito humano. É certo que a construción europea procurou amansalos. Pero unha parte do patriotismo constituíao o espírito do servizo público, do compromiso coa comunidade, de lealdade cara aos concidadáns, mesmo cando non eran parte da familia nin da tribo. O patriotismo, na súa mellor expresión, é unha disciplina de amor. Quizais sexa unha vitoria imprevista dos réximes fascistas. Un debe preguntarse se, con respecto a todas estas virtudes positivas, a construción europea non actuou con exceso de celo.

VIII. A PRAXE DO VALOR E A VIRTUDE: O ESTADO DE DEREITO

Para abordar o Estado de dereito, debemos centrarnos no Tribunal.

Cando se analiza a xurisprudencia, é bastante común proxectar o Tribunal Europeo, virtuosamente, nunha relación dialéctica co proceso político (xeralmente dilatorio). Ao longo dos anos, escoitáronse moitísimas versións dos seguintes argumentos:

Ante o estancamento político que tivo lugar a finais dos 60 e a falta de «vontade política» (frase preferida que non significa nada), o Tribunal intervén e compénsao mediante a súa xurisprudencia constitucionalizadora, salvando practicamente a integración europea.

Ante unha crecente lexitimidade democrática, o Tribunal desenvolve a xurisprudencia en materia de dereitos humanos. As normas da Comunidade (e da Unión) poderían sufrir deficiencias democráticas, pero polo menos estarán protexidas contra a violación dos dereitos humanos fundamentais.

Ante o fracaso da harmonización comunitaria para a realización do mercado común, o Tribunal intervén coa súa doutrina altamente innovadora de paralelismo funcional (recoñecemento mutuo) en Cassis, achegando un gran avance en termos de xurisprudencia.

Estas versións, máis ou menos sofisticadas, do discurso conteñen máis que un fondo de verdade. Pero, créanme, tamén son moi interesadas e parciais. En todas elas, o problema político é extrínseco ao Tribunal que, dentro dos límites dos seus poderes, intervén, como un cabaleiro galán, para remediar aquilo que nin a política nin os políticos son capaces de rectificar. De acordo con esta idea, o Tribunal non pode (nin debe) solucionar todos os problemas, pero preséntase sempre como parte da solución, e non como parte do problema. É tentador, especialmente nas circunstancias actuais, adoptar esta opinión do Tribunal; despois de todo, non foi o que avogou pola nova constitución formal, etc.

Sexa como sexa, gustaríame argumentar agora que o Tribunal é parte do problema. Que a propia xurisprudencia, inexorable e inextricablemente, implica o Tribunal nas cuestións de lexitimidade democrática e social que son, polo menos de forma parcial, a causa do actual descontento. Tamén me gustaría argumentar que o Tribunal ten responsabilidades autónomas que nin sequera encaixan baixo a epígrafe de «implicado».

Pero antes de desenvolver esta teses, vou expor con claridade o que non estou argumentando:

A miña crítica non forma parte da premisa de «o Tribunal non ten lexitimidade», nin do *gouvernement des juges* e demais. Tampouco é un ataque ao «activismo» do Tribunal nin á súa hermenéutica, isto é, non forma parte das tendencias contemporáneas, especialmente en EE.UU., que (re)descubriron as virtudes silenciosas de Bickel e adoptan normativamente as limitacións, así como un papel reducido para os tribunais, etc. Non creo que en Europa exista un *gouvernement des juges* (sexo o que sexa), nin tampouco creo que haxa fallos fundamentais na hermenéutica da súa xurisprudencia básica. É importante aclarar que esta crítica non ten como obxecto argumentar que a xurisprudencia constitucional foi un erro normativo, un camiño que non se debeu ter tomado. Debido aos seus valores subxacentes, considero que non só era conveniente, senón que, na Europa de despois da Segunda Guerra Mundial, era nobre. Así, a crítica non é metodolóxica, senón substantiva.

O meu enfoque baséase en dúas proposicións. En primeiro lugar, pon de relevo unha certa ironía na xurisprudencia constitucional. Como sinalamos máis arriba, considerouse nalgunhas ocasións (e hai mostras nos casos de que tamén o mesmo Tribunal a vía así) como

unha resposta a, e parte de, un discurso político de integración máis amplo e, outras veces, unha resposta ás dimensións inoperantes do proceso político. Pero tanto o propio Tribunal como os seus observadores adoptaron unha perspectiva miope que non conseguiu explorar máis a fondo algunhas das consecuencias e ramificacións da xurisprudencia constitucional. Non se quixo ver en que sentido a xurisprudencia constitucional (ordenamento xurídico) básica forma parte da crise de lexitimidade democrática e política; en cal a xurisprudencia básica sobre integración dos mercados forma parte da crise de lexitimidade social; que certos elementos da xurisprudencia en materia de dereitos humanos enmascaran e obstaculizan o máis esencial do programa de dereitos humanos da Unión e, finalmente, que a nova xurisprudencia en materia de cidadanía alimenta e agrava algúns dos peores desafíos aos que se enfronta Europa no ámbito da inmigración. Con moita frecuencia, un ten a impresión de que, malia que o político (no sentido das institucións) se captou ben con relación á xurisprudencia, o social (no sentido das comunidades e a dimensión humana) se entendeu moito peor.

¿De que forma está implicado o Tribunal no déficit democrático?

Un punto de partida pode ser a fonte desta parte da xurisprudencia constitucional, o caso *Van Gend en Loos*. Defendendo o concepto do novo ordenamento xurídico, o Tribunal razoou o seguinte nos dous famosos fragmentos que se citan a continuación:

Débase chegar á conclusión de que a Comunidade constitúe un novo ordenamento xurídico de dereito internacional, a favor do cal os Estados membros limitaron a súa soberanía, aínda que nun ámbito restrinxido, e cuxos suxeitos son non só os Estados membros, senón tamén os seus nacionais. O dereito comunitario, autónomo respecto á lexislación dos Estados membros, o mesmo que crea obrigas a cargo dos particulares, está tamén destinado a xerar dereitos que se incorporan ao seu patrimonio xurídico. Estes dereitos nacen non só cando o Tratado os atribúe de modo explícito, senón tamén en razón de obrigas que o Tratado lles impón de maneira perfectamente definida tanto aos particulares como aos Estados membros e ás institucións comunitarias. Esta concepción está confirmada polo Preámbulo do Tratado, que, ademais de aos Gobernos, se refire aos pobos. Tamén está confirmada, de forma máis concreta, mediante a creación de órganos en que se institucionalizan poderes soberanos cuxo exercicio afecta tanto aos Estados membros como aos seus cidadáns. *Por outro lado, cómpre resaltar que os nacionais dos Estados membros reunidos na Comunidade deben colaborar no funcionamento desta, a través do Parlamento Europeo e do Comité Económico e Social.* (Énfase engadido).

O problema é que esta «colaboración» foi sumamente débil. En realidade, isto supón unha seria «degradación» da democracia e o seu significado por parte do Tribunal Europeo. Naquel momento, o Parlamento Europeo tiña capacidade para expresar a súa opinión, cando se lle consultaba, e non sucedía moi a miúdo. Incluso en ámbitos en que debía ser consultado, era ben sabido que a Comisión e o Consello cerraban os seus tratos antes de recibiren o ditame, que, desta forma, adquiriría unha función *pro forma*. Pero ¿ese nivel de representación e responsabilidade democrática, *visto desde a perspectiva da teoría política normativa*, serve realmente para xustificar o inmenso poder da gobernanza directa, que as doutrinas do efecto directo e a supremacía combinadas puxeron en mans das daquela institucións comunitarias? Sen dúbida, facer a pregunta é dar a resposta.

Formúlase abertamente a implicación do Tribunal de Xustiza nas penalidades democráticas da Unión, aínda que normalmente resulta incómodo falar sobre este tema. O falecido

Federico Mancini, na súa *Europe: The Case for Statehood*, expón de forma convincente o malestar democrático de Europa. Moitos, incluído eu mesmo, protexéronse contra o remedio de Mancini, un Estado Europeo, e protexéronse da súa opinión segundo a cal esta solución era a única dispoñible. Pero poucos cuestionaron a súa mordaz e, ás veces, cáustica denuncia das deficiencias democráticas da gobernanza europea.

Pero, ¿podería o Tribunal desvincularse deste malestar denunciado tan mordaz e causticamente?

É precisamente nestas ocasións, argumentei, cando máis me alegro de non ser un xuíz do Tribunal. ¿Como faría se, como Mancini, crese que a Comunidade Europea sufría este profundo déficit democrático que describiu de forma tan estoica e que, na súa opinión, só se podería corrixir mediante un Estado Europeo? ¿Quería facer efectivo un principio que lles outorgase ás leis non democráticas da Comunidade (aprobadas, nas súas propias palabras, por «comités de expertos nacionais de alto nivel, innumerables e anónimos que non renden responsabilidades» e referendadas polo Consello) primacía sobre os valores constitucionais dos Estados membros? Se a democracia se toma como prioridade, ¿poderíase considerar inequivocamente que unha gran parte do edificio comunitario é un *progreso* importante? Independentemente da lexitimidade hermenéutica con respecto á supremacía e o efecto directo, a interacción destes principios co proceso non-democrático de toma de decisións foi e segue a ser sumamente complicado. Aos xuíces nacionais preséntaselles, obviamente, dilemas similares aos anteriores.

O paradoxo radica, polo tanto, en que o desafío de lexitimidade da xurisprudencia constitucional do Tribunal non se xustifica, como se asumiu moitas veces, mediante a súa hermenéutica: un bo resultado baseado nunha interpretación cuestionable. Todo o contrario: unha interpretación incuestionable, pero un resultado que sustenta, sostén e lexitima un proceso de decisión enormemente problemático. Polo tanto, substantivamente, os tan cacarexados dereitos comunitarios que serven case sempre os intereses económicos dos individuos «compráronse», polo menos en certa medida, a custa da lexitimidade democrática.

Desde o punto de vista do procedemento, a historia é parecida. O segredo do Estado de dereito no marco do ordenamento xurídico da Unión Europea é ese proceso enxeñoso dos procedementos e decisións prexudiciais. O *compliance pull* (impulso do cumprimento) das obrigas xurídicas nas democracias liberais de Occidente non se basea nas armas nin na coacción, senón que se fundamenta nunha cultura política que interioriza, especialmente as autoridades públicas, o cumprimento da lei e non da conveniencia. Un aspecto positivo, aínda que non perfecto, do Estado de dereito é a medida en que as autoridades públicas dun país acatan as decisións, mesmo as incómodas, dos seus propios tribunais.

Este mesmo aspecto explica por que os réximes internacionais se adoitan considerar tan deficientes; por que non podemos falar da mesma forma sobre o Estado de dereito internacional. Con demasiada frecuencia, cando un Estado se ve fronte a unha norma internacional, ou decisión dun tribunal internacional, que lle resulta frustrante, encontra formas de eludila.

Estatisticamente, polo que sabemos, en máis do 80% dos casos, os procedementos prexudiciais constitúen un mecanismo de control xudicial do cumprimento, por parte dos Estados membros, das obrigas previstas nos tratados. É enxeñoso por dous motivos: en primeiro lugar, utiliza as persoas, que reivindican os seus propios dereitos como supervisores e responsables da aplicación das obrigas comunitarias por parte dos Estados membros. Denomínase *Private-Attorney-General Model* (modelo do fiscal xeral privado). E, en segun-

do lugar, utiliza os tribunais nacionais. A sentenza pronúnciana os tribunais dos Estados membros. O hábito da obediencia vinculado ao dereito nacional aplícase, desta forma, ao dereito europeo. A brecha entre o Estado de dereito e o Estado internacional de dereito redúcese ou, mesmo, elimínase.

Non obstante, precisamente neste contexto é onde se pode ver a cara oculta da lúa. A situación dos procedementos prexudiciais sempre presenta un individuo defendendo un interese persoal e privado en contra do ben público. Esta é a razón pola cal funciona, é parte da súa xenialidade, pero tamén é a razón pola que este marabilloso valor tamén constitúe outro compoñente básico desa construción que sitúa o individuo no centro pero que o converte nun individuo centrado en si mesmo. Os dereitos comunitarios, curiosamente, convértense en dereitos anticomunitarios. Se a realidade social da construción europea fose máis forte, poderíase considerar como atenuante deste efecto. Pero a realidade da situación, desde unha perspectiva social, é que –por unha boa razón xurídica– o principal artefacto do Estado de dereito no estreito espazo político que constitúe a Unión enfronta o individuo consigo mesmo no seu espazo político máis amplo. Así é como debería de ser xuridicamente. Isto é o que crea o *compliance pull* máis efectivo. Pero ten este efecto colateral.

IX. A PRAXE DO VALOR E A VIRTUDE: PROTECCIÓN DOS DEREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS

A protección dos dereitos humanos constitúe unha característica fundamental das constituicións modernas, así como dunha gran parte da actividade de control xudicial dos tribunais supremos dos países occidentais na era da posguerra. Conceptos como a privacidade e a dignidade humana, así como nocións máis clásicas de liberdade e equidade ante a lei, foron os depositarios clásicos da interpretación constitucional dos tribunais que executan o control xudicial da lexislación governamental e a acción administrativa. Pero tanto o concepto como a práctica do control xudicial introducíronse, aínda que de forma limitada, mesmo nas culturas xurídicas que se resistiron durante moito tempo, como Gran Bretaña e Francia. De feito, o control xudicial en xeral, e a protección dos dereitos individuais en particular, son amplamente considerados a *conditio sine qua non* da democracia constitucional e o Estado de dereito.

Os tratados polos que se establece a Comunidade Europea –a Constitución da CE– non contiñan unha Carta de Dereitos, nin tampouco ningunha referencia en absoluto á necesidade de, ou os medios para, protexer os dereitos humanos fundamentais contra o abuso das autoridades públicas da Unión e a Comunidade.

A ausencia dunha referencia aos dereitos humanos nos tratados non era única. Moitos tratados reguladores non conteñen cláusulas sobre a protección dos dereitos humanos. Se un Estado, cumprindo as obrigas do seu tratado internacional, trata de violar os dereitos humanos do individuo, ou se unha organización internacional intenta o mesmo, o individuo recibiría, poderíase pensar, protección por parte dos tribunais nacionais, que aplican as constituicións nacionais, e por parte de órganos transnacionais especificamente establecidos para a defensa dos dereitos humanos. Pero a Comunidade Europea desenvolveuse dunha forma que fixo que a ausencia de protección dos dereitos humanos fose problemática. Non se trataba, despois de todo, dun mero tratado de coordinación: era un tratado de gobernanza. Ademais, o Tribunal Europeo de Xustiza estableceu, a principios dos 60, unha lectura constitucional dos Tratados Fundadores que lles atribuíu a moitas das súas disposicións «efecto directo», o que significaba que se debían considerar como parte do dereito do país. É máis,

estas disposicións con efecto directo terían un nivel superior ao dereito nacional: unha lei superior invalidando disposicións nacionais contraditorias. Encontrar un modo de defender os dereitos humanos fundamentais a nivel da Comunidade converteuse nunha necesidade imperativa, tanto desde o punto de vista xurídico como do político. ¿Como se pode reafirmar o efecto directo e a supremacía do dereito europeo –conferíndolles grandes poderes constitucionais aos órganos políticos da Comunidade– sen presupor garantías xurídicas e xudiciais arraigadas no exercicio do dito poder? Despois de todo, o efecto directo e a supremacía darían lugar a eliminar a posibilidade dun control legislativo ou xudicial do dereito comunitario por parte dos Estados membros. Esta necesidade era da máxima importancia tendo en conta as coñecidas deficiencias democráticas da gobernanza europea, nalgúns aspectos máis pronunciadas na década dos 60 que nos 80 e 90. ¿Quen podería esperar que os tribunais constitucionais, e outros tribunais superiores dos Estados membros, especialmente daqueles con réximes constitucionais e control xudicial, como eran naquel momento Alemaña e Italia, aceptasen o efecto directo e a supremacía da normativa comunitaria sen unhas garantías de protección dos dereitos humanos no marco do ordenamento xurídico da Comunidade e, fundamentalmente, de que os individuos non perderían ningunha das proteccións que lles proporcionaban as súas constitucións nacionais? A protección dos dereitos humanos converteuse nun imperativo tanto xurídico como político.

No discurso dos dereitos humanos na Unión Europea, hai dous temas de suma importancia. O primeiro é estrutural, concretamente as formas en que a brecha constitucional decidiu encherse, parcial ou totalmente. A segunda está relacionada de maneira máis directa co tema deste traballo: a forma en que o concepto de dereitos humanos como valor se enreda (ou non) coa especificade da integración europea que se distingue dos ordenamentos constitucionais normais.

A versión estándar do discurso dos dereitos humanos reza algo como isto: a falta dunha Carta de Dereitos escrita nos tratados e, debido a unha aparente liberdade dos poderes legislativo e administrativo da Comunidade para ignorar os dereitos individuais no marco da acción legislativa e administrativa comunitaria, o Tribunal Europeo de Xustiza, exercendo un forte interpretacionismo xudicial e revogando a xurisprudencia previa, creou unha lei superior non escrita en materia de dereitos humanos fundamentais, seleccionada de entre as tradicións constitucionais dos Estados membros, así como dos acordos internacionais tales como o Convenio Europeo de Dereitos Humanos, contra a cal os actos legislativos e administrativos dos órganos comunitarios que sexan vinculantes ou que lles afecten aos cidadáns poderían ser obxecto da revisión xudicial normal prevista polo Tratado. Nos últimos anos, o Tribunal ampliou o ámbito do seu poder xudicial a certos tipos limitados de actos dos Estados membros, principalmente nos casos en que as autoridades dos Estados membros actúen en calidade de brazo executivo da Comunidade. O contido desta «carta de dereitos non escrita» era bastante tradicional e representaba un intento de síntese das tradicións constitucionais dos Estados membros. O Tribunal tamén afirmou que as medidas da Comunidade que violen as disposicións materiais correspondentes do Convenio Europeo de Dereitos Humanos non son aceptables na Comunidade.

Os intentos anteriores de codificar estas prácticas nunha «carta de dereitos» escrita e consolidada nos tratados, tales como a Declaración de Dereitos Humanos do Parlamento Europeo de abril de 1989, non foron ben recibidos nas distintas CIG convocadas ao longo dos anos para modificar os tratados. Da mesma forma, distintas iniciativas a favor da adhe-

sión das Comunidades ao Convenio Europeo de Dereitos Humanos, en particular unha iniciativa da Comisión de 1978, foron rexeitadas tanto polos Estados membros como polo Tribunal Europeo de Xustiza. Pero máis tarde, nun celebrado «cambio de actitude» no «Proceso Constitucional» que tivo lugar nos primeiros anos desta década, adoptouse unha Carta de Dereitos Fundamentais que, de forma subrepticia, está a punto de ser integrada formalmente no ordenamento xurídico da Unión Europea mediante o Tratado de Lisboa, se finalmente se ratifica. A xurisprudencia do Tribunal Europeo de Xustiza, aínda que ao principio se mostraba reticente, xa fai referencia a este instrumento.

Hai un ton de innegable celebración no noso discurso de dereitos humanos e esta celebración está parcialmente xustificada. Brandimos os dereitos humanos, de forma bastante xustificada, como un dos logros máis importantes da nosa civilización. Consideramos o noso compromiso cos dereitos humanos e a súa inclusión nos nosos sistemas xurídicos, entre as probas máis destacadas e maduras da resposta, e superación, por parte de Europa, do ignominioso pasado da Segunda Guerra Mundial. Consideramos que os dereitos humanos, xunto coa democracia, como valor fundador do noso ordenamento político, son algo polo que paga a pena loitar. A «adopción» da Carta da UE –furtivamente– no Tratado de Lisboa representa a apoteose final deste discurso. Os dereitos humanos alcanzaron, indubidablemente, unha posición iconográfica na cultura europea. E, porén, distanciámonos con desdén das expresións máis vulgares do triunfalismo estadounidense “fin-de-historia”, que saíu a borboillóns coa caída do imperio soviético, o mesmo desdén que só pode disimular o sentimento europeo de superioridade cultural e, polo tanto, a súa propia marca de autosatisfacción e triunfalismo. Poñemos o espello dos dereitos humanos, tal e como demostraron os instrumentos nacionais e transnacionais, ante a nosa cara colectiva e sorrimos satisfeitos de polo menos tres formas.

1. En primeiro lugar, os dereitos humanos forman parte dun discurso e un compromiso máis amplo cara ás constitucións e o constitucionalismo, a miúdo cara á versión ampla e dura das constitucións e o constitucionalismo que encontramos, por exemplo, nos ordenamentos xurídicos alemán e italiano, que incorporan a noción de Constitución como unha lei de rango superior. Estes avances son evidentes incluso en países como Dinamarca, Bélxica, Francia e outros que teñen unha versión máis atenuada do constitucionalismo e unha longa tradición de escepticismo cara ao estilo de atribución de poderes xudiciais de Estados Unidos. Pola súa parte, a UE xa ten unha versión moi sólida do constitucionalismo, e a Carta é considerada por moitos, como se sinalou, como o primeiro elemento nunha potencial formalización da Unión Europea dese tipo de constitucionalismo.

De forma simultánea, os dereitos humanos tamén expresan a crecente aceptación (e resignación) do papel dos tribunais e os xuíces no discurso público. Os tribunais son máis audaces para impor o seu poder cando se acubillan baixo o manto de gardiáns dos dereitos humanos garantidos por documentos constitucionais. Tamén teñen máis éxito para mobilizaren apoios e lexitimaren o seu poder no contexto dos dereitos humanos. Europa tamén engade un matiz interesante a este fenómeno. Aínda que sempre existise, e quizais aínda exista, unha crecente crítica específica ao denominado «activismo» do Tribunal Europeo de Xustiza e mesmo se ocultase, de cando vez en, na linguaxe que se opón ao *Gouvernement des Juges*, unha mirada detida adoita desvelar que esa crítica procede dun sentimento nacionalista máis preocupado pola perda

da soberanía nacional a favor de Europa que pola perda do poder popular ou parlamentario cara aos xuíces. Se o Tribunal Europeo fose «activista» na dirección contraria, a saber recortando o poder da Unión Europea (e non se confundan, isto tamén constituiría unha forma de activismo xudicial), atoparíanse as mesmas críticas loando o Tribunal Europeo de Xustiza. Noutras palabras, a maior parte das críticas non van dirixidas ao poder xudicial como tal, senón ao contido que abarca. É significativo que, cando os tribunais nacionais, en actos de *atribución de poderes xudiciais nacionais*, dicindo protexer os *dereitos humanos definidos a escala nacional*, arremeten contra o Tribunal Europeo de Xustiza (e houbo unhas cantas expresións como esta), son aclamados por protexeren os valores nacionais, a identidade e a soberanía. Poucos parecen protestar porque sexa o poder xudicial, a miúdo constitucionalmente protexido de calquera desafío parlamentario, o que toma decisións sobre asuntos fundamentais que definen a relación entre os Estados membros e a Unión.

2. En segundo lugar, máis alá do constitucionalismo e o seu compromiso concomitante con, ou aceptación de, os tribunais e xuíces como tales, no discurso sobre os dereitos humanos existe unha gran fe na *protección xudicial* destes. A isto poderíamos chamalle síndrome de *habeas corpus*. De maneira crecente, a medida da eficacia destes documentos e da súa propia realidade como instrumentos xurídicos significativos reside na posibilidade de seren invocados por parte dos individuos e executados, a instancia de tales individuos, por parte dos tribunais contra as autoridades públicas. Foi o auto de *habeas corpus* o que consolidou a súa posición na historia xurídica. No mundo actual, os documentos e declaracións que non contan con tal status son frecuentemente ridiculizados polo seu carácter “exhortatorio”, aspirante e embrionario, todos eles esperando facer efectivo o seu potencial cando cheguen ás terras prometidas onde poidan ser invocados e executados xudicialmente.
3. Finalmente, os dereitos humanos transformáronse nunha parte importante do discurso sobre a integración e a identidade europeas. Este debate ten lugar en dous niveis. O primeiro deles consiste na insulsa afirmación dos dereitos humanos como parte dun patrimonio común, etc., bo material para a cantarela dos políticos, algo semellante á *Quinta Sinfonía* de Beethoven ou á bandeira azul das estrelas douradas. Pero hai unha dimensión máis seria neste debate. A medida que o sistema político medra e a medida que a capacidade dos mecanismos e instrumentos nacionais para dotar de lexitimidade democrática as normas europeas é entendida como algo parcial e, con frecuencia, máis formal que real, a necesidade de democratizar os procesos de toma de decisión a nivel europeo é cada vez máis urxente. Esta democratización require, pola súa vez, a aparición dun sistema político con lealdades, vínculos e compromisos sociais, que constitúe unha *conditio sine qua non* para a disciplina da toma de decisión maioritaria. Sen demos, non hai democracia. Europa afástase, con toda a razón, de calquera tipo étnico, relixioso ou calquera outra forma de autoentendemento orgánico e identidade política. A única construción aceptable desde o punto de vista normativo é concibir o sistema político como unha comunidade de valores, tal como foi o sentido orixinal (aínda que non a práctica) da Francia posrevolucionaria e dos Estados Unidos. Cando se busca un contido para tal comunidade de valores, o compromiso cara aos dereitos humanos convértese no camiño máis fácil. Aquí hai valores en torno aos cales, seguramente, os europeos se poidan unir (e celebrar).

Hai moita verdade e valor nos nosos sistemas políticos no relativo ao noso compromiso cos réximes constitucionais que promoven a democracia, os dereitos humanos e o Estado de dereito; na seriedade coa que asumimos este compromiso como proba da nosa vontade de que os dereitos humanos constitúan instrumentos xurídicos reais, con frecuencia dun valor normativo superior, oponíbles polos individuos ante as autoridades públicas, xulgadas e executadas polos tribunais; e na localización dos dereitos humanos, xunto cos mercados e a prosperidade económica definindo os valores do noso emerxente sistema político europeo. No entanto, hai tamén sombras, matices, verrugas e aspectos francamente desagradables nesta imaxe que tamén cómpre ter en conta.

A celebración da Carta resulta desconcertante en certa medida. Os cidadáns e residentes europeos non sofren de ningún déficit na protección xudicial dos seus dereitos humanos. Na maior parte dos Estados membros, os dereitos humanos están amparados pola constitución e o tribunal constitucional, ou outros tribunais. Como rede de seguridade adicional, tamén os protexen o Convenio Europeo de Dereitos Humanos e os órganos de Estrasburgo. Na Unión contan coa protección xudicial do Tribunal Europeo de Xustiza, que toma como fontes este mesmo convenio, así como as tradicións constitucionais comúns aos Estados membros. Daquela, ¿por que unha nova Carta? Parece que nos alegamos polo símbolo, polo valor que representa, máis que polos resultados que poida ou non poida conseguir.

O verdadeiro problema da Comunidade é a ausencia dunha *política en materia de dereitos humanos* con todo o que isto implica: un comisario, un director xeral, un orzamento e un plan de acción horizontal para facer efectivos os dereitos que xa garanten os tratados e protexidos xudicialmente polos distintos niveis de tribunais europeos. Gran parte da historia dos dereitos humanos, e do seu abuso, ocorre lonxe dos augustos salóns dos tribunais. Moitas das persoas cuxos dereitos son violados carecen do coñecemento e dos medios para solicitar a vindicación xudicial. A Unión non necesita contar con máis dereitos nas súas listas nin máis listas de dereitos. O que máis necesita son programas e axencias que fagan reais os dereitos, non simplemente interditos negativos que poidan ser executados polos tribunais.

A mellor forma de comprender esta cuestión é pensar na política da competencia. Imaxinen a nosa Comunidade con disposicións, como as que temos, que prohiban as prácticas restritivas e o abuso de posición dominante, pero sen un comisario e unha Dirección Xeral 4 (DX4) que controle, investigue, regule e castigue as violacións. Os interditos contra as violacións da competencia veríanse seriamente comprometidos. Pero esa é exactamente a situación cos dereitos humanos. Na súa maior parte, as normas apropiadas foron establecidas. Se as violacións chegasen ao tribunal, a reacción xudicial sería igualmente apropiada. Porén, ¿existiría algunha posibilidade de combater de forma efectiva as violacións das normas anti-monopolio sen unha DX4? ¿Temos algunha posibilidade no ámbito dos dereitos humanos sen unha construción institucional semellante? Pódese dicir que o comisario de Xustiza e Asuntos Interiores desempeña esta función, pero é un xeneral sen tropas ante a carencia dunha verdadeira política en materia de dereitos humanos.

Unha razón pola que non dispomos desta política é porque o Tribunal, na súa sabedoría, erroneamente segundo o meu punto de vista, anunciou na Opinión 2/94 que a protección dos dereitos humanos non se encontra entre os obxectivos da política da Comunidade e, por esta razón, non pode ser obxecto dunha política proactiva.

Moito máis importante que ningunha carta, para a efectiva vindicación dos dereitos humanos, tería sido unha simple reforma ao Tratado que transformase a protección activa

dos dereitos humanos, dentro da esfera de aplicación do dereito comunitario, nunha das políticas da Comunidade, xunto con outras políticas e obxectivos incluídos no artigo 3, e o compromiso de tomar todas as medidas para dar consistencia a esa política de forma expeditiva. Non só non se deu este paso, senón que o artigo 51(2) fixo aínda máis difícil que se poida dar no futuro.

Débase analizar ata que punto a nova Axencia de Control constituiría un primeiro paso para solucionar o anterior.

Pero quero explorar a cuestión dos dereitos humanos e os valores europeos de forma aínda máis profunda. Tendo en conta as leccións da historia europea, o noso compromiso cun sistema político e social no cal os dereitos fundamentais contén con protección constitucional non se debería ver comprometido. E, porén, a cultura dos dereitos humanos pode producir consecuencias inesperadas nese fondo ideal da integración europea, o que sitúa o individuo no centro e pide que se redefinan as relacións humanas.

Non pretendo reproducir aquí unha versión europea da crítica estadounidense dos dereitos, senón articular polo menos unha versión que alivie a forma en que isto afecta ás virtudes. No discurso normal dos dereitos, o «eu», o suxeito, é o portador dos dereitos. A crítica baséase nesta idea. Desde o punto de vista nocional, isto é evidentemente certo. Pero non se corresponde coa realidade no que respecta a como vivimos realmente o discurso dos dereitos na práctica. Esa realidade é «triangular», cun infractor (normalmente unha autoridade pública), a vítima da violación que, cando se trata de dereitos humanos fundamentais (a diferenza dos dereitos dos consumidores, por exemplo), é unha especie de estraño, e o «eu» ou o «nós» adoitan ser observadores, que len sobre o tema na prensa ou nalgún outro medio.

Fronte a esa realidade, é fácil chegar á conclusión de que a cultura dos dereitos humanos exige moi pouco de todos nós, os que cremos neles. De feito, a maior parte deles exigen pouco máis, pola nosa parte, que a crenza. A responsabilidade da súa violación non lles corresponde normalmente aos individuos, senón ás autoridades públicas, e a responsabilidade de atallar tal violación recae noutras autoridades públicas como os tribunais. O noso papel, normalmente, é o de engurrar o cello mentres lemos o xornal pola mañá. O que é unha convención social fundamental transfórmase nunha virtude privada bastante ordinaria. O que pretendo aquí non é arremeter contra a pereza e a indiferenza. O que intento en realidade é ilustrar que a violación dos dereitos humanos está, na súa maior parte, en mans das autoridades públicas e non podemos facer moito máis que protestar a distintos niveis de intensidade e expresar as nosas preferencias nas eleccións (aínda que o compromiso cos dereitos humanos parece ser un ben común a todos os partidos e, polo tanto, sen consecuencias electorais). A cuestión é que é significativo que o valor que ocupa o lugar máis alto no inventario da integración europea é precisamente o que se basea en responsabilizar os outros, as autoridades públicas, e que exige tan pouco daqueles que, de boa fe, o profesan. A forma en que se desenvolven os dereitos humanos na matriz máis ampla da cultura política aseméllase á crítica exposta en relación coa solidariedade: é constitutiva da cultura de axencia que, de seu, non conduce ás virtudes e sensibilidades necesarias para unha comunidade e solidariedade reais.

En segundo lugar, ao pasar de convención social a virtude privada, o vocabulario relativo aos dereitos humanos adoita esvaecerse. A inviolabilidade dos dereitos humanos convértese na inviolabilidade do eu, do ego. A cultura dos dereitos, queiramos ou non, mina dalgunha forma a contracultura da responsabilidade e a obriga. Minimízase infinitamente a

linguaxe da responsabilidade e a obriga a nivel individual en comparación coa linguaxe dos dereitos e as liberdades. O individuo ten dereitos; a sociedade e as autoridades públicas teñen obrigas e responsabilidade. É fácil entender como non só a prosperidade do mercado, senón o seu propio conxunto de valores internos, a moral da competencia, a eficacia material unida coa cultura dos dereitos, contribúen á matriz de materialismo persoal, de egocentrismo, de fastío e narcisismo sartrianos nunha sociedade que valora xenuína e loablemente a liberdade e os dereitos humanos.

X. A PRAXE DO VALOR E A VIRTUDE: DEREITOS DOS CIDADÁNS

Foi o Tratado de Maastricht –o Tratado da Unión Europea de principios dos 90– o que introduciu un artigo sobre cidadanía no vocabulario constitucional da Unión. Quen posúa a nacionalidade dun Estado membro será, no sucesivo, proclamou o Tratado, cidadán europeo con todos os dereitos e obrigas que nel se mencionan. A cidadanía europea pretendía, *inter alia*, afondar na calidade das relacións humanas interpersoais entre os nacionais dos Estados membros. A articulación da cidadanía, tanto na estrutura lexislativa como na xurisprudencia do Tribunal Europeo, puido producir o efecto contrario.

En primeiro lugar, é evidente que no capítulo de cidadanía do Tratado non figuran as obrigas por ningunha parte. Así, a cidadanía pertence claramente á cultura dos dereitos. Mesmo a lista de dereitos segue sendo inane, e incluso carece de sentido. De forma apreciable, un dereito que realmente tiña substancia, isto é, o dereito dos cidadáns europeos para circularen e residiren en calquera lugar da Unión, redactouse de tal forma que coincidise coa xa existente libre circulación dos traballadores.

Nunha liña xurisdiccional de hai case dúas décadas, o Tribunal foi aclamado por darlle substancia sólida a esta disposición anémica, isto é, por tomar a cidadanía en serio. Desde a súa temperá xurisprudencia, proclamou que a cidadanía europea se convertería no status fundamental dos individuos de Europa. Deulle á provisión da cidadanía efecto directo e vinculouna á prohibición de discriminación por razóns de nacionalidade. Desvirtuou a presunción de «dereito de residencia» e, polo tanto, ampliou materialmente o seu alcance: xa non era un dereito que o individuo tiña que reivindicar, senón unha presunción cuxa restrición debían xustificar os Estados membros. Aparentemente, a libre circulación das persoas afastouse da súa xustificación por razóns de mercado e foi incluída na máis sólida plataforma da cidadanía.

E, non obstante, unha análise crítica da xurisprudencia mostraría que, sen darse conta, o Tribunal non abandonou as súas tendencias de mercado en que, no fondo, o individuo se percibe como un factor de produción; non soubo apreciar o carácter rico e desafiante da cidadanía como concepto político e, sen darse conta, está remodelando o debate da inmigración nunha área chea de delicada tensión, na que a contribución xudicial podería minar outras posturas.

A idea central da miña tese é a seguinte: a xurisprudencia en materia de libre movemento está motivada, historicamente, por dous obxectivos principais. Primeiro, a eliminación de calquera obstáculo ao movemento dos traballadores (e traballadores autónomos) no territorio da Unión. En segundo lugar, unha vez eliminados, a vigorosa protección dos dereitos dos traballadores. Estes dous obxectivos están, obviamente, conectados: só a protección enérxica de tales dereitos faría que o libre movemento fose un dereito real e non un dereito sobre o papel. O que é máis importante, os dereitos que necesitan protección van máis alá da prohibición básica da discriminación por motivos de nacionalidade, isto é, do dereito dos tra-

balladores a seren tratados da mesma forma que os traballadores nacionais. A xurisprudencia era especialmente hábil en garantir os dereitos do status especial dos traballadores migrantes como tal, con gran atención á súa condición social, a súa identidade única, a súa vulnerabilidade, dunha forma que se malinterpretou, culminando na noción de discriminación inversa, en virtude da cal o migrante gozaba de dereitos que nin os traballadores locais tiñan. Resulta interesante, e garda relación con esta discusión, o feito de que a xurisprudencia equiparable en dereito internacional clásico que lles outorga aos cidadáns non nacionais un nivel de protección maior en virtude da doutrina das normas internacionais mínimas tamén se denomine «protección dos estranxeiros». A nova xurisprudencia en materia de cidadanía do Tribunal tomou esta xurisprudencia e concedeu unha situación máis vantaxosa nas dúas dimensións: acceso e tratamento.

O aspecto problemático desta xurisprudencia é que non consegue lograr a transición dun concepto de libre circulación baseada no mercado á libre circulación baseada na cidadanía. O que fai, tanto no seu dereito positivo como na súa retórica, e na conversación que xera, é militar en contra da integración dos migrantes na súa comunidade de acollida. Materialmente, a miúdo paga a pena seguir sendo un emigrante en lugar de naturalizarse. Pero non son as consecuencias materiais da xurisprudencia o máis problemático. Conceptualmente, a xurisprudencia «marxina en guetos» o emigrante. O tipo ideal de «libre circulación» non é aquel en que un país de acollida acepta o emigrante e o emigrante acepta o país de acollida, dando lugar a un lento desenvolvemento dunha nova síntese cultural e identidades nacionais en constante evolución. Ao contrario, establece un modelo en que o emigrante se considera a si mesmo para sempre, e incluso tamén os seus fillos, como emigrante, e o país de acollida percíbeos da mesma forma, con dereitos moi especiais, que exceden nalgúns ocasións os que desfrutan os propios cidadáns.

Creo que o problema non reside necesariamente no emigrante europeo. O problema é que o discurso europeo se normativiza de forma xeneralizada, estendéndose á conversación xeral sobre os modelos normativos apropiados para tratar a cuestión dos novos «cidadáns».

XI. CONCLUSIÓNS: CONTRA A POLÍTICA

Un fenómeno curioso, valores nobres, defendidos con firmeza: democracia, prosperidade e solidariedade, dereitos humanos, Estado de dereito, cidadanía europea, nada menos. Si, a Unión Europea é un sistema xurídico que sitúa o individuo no centro. Pero no seu *modus operandi* milita curiosamente en contra das virtudes que son necesarias para conseguir, e deben ser consecuencia, deses mesmos valores. ¿Que foi do famoso aforismo de Monnet: «*Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes*»? Dun éxito increíble para unir os nosos Estados. Moito máis cuestionable no que se refire á súa profunda busca espiritual.

Neste punto é onde a discusión adoita dirixirse cara ás solucións políticas necesarias: ¿Que debería facer a Unión? ¿Como poderíamos ou deberíamos reformala para evitar, ou polo menos minimizar, algunhas destas consecuencias imprevistas?

Ao atacar o típico paso «cara á política», non me motiva a convicción de que moitas das características descritas máis arriba son estruturais e que non se poden reformar, ou de que calquera reforma crearía outras consecuencias perniciosas imprevistas.

O paso «cara á política» é en si mesmo parte do problema: de responsabilizar os outros, de atallar o problema en termos tecnocráticos, de gobernanza. A transformación, se existe, debe buscarse nunha maior atención ás dimensións espirituais das nosas vidas e as dos nosos

fillos; a forma en que pensamos nas nosas e educamos e cultivamos as súas. A educación relativa ás virtudes necesarias de decencia e verdadeira solidariedade humana, se se consegue, pode contrarrestar con moito o case inevitable impacto da estrutura e o proceso de gobernanza. Se se consegue.

Estado de bienestar mediterráneo en crise: sociedade e Administración españolas en cambio



Data de recepción _[14.02.2011]

Data de aceptación _[31.03.2011]

& *Resumo/Abstract: O estado de bienestar despégouse durante os últimos trinta anos en España coas súas peculiaridades e contexto (1978-2008, período referido). Manifestada a crise do clásico modelo keynesiano a nivel internacional desde mediados dos setenta e aquí nos oitenta, impúxose progresivamente a necesidade de reestruturalo e redefinir o papel das administracións públicas e as súas lóxicas de actuación. Tras unha profunda revisión bibliográfica e seguimento do debate doutrinal, analizaremos os principais efectos de índole socioeconómica, política e institucional da dita crise, así como as transformacións que ocasionaron tanto no seu contido como na súa forma de xestión, posto que a encrucillada acaba afectando tamén á súa propia lexitimidade.*

En consecuencia, os diferentes actores públicos e sociais na procura do bienestar van adquirindo diverso protagonismo, aínda que as familias mediterráneas veñen mantendo o seu papel amortecedor, en especial en momentos de recesión. Daquela, vanse reavivando os debates ante as incertezas da súa futura sustentabilidade. Pódese dicir, en definitiva, que ao EB se lle vén aplicando, xunto aos constantes reaxustes materiais, mediante vías estratéxicas, unha reforma de natureza máis cualitativa que as anteriormente realizadas.&

& *Palabras clave: administracións públicas, cambios, pluralismo de bienestar, políticas sociais, familia.*

INTRODUCCIÓN

Cómpre sinalar, en principio, que, para realizar unha análise completa da aparición e evolución dos estados de benestar (en diante EB), se deberán ter en conta tanto os factores da oferta como os da demanda, posto que ambas as vías constitúen posibles teorías explicativas ao deberse considerar non só os elementos estruturais, senón tamén os institucionais¹. De aí que o máis completo e asumido por boa parte dos expertos sexa unha interpretación que xunte estes tipos de análises². Así mesmo, a construción do EB responde a certos procesos históricos propios de cada país, nos que interveñen un complexo conxunto de variables relativas ao seu desenvolvemento económico, estrutura de clases, formas de representación e mobilización política e social, entre outros, factores que derivan en peculiaridades específicas de cada un e que marcan, en consecuencia, diferenzas entre eles.

Existen unha serie de factores que, como trazos institucionais do Estado, acaban incidindo nun maior ou menor crecemento dos programas e gastos sociais, sendo as principais variables de cada un deles as seguintes: no sistema político, a competencia electoral é condicionada pola participación política, o comportamento e papel dos líderes políticos, o ciclo político electoral (proximidade entre eleccións) e os fallos no mercado de intercambio político; na transformación institucional do Estado repercuten a formación das autonomías, o grao de corporativismo e de centralismo estatal e a descentralización do gasto público; respecto ás burocracias, influirán o papel e comportamento autointeresado dos administradores, as elites políticas e burocráticas, os gastos administrativos, así como o número de empregados públicos; dentro dos factores de inercia das políticas públicas, afectan os cambios normativos, o efecto imitación ou demostración, o intercambio entre diferentes programas de gasto público e a madurez ou experiencia temporal do sistema de benestar social, e, igualmente, os custos crecentes repercuten na prestación de servizos públicos –mediante o chamado efecto de prezo relativo–; e, finalmente, na estrutura do sistema impositivo incidirán o grao de descentralización tributaria, a ilusión fiscal ou impostos indirectos e o déficit público.

Por último, en relación co factor económico, os condicionamentos esenciais versarían desde o nivel de modernización do país –en función do grao de desenvolvemento industrial, tecnolóxico e de urbanización–; o estado da economía –segundo o nivel de crecemento ou recesión económica e de apertura comercial, de inflación, de renda *per capita*–; a transformación do mercado laboral –conforme as taxas de desemprego, asalarización, de participación da muller e da forza laboral na industria–; e o modo de produción, a estudar en función da concentración e acumulación de capital (Ochando, C: 1999, 155-163). En suma, pódese ver como as principais variables obedecerán ás de tipo histórico, político, social, cultural, demográfico e económico.

“Aínda que case todos os estudos e argumentos predín unha influencia das características estatais, unha segunda lectura da literatura estatal pode suxerir un argumento interactivo. Pode que non sexa posible determinar *a priori* as estruturas estatais que afectan ao gasto. Pola contra, a capacidade estatal pode incrementar a habilidade das nacións para responder ás demandas cidadás máis que determinar por si mesma cales son estas demandas. Isto suxire que as características estatais poden facilitar a influencia das demandas de grupos de clase e status. Polo tanto, ademais dos efectos aditivos, os efectos interactivos dos factores de oferta ou estatais deben ser considerados” (Pampel F. C. & Williamsn, J. B., 1989, p. 46).

1. O ESTADO DE BENESTAR MEDITERRÁNEO: ANÁLISE E TIPIFICACIÓN DO CASO DE ESPAÑA

En xeral, o clásico EB keynesiano sufriu grandes cambios tanto económicos como institucionais, ao tempo que foi experimentando procesos de descentralización territorial interna e debilitamento externo baixo diversas presións internacionais de organismos políticos e económicos. Partindo de tales premisas, procedemos a ver o caso español, pasando a examinar as súas peculiaridades para comprender como se caracteriza e evoluciona tal EB.

No noso país, comezando polo transcendental cambio do réxime político –desde un autoritario a unha monarquía parlamentaria–, así como a substantiva transformación institucional do Estado español –desde un acentuado centralismo a unha organización de autonomía–, faise evidente a importancia dos factores políticos e históricos ao analizar os sistemas de protección social. Os grandes acordos sociais de tipo corporativista que tiveron lugar desde a transición política –iniciados cos Pactos da Moncloa de 1977– non foron continuos, aínda que tiveron unha enorme importancia a pesar da escasa experiencia española que se arrastraba tras a anterior etapa autárquica e de sindicalismo de réxime vertical (Navarro, V: 2006). Progresivamente, o proceso democratizador coadxuvou, pola súa vez, ao maior protagonismo do elemento social, pois, dando cabida ás demandas dos grupos sociais –en especial ao movemento obreiro e ao poder sindical–³, foise lexitimando a expansión dos gastos e as medidas redistributivas para alcanzar un maior nivel de servizos públicos. Evidentemente, a todo iso contribuiría o grao de afinidade ideolóxica entre aqueles co partido gobernante e o nivel de corporativización social⁴.

En efecto, o contexto social e histórico-político inicial en que tivo lugar o proceso industrializador e a dinámica modernizadora capitalista veu determinar as peculiaridades do noso modelo de EB. Ao mesmo tempo, as estruturas económicas das que se partiu caracterizábanse por presentar internamente considerables desequilibrios, sendo en demasiada medida dependentes ou carecendo de suficiente autonomía, desenvolvéndose o EB español tardiamente respecto ao resto de países occidentais.

A partir destes comezos, que cabe situar incipientemente nos anos sesenta e, de maneira clara, a partir de constitucionalizarse este tipo de Estado como social e democrático de dereito (artigo 1º de CE, 1978), foise estendendo durante practicamente os últimos trinta anos. O dito desenvolvemento en España estivo marcado pola descentralización administrativa autonómica nun contorno xeral de integración comunitaria (UE) baixo suxeicións internacionais, cunha progresiva transformación do papel familiar e irregular extensión e desenvolvemento da sociedade civil, e nun contexto de preocupación estrutural pola economía (Moreno, L: 2009, 346), con maior recesión en certos momentos dos anos 80, mediados dos 90 e agora co grave momento actual. A peculiaridade da súa evolución cronolóxica estriba en que, cando no resto do noso contorno comezaba nos setenta a crise do modelo, aquí veu case a coincidir no tempo co inicio do seu fundamento e consolidación, e despois a súa posterior expansión nos oitenta coa reestruturación case simultánea deste.

Débase recordar, en concreto, que o noso sistema da Seguridade Social baseado tradicionalmente no mutualismo obreiro tamén experimentou importantes cambios, diluíndose a súa forte esencia corporativista. Isto sucedeu, en especial, con ocasión das reconversións industriais derivadas da crise de mediados dos oitenta⁵ e, a medida que se foi fragmentando o espectro profesional, xurdiron elementos novidosos de feito nas relacións de clase. En con-

creto, apareceron novas desigualdades e ata exclusións nunha etapa tan dinámica como a actual, predominantemente tecnolóxica e informacional. Non obstante, curiosamente os traballadores de tales sectores xunto aos autónomos e numerosos directivos son os que veñen recorporativizando o sistema a través de negociacións sectoriais das súas particulares condicións laborais, investindo o sistema novamente de tal natureza. Efectivamente, tales concertos de carácter selectivo non veñen senón reflectir a realidade sociolaboral segmentada de maneira progresiva. En calquera caso, trátase dun modelo onde no mercado laboral –aínda que con nivel de sindicalización moi escaso– se gozou de elevada protección grazas á negociación colectiva, especialmente en períodos de tensión político-democrática (Rodríguez Cabrero, G., 1989, 79-87).

En xeral, o tipo de EB latino –ao que responde o noso país, entre outros⁶– non foi incluído nos estudos comparados dos especialistas durante bastante tempo, posto que o certo é que o sur europeo –polas súas singularidades sociopolíticas antes de experimentar as transicións á democracia– estivo fóra de tales análises. Despois, estes países meridionais foron reflectindo unhas condicións de diversa índole⁷ que os fixeron susceptibles de catalogarse dentro do réxime continental neocorporativista conforme un modelo democristián, pero diferenciados, pola súa vez, deste por unhas peculiaridades e relacións que os caracterizan como pertencentes a un específico réxime mediterráneo de EB⁸. Ao mesmo tempo, o pluralismo do benestar e as vinculacións entre xénero, familia e traballo son complementarios na práctica da protección social de tales países, que con non pouca frecuencia se caracterizan por mecanismos institucionais particularistas xunto a unha non sempre adecuada eficiencia na provisión de servizos.

Tal clasificación que o sitúa como modelo latino atende ao esquema dos réximes de benestar establecidos por Esping-Andersen (1989 e 2000)⁹. Enfoque clásico tachado de sueco-centrista onde a principal variable independente é a actuación da Administración estatal, ao considerar que as súas estruturas dispoñen de relativa autonomía, estimándose, pois, o propio Estado como preeminente na determinación da política social e responsable principal do benestar cidadán. Esa perspectiva presenta o defecto de responder a unha visión demasiado estática con menor atención sobre as transformacións sociais e institucionais, é dicir, ponse en cuestión que aquel exprese as necesidades do sistema conforme o contexto, cando precisamente o campo da protección social é un terreo intrinsecamente dinámico, en constante cambio, en tanto que pretende satisfacer as necesidades mutables da poboación¹¹ (entre outros, Andreotti *et al.*, 2001).

De calquera forma, respecto á catalogación do EB meridional, pode ser considerado como de natureza híbrida ou cualificado como unha vía media entre o réxime continental de corte *bismarckiano*, con mantemento de rendas ocupacionais e os sistemas de carácter *beveridgeano*, de cobertura universalista. Efectivamente, no modelo propio da Europa do sur, aínda nacente cunha troncalidade contributiva como subsistema dentro do continental, estendéronse as reformas con tendencias universalistas das políticas sociais. Así, a expansión do sistema público de ensino, a ampliación da cobertura da Seguridade Social e o establecemento das pensións non contributivas son procesos de universalización dos seus sistemas educativo, de saúde e de garantía de rendas que lles conferiron a estes EB os compoñentes desa clara vocación. En definitiva, as características propias do tipo de benestar meridional responden esencialmente á solidariedade intrafamiliar, as diferentes necesidades e estilos de vida, e a

coexistencia do universalismo e a selectividade, de aí que se lle considere tamén como modelo intermedio e/ou mixto (Moreno, L: 2001:71 e ss.).

Na práctica, en España, lexislacións como a Lei xeral da sanidade de 1986, a LOXSE de 1990 e a Lei de pensións non contributivas do mesmo ano¹² –onde a folga xeral do 14D de 1988 tivo unha influencia decisiva–, xunto á permanencia dunha Seguridade Social de carácter contributivo, cuxa Lei xeral data de 1963, sitúannos como o país mediterráneo cuxo sistema mellor representa esa posición equidistante entre aqueles réximes citados. En paralelo todo iso a uns servizos sociais estendidos a partir do desenvolvemento lexislativo autonómico da CE de 1978 e que se constitúe *a priori* nun sistema público, xa que conta cunha serie de medidas articuladas e sistematizadas baseadas nun corpus legal e uns orzamentos específicos. Aínda que entre 1960-80 foi un modelo dual (asistencial e contributivo) e aínda que desde os 80 é formal e legalmente universalista, vén oscilando na práctica entre aquel e unha orientación asistencial ao presentar unha ambigua identidade, dada a súa fragmentación técnica e estrutural, o que leva a cuestionar a súa pretendida universalidade e o seu carácter de sistema, aínda un tanto desorganizado e deficitario (Aguilar, M., 2009:187).

En resumo, os piares sobre os que se foi asentando o noso EB foron, en todo caso, de moi diversa natureza. No aspecto político e institucional, tendeu a unha provisión universal de servizos públicos –en especial sanitarios e educativos–; na vertente familiar destaca a tradicional situación da muller, xa sexa como produtora ou como reprodutora; polo lado económico, a busca do pleno emprego (hoxe principal quebra no caso español, dada a situación de paro tan grave); e, por último, no ámbito social, os cidadáns, como actores, estiveron nun segundo lugar á hora tanto de formular e definir as demandas como ao satisfacelas. Pasouse dun patrón económico-social moi interventor e pouco redistributivo cara a un menos interventor e algo máis redistributivo nalgúns aspectos, en virtude das transformacións sociais xunto ás de carácter político e de liberalización económica que nos achegaron ao modelo social europeo (Gutiérrez Junquera, P., 2000, 247-277).

2. CRISE E REFORMAS DO EB: DIVERSIDADE DE PROCESOS E CONTEXTOS

Veremos en primeiro lugar importantes cambios sociais, económicos e institucionais que experimentaron as principais lóxicas subxacentes á actuación do tradicional EB keynesiano, como son a aplicable á clásica estratificación social, a procedente do corporativismo e a tendente á cohesión social (Goldthorpe, J., 1991, 429-464). A partir de aquí, parece máis oportuno, unha vez se analizasen as principais consecuencias desas crises, centrarnos nos procesos –máis recentes e de maior interese na actualidade– de adaptación aos novos contextos e reestruturación do EB.

Comezando pola primeira daquelas, a sociedade de clases sustentada por unha ampla capa maioritaria de clases medias, que de forma tradicional predominou ao longo da época florecente do EB, cambiou tamén a consecuencia da fragmentación experimentada no mercado laboral derivando nunha estratificación social diferente. Dunha parte, eleváronse os niveis de vida con melloras en sanidade, educación, ocio..., pero doutra, palíanse ao tempo que se recrúan desigualdades e escisións de diversa índole desde as económicas derivadas da orixe social ou de clase, discriminacións por xénero, étnicas, xeracionais..., clásicas todas elas, pero respecto ás que o EB impacta de maneira diferente con efectos complexos e en múltiples direccións. Así mesmo, reaparecen novamente fracturas (empregados/parados), dando

lugar a exclusións emerxentes (os sen papeis ou indocumentados, os sen teito ou *homeless*), máxime cando a intensidade da cobertura sufriu restricións, o que ocasiona unha evidente dualización social entre os integrados e desintegrados (*insiders/outsiders*). Ao clásico eixe de diferenciación arriba/abaixo, engádese agora o de dentro/fóra. Ademais, o modelo continental en principio caracterízase por acabar reproducindo as diferenzas tradicionais de status, intercategoriais e de xénero, pois o sistema de Seguridade Social proporciona procedementos e tratamentos diferenciados a traballadores segundo sexan públicos/privados, fixos/temporais, masculinos/femininos, nacionais/inmigrantes... (pode verse Arriba, A., 2008).

En segundo lugar, no que se refire ao corporativismo¹³, a orixe da súa aparición estriba no mesmo sistema democrático, posto que, ao seren recoñecidas as liberdades para asociarse, así como as de expresión e defensa de intereses, os conflitos puideron chegar a ser negociados colectivamente. Coas correntes de carácter corporativista –que non son nin na súa índole nin nas súas repercusións interpretadas univocamente–, alúdese a esa influencia progresiva de diversas organizacións nos procesos de vertebración e representación de intereses e en xestión dos conflitos, area na que os membros loitan por recompensas materiais e de status. O desenvolvemento de tal dereito asociativo, ao ser loxicamente libre, foi derivando por diversas circunstancias nunha concentración das organizacións representativas; así, a negociación centralizada ou a concertación social será máis viable e exitosa canto maior nivel de agrupación haxa na representación de intereses. De tal maneira, acabáronse xestionando os antagonismos entre intereses colectivos con negociacións de forma tripartita entre o Estado, a patronal e os sindicatos.

Agora ben, no transcurso xeral das crises económicas e da heteroxeneidade socioprofesional, a lóxica corporativista sofre unha clara mutación –en especial desde mediados dos oitenta– por mor das dificultades para alcanzar as outrora comúns amplas concertacións. De aí que, en definitiva, as relacións entre o Estado e o corporativismo vaian en paralelo á evolución das formas en que os grupos de representación de intereses negociaron a satisfacción dos dereitos sociais, de modo que as condicións individuais de inserción/exclusión laboral están en gran medida determinadas polas capacidades negociadoras dos axentes sociais (Pérez Yruela, M., 1997, p. 136 e ss.).

En efecto, tras o fracaso da estratexia dos acordos globais e centralizados e, pola súa vez, visto o descenso de afiliación sindical, os principais sindicatos buscaron substituír aqueles por pactos parciais co goberno. Esta reorientación estratéxica practicouse en especial en ámbitos como a política social, reformas no emprego e de desregulación do mercado laboral, e, así mesmo, descentralizáronse os pactos de rendas para permitirles á maioría dos seus membros optimizar os seus niveis de ingresos. Foise derivando, pois, cara a unha reorganización da capacidade negociadora –agora máis particularista– dos actores colectivos xa non tan sindicados, senón máis disgregados, con variables inherentes e propias a cada país, pero, en todo caso, espello da desintegración interna do mercado de traballo.

Todo iso debeuse, entre outros factores, á nova orde de competencia internacional onde o libre mercado impera, á caducidade das pautas keynesianas xunto ao peso do neoliberalismo e a globalización económica, e a novas relacións produtivas causantes do reforzo de certos sectores privados, de modo que na actualidade o neocorporativismo competitivo require de negociacións de forma sectorial (Gilbert Sánchez, J. A., 2002). En conclusión, a consecuencia de todos estes factores, tal modelo de EB entrou en evidente crise, con secuelas máis graves especialmente na Europa continental, xa que é en xeral onde as taxas de actividade son

máis baixas¹⁴, máxime cando empezaron a fomentarse as xubilacións anticipadas. Precisamente agora volveuse a reabrir ese debate omnipresente, tratándose de contrarrestar co atraso na idade do retiro para facilitar a sustentabilidade futura do sistema público de pensións. Por outro lado, o propio EB debe responder a unha maior diversidade de presións, pero que de calquera forma necesita construír ese diálogo social¹⁵, cuestión prioritaria na axenda actual da segunda lexislatura do presidente Zapatero, reiteradamente demandada pero dificilmente alcanzada neste último trienio.

Do exposto despréndese finalmente outro cambio substantivo –o terceiro ao que aludiamos–, relativo á filosofía dirixida a integrar os destinatarios como fin último, satisfacendo as súas demandas e alcanzando maiores cotas de cohesión social, obxectivo que tamén se retraeu notablemente. Agora, coa extensión do réxime asistencial e, en consecuencia, a redución do contributivo, certas prestacións provén dun mínimo de subsistencia supeditado ás forzas do traballo. De aí que se considere como unha cohesión social asistencial e incompleta, pois debe adaptarse ás exigencias dos flutuantes mercados de traballo actuais onde predomina a flexibilidade e desregulación neoliberais, devindo mesmo en ocasións en indesexables situacións de polarización social.

Continuamos con outros procesos demográficos, familiares, laborais... que aparelaron cambios de grande importancia na orde social e económica. Dun lado, é evidente e coñecido o proceso de envellecemento da poboación europea –e de modo especial a española¹⁶–, cunha inversión da anterior pirámide demográfica e incremento da sinalada dependencia xeracional en virtude do acusadísimo descenso de natalidade¹⁷, algo compensado polo momento cos nacementos procedentes da inmigración (sector poboacional que, con 4,5 millóns en 2008, supuña o 10% do total). Os ciclos vitais cambiaron, de forma que as fases pasivas creceron, tanto ao prolongarse a formación e atrasarse a incorporación ao mercado laboral como ao prolongarse a lonxevidade –coa esperanza de vida, 83 anos, máis alta da UE–, mentres que o período activo se viu reducido entre uns oito-dez anos. Irase agudizando o que se chamou «envellecemento do envellecemento», isto é, o colectivo poboacional de 80 e máis anos, cuxo ritmo de crecemento será superior ao do grupo de 65 e máis anos no seu conxunto¹⁸.

As transformacións experimentadas no seo da familia tamén foron transcendentais tanto en España como na UE (Flaquer, L., 1999), pois esta foi evolucionando como institución clave da sociedade na súa versión extensa –cuxos lazos se viron debilitados–, e na actualidade coexiste con realidades como a proliferación dos chamados *singles* e de divorciados, orixinándose novas concepcións de convivencia con crecentes casos de monoparentalidade¹⁹. A socialización no dito seo familiar foise restrinxindo ao propio núcleo, disolvéndose as relacións con outros parentes adultos, aínda que afectaron tamén outros fenómenos, como unha maior mobilidade xeográfica e laboral. O aumento das familias desestruturadas propicia o incremento da inestabilidade, tendendo a ser especialmente vulnerables os fogares unipersonais. As dificultades estruturais –especialmente acusadas en España–, tales como a carestía da vivenda, a discordancia entre a formación adquirida e a oferta de emprego, o maior desemprego da xente nova, coa emancipación –pasada a trintena– máis tardía da UE, provocan, en suma, novos obstáculos para a creación e expansión familiar e, ademais, novos dilemas ao EB poskeynesiano (Valiente, C., Pérez Díaz, V. e Chulia, E., 2000).

Ademais dos cambios operados, como dicíamos, a estrutura ocupacional foise fragmentando ao tempo que os mercados laborais se flexibilizaron –entre outros factores, a causa

do desemprego debido a reconversións industriais e a avances tecnolóxicos–, de modo que o clásico posto de traballo permanente a xornada completa foi coexistindo e con frecuencia sendo substituído –en especial, entre os mozos que acaban de chegar a tal mercado e, en demasiadas ocasións, entre as mulleres– por traballos precarios, temporais, a tempo parcial e moito máis móbiles e cada vez máis comúns nesta era de capitalismo informacional (Cachón, L., 2004).

En consecuencia, o clásico modelo de EB propio das sociedades industriais modernas con sistemas de produción fordista de consumo de masas –onde a economía das familias tradicionais estaba baseada na figura do sustentador masculino con traballo estable– foi sufrindo unha crise ao longo da década dos oitenta do século XX, iniciada a raíz da recesión económica internacional de 1973. De aí que para o sostemento dunha familia se fixese necesario con frecuencia un dobre salario²⁰, ademais de ter que flexibilizarse igualmente os costumes e horarios, sen caber distincións tan ríxidas entre as relacións domésticas e laborais propias do clásico sistema patriarcal de cabeza de familia.

Non obstante, a implantación desoutro modelo parece na práctica actual ir retrocedendo camiño²¹ ao conducirse cara a un sistema de “salario e medio” –en especial nos países europeos meridionais, onde o número de mulleres con traballos a tempo parcial é seis veces superior respecto ao de os homes–, no que se vén reintroducindo a división de xénero entre ámbitos²². De tal maneira, non queda exento de críticas por reproducir a segregación sexual do campo reprodutivo cara ao ámbito produtivo ou non doméstico, e pola desfamiliarización –asumidas non demasiado criticamente– de numerosas funcións na educación e asistencia (véxase Guillén, A. M., 1997, 45-63, e Salido, O., 2009).

E é que a progresiva incorporación da muller ao mercado laboral formal ao longo dos últimos decenios²³ loxicamente tamén repercutiu de forma crucial. En efecto, nas análises prospectivas do futuro do benestar social nos países mediterráneos a variable independente que sempre se presenta é a transformación do papel tradicional feminino como alentadora vital dos lazos intrafamiliares de solidariedade. Non obstante, ese rol cambiante da muller mediterránea respecto ás súas expectativas vitais reflicte actitudes do que se denomina “familismo ambivalente” (Saraceno, C., 1995, p. 275). E iso en tanto a súa busca de independencia económica e o seu desexo de realización profesional correlativo ao aumento do nivel de educación formal foron postergando a formación da familia, máxime en termos convencionais, o que implicará grandes incógnitas ou suporá un cabalo de Troia (Esping Andersen, G., 1996, p. 368), especialmente respecto ao próximo mantemento e futuro devir do modelo de EB latino apoiado ata agora nese “colchón” e subseguintes redes.

En definitiva, producíronse unha serie de cambios estruturais, organizativos e socioculturais na dita institución que, sen dúbida, incidiron na forma de atender aqueles cuxo coidado tradicionalmente recaeu sobre as familias, principalmente nas mulleres: traballo doméstico e coidados, moi difíciles de cuantificar en cifras –PIB non monetarizable–, pero que son un activo fundamental, aínda que oculto, na contabilidade nacional destes países (pode verse García Díez, S., 2003).

Por outro lado, as novas tecnoloxías da información e comunicación (TIC) veñen sendo claros factores coadxuvantes aos rápidos procesos de globalización económica e cultural, intensificados na década dos noventa cando se expande a dita transformación do EB (Sykes, R.; Palier, B. & Prior, P., 2001). Paralelamente á desaceleración económica, as economías postindustriais veñen baseándose nos sectores de servizos e tecnolóxico, o que levou consigo un

descenso na importancia dos anteriores obreiros de manufacturación, do volume do proletariado e, á fin, do sindicalismo²⁴ que, ademais, ante a difícil ponderación da defensa específica dos que gozan de estabilidade laboral xunto á dos intereses xerais da clase traballadora, xa non se percibe como movemento suficientemente representativo da ampla diversidade do panorama sociolaboral²⁵. E é que efectivamente sindicatos e patronal carecen da articulación necesaria sen ser capaces de ofrecer cobertura a certos colectivos sociais que non están suficientemente protexidos a través de exclusivas políticas de rendas. En efecto, as centrais sindicais carecen da necesaria habilidade para renovar os seus membros afiliados, sobre todo no sector terciario. Ademais, pola suxeición ás contribucións administrativas e polos seus propios problemas de organización, ven perigar a consecución dos seus propósitos. Precisamente, fóronse producindo cesións respecto a estes, como por exemplo en canto ao reinvestimento produtivo de excedentes, á flexibilización laboral, ao repartimento de traballo ou á fraude tributaria, buscando, a través dunha lóxica de maior consenso entre os diversos axentes sociais, poder facer fronte á sinalada debilidade organizativa, para os efectos negativos do *dumping* social desenvolvido por certos países en desenvolvemento²⁶ e a deslocalización empresarial, así como ás últimas crises financeiras internacionais (Antón, A., 2009).

Pola súa vez, o modelo neocorporativo ocúpase dos cidadáns nas complexas sociedades posmodernas en función de principios de igualdade formal, non adecuados xa para a natureza das relacións que teñen lugar nelas. En efecto, tal sistema non cobre suficiente nin satisfactoriamente as variadas necesidades e continxencias do abano social, posto que ao xirar en torno ao emprego deixa fóra do sistema todos aqueles non vinculados autenticamente ao mercado laboral, os que non encontran representación nin amparo baixo este, o mesmo que non engloba na súa cobertura outro tipo de riscos non derivados directamente do traballo.

De feito, Esping-Andersen xa falaba da “euro-esclerose” do modelo continental, onde a rigidez do mercado laboral, o desemprego crecente e a falta de incremento da produtividade no sector servizos (curva de Baumol) o abocarían máis ou menos á súa autodestrución. De tal maneira, fronte á crise do EB corporativista continental, tratouse de responder a través do mantemento de rendas –como pensións e subsidios por desemprego e incapacidade–, en definitiva, subsistencia de clases pasivas, o que finalmente derivou nun prexuízo para xerar emprego (no caso feminino, debido tamén, entre outros factores, á ausencia dos suficientes servizos infantís que posibiliten tal incorporación laboral). (León Borja, M., 2002).

Ante semellante situación, parece moi difícil manter as cousas tal como están. Desde a visión máis pesimista, as consecuencias que se poderían esperar irían desde a quebra dos criterios de solidariedade universal, que implicaría transvasamentos tanto de responsabilidades públicas ao mundo privado como de debilitamento de criterios redistributivos, coordinados polos niveis centrais, á periferia territorial. En todo caso, no seu descargo cabe dicir que o nivel medio de cobertura contractual colectiva que presentan os EB deste modelo son elevados, tratándose dun esquema complexo de negociacións a niveis territoriais e sectoriais, onde a intervención estatal no sistema do mercado laboral aparece como unha práctica habitual.

3. TRANSFORMACIÓNS NA FORMA E NO FONDO DO EB: DEBATES E TENDENCIAS

Os procesos máis notables que veñen acontecendo nesta reconfiguración teñen lugar nos dous ámbitos fundamentais, na xestión e o contido da provisión social; é dicir, tanto no que atinxe á maneira de subministrarse, por un lado, como no que respecta ao seu contido ou subs-

tancia, por outro. Pola súa vez, tales cambios quedan encadrados nun triplio marco: o contexto institucional da crise do EB e de propostas de reformas da Administración pública; o ámbito social do crecemento –aínda que dispar– da sociedade civil e subseguinte ramificación de redes asociativas xunto á evidencia dos límites da democracia representativa; e a cobertura legal, tendo en conta todo iso, da promoción tanto dunha xestión desconcentrada como dunha progresiva participación máis deliberativa, ao abeiro de sucesivas normativas multinivel.

No primeiro dos campos son cada vez máis evidentes os cambios rexistrados na xestión das políticas sociais. Tiveron lugar enmarcados nos progresivos procesos de internacionalización e integración económica (FMI, BCE), dun lado, e de descentralización, doutro, respecto ao que se vén producindo tamén unha vontade institucional converxente no ámbito europeo²⁷ (Espina, A., 2007), de forma que a UE foi relevante tanto no aspecto cuantitativo como no cualitativo, especificamente no impacto dos fondos estruturais e no deseño comunitario. Ao mesmo tempo, as materias en que se define o EB constitúen un campo de cultivo privilexiado de descentralización, en especial os servizos sociais e persoais, onde se materializou esta busca da proximidade ao cidadán, máxime dada a súa natureza intrinsecamente proclive a iso (Brugué, J. e Gomà, R., 1998, 39-56).

Así, as maiores posibilidades de participación, de control social e transparencia en virtude deste achegamento –dándose así mesmo cabida a outros niveis territoriais– permitiron dotar de substantividade as políticas autonómicas e locais²⁸, aínda que adoitan xurdir problemas de descoordinación, duplicidades funcionais, solapamentos de contidos e, á hora de executar os seus programas, poden crearse –en contrariedade ao inicialmente perseguido– desigualdades nos seus resultados finais. Para paliar eses paradoxos, entre outras circunstancias, parece tenderse a que a Administración estatal se ocupe preferentemente da adaptación económica, de acordo coa competitividade e imperativos internacionais, de formular normas de garantía respecto ás interaccións entre actores e os seus intereses, así como das políticas pasivas (garantía de rendas...) e activas (de educación, de FP, emprego, de investigación e desenvolvemento, I+D), mentres que os mencionados mesogobernos se encargarán da xestión de tales materias ao traspasarse cara a eles o espazo fundamental de intervención máis directa, tendo ademais progresivamente un papel máis claro nas medidas activas, en especial, de emprego.

O proceso de descentralización permitiu que, a pesar de producirse unha importante crise do modelo de EB, esta afecte en menor medida, pois ao ser o nivel rexional o responsable da maior parte das políticas sociais, os gobernos autonómicos para lexitimarse ante os seus votantes apostaron, aínda que con diferente grao de implicación, por impulsar e desenvolver importantes políticas sociais. Mesmo os factores que explicarían a crise do EB: demanda social incontrolable, elevado déficit público, perda de capacidade de decisión do Estado como consecuencia do proceso de globalización e protagonismo dos niveis subnacionais en aplicación do principio de subsidiariedade favoreceron a descentralización das políticas sociais e deron lugar a un novo concepto de “réxime de benestar” aplicable ás comunidades autónomas (Gallego, Gomà e Subirats, 2003).

Asemade, en virtude das reivindicacións nun primeiro momento dos movementos sociais e, con posterioridade, do voluntariado, a cobertura dispensada aos distintos colectivos pretende ofrecerse de forma diferenciada para atender o máis especificamente posible a súa realidade. De aí que o deseño sectorial das políticas públicas se configure para protexer grupos sociais, existindo plans e servizos sociais para a familia, infancia, mocidade, terceira idade,

muller, inmigrantes, toxicómanos, discapacitados, transeúntes... De todos modos, aínda que os poderes públicos buscan satisfacer o principio de igualdade á vez que tratan de proporcionar un trato máis personalizado, preséntanse ao mesmo tempo certas contradicións, xa que non todos eses colectivos gozarán de iguais capacidades para informarse, mobilizarse, acceder ao poder, negociar e influír sobre este. É un feito que non todos teñen as mesmas capacidades, existindo grandes diferenzas, por exemplo, entre mozos e os máis pobres ou marxidados, ou entre certos discapacitados e inmigrantes (Rodríguez Cabrero, G., 1998).

Xunto a tales procesos, a forma en que se vén reorganizando a provisión das prestacións sociais supuxo certo desprazamento das responsabilidades –ata o momento predominantemente públicas– cara á sociedade civil, de maneira que se están expandindo, por unha parte, o sector privado e, por outra, a cooperación do voluntariado, pasando a comentar ambos.

A crecente incorporación do mercado á órbita do EB a través de diversos mecanismos mediante os que xestiona servizos públicos, ben xunto ao voluntariado ou ofrecendo por si mesmo tales servizos, permite que a Administración pública minore custos, pero baleira a súa responsabilidade, disolvéndoa en gran medida, o que ao final supón un esmorecemento dos dereitos sociais, máxime cando a oferta privada implica para o usuario (p. ex. en plans pensionísticos privados) unha menor progresividade fiscal redutora, así mesmo, da solidariedade ao respecto. Non obstante, como vivías de todo iso cabe recorrer aos organismos de representación dos consumidores e usuarios cada vez máis desenvolvidos para defender e controlar o acceso ás institucións que interveñen no *social welfare*.

O auxe do terceiro sector coadxuvado polo propio impulso oficial propiciador da súa institucionalización²⁹ posibilita novas formas de participación e de actuación no campo social, ao tempo que igualmente recorta gastos nos programas públicos. En contrapartida, a carreira das ONG cara ás subvencións que permitan o seu mantemento abócaas a unha dependencia económica fronte á que aplican criterios e estratexias de competitividade similares ao mundo empresarial, entre elas mesmas e cada vez máis con respecto ao sector privado. En todo caso, as comunidades intermedias resultaron potenciadas no seu papel de axentes das políticas sociais.

Cabería falar, en suma, de dous procesos un tanto dispares. No primeiro dos casos, trátase dunha tendencia cara ao que algúns chaman un “privatismo selectivo”, que lle permite ao destinatario privado con maior capacidade adquisitiva gozar dunha marxe máis ampla de elección, contribuindo á redución de gastos públicos, ao tempo que se lle dá maior xogo ao libre mercado, quedando ampliado o seu campo de produción³⁰. E, polo que se refire ao voluntariado, fálase desde as posicións máis activistas incluso dun “asociacionismo do benestar”, no que, manténdose as liñas xerais do modelo clásico de benestar, se aposta polo protagonismo do terceiro sector e a economía social (asociacións, fundacións, cooperativas, empresas sociolaborais...), fronte á subsidiariedade estatal na provisión de servizos.

Todos estes cambios sociais e familiares, xunto aos éxodos rurais ás grandes urbes, van en paralelo ás tendencias cara ao individualismo, o privatismo e mesmo a impersonalidade, illamento e, xa que logo, novos riscos sociais. En efecto, no noso mundo industrializado o incremento da complexidade social vén traendo novos retos e carencias (como crecentes inseguridades ou situacións de soidade, especificamente graves entre anciáns e/ou enfermos dependentes³¹); aparecen outros problemas sanitarios de distinto tipo, xunto a desafíos e claros avances no ámbito alimentario, ambiental, biotecnolóxico, comunicativo... Ademais, as adversidades que o EB tradicional cubría limitábanse anteriormente ás fases pasivas

(infancia e terceira idade), ao considerarse garantidas as eventuais continxencias da etapa activa mediante elevado emprego e altos salarios. Pero, coa fragmentación do mercado laboral e a precarización do traballo, agora multiplícanse e esténdense novos riscos e incertezas; así, o EB debe ser activo non só durante as fases de inactividade do cidadán, senón tamén na vida laboral, ao quebrarse o pleno emprego, eixe crucial sobre o que xiraba o éxito do EB keynesiano. Xorden así as contradicións entre as funcións de acumulación e lexitimación que levan a que o EB non pode vivir sen o sistema capitalista, pero tampouco pode manterse con el (véxase Offe, C., 1990).

En lóxica sintonía con todo o anteriormente sinalado, vista a necesidade de adaptarse tanto institucional como economicamente aos novos contextos, no ámbito substantivo do EB cabe sinalar unha clara tendencia a un universalismo segmentado, de tal maneira que, tendo presente o fraccionamento propio do mercado de traballo, se arbitran varios graos de cobertura: niveis que irían desde o potestativo –dando maior xogo ao sector privado, por exemplo, en servizos sociais, sanitarios, plans de xubilación...–, para completar os de carácter público, grazas á capacidade de aforro persoal do suxeito, pasando pola cobertura de natureza profesional –que representa o groso do total–, dado que obedece ás cotas do traballador e empresario, en concreto a través de servizos que protexan en caso de continxencias subseguintes á perda de emprego, saúde, cabeza a de familia, etc., e chegando ata o nivel de protección social máis asistencial ou básico a modo de mallas de seguridade para aqueles que, non podendo realizar unha actividade laboral, demostren carencia de medios, a través dunha comprobación previa destes, ou falta da suficiente cotización contributiva.

En consecuencia, ao tempo que se expandiu a asistencia social, foi diminuíndo a intensidade de protección estatal, endurecéndose os requisitos de acceso, polo que os cidadáns con recursos suficientes acudiron progresivamente a servizos do mundo privado ante ese recorte de prestacións. En paralelo a esta gradual propensión a remercantilizar a satisfacción material das necesidades sociais, tamén vai cambiando de forma paulatina o relativo á filosofía subxacente ao sistema de benestar e ás estratexias familiares (Gil Calvo, E. e Garrido, L., 2002). Así, aínda que permanecen no sur as prácticas familiares entre os seus membros de posta en común de recursos (*resources pooling*), transmisións patrimoniais, de negocios, vivenda..., que amortecen as dificultades, as ancestrais relacións de reciprocidade e solidariedade entre xeracións sofren un crecente debilitamento nas redes primarias de comunidade veciñal e territorial, de maneira que parece ir prevalecendo a responsabilidade individual para garantirse cada un a salvagarda de tales dereitos, en especial a través da súa integración laboral no mercado.

Esta liña é a que se vén impondo na maioría das democracias occidentais reflectindo a fragmentación existente no mercado laboral, o que ao final non traerá senón novas desigualdades e riscos sociais, pois reaparecen antigas e preséntanse relacións de disparidade emerxentes. Non obstante, cabe sinalar que non concluíu o debate (Deacon, A., 2002) en torno a esta tendencia demostrada cara ao universalismo “segmentado” fronte ao denominado universalismo “cidadán³²”, baseado en rendas mínimas xerais non condicionadas polo factor traballo (pódese ver Ayala, L., 2000) e polo que se avoga desde posturas máis progresistas e radicais.

En todo caso, a separación entre ambos os sistemas (contributivo e universal) de protección social é un punto no que na súa maioría os diferentes modelos de países europeos converxen, aínda que se trata dunha fronteira cuxos límites están xa trazados, pero que cada vez se albiscan con menor nitidez, dada a hibridización paulatina dos modelos antano puros, e

sendo as experiencias de reformas moi variadas (Palier, B. e Martín, C., 2008). Por norma xeral, o primeiro deles –o bismarckiano ou contributivo– concíbese dun modo máis restrinxido referido a formas de seguridade colectivas en función do eixe en torno ao que xira, a carreira laboral, mentres que o segundo dos sistemas, o de asistencia social, se relaciona con aqueles servizos non cubertos pola Seguridade Social para garantir un mínimo de benestar que se deben estender a todo cidadán (principio de Beveridge), con independencia da súa relación co mercado de traballo. Mínimos basicamente respecto a ámbitos como a educación, sanidade e servizos sociais que, financiados mediante vía impositiva, tenden a ser universais, sendo sectores en que a incidencia privada vén crescendo, a través sobre todo en España da vía concertada, onde é maior que no resto de países europeos.

Polo demais, a suxeición da Política Social á Económica segue sendo unha constante nestes procesos –tal como se foi vendo–, dado o contexto concreto e o eido global. De aí que se poida falar de estados de benestar pero competitivos, de maneira que no seu aspecto financeiro teñen lugar, dun lado, transvasamentos da carga fiscal do capital cara ao traballo e, doutro, recortes no gasto social mediante a redución da intensidade protectora, así como a restrición no acceso ás prestacións, tratándose, en definitiva, de políticas de racionalización do gasto e/ou de actualización ao novo contorno, tendencia esta, en suma, de recalibración máis común no modelo continental europeo; en xeral, pois, as medidas, se non foron en todos os casos de recorte, de calquera forma resultaron ser máis ben de contención.

Non obstante, aínda que a xestión do EB experimentou maiores cambios nas formas de efectuarse, os obxectivos seguen respondendo aos mesmos propósitos, pois, aínda que se poida afirmar que se produciu certa redución do contido dalgúns dereitos sociais, non cabe, tal e como están configuradas as nosas sociedades democráticas, un total desmantelamento do EB nin a eliminación dos dereitos sociais xa conquistados. De feito, en definitiva, ningún goberno no noso país chegou a considerar de forma aberta tal postura que levaría consigo un elevado custo electoral³³, senón que se tende a procurar medidas para erradicar a fraude, incentivar os destinatarios fomentando un rol máis activo entre estes (activación, *empowerment*), aplicar prestacións selectivas (*targeted programmes*) e, logo da comprobación de recursos (*means tested*), mecanismos importados do mundo anglosaxón.

4. A MODO DE CONCLUSIÓNS

O EB foi o modelo que posibilitou un escenario de férrea seguridade tanto no ámbito da paz social, contribuíndo a limar conflituas tensións e cubrindo dereitos sociopolíticos, como no campo de carácter económico mediante criterios redistributivos. Pero no que certamente as preferencias e prácticas culturais propias destes países da Europa do sur estruturaron as nosas sociedades civís con frecuencia de forma reticular, onde os cidadáns se adhíren a grupos ou redes sociais de influencia, que no peor dos casos non son alleas ás prácticas de mercadeo e aínda depredación grupal. En todo caso, a reconstrución dos EB mediterráneos en particular requiriu ir concordando pouco a pouco as enraizadas visións paternalistas e discrecionales dos conservadores, dun lado, e as voluntaristas das diversas tendencias dentro do progresismo, doutro. Como conclusión, cabe sinalar que no conxunto de estados industrialmente avanzados da OCDE, os países do sur europeo reflicten uns niveis medios respecto ao grao de desmercantilización, ás relacións entre os xéneros e ao acceso universal a servizos e prestacións de benestar por comprobación de recursos (Gomà, R: 1996).

España ao modelo que máis se aproxima é ao continental, pero presenta aspectos diferenciadores, polo que se considera un réxime mixto propio dos países europeos meridionais, constituíndo o paradigma desa vía intermedia, de forma que, xunto ao compoñente básico contributivo, todo iso foi desembocando nun proceso de universalización dos dereitos sociais, dun lado, e afianzándose un crecente asistencialismo en determinadas prestacións, doutro, así como máis recentemente unha tendencia privatizadora na xestión de servizos sociais.

En todo caso, a centralidade da Seguridade Social contributiva no noso país é clara. O repartimento está moi fraccionado xa que o emprego é o parámetro que cataloga os suxeitos como beneficiarios de elevadas cotas de cobertura social cuxa suficiente representación reforza a súa integración, quedando por tanto unha extensa sección poboacional á marxe daquela, o que deriva nun evidente dualismo, máxime cando os excluídos, en situación irregular, en economía somerxida..., non teñen acceso institucional aos mecanismos tradicionais de representación e defensa. En efecto, o noso sistema de protección social conta co propio da Seguridade Social independente do sistema público de servizos sociais, aínda que con certas conexións, basicamente a través do IMSERSO (Instituto de Migracións e Servizos Sociais). Non obstante, no campo da loita contra a exclusión, a intervención pública española segue sendo débil, en especial comparándoo con outros países da UE, malia que se avanzou, en xeral, na extensión do sistema público de servizos sociais e, en concreto, nos programas de rendas mínimas de inserción, aínda que nin global nin integralmente.

De calquera forma, cabe concluír que o EB español funcionou como produtor de bens e servizos públicos, provedor de prestacións sociais e mediador de conflitos de índole laboral, social e política, á vez que impulsor dos consumos privados, constituíndo o principal axente institucional en torno ao que xirou o noso sistema de protección social. Por iso, as políticas sociais viñéronse despregando conducidas por un actor estatal basicamente protagonista, aínda que carente de solidez financeira –con niveis de gasto social sempre por debaixo da media europea–. Non obstante, ao analizar os incrementos de gasto social en porcentaxe do PIB, constátase unha tendencia cara a un maior grao de converxencia dos países meridionais con respecto á media da UE (Moreno, L., 2009: 25). Con iso coexistiu un acentuado corporativismo político, elementos de liderado e padroado, e mesmo certas relacións clientelares na distribución do benestar público, coadxuvados, pola súa vez, pola propia estrutura da Administración e dos seus aparatos burocráticos non suficientemente modernizados, e incluso sobredimensionados –alzándose voces sobre as custosas disfuncións do Estado autonómico–, así como por organizacións subsidiadas polo sector público que supoñen en si mesmas un freo a reformas de carácter xeral. Características especiais que se presentan nos países do modelo latino, pero sobre todo nas rexións máis meridionais dentro deles: no sur do sur (Ferrara, M., 1995, 85-112).

A cuestión esencial que se nos presenta é que modelo de EB é desexable, pero tamén factible na actualidade, e que tipo de políticas sociais son as máis adecuadas neste contexto. As principais posturas xiran en torno a reducir o papel do Estado segundo uns, mentres que outros, ante a posibilidade do desmantelamento do EB, avogan por realizar certos cambios, pero amparándoo sen limitacións. Os menos optimistas cren inelutable unha retracción das políticas sociais, de maneira que se articulen criterios como os de selección e exclusión ao vertebrar tales medidas. Estiman que só a través de maiores condicionamentos e mesmo restricións á hora de acceder aos dereitos desta índole é como se poderá superar a crise. Os liberais argumentan que a capacidade de aforro dos cidadáns se ve reducida en

función dunha maior presión fiscal para sufragar os gastos sociais, diminuíndo o investimento e, en consecuencia, a xeración de emprego e actividade económica e a demanda de consumo, polo que a redución das desigualdades mediante políticas públicas acabaría sendo un círculo vicioso de crise para o propio EB. Os continuístas, pola súa parte, contraatacan esta tese esgrimindo a súa falta de demostración, ou a *contrario sensu*, que a evidencia non mostra que o crecemento económico implique necesariamente maior igualdade e benestar social de todos, nin que ese aforro privado vaia directamente a un investimento (empresarial) que repercuta nun maior emprego e calidade de vida xeneralizada. Defenden un mantemento dos servizos universais, aínda que con maiores doses de racionalización e coordinación, pero realizando un esforzo solidario que permita afondar nos dereitos sociais. Así, algúns autores falan do salto cualitativo que deberá realizar a intervención pública nas próximas décadas (p. ex. Subirats, J. e Gomà, R., 2001, p. 29; Rodríguez Cabrero, G. e Navarro, V. avogan por iso ao longo das súas obras).

Unha proposta a medio camiño entre as dúas anteriores propugna a salvagarda dunha mínima seguridade social, conxugándoa co libre mercado que posibilite maior liberdade de elección ao usuario, mentres que a protección social pretenden que chegue en exclusiva aos que realmente a necesiten –entre outras argumentacións, pola relación comprobada entre a propensión cara ao crecemento ilimitado da demanda daqueles bens que se proporcionan gratuitamente–. Non obstante, pode obxectárselle –entre outras cuestións posibles– que é moi nesgado aplicar só o baremo económico de renda ao seleccionar os destinatarios de prestacións, así como que a oferta privada non sempre vai cubrir de modo totalmente satisfactorio os riscos sociais, só factible para os que poidan acudir a ela (Donati, P., 1998: p. 7-35). En todo caso, fálase cada vez máis da “flexiseguridade” como eixe futuro de numerosas políticas (de emprego, de xuventude, familiar, pensionística, etc.).

Por outro lado, non faltan tampouco os que *a priori* mostran reticencias cara a certas medidas sociais que implican transvasamentos desde os integrados no sistema cara aos marxinados, producíndose protestas, en concreto, contra as taxacións por pagar os gastos sociais do Estado (en tal sentido, fálase dos *tax welfare backlash*). Non obstante, fronte a estes posicionamentos existe outra posición que considera que se debe superar a tradicional visión “comunitarismo versus liberalismo”. Son os que neste momento de postindustrialización, onde as sociedades se atopan inseridas en complexos cambios e procesos de multiculturalismo, apoian un paradigma de pluralidade relacional que implica un redeseño xeral das políticas sociais nun mundo intercomunicado e globalizado. Pola súa parte, a vía do voluntarismo e familiarismo –esencialmente defendida por posicións conservadoras– é difícil de soste como alternativa viable en exclusividade ao EB. No que respecta ao voluntariado, porque gran parte deste se nutre de mozos e mozas aínda estudantes ou en paro, así como de mulleres e de xubilados, polo que non ofrece solución definitiva, ademais de non ser un movemento homoxéneo que estea diseminado suficientemente por zonas de desigual desenvolvemento. A asistencia social proporcionada pola familia, cos fenómenos sinalados de cambio e inestabilidade, xunto ao dificilmente perdurable papel da superwoman e á maior lonxevidade humana –e, en consecuencia, o crecemento de anciáns dependentes–, é moi improbable que poida facer fronte a tales desafíos sen as suficientes axudas de diverso tipo e necesarios transvasamentos interxeracionais (Esping-Andersen, G. : 1996 e 2000, e Moreno, L., 2002).

En conclusión, nun contexto de crise e predominio de neoliberalismo económico encadrado nun marco de globalización financeira, os gobernos tenden a reaxustar os seus EB en sentido restritivo máis que a expandilos. O certo é que os procesos que o noso modelo de Estado experimentou foron de reestruturación con supostos tanto de expansión como de recortes, de maneira que, aínda que sufriu certo repregamento ao final do período referido, non cabe catalogalo como baleiramento substancial, e iso a pesar das notorias posturas ora contraditorias ora ambivalentes sobre os seus contidos e as fortes críticas sufridas, especialmente sobre aspectos financeiros.

Nota final da autora

Cuestión aquí non analizada é a urxente chegada da crise máis grave coñecida na segunda metade do século XX, que emerxe desde 2008, evidenciándose nestes dous últimos anos, especialmente debida á burbulla financeira internacional, á que se engade a de natureza inmobiliaria agudizada no noso país. Aínda que enmarcada nos procesos de globalización, parece afectar máis á Eurozona, dadas as numerosas e diversas realidades económicas estatais sen unha forte gobernanza comunitaria, estando precisamente os países mediterráneos ou periféricos (ao incluír tamén a Irlanda) no ollo do furacán. É de tal alcance que se presenta a necesidade dun cambio de modelo produtivo a encadrar necesariamente nunha economía sustentable, ao tempo que se manifesta a dicotomía democracia *versus* mercado, ao verse tan condicionados os gobernos nacionais aos imperativos financeiros deste. Chégase ao paradoxo de que o debilitado EB e fortemente endebedado acaba rescatando o sector bancario en pos da reactivación económica xeral, para evitar males maiores de quebras, aínda que iso parece que acabará xerando unha crecente desafección cidadá e mobilización social ante o imparabile desemprego e os continuos axustes sociais. Medidas que deberán seguir adoptándose na candente reforma laboral, pensionística, así como a tributaria, educativa, enerxética... aínda por acometer. Poderíase ver como estas non adoitan realizalas os gobernos en época de bonanza, senón que se ven abocados a levalas a cabo en momentos de crise como o actual, tanto por reacción e imposición como por evitación da culpa ao seren máis comprendidos pola cidadanía, en xeral, os recortes nesa conxuntura. Como se ve, todo iso é dunha envergadura e transcendencia que tal panorama de por si xa debería ser obxecto doutra análise e dun posible traballo futuro.

Notas

- 1 O enfoque estruturalista considera a existencia do EB como unha lóxica da sociedade industrial e capitalista, mentres que o institucionalista o percibe como unha resposta á lóxica social e democrática. Castles denominouno “a batalla dos paradigmas” (Castles: 1981, 121).
- 2 Por exemplo, Rodríguez Cabrero avoga por unha visión do EB que responde tanto ao crecemento económico como ao desenvolvemento das necesidades sociais. A inclinación cara aos factores económicos ou os sociopolíticos suscitou numerosos debates.
- 3 Que o partido no poder é unha variable crucial para explicar o desenvolvemento do EB é a tese sostida, entre outros, tanto por Korpi como por Ochando, mantida por este a partir da hipótese dos recursos de poder ou teoría da socialdemocracia. (Ochando, C.: 1999, *op. cit.*, 155 e ss.).
- 4 Aínda que algúns sostiveron que “o dominio de partidos de esquerda non incrementa o gasto en benestar [...] calquera influencia é débil e indirecta”, como sinalara Wilensky, H. L.: 1981, 355.
- 5 Lembrense, por exemplo, os casos da minaría en Asturias e da siderurxia no País Vasco, e de determinados estaleiros no norte e no sur de España.
- 6 Modelo ao que pertencen, xunto a España, outros países do sur, como Italia, Grecia, Portugal, que comparten semellanzas nos seus valores, raíces históricas, culturais, peculiaridades institucionais, papel da Igrexa Católica... Con Irlanda, así mesmo, tamén existen bastantes analogías nos niveis de gasto social, o tipo de economía, a incidencia e estrutura familiar, observándose tendencias de carácter demográfico e condicións socioeconómicas similares, en liñas xerais, entre todos eles.
- 7 Tanto políticas (necesitaron de transicións á democracia tras réximes autoritarios), socioculturais (especial papel da familia extensa, sociedades máis matriarcais, papel das organizacións eclesíásticas), como económicas (sufriron atrasos nos procesos de modernización –excepto o norte de Italia e España–, maioritariamente presentan as porcentaxes máis baixas de gasto social, a cuarta parte das rexións subdesenvolvidas da UE dos 15 viñéronse localizando no sur italiano e español).
- 8 Debateuse se este tipo de benestar mediterráneo é a mera expresión dunha “familia de nacións”, atrasadas respecto ao modelo continental corporativista ao que pertencen, ou se este subtipo latino é mera expresión dun nivel rudimentario de provisión social e desenvolvemento institucional. Castles cualifícaa claramente dentro do modelo continental con baixos niveis de gasto social como peculiaridade máis significativa (Castles, F. e Mitchell, D: 1993).
- 9 Quen estableceu os seguintes modelos: o nórdico-universalista-socialdemócrata, o continental-contributivo-democrático e o anglosaxón-asistencial-liberal na súa obra de 1989, aínda que posteriormente en 2000 sinalaría outros tres máis: o cuarto mundo das Antipodas (Nova Zelandia e Australia), o do Mediterráneo e o de Asia oriental, sendo en total seis os modelos que inclúen entre 18 e 20 países.
- 10 Centralidade do Estado a través dun forte intervencionismo, como sucede no modelo socialdemócrata dos países nórdicos, mediante a concertación social propio do modelo continental corporativo ou coa peculiaridade dunha cidadanía subordinada, como ocorre no modelo latino.
- 11 Unha crítica a tal institucionalismo centrado no Estado vinculado ao enfoque dos “recursos de poder” de actores colectivos é que a miúdo pasa por alto o simple feito de que o estado do benestar fixo concordante coa modernidade moitas funcións previamente desenvolvidas pola familia, a Igrexa, o gremio e a comunidade local. Pode verse Flora, P. e Heidenheimer, A. J.: 1981,6.
- 12 Con tal lei, a cobertura para as pensións de velez e de invalidez (de máis do 65% para os cidadáns de entre 18 e 65 anos) pasou a ser universal. Os requisitos xerais serían: ser residente en España durante 5 anos, con 2 ininterrompidos e previos á percepción da pensión e carencia de recursos económicos (avaliada mediante comprobación de medios do beneficiario). No período 1980-92 o número de pensionistas aumentou en 2,5 millóns (2,1 contributivos e 0,4 non contributivos), pasando de 4,8 a 7,3 millóns. O gasto social por pensións incrementouse desde o 5,9% do PIB (5,8%, contributivos e 0,1% non contributivos) ao 8,6% (8,1 contributivos e 0,5 non contributivos). Por outra parte, a LXS (1986) estableceu o acceso universal á saúde de todos os españois e residentes estranxeiros en España, e a LOXSE (1990), a universalización da educación secundaria obrigatoria e con gratuidade ata os 16 anos.
- 13 Cabe recordar a diferenza substantiva entre o corporativismo propio de réximes conservadores, no que os intereses de cada sector estaban representados de forma monopolística en función dunha colaboración interclasista, e o corporativismo ou neocorporativismo que ten unha socioxénese claramente diferente, pois xorde nos sistemas democráticos cuxa evolución vai derivando en negociacións tripartitas e cando as políticas sociais son xa máis plurais.
- 14 Se a finais do século XX a proporción era de 5 persoas en idade produtiva por cada xubilado, cara a 2040 a relación reducirase á metade, isto é, de 2,5/1, co que se dobrará tal carga ao haber menos número de activos por cada suxeito pasivo, de maneira que a carga xeral de dependencia se vai agravando, como xa evidenciaban os datos achegados pola OCDE. OECD: *New Orientations for Social Policy*, París, 1994.
- 15 En efecto, desde mediados dos anos 90, retomouse a liña de acordos sociais de carácter temático, entre outros, como o Pacto de Toledo sobre as pensións, o Pacto pola Estabilidade Económica, sobre rendas mínimas de inserción, sanidade e dependencia, reforma laboral, o sempiterno pretendido Pacto Educativo...
- 16 O número de persoas maiores de 65 anos duplicouse nos últimos trinta anos do século XX, pasando de 3,3 millóns de persoas en 1970 (un 9,7% da poboación total) a máis de 6,6 millóns en 2000 (16,6 por cento da poboación total). IMSERSO: 2004,15 e ss.
- 17 A diferenza das tradicionais pautas españolas xa pretéritas de familias numerosas, o número de fillos por muller fértil diminuíu, chegando ademais estes máis tardiamente. Pero, a pesar da caída das taxas de natalidade dos países do Sur (sendo máis baixas en Europa, as de España e Italia), na realidade iso non implica que o número de nais declinase sensiblemente. É dicir, atrásase e redúcese a fecundidade, pero non se renuncia á maternidade. En 1998 esa taxa chegou a reducirse a 1,16, mentres que en 1970 era de 2,88.
- 18 Como consecuencia deste proceso de envellecemento interno da poboación maior, o grupo de persoas de 80 e máis anos duplicouse en só vinte anos (os transcorridos entre 1970 e 1990), pasando de medio millón a máis de 1,1 millóns de persoas, e todo fai prever que

- o seu número superará os 2,9 millóns no ano 2016, o que en termos relativos supón que para esa data o 6,1% dos españois (tres de cada dez persoas maiores de 65 anos) superarán os 80 anos. *Imserso, op.cit.*
- 19 Fenómeno que nos EE.UU. supón a quinta parte da poboación; en Suecia, Países Baixos, Reino Unido e Canadá entre o 10-15%, e en Europa do sur só un 5%. En España a porcentaxe de monoparentalidade sitúase no 7,10%, segundo datos do Instituto Nacional de Estadística: *Enquisa Continua de Orzamentos Familiares*, 3º trimestre, 2000.
- 20 A familia con dous perceptores é o normal (sobre o 80%) na Europa escandinava, común en Gran Bretaña, EE.UU. e Francia (sobre o 60-65%) e pouco frecuente en Alemaña e o sur europeo, como España e Italia (non chega á metade dos casos) OECD: 2005.
- 21 De carácter moi innovador serían as políticas xurdidas coa suposta crise do “*dual breadwinner model*”, con medidas como os programas de igualdade na esfera reprodutiva, de asalarización parcial compartida...
- 22 E iso porque a conciliación entre a vida familiar e laboral acaba sendo máis ben normativa, mentres que nos países meridionais, como o traballo da muller adoita ser o peor remunerado e ante a falta de servizos infantís, é ela quen abandona o seu posto laboral ou opta por un de media xornada.
- 23 Cabe lembrar algúns datos sobre a participación laboral da muller española, comparando a destacada evolución rexistrada desde finais do franquismo ata os anos noventa. En 1969 había unha proporción de 32 traballadoras por cada 100 traballadores, aumentando a 39/100 en 1974, a 41/100 en 1985 e a 46/100 en 1990. No sector público a participación laboral feminina é maior que no privado. En 1964 había en España unha ratio de 17 funcionarias por cada 100 empregados públicos, mentres que se incrementou ata 70/100 en 1991, sendo a proporción de funcionarias de 105 por cada 100 traballadores públicos homes no grupo de idade de 25 e 29 anos (Garrido, L.: 1994, 1315-1327).
- 24 Precisamente nas pemes españolas –cuxos recursos humanos, tanto empresariais como de empregados, son tan importantes, sendo representativas do 80% do total da poboación laboral–, a influencia sindical minguou notablemente.
- 25 Outra causa primordial deste debilitamento sindical foi, en concreto, cos sindicatos maioritarios de gran influencia e autoridade na transición democrática, impulsores do cumprimento dos Pactos da Moncloa, e de diversos acordos da década dos 80, pois conforme se reduciu a influencia política dos partidos maioritarios da esquerda nos cadros sindicais e os seus afiliados, fíxose máis patente a debilidade dos recursos organizativos.
- 26 Caracterizados por economías máis agresivas e así chamados “tigres asiáticos”, son os países do sueste asiático, como Corea e Taiwán, ou periféricos aos centros produtivos europeos, países excomunistas europeos, magrebís ou latinoamericanos máis desenvolvidos.
- 27 Interesante é a achega de Avila Francés, J. M. (2001, 23-41), quen, a través dunha proposta socialdemócrata, defende o modelo social europeo fronte á globalización homoxeneizadora neoliberal.
- 28 Existe unha crecente vontade institucional pola descentralización nos países meridionais cara aos niveis rexionais e locais de goberno na loita contra a pobreza e exclusión social, a través de redes de servizos sociais de base e dos programas de asistencia social. Conxuntamente á aplicación de criterios selectivos e universalistas, tal liña de traballo vén configurando un certo patrón institucional de actuación nestes EB mediterráneos.
- 29 Ata o punto de que a mediados dos anos noventa se chegou a promulgar unha lei sobre a materia a través da *Lei 6/1996, de regulación xurídica do voluntariado en España*, do 15 de xaneiro de 1996, onde houbo consenso entre goberno e oposición. Na súa exposición de motivos aludíase ás pretensións de “garantir a liberdade dos cidadáns a expresar o seu compromiso solidario a través das canles que mellor se acomoden ás súas íntimas conviccións, a promover e impulsar eficazmente a acción voluntaria nas súas diversas modalidades e a respectar a orde constitucional de distribución de competencias e, polo tanto, as normas que sobre esta materia ditasen ou poidan ditarse no futuro as comunidades autónomas”.
- 30 Exemplos cada vez máis estendidos –máxime cando os sistemas de educación e sanidade españois son duais, é dicir, onde conviven sector público e privado xunto ao concertado–, son a oferta de determinados servizos, como atención domiciliaria, residencias xerátricas, gardarías infantís, clínicas médicas, xestión privada de determinadas prestacións como incapacidades laborais, oficinas de emprego, etc., a través de concertos, contratos, cesións...
- 31 En Europa en xeral predominan os anciáns que viven sos ou en residencias, sendo os casos de España e Italia os que marcan a excepción, onde arredor do 40% deles viven cos seus fillos. Estas situacións de insuficiente coidado, xunto a outras realidades, deron lugar á “*Lei de promoción da autonomía persoal e atención ás persoas en situación de dependencia*” o 30 de novembro de 2006, con amplo apoio social e político.
- 32 Cómpre dicir que, malia que en termos de eficiencia tal tendencia aposta por crear estímulo que eviten caer na marxinalidade, ao tempo que se xustifica pola súa pretensión de erradicar o cobramento fraudulento de prestacións, á hora da práctica, polo que atinxe ao seu financiamento, se presenta máis complicado.
- 33 Ademais, os datos prácticos que ofrecen diversos estudos empíricos non evidencian drásticas reducións na extensión dos programas sociais. *Sotelsek Salem, D. e Rodríguez Cabrero, G. (eds.): 2002, 21. Sobre argumentos e cuestionamento do indicador do gasto social como principal criterio, véxase Moreno, L.: 2009, 40 e 41.*

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR HENDRICKSON, M. (2009): "Servicios sociales: tribulaciones de un sector emergente". En Moreno, L.: *Reformas de las políticas del bienestar en España*, Madrid, Ed. S. XXI, 171-205.
- ANDREOTTI, A.; GARCÍA, M.; GÓMEZ, A.; HESPANHA, P.; KAZEPOV, Y. e MINGIONE, E. (2001): "Does a Southern European Model Exist? En *Journal of European Area Studies*, vol. 9, n.º1, 43-62.
- ARRIBA GONZÁLEZ, A. (coord.) (2008): *Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social*, Madrid, Fundación FOESSA.
- ANTÓN MORÓN, A. (2009): *Reestructuración del estado de bienestar*, Madrid, Talasa.
- AYALA, L. (2000): *Las rentas mínimas en la reestructuración de Estados de Bienestar*, Madrid, CES.
- AVILA FRANCÉS, J. M. (2001): "Socialdemocracia y globalización: una estrategia para el futuro de la integración europea". En Avila Francés, J.: *Estado de bienestar y socialdemocracia. Ideas para el debate*. Madrid, Alianza Ed. 23-41.
- BRUGUÉ, J. e GOMÀ, R. (1998): "La dimensión local del bienestar social: el marco conceptual". En Gomà, R. e Brugué, J.: *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona, Ed. Ariel, 39-56.
- CACHÓN, L. (2004): *Colectivos desfavorecidos en el mercado de trabajo y políticas activas de empleo*, Informes y estudios. Serie Empleo: 21, Madrid, Ministerio de Trabajo e AASS.
- CASTLES, F. (1981): "How does Politics matter: Structure or Agency in the determination of Public Policy Outcomes". En *European Journal of Political Research*, vol. 9, n.º 2.
- CASTLES, F. e MITCHELL, D. (1993): "Worlds of Welfare and Families of Nations". En Castles, F: *Families of Nations*, Dartmouth (Canadá), Aldershot Ed.
- DEACON, A. (2002): *Perspectives on welfare: ideas, ideologies and policy debates*, Buckingham, Open University Press.
- DONATI, P. (1998): *Teoría relazionale dellá società*, Milán, Franco Angelli.
- ESPIÑA, A. (2007): "¿Existe un modelo social europeo?". En Espina, Álvaro (Coord.), *Estado de bienestar y competitividad: la experiencia europea*. Madrid, Ed. Siglo XXI, 583-637.
- ESPING ANDERSEN, G. (1989): *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza Ed.
- (1996): "Economías globales, nuevas tendencias demográficas y familias en transformación: Actual caballo de Troya del Estado de Bienestar?". En VV.AA: *Dilemas del Bienestar*, Madrid, Ed. Visor, 349-372.
- (2000): *Fundamentos sociales de las economías post-industriales*, Barcelona, Ariel.
- FERRARA, M. (1995): "Estados del Bienestar del Sur en la Europa Social". En Sarasa, S. e Moreno, L.: *El modelo de Estado de Bienestar en Europa del Sur*, Madrid, CSIC- IESA, 85-112.
- FLAQUER, L. (1999): *Las políticas familiares en perspectiva comparada*. Barcelona, Fundación La Caixa.
- FLORA, P. e HEIDENHEIMER, A. J. (eds.) (1981): *The development of Welfare States in Western Europe and North America*, New Brunswick, NJ, Transaction Books.
- GALLEGO, R., GOMÀ, R. e SUBIRATS, J. (eds.) (2003): *Estado de bienestar y CCAA. La descentralización de las políticas sociales en España*. Madrid, Tecnos- Universitat Pompeu-Fabra.
- GARCÍA DÍEZ, S. (2003): *Análisis socioeconómico de la estructura productiva de los hogares: la experiencia española en última década del siglo XX*, Madrid, Consejo Económico y Social.
- GARRIDO, L. (1994): "La evolución de la situación de la mujer". En VV.AA: *V Informe Sociológico sobre la situación social en España*, Madrid, Fundación FOESSA, 1315-1327.
- GIL CALVO, E. e GARRIDO, L. (2002): *Estrategias familiares*, Madrid, Alianza Ed.
- GILBERT SÁNCHEZ, J. A. (2002): *La otra globalización. Estado de Bienestar y servicios a los ciudadanos*, Madrid, Ed. Biblioteca Nueva.
- GOLDTHORPE, J. (ed.) (1991): "El final de la convergencia: tendencias corporativistas y dualistas en las sociedades modernas occidentales". En *Orden y conflicto en el capitalismo contemporáneo*, Madrid, Ministerio de Trabajo e AASS, 429-464.
- GOMÀ, R. (1996): "La reestructuración del Estado de Bienestar en Europa". En *Revista Internacional de Sociología* n.º 15, 3ª época, set.-dec., Madrid, CSIC.
- GUILLÉN, A. M. (1997): "Regímenes de bienestar y roles familiares: un análisis del caso español", *Papers*, 53, UAB, 45-63.
- GUTIÉRREZ JUNQUERA, P. (2000): "El Estado de Bienestar en España: una visión de conjunto". En Muñoz de Bustillo, R. (ed.): *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*, Madrid, Alianza, 247-277.

- IMERSO (2004): *Libro blanco de atención a las personas en situación de dependencia en España*, Madrid, MTAS.
- LEÓN BORJA, M. (2002): "Equívocos de la solidaridad. Prácticas familiaristas en la construcción de la Política Social española", en *Revista Internacional de Sociología* n.º 31, 3º época, CSIC, Madrid.
- MORENO, L. (2001): "La vía 'media' española de modelo de bienestar mediterráneo", *Papers*, 63/64: 67-82.
- __ (2002): "Bienestar mediterráneo y supermujeres", *Revista Española de Sociología*, n.º 2: 41-57.
- NAVARRO, V. (2006): "La memoria del pasado y sus consecuencias en el presente" en Navarro, V: *El subdesarrollo social de España: causas y consecuencias*, Barcelona, Anagrama, 150-178.
- OFFE, C. (1990): *Las contradicciones del Estado de Bienestar*, Madrid, Ed. Alianza.
- OECD (1994): *New orientations for Social Policy*, Observer, n.º 189, agosto/setembro, París, Ed. Bell.
- OECD (2005): *Society at a Glance: OECD Social Indicators*, vol. 2005, n.º 2-March, París, Edition Social cohesion indicators, 82-94.
- OCHANDO, C. (1999): *El Estado de Bienestar: objetivos, modelos y teorías explicativas*. Barcelona, Ariel.
- PALIER, B. e MARTIN, C. (2008): *Reforming the Bismarckian Welfare System*, Oxford: Blackwell.
- PAMPEL F. C. e WILLIAMSON, J. B. (1989): *Age, class, politics, and the welfare state*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PÉREZ YRUELA, M. (1997): "Corporatismo y Estado de Bienestar". En Giner, S. e Sarasa, S.: *Buen Gobierno y Política Social*, Barcelona, Ariel, 133-150.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1989): "Orígenes y Evolución del Estado de Bienestar español en su perspectiva. Una visión general", *Política y Sociedad*, n.º 2, Madrid, 79-87.
- __ (1998): "Política social y pobreza". En VV.AA.: "Las condiciones de vida de los pobres en España". Madrid, FOESSA.
- __ e SOTELSEK SALEM, D (eds.) (2002): *Apuntes sobre Bienestar Social*, Alcalá de Henares, Servicio de Publicaciones da Universidade de Alcalá.
- SALIDO, O. (2009): "Familia y Género". En Moreno, L.: *Reformas de las Políticas del Bienestar en España* Madrid, Ed. S. XXI.
- SARACENO, C. (1995): "Familismo ambivalente y clientelismo categórico en el Estado del Bienestar italiano". En S. Sarasa e L. Moreno (eds.), *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, Madrid, CSIC-IESA, 261-288.
- SYKES, R.; PALIER, B. e PRIOR, P. (eds.) (2001): *Globalisation and European Welfare States: challenges and changes*, Basingstoke, Ed.consultant Jo Campling, Palgrave.
- SUBIRATS, J e GOMÀ, R. (2001): "Estado de Bienestar: Nueva agenda para la innovación social". En Garde, J. A.: *Informe 2000: Política Social y Estado de Bienestar en España*, Madrid, Ed. Fundación Hogar Empleado.
- VALIENTE, C.; PÉREZ DÍAZ, V. e CHULIA, E. (2000): *La familia española en el año 2000: innovación y respuestas de las familias a sus condiciones económicas, políticas y culturales*. Madrid, Fundación Argentaria.
- WILENSKY, H. L. (1981): "Leftism, Catholicism and Democratic Corporatism. The role of political parties in recent Welfare States Development". En Flora y Heidenheimer: *The development of Welfare States in Western Europe and North America*, New Brunswick, NJ, Transaction Books.

Sustentabilidade organizacional para o desenvolvemento ambiental e económico. O caso de microempresas en San Sebastián del Sur



Data de recepción _[11.11.2010]

Data de aceptación _[31.03.2011]

& *Resumo/Abstract: Neste traballo analízase a sustentabilidade das organizacións que realizan actividades de explotación do tule *Typha spp* na lagoa de Zapotlán e o seu impacto no desenvolvemento socioeconómico e ambiental dos municipios de Gómez Farías e Zapotlán el Grande. A hipótese inicial delimita coa consideración de que o escaso capital social das organizacións limita a sustentabilidade do desenvolvemento. O método de investigación empregado é o etnográfico, complementado con traballo de campo apoiado con entrevistas informais, investigación documental e bibliográfica. A principal conclusión é que non existe un equilibrio entre a sustentabilidade das organizacións debido ao escaso capital social e a sustentabilidade do desenvolvemento ambiental e económico.*

& *Palabras clave: capital social organizacional, sustentabilidade organizacional, cultura ambiental, desenvolvemento económico, lagoa de Zapotlán.*

1. INTRODUCCIÓN

As novas condicións da globalización resaltan a calidade de vida e a importancia dun futuro xeracional como compoñente da competitividade. O que constitúe a globalización é a interacción que cambia os escenarios para os individuos, as organizacións e a sociedade, que se encontran constantemente acosados por forzas contraditorias e incertezas. O uso apropiado dos recursos naturais pode satisfacer os intereses presentes e futuros, tendo un cambio nas prácticas presentes. En contraposición, a lóxica económica que orienta o funcionamento das organizacións ten como guía a obtención do máximo rendemento presente, ante o cal, se os recursos naturais dan maior beneficio na súa explotación que no seu coidado, son sacrificados, polo que a ganancia económica inmediata é o inimigo presente do medio ambiente.

A dimensión da organización é vista como sistema aberto cuxas áreas de contacto co exterior consideradas como *inputs* son todas aquelas que lle son críticas para a adquisición de recursos humanos, materiais, financeiros e de información, e as súas áreas de contacto co exterior consideradas como *outputs* son todas aquelas que teñen que ver coas súas transaccións de saída, como as vendas, a publicidade e as relacións públicas, mentres que os seus procesos internos de transformación consideran a administración, produción, mantemento e adaptación, polo que os *inputs*, a transformación e os *outputs* están en constante interrelación. Neste enfoque da organización como sistema aberto, o medio é unha fonte de *inputs* do contorno.

A proposta ecolóxica nas organizacións amplía o seu modelo de interaccións, xa que integra o paradigma ambiental no sistema organizacional. A aproximación das organizacións á sustentabilidade vese afectada pola combinación de políticas económicas ambientais ambiguas, a adopción abrupta de tecnoloxías de produción e as prácticas de mercado. A sustentabilidade nas organizacións como estratexia de desenvolvemento de reinxeñaría de procesos e a adopción de tecnoloxías de produción oriéntanse a evitar refugallos, reciclar lixo e eliminar tóxicos.

Na falta de aceptación do papel das organizacións na sustentabilidade inflúe o debate global que cuestiona as causas reais da contaminación que poñen en salvagarda ás organizacións e xustifica principalmente como causa xeradora da degradación ambiental a pobreza, suxeríndose tamén como consecuencia da deterioración as inadecuadas políticas económicas que permiten actuacións pouco amigables co medio.

2. A CULTURA AMBIENTAL NAS ORGANIZACIÓNS

A organización sustentable integra a visión ecolóxica e as teorías institucionais en valores sistémicos organizacionais. A adquisición de sentido común na produción de bens e servizos utilízase como bastión para promover a ecoeficiencia como cultura amigable das organizacións co medio para lograr a redución de emisións e a explotación racional de recursos naturais.

A variable ambiental na cultura da organización insírese como unha interpretación racional de funcionamento para a protección ambiental, redución da inseguridade e como unha forma de presión social co contexto do medio ambiente. A protección do ambiente é unha variable técnica composta por outros valores ambientais, como son: a promoción de coidado do medio, o control do risco ambiental, a relación adecuada entre organizacións, a integración de grupos de traballo e a orientación e asesoría sustentable permanentes.

Así mesmo, necesítanse instrumentos económicos para unir o desenvolvemento sustentable coas empresas. Instrumentos tales como políticas gobernamentais, baixas tarifas de mercado para diminuír custos, promoción e estímulo de oportunidades de emprego, detección de áreas de oportunidade, así como o diagnóstico de empresas adaptables á sustentabilidade, xa que non todas son capaces de formaren unha cultura interna ambiental.

3. FORMACIÓN DE CAPITAL SOCIAL COMO FUNDAMENTO DA SUSTENTABILIDADE ORGANIZACIONAL

O capital social ten importantes implicacións no desempeño das organizacións e as institucións, así como nos mesmos cidadáns. O capital social é un ben público baseado nos aspectos da organización social, tales como a confianza, as redes e regras que superan os dilemas da acción colectiva para alcanzar a eficiencia social. O capital social é definido polo mesmo Putnam (1993) como os elementos da organización social, tales como a confianza, as normas e as redes que establecen relacións de reciprocidade activadas por unha confianza social que emerxe de dúas fontes: as normas de reciprocidade e as “redes de compromiso cidadán”.

Putnam (1993: 167) define como capital social aqueles “trazos da organización social como confianza, normas e redes que poden mellorar a eficiencia da sociedade facilitando accións coordinadas” que resalta a existencia dunha comunidade cívica, a cal resulta dun “proceso histórico, cuxas tradicións asociativas son preservadas mediante o capital social” e que, como forma de organización, “permite evitar os dilemas da acción colectiva mediante lazos de confianza social”. As relacións de confianza persoal chegan a xerar unha confianza social ou confianza xeneralizada cando prevalecen normas de reciprocidade e redes de compromiso cívico (Lechner, 2000).

O capital social exprésase na relación existente entre relacións de confianza e cooperación cívica. De acordo con Pennings e outros (1998), tales relacións fórmanse de moi diferentes maneiras como, por exemplo, as ensinanzas mutuas, conexións persoais e familiares, membros que se intercalan, mobilidade interorganizacional, investimentos conxuntos e outros acordos colaborativos. Estes acordos colaborativos institucionais reducen as condicións de incerteza e as diferenzas existentes entre os diferentes axentes económicos.

A partir dos feitos sociais, e coa orientación da economía neoinstitucionalista, Putnam (1994: 212) define o capital social como as características de organización social, tales como confianza, as normas e redes que poden mellorar a eficiencia da sociedade mediante a facilitación das accións coordinadas. O mesmo Putnam (1995), por exemplo, conceptualiza o capital social como os “mecanismos da organización social tales como as redes, as normas e a confianza social que facilitan a coordinación e cooperación para beneficios mutuos”. Este autor (2000) realiza un achegamento empírico ao capital social salientando as evidencias na membresía organizacional.

Desde o punto de vista da teoría xeral das organizacións, de acordo con Baker e Burt (citados por Portes, 1999: 247) estudan o capital social para unha maior comprensión dos mecanismos dos ambientes de competencia nos mercados, mentres que Joyce (1998) enfoca a súa análise do capital social no fenómeno do liderado. A transferencia do capital social é posible se se considera como un recurso, tanto da organización como de cada un dos seus membros, onde se incorporan aspectos públicos e privados ao capital social. Así, do capital social emerxen dous patróns, o fincapé nos bens públicos e o fincapé nos bens privados.

O enfoque do capital social aos bens privados refírese ao individuo e aos seus activos sociais, tales como prestixio, credenciais educativas, membrosías a clubs sociais (Leana e Van Buren, 1999). Os investigadores correlacionan as variables do capital social, tales como a membresía ás organizacións, co desempeño económico. En vez de ver o capital social como un atributo da comunidade, o tratamento de Glaeser e outros (2000: 7) é considerado como unha característica individual, é dicir, como un conxunto de recursos sociais que axudan a acumular capital humano.

Non obstante, o capital humano, que é un atributo individual, e o capital social están sendo cuestionados e sometidos a discusión baixo o enfoque baseado nos recursos das organizacións no cal se concibe que a mercantilización, imitabilidade e apropiabilidade dos recursos intanxibles son vistos como preocupantes para as vantaxes organizacionais. Emporiso, a reestruturación económica baixo o esquema da globalización require da promoción e desenvolvemento de capital humano e organizacional. Leana e Van Buren III (1999) definen o capital organizacional social como un recurso que reflicte o carácter das relacións sociais dentro da organización, realizadas a través dos niveis dos membros orientados por obxectivos colectivos e confianza compartida. O capital social é un recurso acumulable que crece se se fai uso del ou se desvaloriza se non é renovado. O mercado é unha construción social que operacionaliza relacións sociais.

O capital social é un atributo colectivo máis que unha agregación das conexións sociais dos individuos, é un subproduto doutras actividades organizacionais e, polo tanto, constitúe un compoñente indispensable para a acción colectiva. A acción colectiva ten que ser estimulada polas institucións que facilitan as actividades e relacións das persoas. O capital organizacional social é un activo cuxa posesión conxunta entre os membros e a organización beneficia a ambos. Unha nova organización ten a vantaxe de que pode crear o seu capital social organizacional, de tal forma que manteña un equilibrio óptimo entre os intereses individuais e os organizacionais, malia a súa natureza continxente, é dicir, de situacións e de persoas na súa relación co desempeño organizacional.

As formas do capital humano (especificamente nas organizacións, é o coñecemento acerca das rutinas e procedementos que teñen un valor limitado fóra das ditas organizacións nas cales as bases do capital foi desenvolvido) e do capital social varían en graos de acordo coa súa idiosincrasia con determinadas organizacións. Este achegamento asóciase coa teoría evolucionista da firma. As organizacións acumulan e almacenan coñecementos que afectan á súa tecnoloxía de produción, o que é considerado como un capital non medible distinto dos conceptos de capital humano ou físico do modelo de crecemento estándar e denominado como capital do coñecemento da organización. Este capital da organización é un capital específico da empresa producido, implícito e intrínseco á mesma organización, adquirido mediante unha aprendizaxe de “facer” endóxeno.

O desenvolvemento social depende en gran parte da forma de capital social inherente a esa sociedade. Unha comunidade conta con capital social cando as súas organizacións se caracterizan polas relacións de confianza que desenvolven e que fai predicible o seu comportamento. A aceptación da pluralidade política e cultural en procesos de autoxestión e solidariedade facilita as bases morais, políticas e organizativas do desenvolvemento das comunidades. Os incentivos morais internos son menos efectivos nas organizacións porque as decisións se fan nos grupos influídos por ordes ou por outros grupos, o que atenúa o sentido de responsabilidade persoal, á parte de estableceren as organizacións as súas propias

normas de lealdade. Por outro lado, os incentivos morais externos teñen unha forza non moi clara cos membros da organización porque a responsabilidade é difusa, de tal forma que se dificulta a identificación de condutas erróneas en individuos específicos.

Un campo é un conxunto ou comunidade de organizacións que en forma agregada constitúen unha área da vida institucional mediante patróns de interacción e influencia en sistemas compartidos de significados. Os significados compartidos e as crenzas colectivas dos campos organizacionais son reforzados polos procesos regulatorios das axencias gobernamentais, as cales presionan normativamente por conformidade nas comunidades.

Para que a comunidade logre a eficiencia como mecanismo de coordinación, requírese unha membresía estable e suxeita a normas e unha estrutura que sustente a capacidade de poder para sancionar o incumprimento dos acordos. As estruturas institucionais das comunidades non sempre son aproveitadas para lograr a eficiencia nunha relación máis estreita coa igualdade. As organizacións comunitarias locais establecen acordos de cooperación que reducen as friccións por conflitos distributivos, pero poden aumentar os custos fixos de organización para compartir en forma máis equitativa os beneficios.

As comunidades que comparten valores éticos son as formas organizacionais máis efectivas, polo que as persoas que as forman poden ser as máis eficaces sen renunciaren á súa comunidade. As comunidades epistémicas fórmanse con membros que comparten as mesmas posicións ideolóxicas, uniforma os contidos mediante a exclusión das confrontacións que limitan a calidade das decisións e motiva a formación das coalicións de defensa e de promoción de valores.

As organizacións son realidades concretas con ordenamentos de recursos para a consecución de obxectivos. Os membros dunha organización teñen como expectativas solucionar problemas de acción colectiva para proverse dalgúns bens. Governante é a determinación dos usos amplos nos cales os recursos organizacionais son expostos e a resolución de conflitos se realiza entre todos os participantes nas organizacións. A reestruturación das formas de organización social que permita crear novos mecanismos de colaboración e solidariedade facilita a formación do tecido social que fortalece e dota as normas e as institucións que favorecen o funcionamento do mercado. Os procesos institucionais poden dar certa estabilidade aos campos organizacionais, aínda que estes sempre están evolucionando e non son estáticos, resolvendo mediante consenso negociado socialmente as diferenzas de interpretación.

A capacidade dunha comunidade reflíctese no seu nivel de desenvolvemento endóxeo. As organizacións que seguen estratexias xerais e as que seguen estratexias de nichos ocupan diferentes recursos ambientais e, para dar respostas innovadoras, fórmanse conexións interdependentes a outras organizacións especializadas noutras industrias, tales como estruturas de apoio comunitario.

Os procesos de cambio estrutural da economía local requiren de cambios profundos nos niveis de confianza e as interrelacións de cooperación fomentadas polas organizacións e institucións. Así, o goberno local debe definir liñas de acción que funcionen como catalizador dos esforzos da comunidade.

Finalmente, os ecoloxistas da poboación suxiren que o medio ambiente selecciona as organizacións cuxos elementos estruturais provén os máis altos valores de axuste, resaltan o proceso competitivo como impulsor do cambio institucional e suxiren ademais que as organizacións fundadas cunha forma específica combinadas con diferenzas nas taxas de supervivencia entre organizacións con diferentes formas producen cambio institucional. A

crecente densidade das organizacións cunha forma implica unha maior lexitimidade, a cal se aprecia nunha estatística vital (Hannan and Freeman, 1989). As interpretacións das condicións económicas dos actores son moderadas por unha lóxica institucional do máis amplo medio ambiente que define as normas, valores e crenzas que estruturan a cognición dos actores organizacionais e provén o entendemento colectivo para formular as decisións de acordo cos seus intereses.

Por outro lado, a teoría da ecoloxía da poboación (Hannan e Freeman, 1989) destaca as características da poboación para explicar a disolución organizacional como resultado das tensións que xorden entre os diferentes niveis de análise: os individuos, as organizacións e as poboacións. O ambiente ecolóxico das localidades ten relacións estreitas co sistema local, tamén denominado ecoware (Vázquez, 1993), o cal é un elemento importante do sistema medio ambiente.

4. O CASO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NA EXPLOTACIÓN DO TULE *TYPHA SPP* DA LAGOA DE ZAPOTLÁN

Antecedentes do problema

O mesmo que a maioría dos corpos acuáticos localizados en cuncas cerradas do territorio nacional de México, a lagoa de Zapotlán é o receptáculo e vertedoiro natural onde conflúen os refugallos, lixo e augas negras dos asentamentos humanos de Cd. Guzmán e San Sebastián del Sur (véxanse as figuras 1, 2 e 3). A presenza destes elementos naturais forma unha mestura de nutrientes que facilita o crecemento e desenvolvemento da abundante mestura acuática que chegou a cubrir case a totalidade da superficie do espello da Lagoa e que se estende polas ribeiras ata onde penetra a humidade.

A transformación do medio ambiente da lagoa de Zapotlán ten un forte impacto no desenvolvemento socioeconómico, principalmente na poboación de San Sebastián del Sur, do municipio de Gómez Farías, e, en menor escala, en Cd. Guzmán, do municipio de Zapotlán el Grande, malia os altos niveis de contaminación en que se atopa.

Figura 1. Localización de Zapotlán (Cd. Guzmán) no centro-occidente de México



económicas derivadas da extracción do tule, cuxa tendencia, de continuar no futuro, ameaza coa desaparición dunha fonte máis de emprego para os habitantes de San Sebastián.

Outros factores que contribúen a limitar a sustentabilidade do desenvolvemento económico e os alcances dos beneficios da actividade económica e explotación do tule son os seguintes:

- a. A nula orientación a unha explotación sustentable do recurso do tule.
- b. A falta de organización dos cortadores e os artesáns do tule.
- c. A débil infraestrutura para un desenvolvemento de produción artesanal máis avanzado dos produtos.
- d. Os intereses desmedidos dos acaparadores e intermediarios nos procesos de comercialización e distribución dos produtos elaborados.
- e. A falta de mecanismos das institucións de goberno para o fomento e desenvolvemento da actividade económica, tales como créditos, capacitación e asistencia técnica.
- f. O descoñecemento de técnicas e sistemas para exportar os seus produtos aos mercados internacionais onde ten máis aceptación.

Ata agora, os produtos artesanais derivados do tule como a principal materia prima elabóranse cun forte contido artístico para atender o mercado local, rexional e nacional, que tradicionalmente os consomen pola súa forte presenza historicamente na cultura mexicana desde os tempos precoloniais. Co fin de se organizaren para atender o mercado rexional, un grupo de 42 artesáns como socios integrados na Asociación de Artesáns iniciaron a construción da Casa do Artesán hai dez anos, a cal opera ata agora con soamente 6 socios. A maior parte dos artesáns entregan a súa produción a intermediarios que, como parte dunha canle de distribución, contribúen á comercialización do produto no mercado nacional e incipientemente nos mercados internacionais. Son precisamente estes intermediarios os que quedan coa maior parte das utilidades.

Polo mesmo, unha produción orientada a satisfacer as necesidades e desexos fundamentais dos nosos propios mercados non realiza actividades de deseño e desenvolvemento de produtos, que implicitamente ten un alto contido artesanal, para satisfacer unha demanda máis sofisticada de mercados internacionais, que valoran e aprecian a sensibilidade artística e bo gusto dos habilidosos artesáns que traballan o tule como materia prima para a elaboración de artesanías.

A explotación do tule da lagoa de Zapotlán seguiu patróns irracionais que afectan non soamente á sustentabilidade e ao equilibrio do medio, senón que tamén xeran problemas de baixos ingresos familiares e cada vez menos emprego de man de obra. A rehabilitación da lagoa require unha explotación máis racional do tule, de tal forma que non afecte á sustentabilidade ambiental e da actividade económica derivada e ao tratamento do tule, mentres que, por outro lado, tamén se require mellorar os ingresos das familias que traballan o tule e incluso xerar novos empregos.

Delimitación do problema

A lagoa de Zapotlán presenta a característica de ser endorreica e, ademais, pola súa situación xeográfica, recibe a afluencia das augas residuais de Cd. Guzmán e de San Sebastián del Sur, o que contribúe a que se encontre sempre en altos niveis de contaminación ambiental. Pola súa vez, a presenza de nutrientes facilita o crecemento e o desenvolvemento de maleza acuática, como o lirio acuático e o tule, que ocasionan unha deterioración gradual da lagoa.

A degradación ambiental a que foi sometida conscientemente a lagoa de Zapotlán polos habitantes dos municipios de Cd. Guzmán e Gómez Farías e mais a sobreexplotación do tule son os principais factores que contribúen a limitar a sustentabilidade da actividade económica e os beneficios derivados do cultivo e manexo e elaboración de artesanías do tule. Existen tamén outros factores que limitan o seu desenvolvemento. Polo tanto, a xeración de empregos e o incremento dos ingresos de arredor de trescentas familias que dependen da actividade económica encóntranse seriamente ameazados dadas as condicións actuais de desenvolvemento.

A pesar de que nos últimos anos se viu favorecida a venda de artigos elaborados con tule, hoxe en día enfrontan certos problemas que afectaron á industria, entre os que podemos mencionar:

- Aumento no custo da materia prima (madeira e tule).
- Aumento considerable de artesáns na rexión.
- Malvenda de produtos de artesáns.
- Baixa comercialización dos produtos.
- Pouco apoio para a promoción dos seus artigos.

Este traballo de investigación fórmase a partir das seguintes preguntas:

- ¿Cal é a sustentabilidade do desenvolvemento ambiental e económico das actividades e dos beneficios esperados do cultivo e explotación do tule na lagoa de Zapotlán para as case trescentas familias cuxos ingresos dependen destas actividades, dadas as condicións disfuncionais do medio ambiente en que se encontra?
- ¿Cales son as potencialidades e beneficios económicos para introducir nos mercados internacionais os produtos artesanais elaborados con base no tule da lagoa de Zapotlán como a principal materia prima?

Xustificación

O megaproxecto de investigación do Centro Universitario del Sur (CUSUR), que é un dos centros da Universidade de Guadalajara, sobre o ordenamento territorial ten entre unha das súas principais metas contribuír, mediante o estudo, análise e investigación dos principais factores que inciden nos procesos de rehabilitación da lagoa de Zapotlán, a realizar as propostas de proxectos viables que contribúan ao desenvolvemento sustentable das aldeas próximas e, polo tanto, do desenvolvemento sustentable das organizacións da rexión Sur de Jalisco.

Un destes proxectos de desenvolvemento sustentable específicos é o relacionado coa explotación do tule que, de forma natural e espontánea, medra na lagoa de Zapotlán. Esta investigación pretende analizar a sustentabilidade ambiental e económica de explotación do tule, de tal forma que sexa máis racional, que alente un desenvolvemento máis equilibrado e promova melloras na elevación dos ingresos das familias que o cortan, o tratan e elaboran produtos artesanais, e incluso xere empregos que absorban a crecente man de obra desocupada.

As actividades de tratamento do tule orientadas á elaboración de artesanías constitúen unha importante fonte de emprego que xera significativos ingresos e beneficios á economía local, principalmente aos habitantes do municipio de Gómez Farías e, en menor grao, aos do municipio de Zapotlán el Grande. Así, o tule como materia prima, xunto co traballo artesanal, que lles agrega valor ás actividades de intermediación para a súa realización no mercado, entre outras actividades económicas, forma parte de amplas cadeas produtivas que xeran crecemento económico.

Os produtos artesanais derivados do tule tiveron sempre unha grande aceptación por todos os segmentos de consumidores, desde aqueles que requiren destas artesanías para uso cotián e rutineiro de baixo custo, como no caso do *petate*¹, ata os segmentos con necesidades e desexos máis sofisticados pola súa sensibilidade artística e os seus gustos refinados, que aprecian o traballo elaborado por mans con habilidades artesanais e que agregan valor mediante un alto contido artístico. Estes produtos artesanais teñen unha ampla demanda nos mercados rexionais e nacionais, por seren xa parte dunha tradición. Non obstante, determinados nichos de mercados internacionais son propensos á adquisición de obxectos e artefactos artesanais con fins de decoración e ornato, polo que constitúen un verdadeiro reto para mellorar os ingresos das familias que contan con estas habilidades artísticas na elaboración de artesanías de tule.

Para lograr estes beneficios económicos, os artesáns do tule necesitan dunha organización para os negocios internacionais, cunha forte orientación ás actividades de mercadotecnia internacional e global, de tal forma que lles permita investigar e analizar as necesidades e desexos dos consumidores nos mercados internacionais e globais; o deseño e desenvolvemento dos produtos, etiqueta, marca, envases, empaquetados e embalaxes; o desenvolvemento das actividades de loxística (distribución física) e canles de distribución internacional, coñecemento dos incoterms para entrar nos mercados internacionais, o uso dunha mestura promocional baseada en actividades de publicidade, promoción de vendas, relacións públicas, vendas persoais e propaganda e, finalmente, das técnicas de negociación requiridas para a realización e comercialización nos mercados foráneos.

Esta investigación contribúe a delimitar as potencialidades e beneficios que se esperan dunha orientación mercadolóxica internacional que promoverá a xeración de empregos e a elevación do ingreso familiar de, polo menos, trescentas familias que ata agora dependen para a súa subsistencia do cultivo e explotación artesanal do tule. Así mesmo, este estudo fai contribucións para delimitar a sustentabilidade das actividades económicas e ambientais derivadas dunha explotación máis racional do tule da lagoa de Zapotlán, de tal forma que alente o desenvolvemento sustentable rexional mediante actividades de rehabilitación.

Obxectivos

Determinar o nivel de sustentabilidade organizacional para o desenvolvemento ambiental e económico das actividades de corte, tratamento e explotación do tule da lagoa de Zapotlán.

Analizar as potencialidades e os beneficios económicos derivados dunha orientación mercadolóxica de negocios internacionais na elaboración de artesanías de tule e palmilla da lagoa de Zapotlán.

Hipótese

Unha orientación de sustentabilidade organizacional na elaboración de produtos artesanais que teñen como principal materia prima o tule da lagoa de Zapotlán contribuirá a elevar os ingresos familiares, os beneficios económicos e a creación de empregos dos traballadores.

Esquema de fundamentos

Na lagoa de Zapotlán encóntranse de forma importante grandes matogueiras de vexetación acuática e subacuática; conta con tres especies: unha de *Eichornia sp.*, "lirio acuático", e dúas de *Typha spp.*, "tule". Esta planta en 1995 ocupaba cerca do 30% da superficie total da lagoa de Zapotlán (Universidade de Guadalajara, 1995).

- *Localización da lagoa de Zapotlán:* A lagoa de Zapotlán está ao Sur de Jalisco, entre as coordenadas xeográficas 19° 35' e 19° 54' de latitude norte e as 103° 25' e 103° 36' de lonxitude oeste, a unha altura de 1.500 m.s.n.m., situada nos municipios de Cd. Guzmán e Gómez Farías (Universidade de Guadalajara, 1996).
- *Superficie:* Esta lagoa conta cunha superficie aproximada de 1.300 hectáreas, cun almacenamento de 209 millóns de metros cúbicos de auga, e é abastecida de auga por varios arrosios intermitentes da rexión (Universidade de Guadalajara, 1995).
- *Importancia:* Segundo a Universidade de Guadalajara (1996), a lagoa de Zapotlán forma parte das 29 áreas que presentan zonas húmidas en México, e é considerada como un lugar prioritario para a investigación e conservación de aves migratorias.
- *Descrición artesanal na localidade de Gómez Farías, Jalisco:* no municipio de Gómez Farías, desde hai varias décadas, as principais fontes de ingresos foron a agricultura, a gandaría, a pesca e a produción de artesanías de diferentes materiais que se toman dos recursos naturais que prové a rexión sur de Jalisco, esta comunidade aproveita os beneficios que lle brinda o que hoxe en día coñecemos como a lagoa de Zapotlán, xa que ofrece un sustento a partir das actividades que aí se realizan, entre as que destacan a pesca comercial e a extracción do tule. A partir desta última, xérase unha gran cantidade de artesanías que por moitos anos as familias e habitantes desta localidade teñen como a súa principal fonte de ingresos.
- *Principais artigos elaborados con tule:* Entre os artigos artesanais elaborados con tule na localidade de Gómez Farías (Jalisco) podemos mencionar:
 - Cadeiras
 - Cortineros
 - Cadeiras de brazos
 - Tortilleros²
 - Mesas
 - Sopradores
 - Petates
 - Canastros
 - Manteis
 - Entre outras artesanías
- *Materia prima:* A materia prima, neste caso o tule, é extraída da lagoa de Zapotlán; este recurso é recollido por habitantes do municipio de Gómez Farías, os cales non dependen de ningún permiso para a súa extracción e venda. Ademais, o que se extrae para a realización de artesanías ten que estar fundamentado en certos criterios considerados polos cortadores; entre estes téñense en conta:
 - O tamaño da planta
 - A consistencia
 - A cor
 - A textura
 - O tipo de planta

Todos estes criterios son tomados en conta polos cortadores, xa que os artesáns requiren de materia prima de boa calidade para elaboraren os seus produtos. O corte da planta lévase a cabo en lugares afastados de difícil acceso ao interior da lagoa, utilizando lanchas para o transporte do traballador e o material. Este, xa seleccionado e cortado, lévase ás bei-

ras, onde se pon a secar ata por unha semana, dependendo das condicións do clima, xa que en tempos de chuvia se humedece e non permite o secado, o que propicia alteracións na cor e na textura do tule.

Métodos

Realizouse un estudo acerca dos artesáns que levan a cabo actividades utilizando o tule como materia prima na elaboración de artesanías na localidade de Gómez Farías, Jalisco. A forma en que se obtiveron os datos foi a través dunha enquisa ao azar baseada nun padrón de artesáns, coa finalidade de coñecer diferentes aspectos sociais e económicos dos produtores. Obtivéronse os seguintes datos:

- Número de enquisados: 33
- Número de talleres visitados: 33

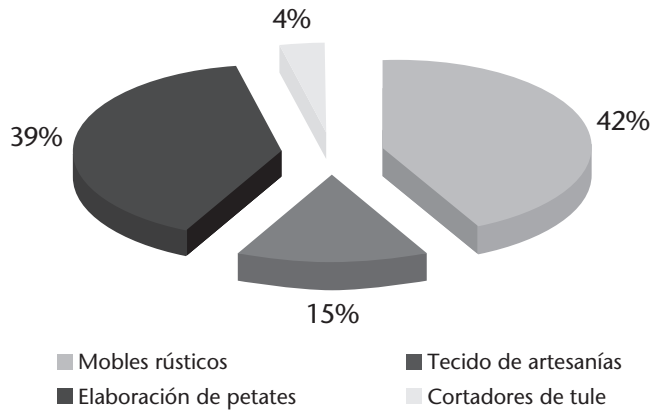
Os oficios dos artesáns e produtores clasificáronse en catro grupos, dos cales se encontrou que as 33 persoas enquisadas se dedican ás seguintes actividades:

- Elaboración de mobles rústicos: 9
- Tecido de mobles e artesanías: 7
- Elaboración de petates: 15
- Cortadores de tule: 2

Análise de resultados

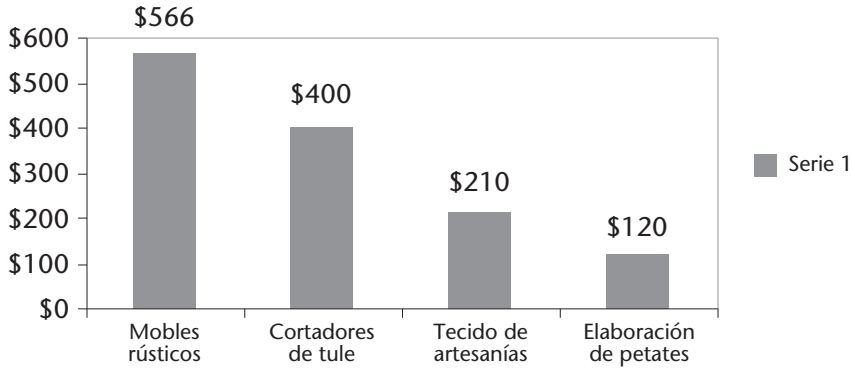
A porcentaxe de familias que dependen de actividades relacionadas co tule, de acordo cos resultados da enquisa na localidade de Gómez Farías, son os seguintes:

Gráfica 1. Porcentaxe de familias que dependen de actividades relacionadas co tule



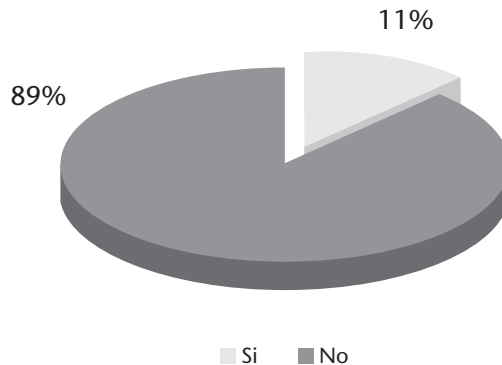
Na localidade de Gómez Farías estimouse o salario semanal medio por traballador nas diferentes actividades realizadas con tule; estes datos obtivéronse de acordo coa enquisa realizada aos artesáns do ramo, desprendéndose os seguintes resultados:

Gráfica 2. Salario medio por semana dun traballador



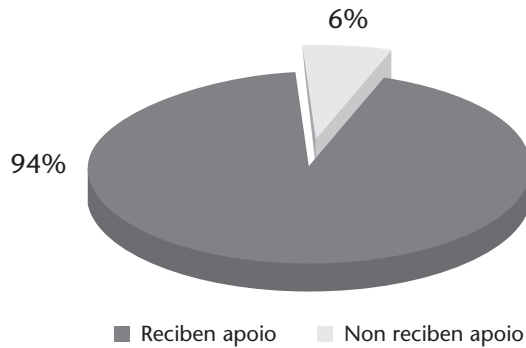
De acordo co estudo efectuado na localidade de Gómez Farías, a porcentaxe de artesáns afiliados en asociacións ou organizacións foi a seguinte:

Gráfica 3. Porcentaxe de artesáns afiliados a algunha asociación



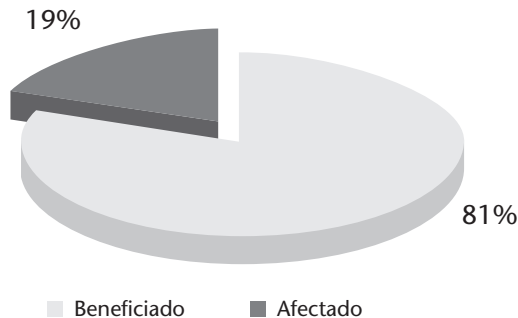
A maioría dos artesáns na localidade de Gómez Farías recibe algún tipo de apoio dalgunha institución ou dependencia, mentres que un pequeno número de traballadores aseguraron non recibir apoio económico e de fomento para os seus produtos de institucións do Goberno estatal e municipal principalmente.

Gráfica 4. Persoas que reciben apoio por algunha institución u organización



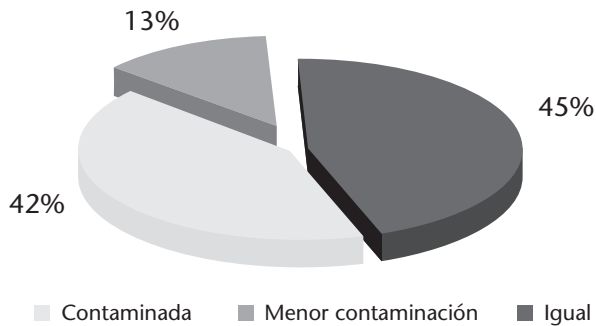
O 81% das persoas enquisadas opinan que o mercado se viu beneficiado nos últimos anos, xa que hai máis demanda dos seus produtos, e un 19% opina que se viu afectada a venda dos seus produtos.

Gráfica 5. Persoas que opinan que se viu beneficiado ou afectado o mercado para os seus produtos



Con respecto ás percepcións que as persoas teñen respecto da contaminación, un 45% das persoas aseguran que existe maior contaminación, o 42% din estaren en iguais condicións que antes e un 13% percibe menor contaminación na lagoa de Zapotlán. Estes resultados móstranse na gráfica número 6.

Gráfica 6. Percepción dos enquisados sobre a contaminación na lagoa de Zapotlán



Discusión e comentarios sobre a sustentabilidade organizacional baseándose nos resultados da investigación

a. A sustentabilidade ambiental

A presenza de grandes matogueiras de tule que cobren ata un 30% da superficie da Lagoa (Universidade de Guadalajara, 1995) é importante para a aniñación, refuxio e protección de peixes, tilapias, carpas e innumerables especies de aves. A planta serve de alimento para algunhas especies a partir do material orgánico que se desprende das súas raíces, regula a temperatura da auga e, ademais, a temperatura ambiental. Nos meses que seguen a novembro, aféctanlles as bandadas de zanates que aniñan entre as matogueiras do tule para durmiren e protexerse e que os mesmos paxaros quebran. O maior problema que enfrenta o tule é que as propias matogueiras de tule palmilla (usado, por exemplo, para tecer cadeiras) son flotantes que logo invaden o tule rollizo (empregado para a manufactura do petate) e impiden o seu crecemento e desenvolvemento normal. Daquela, as matogueiras necesitan limpeza ou, do contrario, o tule palmilla prexudica ao rollizo. O problema ten solución se se extraen as matogueiras de tule palmilla que camiñan soltas cando sobe o nivel de auga e cobren o tule rollizo.

Os cortadores de tule sinalan que, entre outros problemas, non contan con apoio de ningunha dependencia do Goberno mediante a expedición de permisos para o corte e a explotación do tule e tampouco teñen ningún apoio en créditos para a creación de infraestrutura que facilite a realización das súas actividades e eleve a súa produtividade, como, por exemplo, a adquisición de lanchas que faciliten o corte do tule ou o acondicionamento de terreos achegados á lagoa para facilitar o secado do tule cortado (patios), o cal sempre lles representa problemas cando está verde. Cando se tende nun patio para o proceso de secado, o tule tarda de tres a catro días en secar. Pero hai temporadas, principalmente no período de estiaxe, en que xa seca antes de ser cortado, quedando pouco verde. Non obstante, ecolóxica e ambientalmente isto non ten grandes repercusións.

b. Beneficio económico

O cultivo e explotación do tule constitúe unha actividade económica importante, principalmente para a comunidade de San Sebastián del Sur, porque proporciona un sustento eco-

nómico a preto de trescentas familias. Arredor de 80 familias beneficiáanse economicamente polos ingresos que reciben polo corte, secado e transporte de tule. Arredor de 140 familias beneficiáanse da elaboración de produtos artesanais a partir do tule, variedades palmilla e rollizo como principal materia prima, das cales 120 se consideran *petateros*; arredor da metade dos 55 artesáns que rexistra a asociación teñen talleres propios, mentres que a outra metade só "*maquila* o seu traballo", xa que non contan cos instrumentos dun taller propiamente dito. Arredor de 70 familias reciben ingresos por actividades de intermediación, acaparamento e comercialización dos produtos derivados do tule.

Os cortadores de tule secan a súa materia prima e fan ata tres mollos por día, que venden a unha media de 55-60 pesos cada un, o que contribúe ao ingreso familiar diario cunha media de 170 pesos. O tule palmilla utilizado para a elaboración de cadeiras véndenllelo a acaparadores (na súa maioría, tendas) ou aos artesáns un pouco máis caro que o tule rollizo utilizado para a elaboración principalmente de petates.

A maior parte da man de obra que se emprega no corte de tule é permanente, e o seu oficio foi herdado das xeracións anteriores. De acordo coa nosa investigación, e debido aos cambios que sufriu a lagoa de Zapotlán, cada ano hai menos cortadores; é dicir, en anos anteriores, o corte do tule era unha actividade que xeraba máis emprego. Anteriormente formábanse grupos e chegaron a ter unha asociación de cortadores. Algúns dos actuais cortadores fano por tempadas, é dicir, cando non atopan outro emprego mellor remunerado.

Os artesáns elaboran diferentes produtos utilizando como principal materia prima o tule, tales como petates, sombreiros, chiquihuites³, bolsas, sombras, cadeiras tradicionais, cadeiras altas, costureiras, etc. Dun rolo a mollo ou terzo de tule elaboran ata sete petates, que venden a 20 pesos (equivalente a menos de dous dólares) cada un, co que obteñen ata 140 pesos, equivalente a 12 dólares), ou cun investimento medio de 55-60 pesos. Un terzo ou mollo fórmase con cinco ou seis *manotadas* de tule. O custo dunha manotada é de aproximadamente 15 pesos, e é a base para elaborar unha cadeira que se lle vende a un prezo de 50 pesos ao intermediario. O custo dos materiais da cadeira, ademais da manotada de tule, débese ao valor dunha rama de piñeiro, cuxo prezo alcanza ata os sete pesos (subiu moito, pois antes custaba 1,50 pesos). Nun taller onde traballen cinco artesáns chegan a producir ata 70 cadeiras por semana, que se lles venden aos intermediarios a un importe de 50 pesos de media, pero que pode mellorar segundo as negociacións cos intermediarios.

Moitos cortadores provén de materia prima os seus propios familiares que se encargan da elaboración de produtos artesanais, ampliándose con isto os beneficios económicos coa agregación de valor. Noutros casos realízanse prácticas de *medieros* entre os cortadores e os artesáns; é dicir, despois da venda dos produtos, repártense os beneficios entre os dous na mesma proporción.

Actualmente a relación de artesáns do tule rexistrados nunha asociación na localidade de San Sebastián del Sur son 55. Hai nove anos, a asociación estaba formada por 42 socios, que marcaron o obxectivo de fundar e edificar a Casa do Artesán como un lugar en que se puidese exhibir e vender a súa produción artesanal. Os tres niveis de goberno, o federal, o estatal e o municipal, realizaron donativos de materiais para a construción, mentres que os socios facían achegas de man de obra.

Non obstante, a maior parte dos artesáns non fixeron as súas contribucións en man de obra e, finalmente, só quedaron seis socios, que actualmente exhiben e venden de forma separada os seus produtos na Casa do Artesán, situada nun costado da estrada federal

Guadalajara-Cd. Guzmán, en local contiguo ao panteón municipal. Leovigildo Bautista de la Cruz é a persoa que está á fronte da asociación e que é a propietaria tanto dos terreos como das instalacións. O terreo orixinalmente foi sinalado polo H. Concello de Gómez Farías para a construción da Casa do Artesán. Non obstante, posteriormente observouse que este terreo non tiña propietario, de acordo cos arquivos do rexistro público da propiedade.

Polo tanto, a propiedade da Casa do Artesán é agora a “mazá da discordia” e a causa de varios conflitos, debido a que os demais artesáns queren participar dos beneficios co apoio do H. Concello. O presidente municipal, tratando de beneficiar o grupo de artesáns que non exhiben nin venden os seus produtos na Casa do Artesán, envioulle oficios ao notario público solicitando o cambio do réxime de propiedade e reclamando que é unha propiedade do municipio. A pesar disto, non existe unha organización dos artesáns, aos que se lles pode tipificar entre aqueles que contan con talleres propios (aproximadamente a metade dos 55 artesáns rexistrados) e aqueles que *maquilan* a súa man de obra para os primeiros e, polo tanto, non teñen as instalacións nin as ferramentas propias dun taller.

As vendas están baixando. Hoxe véndese menos que hai cinco anos, e son os intermediarios os que máis utilidades obteñen pola comercialización dos produtos. Para que o produto artesanal chegue ao consumidor final requírese como mínimo dunha canle de distribución de nivel 3, é dicir, con polo menos dous intermediarios entre o produtor e o consumidor. Son os intermediarios os que atenden os mercados nacionais e, en menor medida, expórtanse os produtos a algunhas partes de Estados Unidos, Canadá, Puerto Rico, Inglaterra e Xapón. Os actos terroristas do 11 de setembro de 2001 afectoulles e os pedidos dos seus produtos retiráronse.

Algúns dos problemas que teñen actualmente relaciónanse coa falta de programas de capacitación para desenvolver e preservar as técnicas artesanais, apoios financeiros e crediticios para ampliar a infraestrutura básica de produción e, por suposto, a asesoría para exportar directamente os seus produtos aos mercados internacionais, o cal beneficiará arredor de trescentas familias de San Sebastián del Sur.

5. CONCLUSIÓNS

A explotación do tule representa unha actividade económica que subministra ingresos aproximadamente a trescentas familias do poboado de San Sebastián del Sur. Porén, nos últimos anos o ingreso descendeu debido aos cambios ambientais e á rehabilitación da lagoa de Zapotlán, representando unha seria ameaza tanto para a sustentabilidade económica como a ambiental. Lograr o equilibrio entre a sustentabilidade ambiental e o equilibrio na sustentabilidade económica debe ser unha das principais metas dos programas de rehabilitación. Daquela, cómpre mellores indicadores baixo un estudo sistemático para determinar os niveis máis adecuados de sustentabilidade ambiental e económica.

O limitado capital social organizacional e a falta de formas adecuadas de organización para a produtividade contribúen a limitar os alcances e beneficios económicos que debe proporcionar unha adecuada explotación do tule da lagoa de Zapotlán. A desorganización dos cortadores e produtores artesáns do tule é fonte de profundos e crecentes conflitos que non soamente entorpecen e limitan o alcance de mellores niveis de produtividade e ingresos familiares, senón que tamén dificultan a convivencia pacífica e desmelloran a calidade de vida da comunidade.

A falta dun programa de asesoría á exportación dos produtos artesanais repercute nos baixos ingresos das familias dos cortadores e artesáns, xa que actualmente quen obtén a maior

parte das ganancias son os intermediarios que forman parte das canles de distribución e comercialización.

Características de especificidade e non apropiabilidade do capital humano e social implícanse nas relacións sociais, económicas e políticas dos individuos, os que pertencen ás organizacións, complicando os seus efectos. O mercado é unha construción social que operacionaliza relacións sociais. Ambos os capitais poden ser importantes recursos da vantaxe competitiva, asumindo que reside nos membros ou é específico das organizacións como partes integrais de recursos que son únicos e que son inobservables. As organizacións con altos niveis de capital humano e social xeran máis competitividade que aquelas con baixos niveis. Unha economía competitiva sustentable require de programas de mellora do capital humano e social.

6. RECOMENDACIÓNS

1. Diseñar un programa de fomento das actividades artesanais derivadas da explotación do tule que, de forma paralela ao programa de rehabilitación da lagoa de Zapotlán, estableza os indicadores correctos para alcanzar o equilibrio entre a sustentabilidade económica e ambiental.
2. Establecer un programa de asesoría exportadora co apoio e a asesoría técnica dos estudantes de Negocios Internacionais que proporcione os coñecementos, as habilidades e os contactos e contratos para que os produtores artesanais do tule comercialicen directamente nos mercados estranxeiros.
3. Propor un programa de formación de capital social organizacional e novas formas de organización para a produtividade que eleve os ingresos dos artesáns e as súas familias, fomenta a creación de empregos e mellore a súa calidade de vida.

Notas

- 1 Palabra de orixe náhuatl usada para denominar unha tea tecida de tule que serve para durmir ou como tapete.
- 2 *Tortillero* é un recipiente para gardar e conservar as tortillas feitas con millo, que son un alimento complementario en toda dieta alimentaria dos mexicanos, utilizado na vez de pan branco.
- 3 Palabra de orixe náhuatl que se usa para chamar un recipiente feito regularmente de ramas de carrizo ou de tule.

BIBLIOGRAFÍA

- Cano, Jerónimo; Marroquín De La Fuente, Jorge S. (1994), *Taxonomía de plantas superiores*, primeira edición, Trillas. México DF.
- Glaeser, Edward L.; Laibson, David; Sacerdote, Bruce (2000), "The economic approach to social capital", *Research Paper NBER*, Harvard University and NBER, May 18, Cambridge, Mass.
- Hannan, M. T.; Freeman, J. H. (1989), *Organizational ecology*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Joyce, Paul (1998), "Management and innovation in the public services", *Strategy Change*, 7.
- Leana, R. Carrie; Van Buren III, Harry (1999), "Organizational social capital and employment practices", *Academy of Management Review*, Vol. 24, n.º 3. Ohio.
- Lechner, Norbert (2000), "Desafíos en el desarrollo humano: individualización y capital social", *Instituciones y Desarrollo*, n.º 7, noviembre, Barcelona, España.
- Pennings, Johannes M.; Lee, Kyungmook; Witteloostuijn, Aren van (1998), "Human capital, social capital, and firm dissolution", *Academy of Management Journal*, Vol. 41, n.º 4, Ohio.
- Portes, Alejandro (1999), "Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna", Carpio, Jorge e Novaconovsky, Irene (comp.), *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Fondo de Cultura económica-Siempro-Flacso, Ciudad de México.
- Putnam, R. (2000), "Bowling alone", *mimeographed*. Princeton University, Princeton.
- 1995. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital". *Journal of Democracy* 6(1): 65-78.
- (1994), *Para hacer que la democracia funcione*, Galac, Caracas.
- (1993), *Making democracy work: Civic traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Universidad de Guadalajara (1995), *Ordenamiento Ecológico de la Cuenca de la Laguna de Zapotlán el Grande Jalisco*, Gobierno municipal, Cd. Guzmán, Jalisco.
- Universidad de Guadalajara (1996), *Ordenamiento territorial del Estado de Jalisco*.
- Vázquez Barquero, Antonio (1993), *Política económica local: la respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*, Pirámide, Madrid.

Acceso á xustiza e mecanismos de asistencia letrada gratuíta: apuntamentos críticos sobre os casos de España e Costa Rica



Data de recepción _[13.11.2010]

Data de aceptación _[31.03.2011]

& *Resumo/Abstract: O texto explora os mecanismos de xustiza gratuíta establecidos en España e Costa Rica. Mentres no primeiro se optou pola figura do defensor de oficio (avogados privados que mediante un convenio co Estado asesoran en diversas materias persoas de escasos recursos), no segundo creouse unha institución pública encargada de representar, mediante defensores públicos, os intereses dos que o soliciten en diferentes procesos xudiciais. O autor parte da necesidade de que estes mecanismos sexan revisados permanentemente, posto que constitúen un requisito esencial para garantir o acceso á xustiza nunha democracia. Asemade, resalta os aspectos máis positivos e formula algunhas críticas ao funcionamento de ambas as formas de xustiza gratuíta.&*

& *Palabras clave: dereito á asistencia letrada gratuíta, avogados de oficio, defensores públicos, tutela xudicial, xustiza.*

INTRODUCCIÓN

As democracias contemporáneas realízanse nun marco xurídico e político específico: o Estado Constitucional de Dereito. Falar dun Estado que é constitucional e de dereito supón unhas certas relacións moi particulares entre o poder público e as persoas, relacións que estarán en calquera situación transversalizadas por unha serie de dereitos dos que as persoas son posuidoras e dos que o Estado non pode dispor.

Non haberá Estado de Dereito alí onde os cidadáns non teñan posibilidade, a través dos sistemas xudiciais, de reclamar precisamente aquilo de que o Estado é tributario, os seus dereitos. É en parte grazas a esta posibilidade como se constrúen verdadeiras cidadanías e verdadeiros Estados Constitucionais e Democráticos de Dereito. Acceder á xustiza sen obstáculos que nazan de desigualdades, moitas veces estruturais, eríxese como un aspecto esencial. Impedir que a xustiza se converta en algo selectivo e diferenciado é o reto para calquera sociedade democrática. Partindo desta premisa, España e Costa Rica crearon uns mecanismos tendentes a lles garantiren ás persoas a tutela xudicial dos seus intereses. Estes mecanismos serán examinados deseguido.

I. CONSIDERACIÓNS XERAIS

Nesta primeira parte bosquexaranse os trazos xerais acerca da relevancia do dereito á asistencia letrada gratuítu como medio de acceso á xustiza, segundo o desenvolveron a doutrina e a xurisprudencia dos tribunais constitucionais dos países estudados.

a. Dereito á asistencia letrada

Pódese definir o dereito á asistencia letrada como o dereito fundamental a estar acompañado durante a tramitación dun proceso por un avogado. Este profesional deberá asesorar, realizando as xestións técnicas necesarias de acordo coa normativa vixente, para refutar a acusación ou demanda. En caso de que a persoa non desexe ou non conte con recursos suficientes para sufragar os gastos pola contratación do letrado, o Estado proporcionaralle un designado baixo criterios de calidade e eficiencia.

É posible citar un abano de definicións do dereito á asistencia letrada gratuítu, pero estímase máis oportuno, como o fai o profesor Nicolás Rodríguez, enumerar as notas distintivas¹ que sintetizan as principais ideas que o compoñen. En primeiro lugar, ao tratarse dun dereito fundamental, o seu sustento normativo nace do parámetro de lexitimidade constitucional². En segundo lugar, trátase dun dereito para asesorar tecnicamente a quen ingresou nun proceso³, e a decisión sobre o caso concreto dependerá da valoración que realice o xuíz. En terceiro lugar, trátase dun dereito fundamental de natureza prestacional. Non basta con que o Estado permita gozar dos dereitos fundamentais non pondo trabas para o seu exercicio; requírese algo máis, unha actuación concreta, directa e expansiva para poder gozar do dereito⁴. O Estado crea estruturas e espazos físicos, capacita profesionais, controla a súa calidade, etc., a prol de asegurarlles o exercicio do dereito ás persoas que carecen dos recursos económicos para contratar un avogado.

b. A asistencia letrada: condición necesaria para o acceso á xustiza

O dereito á tutela xudicial –ou xurisdiccional⁵– pódese entender como a existencia de órganos –xudiciais– ante os cales pode ser reclamada a protección de calquera situación lexítima e xuridicamente relevante. Trátase, sen máis, do acceso á xustiza. O dereito á tutela xudicial efec-

tiva está incorporado aos ordenamentos xurídicos de España e Costa Rica mediante a definición que fai a norma fundamental⁶. Ambos os preceptos asegúranlles ás persoas o dereito a acudir ao poder xudicial en abrigo dos seus intereses sobre a base dunha serie de garantías.

É neste contexto no que a asistencia letrada gratuíta se converte nunha especie de chave que abre a posibilidade para que o poder xudicial actúe a plenitude. O dereito á asistencia letrada gratuíta é a antesala que permite interpelar con conciencia cidadá unha tutela xudicial que antes que nada sexa efectiva, sen importaren as diferenzas económicas presentes nunha sociedade. O Tribunal Constitucional de España recoñeceu o ligame do dereito á asistencia letrada co dereito á tutela xudicial efectiva⁷. En idéntico sentido pronunciouse a Sala Constitucional de Costa Rica⁸.

Hai un elemento adicional que tamén explica a necesidade de que se fortaleza o dereito estudado. Se algo distinguiu a comunidade xurídica profesional, son as súas actitudes cerradas e excluíntes. Estas características, ben di Domingo, non cambiaron moito. Utilízase, para empezar, unha linguaxe técnica, pero alambicada e incomprendible para o resto da poboación⁹. O dereito é unha disciplina complexa, chea de tecnicismos e especificidades¹⁰. A participación de alguén que desenmarañe a linguaxe legal é crucial.

Chegados a este punto, convén centrar o noso estudo nos mecanismos creados polos Estados seleccionados para asegurar o dereito á asistencia letrada.

II. O MODELO DE ASISTENCIA LETRADA GRATUÍTA EN ESPAÑA

En España, a concepción da xustiza gratuíta existe mesmo desde antes do século XV. Non obstante, a regulación máis importante e que actualmente rexe foi aprobada en 1996.

a. Antecedentes históricos

Durante longos anos, o acceso á xustiza estívolles vedado ás persoas máis pobres. No entanto, a noción acerca da conveniencia de asistir os que carecesen de recursos económicos aparece xa no ano 1263¹¹. A última etapa do proceso de evolución do dereito á asistencia letrada gratuíta iníciase a finais do século XX coa aprobación da Lei 1/1996, do 10 de xaneiro –Lei de xustiza gratuíta (LXG)–. Con ela intentouse harmonizar nun só corpo normativo todo o relacionado con organización, trámites, requisitos e procedencia do sistema de xustiza gratuíta no Estado español.

b. Marco xurídico regulatorio

En España a xustiza gratuíta está expresamente regulada na propia Constitución no artigo 119¹². Ademais, outras disposicións –17 e 24– danlle unha particular blindaxe normativa. En 1996 dítase unha innovadora normativa que, en parte, buscaba corrixir problemas de dispersión. Coa lei de cita determínanse o conxunto de prestacións procedentes para intervir no procedemento xudicial (pagamento de honorarios de avogado, asesoramento xurídico, exención de gastos procesuais, etc.) grazas ás cales o Estado asegura o dereito á xustiza gratuíta en sintonía co mandato constitucional respecto das persoas que acrediten insuficiencia de recursos económicos para litigar. O sistema recruta avogados, que traballan en forma liberal e privada, para que asuman a representación gratuíta en distintos procesos xudiciais, establécese unha lista e, de acordo coas necesidades, asígnanse os expedientes. A cambio, o Estado sufraga, por medio dunhas taxas preestablecidas, os gastos por concepto de honorarios.

Convén destacar algúns aspectos importantes da LXG. Regúlase nun só sistema legal, intentando desta forma universalizar a cobertura a todo proceso xudicial. Tamén se desxudicializa o trámite de designación, dado que a responsabilidade de conducir o servizo estará a cargo do Ministerio de Xustiza mediante os colexios de avogados, co que se busca maior celeridade. A LXG aplícase tanto a nacionais españois como estranxeiros cuxos recursos e ingresos económicos, computados anualmente por todos os conceptos e por unidade familiar, non superen o dobre do salario mínimo interprofesional vixente no momento de efectuar a solicitude¹³.

Os requisitos para que proceda a asistencia gratuíta son tres: carecer de recursos económicos suficientes, reclamar dereitos propios e formular unha pretensión razoablemente posible¹⁴. O marco legal que sustenta a asistencia gratuíta en España complétase co Regulamento n.º 996/2003, do 25 de xullo de 2003. Nel abórdanse tres temas principalmente: 1) a organización das comisións de asistencia gratuíta, 2) o establecemento de previsións específicas para o acceso á asistencia gratuíta en procesos penais rápidos e en procesos por violencia de xénero, e 3) o trámite para o recoñecemento do dereito.

c. Organización actual

O órgano responsable de conceder os beneficios regulados na LXG, é o colexio de avogados onde se establezan as comisións de asistencia xurídica gratuíta. Ten ámbito provincial, pero, se o volume de asuntos ou outras circunstancias o xustifican, pódense crear delegacións. A comisión íntegrana: un membro do Ministerio Fiscal –que ademais a preside–, un representante do colexio de avogados, un representante do Avogado do Estado, un funcionario do Ministerio de Xustiza e un representante do colexio de procuradores.

O procedemento para asignar un avogado de oficio iníciase coa presentación dun impreso de solicitude ante os servizos de orientación xurídica do colexio de avogados do lugar en que se encontre o xulgado ou tribunal que tramita a sumaria xudicial. Se o colexio conclúe que o solicitante cumpre os requisitos, procederá á designación do avogado. O rexeitamento á solicitude de avogado de oficio pode ser obxecto de impugnación ante o despacho xudicial que coñece o expediente.

Este é o procedemento normal que se segue para nomear o avogado de oficio, sen esquecer a excepción para os chamados xuízos rápidos. No ano 2002 introduciuse unha reforma en materia de axuízamento criminal. Con esta reforma axilizáronse algunhas actuacións procedementais para certos delitos. Pero, para non diminuír a garantía da asistencia letrada, fixéronse regras para eses supostos tamén. Basicamente, o que se busca é facer o nomeamento do avogado de forma inmediata, sen que a sumariedade do proceso implique vulnerar o dereito de defensa do acusado.

A diferenza dos outros procesos en que interveñan avogados de oficio, unicamente na orde penal os letrados teñen a posibilidade de escusarse a asumir ou continuar unha defensa. O requisito que se exige no artigo 31 da LXA é bastante vago. Fálase da concorrencia dun motivo persoal e xusto, que será, de ser o caso, valorado polos decanos dos colexios de avogados. Por outro lado, hai un réxime de dispoñibilidade que lles garante permanentemente a asistencia letrada aos presos detidos sen importar a hora¹⁵.

III. O MODELO DE ASISTENCIA LETRADA GRATUÍTA EN COSTA RICA

En Costa Rica, a orixe da figura institucionalizada da asistencia letrada de oficio para os que a requirían pode ser situada a partir da década dos setenta do século pasado. Non obstante, a noción do dereito a ser patrocinado por un avogado é de máis vella data. Nisto, e na estrutura xurídica e organizacional que o regula na actualidade, afondaremos a continuación.

a. Antecedentes históricos

Durante os primeiros anos de vida independente, foron ditadas algunhas normas que facían referencia á necesidade de que nos procesos xudiciais as persoas fosen asistidas por un defensor –artigo 26 da Constitución de 1844–¹⁶. En 1966 ditouse unha nova normativa que asentou, finalmente, os baseamentos da Defensa Pública de Costa Rica (DP), a Lei 3666, do 10 de xaneiro de 1966¹⁷.

b. Marco xurídico regulatorio

Na actualidade a regulación da Defensa Pública encóntrase na Lei orgánica do poder xudicial (LOPXCR). A norma legal recibe sustento constitucional (artigo 39). Entre as cuestións de interese reguladas na lei de cita, o artigo 153 cualifica os defensores públicos como funcionarios públicos do poder xudicial, e nomeados polo xefe da Defensa Pública. Hoxe os defensores públicos coñecen, xunto á materia penal –de adultos e penal-xuvenil– entre outros, asuntos de dereito de familia¹⁸ –en procesos de pensión alimentaria–, dereito agrario e dereito disciplinario¹⁹.

c. Organización actual

En canto á súa organización actual, a Defensa Pública de Costa Rica está adscrita como órgano auxiliar do poder xudicial, pero goza de independencia no técnico, profesional e na súa dirección interna. O seu financiamento provén do orzamento do poder xudicial²⁰. A Defensa Pública está baixo o mando dunha xefatura que é a principal responsable de planear, programar e dirixir as actividades xurídicas, técnicas e administrativas da institución. Conta con 237 defensores públicos distribuídos en todo o país. Hai 36 oficinas, as cales atenden as causas nas materias en que é asesorado o usuario segundo as circunscricións territoriais creadas polo poder xudicial. En cada un destes despachos os defensores públicos están especializados por materias²¹.

Outro asunto que merece atención é o cobramento de honorarios. En Costa Rica o nomeamento dun defensor público non está supeditado á comprobación da situación económica do solicitante. Basta con solicitalo para que se realice a asignación correspondente. Pártese de que o servizo se lles brinda fundamentalmente aos que non poidan custear un avogado. Por iso resulta posible, a través dun incidente de cobramento de honorarios, pedirlle ao xuíz que, en atención a unha circunstancia particular –da cal se poida deducir que o usuario ten recursos suficientes–, fixe un importe por concepto de honorarios²².

IV. ¿EXISTE UN MODELO IDEAL PARA GARANTIR O DEREITO Á ASISTENCIA LETRADA?

Cun profuso apoio constitucional, legal, xurisprudencial e doutrinario, sería ocioso insistir na conveniencia de contar con poderes xudiciais sólidos, transparentes, independentes, etc., que atendan e resolvan en diferentes manifestacións as demandas sometidas ao seu coñece-

mento. Agora ben, esta bagaxe que sustenta unha toma de postura ideolóxica de estados foise traducindo en accións concretas que permiten a súa realización.

Nos puntos anteriores explicamos os deseños institucionais previstos en España e Costa Rica para asegurar o dereito á asistencia letrada, é dicir, o acceso ao poder xudicial para formular diversos requirimentos, nun caso por medio de avogado de oficio e no outro por medio de defensores públicos. Tal diversidade, ao fío do examinado, supón formularnos unha pregunta. Dos mecanismos de asistencia letrada gratuíta existentes en España e Costa Rica, ¿poderíase determinar que algún sexa máis efectivo para asegurar o dereito en estudo?

Nas próximas liñas, co obxecto de cerrar a análise que nos permitiu discorrer pola natureza e estruturación do dereito á asistencia letrada gratuíta, deterémonos en avaliar a idoneidade coa que, mediante as súas propias articulacións en España e en Costa Rica, se busca facer visible e alcanzable o acceso en igualdade aos tribunais de xustiza. Tomando como referencia estudos sobre a súa calidade e funcionamento, trataremos de expor algunhas críticas acerca de cada modelo de asistencia letrada gratuíta, en canto delas se infiran situacións que supoñan un risco, para prover o dereito abordado.

a. Avaliando o modelo de asistencia letrada en España

No ano 2005 o Consello Xeral da Avogacía crea o Observatorio da Xustiza Gratuíta, co que se pretende monitorar a xestión dos Colexios de Avogados ao brindar o servizo da asistencia letrada. O rexistro permite coñecer datos sobre o funcionamento da xustiza gratuíta en España. Do total de sumarias tramitadas, o 63% corresponden a procesos penais²³.

O nivel de satisfacción dos usuarios tamén foi abordado nos estudos. Dos resultados obtidos do II Observatorio de Xustiza Gratuíta (2007), despréndense conclusións que merecen ser destacadas. Aínda que a maioría dos usuarios consultados (63%) non sinala deficiencias no funcionamento da xustiza gratuíta, os que si as atopan critican: a lentitude, a falta de profesionalidade e a atención prestada. Afirmase un amplo grao de satisfacción en canto á obtención do dereito (78%). Por outro lado, entre os que estaban recibindo asesoría dun avogado de oficio, os resultados foron tamén bos. Oito de cada dez usuarios de xustiza gratuíta opinan neste informe que a atención prestada polo seu avogado foi boa ou moi boa, fronte a só un 10% que considera o contrario.

A existencia dunha normativa que ordena a cuestión, xunto ao grao de satisfacción reflectida polas persoas usuarias, así como a extensión da asistencia a todas as materias, son aspectos que permiten ponderar positivamente a maneira en que o Estado español está favorecendo o exercicio do dereito á asistencia letrada. A inclusión de novas competencias –por exemplo, a violencia de xénero– confirman o indicado.

Centraremos agora a nosa atención na descrición das principais críticas que a partir destes feitos poden ser dirixidas contra a asistencia gratuíta española. A primeira cuestión ten que ver coa especialidade. Na lei non encontramos, nin nos regulamentos examinados tampouco, exigencia para demostrar preparación específica nalgunha rama do dereito. Tampouco se utilizan criterios de selección para acreditar a capacidade dos avogados ou o manexo de coñecementos básicos.

A segunda crítica céntrase na participación do Ministerio Fiscal. O modelo de Ministerio Fiscal español dista moito do modelo latinoamericano, pois a constitución establece que a Fiscalía ten como función velar polo cumprimento da legalidade e a protección dos cidadáns. Como ben sinala DÍEZ PICAZO, o Ministerio Fiscal ten unha ambigua posición constitucional;

chamado a ser o protector das persoas, hai unha situación na que non o é, e, pola contra, asume o rol tradicionalmente exercido noutras latitudes: o de acusador²⁴.

En terceiro lugar, e de novo vinculado ao proceso penal, hai unha disposición que xera un risco permanente de indefensión. Trátase da posibilidade contida no artigo 31 LXA que lle permite ao avogado de oficio renunciar a unha defensa por causas que a lei non determina taxativamente. Hai unha gran marxe para que se abandonen causas, en claro prexuízo dos usuarios. No proceso penal dirímense dramas humanos lamentables, ás veces arrepiantes, ante os cales é imposible manterse indiferente; non obstante, enquistados neses penosos episodios atópanse tamén dereitos fundamentais que reclaman protección e tutela.

A última crítica nace da ausencia de mecanismos claros para controlar a calidade do servizo. Chama a atención que os informes que se prepararon no II Observatorio da Xustiza Gratuíta se limiten a cuestións cuantitativas. Interesa tamén incidir nos medios para controlar a forma en que os avogados de oficio exercen o seu traballo. Isto implica realizar esforzos significativos pero imprescindibles, por exemplo, para valorar o resultado das causas onde participan os avogados de oficio, a interposición de xestións concretas, a opinión doutros funcionarios vinculados –como fiscais e xuíces–, etc. Estes son criterios que tamén deberían ser considerados á hora de avaliar o exercicio do dereito á asistencia letrada gratuíta.

Nun país como España, crear unha estrutura a nivel nacional desde a que se poida acceder a avogados que lles faciliten aos cidadáns demandar tutela xudicial efectiva non é unha tarefa sinxela. Isto foi posible. A pouco máis de 10 anos de aprobada a lei que regula a xustiza gratuíta, hai que seguir facendo axustes. O principal reto, ao noso parecer, é que o acceso universal que se logrou non se reduza a unha cuestión simplemente formal. Para que así sexa, hai que continuar sendo rigorosos no compromiso de prestar un servizo que estará determinado pola protección constitucional propia dun Estado Constitucional e Democrático de Dereito.

b. Avaliando o modelo de asistencia letrada en Costa Rica

Na actualidade, a Defensa Pública atende un circulante de 65.457 expedientes xudiciais. Dese total, cerca de 43.000 son asuntos penais; as outras tres materias en importancia por cantidade tramitada son: pensións alimentarias, penal xuvenil e penitenciario²⁵. Os datos que se manexan sinalan que a poboación que atende a oficina de defensores públicos é de baixo nivel socioeconómico; por exemplo, só un 8% ten estudos universitarios.

Nun estudo acerca do nivel de satisfacción, o 94% das persoas enquisadas cualificou o servizo que presta a Defensa Pública como bo ou moi bo. A enquisa foi preparada pola unidade administrativa da mesma institución. Indubidablemente, poderíase argüír un nesgo importante, pois entrevistáronse persoas que nese momento recibían atención por parte de defensores públicos. Esta condición pode influír en que exista unha esperable resposta positiva. No entanto, débese dicir que a Defensa Pública de Costa Rica foi cualificada non só polos usuarios, senón tamén por académicos e investigadores, como unha das institucións modelo na rexión latinoamericana en canto á asistencia letrada en materia penal.

Así, autores como Binder sinalaron que a Defensa Pública costarricense foi unha das poucas que xa desde os inicios dos anos 1990 contaba cun corpo de funcionarios que adquiriran identidade no sistema xudicial, baixo criterios técnicos e fundados en valores democráticos²⁶. Por exemplo, se se confronta o número de defensores públicos por cada mil habitantes, os números en Costa Rica son superiores aos de calquera país centroamericano²⁷.

Unha das críticas máis recorrentes que se fai ao modelo de DP de Costa Rica é a súa localización no poder xudicial. Hai os que, como o profesor arxentino Julio Maier, estiman que iso xera unha especie de “promiscuidade xudicial”, xa que todos os actores procesuais –xuíz, fiscal e defensor– se encontran detrás dun mesmo “mostrador”²⁸. Dise que para o cidadán común resulta difícil entender como tanto o que acusa como o que defende e o que xulga poden ser “compañeiros”, pois ao final de contas traballan todos para a mesma institución.

Na nosa opinión, a contradición non existe, por dúas razóns. En primeiro lugar, se a DP costarrriqueña foi rexistrada en moitos países como un dos modelos máis eficaces establecidos en Latinoamérica, sería absurdo pensar en modificacións como as suxeridas. Nada asegura que a calidade mellore. En segundo lugar, actualmente existe un sistemático cuestionamento cara ás garantías procesuais. Nos medios de comunicación é frecuente escoitar voces que reprochan a existencia dun exceso de prerrogativas a favor dos imputados²⁹. Desafortunadamente, por ignorancia, populismo, cálculo electoral ou simple boa fe, hai políticos que acollen semellantes disparates. O único poder do Estado en que a DP se encontra a salvo daqueles vaivéns políticos é o poder xudicial. En determinadas conxunturas, a DP podería ser ata impopular. Cando se erguen ameazas de tal calibre, arriscar non é admisible. É, a *contario sensu*, nesa clase de circunstancias cando un Estado Constitucional e Democrático de Dereito se impón como límite infranqueable para protexer os dereitos fundamentais, mesmo, contra a vontade das maiorías.

Certamente, a DP deu rendementos positivos. Non obstante, fronte a realidades sociais en constante cambio, a necesidade de facer revisións e eventuais axustes ao seu funcionamento non se pode eludir. Neste contexto resulta oportuno sinalar algunhas críticas que desafían hoxe a eficiencia da DP e o servizo que presta. Sintetizamos elementos que acreditan a calidade da Defensa Pública costarrriqueña. Agora esbozaremos algúns cuestionamentos ao seu labor.

En primeiro lugar, cómpre sinalar a ausencia dun marco normativo máis sólido. Amparada en regulacións xerais da LOPXCR, a DP foise desenvolvendo grazas sobre todo a directrices internas emanadas da súa xefatura. O anterior devén insuficiente, pois o sustento legal é débil.

Por outra parte, débese criticar tamén que, malia que en Costa Rica o Ministerio Público ten como única función exercer a acción penal, legal e orzamentariamente atópase nunha situación de franca superioridade respecto á DP. Se en boa medida un Estado Constitucional e Democrático de Dereito se mide pola forma en que funciona o proceso penal, debería daquela asegurarse a existencia dunha DP máis forte, dotada de recursos humanos, tecnolóxicos, científicos (consultores, expertos, asesores) e económicos similares ao Ministerio Público.

En terceiro lugar, hai que mellorar os criterios de selección dos defensores públicos. Non se pode eludir que a institución medrou sostidamente nos últimos anos. En 1986 había só 49 funcionarios para todo o país. Vinte e catro anos despois, a cifra aumentou máis dun 200%³⁰. Semellantes cambios supoñen a reformulación de aspectos que organicamente poden estar xa desfasados. Neste momento os mecanismos de selección apuntan pouco ou nada cara ao tema da actitude para ser defensor; céntranse en cuestións académicas que poden ser importantes, pero non definitivas. Probablemente, a cuestión actitudinal sería máis efectiva se se controlase tamén a *posteriori* –isto é, non só cando se ingresa por vez primeira na institución–. Por desgraza, o control sobre o traballo dos defensores públicos non atende á calidade do servizo, senón a parámetros que non se relacionan coa substancia do traballo –usualmente cifras sobre causas, número de audiencias e xuízos realizados, etc.–. Ademais, os procesos de capacitación non chegan da mesma maneira a todos os funcionarios. Xeralmente, tanto nese

nivel como no de asignación de recursos a situación é bastante desequilibrada. Hai rexións onde nin sequer se conta con acceso á internet³¹.

En cuarto lugar, a DP especializouse –e con bo suceso– nas causas penais e, aínda que hoxe se asumen sumarias de procesos de familia, agrario, etc., parece privar unha visión “penalcentrista”, é dicir, a idea de que os únicos procesos que merecen atención son os penais. Malia non haber constancia de que esoutras materias sexan atendidas con menor calidade, a idea que prevalece entre moitos defensores públicos é que se trata de “ cousas menos importantes”. Isto implica que exista unha desvalorización dos outros asuntos e iso, en última instancia, constitúe un perigo para o servizo que se subministra.

Finalmente, o anterior lévanos a cuestionar as razóns polas que “estas novas competencias” non só non reciban o mesmo trato, senón tamén por que non se inclúen outras máis. Que o campo procesual penal sexa o máis conflitivo non significa que outros non requiran protección. Desde esta perspectiva, consideramos que se está vulnerando o dereito de acceso á xustiza; e debe ser urxentemente resolto. Hai formas, custos e rituais do dereito, como mencionabamos ao inicio, que dificultan a articulación de demandas para reclamar dereitos. Esta situación obriga a concluír que, sen avogados que asistan, moitos intereses poderían non ser tutelados adecuadamente. Resulta claro que, se Costa Rica se define como un Estado Constitucional e Democrático de Dereito, admitir que poidan existir intereses non tutelados é unha contradición evidente. Como ben apunta o profesor Luis PÁSARA, calquera persoa espera que os seus dereitos lle sexan recoñecidos no momento en que requira o recoñecemento, como quen recorre a calquera servizo público; “...non a rogar atención, senón a recibir o servizo...”³².

CONCLUSIÓNS: ¿UNHA SÍNTESE POSIBLE?

A optimización dos dereitos fundamentais pode ser abordada de moi diversas formas. Influirán desde cuestións históricas ata a creatividade. Non é posible daquela dicir que haxa un modelo ideal, nin que un sexa mellor que outro. Tendo como sustento o propio texto constitucional, Costa Rica e España deseñaron instrumentos que nunha democracia son a clave para acceder á xustiza. En ambos os casos, debese recoñecer o esforzo para que as disposicións normativas e xurisprudenciais non sexan simples declaracións de boas intencións.

Non cremos que sexa posible, nunha sorte de conxuro, extraer de dous modelos con diferenzas significativas unha especie de modelo ecléctico e ademais perfecto, polo menos ideal. O que si é posible, e de aí o encabezamento, é ponderar os aspectos que poderían enriquecer a cada cal. Nas seccións anteriores, puntualizamos algunhas debilidades, pero tamén fortalezas da xustiza gratuítas española e a defensa pública costarrriqueña. Un tema sempre recorrente nunha democracia é o funcionamento da administración de xustiza. O acceso á xustiza, como tratamos de comprendelo neste traballo, é un servizo público que presta o Estado, decisivo para o mantemento da paz social e para que o Estado Constitucional e Democrático sexa viable.

Dos modelos estudados, cada Estado pode aprender. Unha síntese será posible se se superan mentalidades corporativas. Requirirase corrixir o que deba ser mellorado e potenciar o que se fixo ben. O que non convén é asumir posicións extremistas, crendo que xa todo está dito, e esquecendo que calquera dereito fundamental se realiza en coordenadas espazo-temporais concretas, pero dinámicas. Dentro desta tesitura, débese dicir que ao longo do proceso de recompilación de información encontramos posicións de avogados de oficio e

defensores públicos particularmente reacios á idea de introducir cambios ou avaliar outras experiencias. A iso referímonos ao falar de mentalidade corporativa.

En España, por exemplo, o presidente do Consello da Avogacía expresou a súa preocupación porque desde sectores da profesión suxeriron a alternativa de avanzar cara a modelos de defensoría pública institucionalizada. No seu criterio, a “xustiza gratuíta” funciona ben. Non obstante, nun artigo publicado en prensa non dá razóns que sustenten a súa afirmación³³. Igualmente, Nieto considera que cuestións sociolóxicas e culturais impiden en España crear un modelo daquel tipo³⁴. Novamente, non dá un só argumento que sosteña esa tese.

En Costa Rica, en sentido similar, existe unha iniciativa do Colexio de Avogados chamada Defensoría Social, a cal se impulsou noutros países iberoamericanos. Pretende, mediante o concurso voluntario e gratuíto de avogados particulares, asistir persoas en situación de vulnerabilidade –anciáns, persoas con discapacidade, privados de liberdade, etc.–. A DP opúxose ao proxecto por estimar que é reflexo dunha tendencia “a privatizar a xustiza”³⁵. Aínda que inicialmente o Colexio de Avogados lle propuxo á DP integrarse no proceso de instauración desta Defensoría Social, esa participación non se concretou ante os resentimentos expresados por algúns grupos da institución.

Tanta oposición obriga a preguntarse se se comprendeu que o dereito á asistencia letrada non se consegue a partir de posicións corporativas, senón mediante o melloramento dos modelos vixentes e o concurso de distintos actores. Os modelos mediante os cales se pretenden garantir dereitos fundamentais, como neste caso o dereito á asistencia letrada –e, en definitiva, o acceso á xustiza– non son perfectos e, entendidos precisamente como mecanismos para articular dereitos, é dicir, creados en función das persoas, deberían estar abertos ao cambio e a innovación.

O sinalado non quere dicir que non haxa elementos que se deban resaltar. Ao contrario, porque existen, é polo que consideramos altamente beneficiosa unha maior apertura para, cando menos, estudalos e analízalos con seriedade. Do modelo español podemos subliñar: a universalización da asistencia gratuíta a todas as materias procesuais, a creación dun sólido marco legal, a inclusión de elementos privados que, sen renunciar á vixilancia do Estado, permiten articular un servizo público, etc. Do modelo costarrriqueño resultan relevantes os seguintes aspectos: noción sobre as particularidades do proceso penal evidenciada cunha institución que se crea para atender esta materia prioritariamente, consolidación dun corpo de funcionarios cuxa calidade profesional foi probada, independencia institucional grazas á súa localización no poder xudicial, etc. Non afirmamos con esta enumeración de aspectos positivos que as experiencias exitosas propias dun país deban ser levadas obrigatoriamente a outro, e menos aínda que, se se fixese, o éxito estea garantido. O que queremos dicir é que paga a pena reflexionar sobre o que outros fixeron para entender que o propio sempre se pode mellorar.

Insistimos na idea de que os dereitos fundamentais non se cumpren porque haxa leis ou normas, nin por existiren mecanismos que levan moitos anos aplicándose, nin tampouco porque nos acostumásemos a eles. Cúmprense a través de constantes procesos de acomodación, mediante os cales a súa execución, directa e inmediata, se poida practicar. Isto obriga a partir dunha visión compartida de sociedade e dun modelo de Estado que se cimenta sobre uns valores específicos, e tamén a contar cunha alta dose de conciencia sobre o que isto supón, pero tamén de creatividade para estar atentos ás modificacións que se poidan desenvolver. Aprender doutros Estados, sen que con iso se renuncie ao propio, é un exce-

lente recurso para mellorar pero, sobre todo, para entender que os dereitos fundamentais son dereitos dinámicos en permanente construción.

Unha lectura superficial dos modelos de España e Costa Rica poderíanos facer concluír que, estando estes en harmonía cos contidos constitucionais, nada máis habería que dicir ao respecto; simplemente procurar a súa preservación. Non obstante, dun tratamento máis crítico xorden aspectos que demandan unha revisión de ambos os modelos, de modo que esa preservación estea estimulada pola posibilidade de melloralos. As críticas expostas revelan que, aínda que o balance é positivo, valorar posibles axustes terá que ser unha tarefa impostergable.

O obxectivo principal da investigación permite indicar que non hai un mecanismo idóneo para asegurar o dereito á asistencia letrada. Non é posible sinalar que un sexa mellor que outro. Ambos poñen á vista aspectos positivos que xustifican estudalos con detemento para enriquecelos mutuamente e corrixir as debilidades que tamén presentan. En definitiva, facer renxer algunhas estruturas xurídicas podería ser o paso correcto para fortalecer os sistemas de dereitos fundamentais. No que ao dereito á asistencia letrada se refire, puntualizamos algunhas deficiencias. O que veña despois dependerá do compromiso dos que poden promover as modificacións que se requiren e, particularmente, da capacidade de entender que os conxuros para afianzar un sistema de dereitos fundamentais son pura ilusión e que estes non son, senón que se fan. Comezar a discernir, polo menos, só nisto último será xa sinal de que se transita por camiños prometedores. Así, os dereitos fundamentais estarán alimentados tamén pola esperanzadora convicción de que sempre se poderán mellorar.

Notas

- 1 N. RODRÍGUEZ GARCÍA. *Justicia gratuita: un imperativo constitucional*, Granada, Editorial Comares, 2000, pp. 44 e ss.
- 2 L. M. DÍEZ PICAZO. *Sistema de derechos fundamentales*, Editorial Civitas, Madrid, 2003, p. 57
- 3 J. J. QUERALT JIMÉNEZ. *Asistencia letrada al detenido*, Barcelona, Editorial Atelier, 1999, p. 26.
- 4 R. ALEXY. *Teoría de los derechos fundamentales*, CEPC, Madrid, 2007, p. 443.
- 5 Aínda que hai autores que utilizan o vocábulo xurisdiccional, por exemplo J. GONZÁLEZ PÉREZ: *El derecho a la tutela jurisdiccional*, Madrid, Editorial Civitas, 2001, pp. 61 e ss.), na vez de xudicial, a terminoloxía máis xeneralizada é a segunda: J. GASBERÍ LLOBREGAT. *El derecho a la tutela judicial efectiva en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Editorial Bosch, Barcelona, 2008, 282 p). Segundo o noso criterio, o máis exacto sería falar de tutela xurisdiccional.
- 6 Constitución Política de España: artigo 24 e Constitución Política de Costa Rica, artigo 41.
- 7 Sentenza do Tribunal Constitucional de España SCE/183-2001, do 17 de setembro de 2001.
- 8 Sentenza da Sala Constitucional de Costa Rica SCCR/1739-92, do 1 de xullo de 1992.
- 9 P. DOMINGO. *Relaciones de poder, justicia y nuevos actores: Los actores de la justicia latinoamericana*, Salamanca, Ediciones de Universidad de Salamanca, 2007, p. 166.
- 10 A. BINDER e outros. *Manual de Defensoría Públicas para América Latina e o Caribe*, Santiago de Chile, PNUD, 2005, p. 9.
- 11 L. NIETO GUZMÁN. *Turno de oficio y justicia gratuita*, Editorial La Ley, Madrid, 2008, p. 36., e N. RODRÍGUEZ GARCÍA. Ob. cit., p. 12.
- 12 Vid artigo 119 CE.
- 13 LXC, artigo 3.

- 14 N. RODRÍGUEZ GARCÍA. Ob. cit., p. 79.
- 15 CEJA, *La asistencia gratuita en las legislaciones de Chile, Alemania, España, Francia, Italia y Suecia*, Santiago de Chile, Editorial Depesex/BCN, 2004, p. 15.
- 16 R. HERNÁNDEZ VALLE. *Constituciones Iberoamericanas: Costa Rica*, Editorial UNAM, México, 2005, 118 p.
- 17 D. MONTERO MONTERO. *Historia de la Defensa Pública*. En: www.poder-judicial.go.cr/defensapublica
- 18 Lei de pensións alimentarias de Costa Rica de 1996, artigo 13.
- 19 Lei orgánica do poder xudicial, reformada mediante a Lei 7728, do 15 de decembro de 1997, artigo 152.
- 20 Constitución Política de Costa Rica de 1949, artigos 152-167.
- 21 Código Procesual Penal de Costa Rica 1996, artigo 456.
- 22 Lei orgánica do poder xudicial, reformada mediante a Lei 7728, do 15 de decembro de 1997, artigos 153 e 154.
- 23 __, *II Informe de Justicia Gratuita*, Madrid, Grupo La Ley, 2007.
- 24 L. M. DÍEZ PICAZO. *El poder de acusar: Ministerio Fiscal y Constitucionalismo*, Editorial Azul, Barcelona, 2000, 165.
- 25 Enquisa de opinión a usuarios sobre a calidade da Defensa Pública en www.poder-judicial.go.cr
- 26 A. BINDER. *Manual de Defensoría Públicas para América Latina y el Caribe...* p. 5.
- 27 www.estadodelanacion.org de Centroamérica e Panamá, 1 de abril de 2007. Por exemplo, en Arxentina no ano 2005 había 216 defensores, en Guatemala 137 e en Bolivia 56. Mentres tanto, en Costa Rica hai 237 no ano 2008.
- 28 Incluso Luis Paulino Mora, presidente da Corte Suprema de Xusticia de Costa Rica, recoñeceu que sacar a Defensa do Poder Xudicial implicaría un importante aforo de recursos. En: D. MONTERO "Democracia y Defensa Pública" p. 12.
- 29 Os seguintes son artigos de opinión publicados recentemente no periódico *La Nación*, o medio escrito máis influente do país, nos que se cuestiona a existencia de garantías procesuais "excesivas" para o delincente en prexuízo das "víctimas". Reclámase que os xuíces "solten como se nada" os criminais e que o Poder Xudicial pense só nos imputados e non na sociedade: Murillo, Víctor Hugo, "Empujón a la violencia", *La Nación* (periódico), 23 de abril de 2008. París Steffens, Rodrigo, "La libertad y el libertinaje", *La Nación* (periódico), 19 de agosto de 2008.
- 30 J. M. RICO e outros. *La justicia penal en Costa Rica*, San José, ILANUD, 1988, p. 78.
- 31 J. L. SOTO RICHMOND. *Información del Departamento Administrativo de la Defensa Pública*. Poder Judicial, 2008.
- 32 L. PÁSARA. *En busca de unha justicia distinta: experiencias de reforma en América Latina*, México UNAM, 2004, p. 536.
- 33 Véxase: <http://www.almendron.com/tribuna/11972/de-oficio-abogado/>
- 34 NIETO GUZMÁN, Luis. Ob. cit., p. 40.
- 35 Véxase www.abogados.or.cr

BIBLIOGRAFÍA

- ALEXY, R. (2007), *Teoría de los derechos fundamentales*, CEPC, Madrid.
- BINDER, A e outros (2005), *Manual de defensoría públicas para América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, PNUD.
- BINDER, A. (2007), *La cultura jurídica, entre la tradición y la innovación: Los actores de la justicia latinoamericana*, Salamanca, Ediciones de la Universidad de Salamanca.
- CARROCCA PÉREZ, A. (2005), *La Defensa Penal Pública*, Editorial LexisNexis, Santiago de Chile.
- CEJA (2004), *La asistencia gratuita en las legislaciones de Chile, Alemania, España, Francia, Italia y Suecia*, Santiago de Chile, Editorial Depesex/BCN.
- DÍEZ PICAZO, L. M. (2003), *Sistema de Derechos Fundamentales*, Editorial Civitas, Madrid, 2003.
- DÍEZ PICAZO, L. M. (2000), *El poder de acusar: Ministerio Fiscal y Constitucionalismo*, Editorial Azul, Barcelona.
- DOMINGO, P. (2007), *Relaciones de poder, justicia y nuevos actores: Los actores de la justicia latinoamericana*, Salamanca, Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2007.
- FERRAJOLI, L. (2008), *Democracia y garantismo*, Editorial Trotta, Madrid.
- GARCÍA ROCA, J. e SANTOLAYA, P. (2005), *La Europa de los derechos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GASBERÍ LLOBREGAT, J. (2008), *El derecho a la tutela judicial efectiva en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Editorial Bosch, Barcelona.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2001), *El derecho a la tutela jurisdiccional*, Madrid, Editorial Civitas.
- NIETO GUZMÁN, L. (2008), *Turno de Oficio y Justicia Gratuita*, Editorial La Ley, Madrid.
- PÁSARA, L. (2004), *En busca de una justicia distinta: experiencias de reforma en América Latina*, México UNAM.
- QUERALT JIMÉNEZ, J. J. (1999), *Asistencia Letrada al detenido*, Barcelona, Editorial Atelier.
- RICO, J. M. e outros (1988), *La justicia penal en Costa Rica*, San José, ILANUD.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, N. (2000), *Justicia Gratuita: Un imperativo constitucional*, Granada, Editorial Comares.
- SOTO RICHMOND, J. L. (2008), *Información del Departamento Administrativo de la Defensa Pública. Poder Judicial de Costa Rica*.
- , "II Informe de Justicia Gratuita", Madrid, Grupo La Ley, 2007.

Artigos en rede:

www.poder-judicial.go.cr

www.estadodelanacion.org de Centroamérica e Panamá, 1 de abril de 2007.

www.abogados.or.cr

Unha aproximación á análise das políticas municipais de xénero en España



Data de recepción _[15.12.2010]

Data de aceptación _[31.03.2011]

& *Resumo/Abstract: A partir da aprobación da Constitución de 1978, a igualdade de xénero entrou nas axendas políticas españolas e, aínda que a diferentes ritmos, desde os tres niveis de goberno comezaron a desenvolverse as políticas de igualdade de xénero. O obxectivo deste artigo é analizar o proceso de elaboración destas políticas no ámbito municipal. Así, partindo da revisión das principais investigacións empíricas realizadas en torno a esta temática, abordanse tres momentos concretos do desenvolvemento destas políticas: a) a entrada na axenda, b) o proceso de institucionalización, c) o proceso de implementación. Asemade, o artigo conclúe expondo cales serían algúns dos retos actuais para poder avanzar cara a unha análise máis exhaustiva das políticas municipais de igualdade de xénero.&*

& *Palabras clave: igualdade de xénero; políticas locais de xénero; entrada da igualdade nas axendas municipais; organismos de igualdade no ámbito municipal, implementación das políticas municipais de xénero.*

1. INTRODUCCIÓN

As políticas de xénero nacen a partir do momento en que os poderes públicos asumen que as desigualdades entre mulleres e homes constitúen un problema público sobre o cal é necesario intervir. Este feito prodúcese en España durante os anos de transición da ditadura á democracia. Igual que sucedera a nivel internacional, o actor valedor principal deste problema foi o movemento feminista e as organizacións de mulleres (Astelarra, 2005), que formaron parte das mobilizacións políticas para construír unha nova orde democrática e formularon as súas propias demandas en relación coa igualdade de mulleres e homes. Deste modo, a igualdade de xénero entrou definitivamente na axenda política española tras a aprobación da Constitución de 1978, a cal estableceu o dereito á igualdade formal ante a lei e a obriga dos poderes públicos de promoveren as condicións para a igualdade real e efectiva.

A configuración do Estado español, a partir da Constitución de 1978, como un Estado de autonomías, con tres niveis político-administrativos, comportou que a elaboración e xestión das políticas de xénero se realizase de xeito descentralizado e que estas se desenvolvesen case simultaneamente nos tres niveis de goberno. Así, a partir da década de 1980, a igualdade de xénero entrou tamén na axenda dos gobernos locais españois e, igual que aconteceu noutros niveis de goberno, os concellos comezaron a crear estruturas organizativas para a elaboración das políticas de xénero e a establecer programas estables de intervención. A pesar de que estas políticas teñen xa máis de 25 anos de traxectoria, as investigacións realizadas en torno a elas son máis ben escasas.

Neste artigo realízase unha aproximación á análise das políticas municipais de xénero en España. Así, partindo das achegas das principais investigacións empíricas realizadas ata o momento, o obxectivo será examinar cal é o estado da cuestión en torno ao estudo destas políticas, buscando, por un lado, sistematizar o coñecemento do que xa dispomos e expondo, por outro lado, cales serían os principais retos para poder afondar nunha análise máis exhaustiva delas. Desta maneira, en primeiro lugar, abordarase o proceso de incorporación das políticas de xénero á axenda dos gobernos municipais. Seguidamente, explicarase o proceso de institucionalización destas políticas, a través da creación dos denominados “organismos de igualdade”. En terceiro lugar, examínanse as estratexias e instrumentos que se teñen utilizado para a súa implementación e, finalmente, analizaranse cales serían algúns dos retos principais para poder continuar avanzando na análise desta tipoloxía de políticas públicas.

2. A ENTRADA DA IGUALDADE DE XÉNERO NA AXENDA DOS GOBERNOS MUNICIPAIS

Segundo Elder e Cobb, a formación da axenda é *“un proceso a través do cal problemas e cuestións chegan a chamar a atención seria e activa do goberno como asuntos posibles de política pública”* (1984:115). Partindo desta definición, podemos afirmar que no Estado español a igualdade de xénero entrou na axenda dos tres niveis de goberno co inicio da democracia e a aprobación da Constitución de 1978. Á hora de analizar este feito, resulta imprescindible, en primeiro lugar, ter en conta que o proceso a través do cal as desigualdades das mulleres se converten nun problema público se produce a nivel internacional, e non só a nivel estatal, rexional ou local. E isto sucede así porque o principal actor valedor deste problema foi o movemento feminista, o cal na década dos anos 60 e 70 do século XX denunciou as inxustizas de xénero que continuaban presentes nas sociedades democráticas occidentais e conse-

guiu que entrasen nas diferentes axendas políticas. Deste modo, tal como explica Judith Astelarra (2005), na medida en que este feminismo moderno adquiriu lexitimidade, a desigualdade das mulleres converteuse nunha parte importante da axenda internacional. Así, a primeira Conferencia Mundial da Muller, que a ONU convocou na cidade de México en 1975 en resposta ás demandas das mulleres, significou a mundialización do movemento feminista e constituíu un importante punto de inflexión para o desenvolvemento das políticas de igualdade de xénero. Malia que algúns países europeos xa levaran a cabo este tipo de políticas, foi a partir do ano 1975, declarado Ano Internacional da Muller, cando se incorporou na axenda internacional a necesidade de que todos os Estados debían intervir para erradicar a discriminación das mulleres e promover a igualdade de xénero. Este interese contaxiouse ademais a outras organizacións internacionais, representando tamén un papel importante a U.E., que desde a súa conformación apoiou estas políticas, influíndo moito á súa vez nos diferentes países membros para que comezasen a implementalas.

Ao tempo que a nivel internacional sucedía todo iso, no Estado español no ano 1975, tras a morte de Franco, iniciábase o proceso de construción dun novo sistema democrático. A partir deste momento, o movemento feminista e as organizacións de mulleres convertéronse tamén no principal actor valedor deste problema en España, formando parte das mobilizacións políticas e formulando as súas propias demandas en relación coa igualdade de mulleres e homes. Este proceso culminou coa aprobación da Constitución de 1978, a cal atribuíu aos poderes públicos en xeral a función de eliminar os obstáculos para a igualdade efectiva das persoas (art. 9.2) e prohibiu de forma explícita a discriminación por razón de sexo (art. 14). Deste modo, pode afirmarse que a partir de entón a igualdade de xénero comeza a considerarse como un obxectivo das políticas públicas en España.

No caso dos gobernos municipais, esta entrada da igualdade de xénero na axenda política concreouse na Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local, a cal regulou a capacidade de actuación dos municipios en relación con estas políticas. Así, por un lado, esta lei estableceu que os municipios podían realizar actividades complementarias das propias, entre elas a promoción da muller (art. 28) e, por outro lado, sancionou a competencia municipal en materia de servizos sociais e a obriga da súa prestación nos municipios maiores de 20.000 habitantes (art. 26). Apoiándose nesta lexislación, a finais da década de 1980, os concellos de maior tamaño comezaron a crear programas estables de intervención e organismos para o desenvolvemento das políticas de xénero (Sampedro, 1992). Durante as dúas últimas décadas, estas políticas fóronse expandindo no ámbito municipal e actualmente practicamente todos os municipios de máis de 20.000 habitantes están levando a cabo actuacións en relación con esta materia, ao tempo que cada vez hai tamén máis municipios pequenos desenvolvendo políticas deste tipo (Roldan, 2004).

Á hora de analizar cales foron os factores determinantes para que a igualdade de xénero entrase na axenda institucional dos municipios, obsérvase un gran baleiro teórico, posto que non se atopan investigacións nas cales se analice de forma específica esta fase inicial das políticas municipais de xénero. Así, por exemplo, ata o momento non dispomos de análises que nos amosen por que nuns municipios si se comezaron a levar a cabo estas políticas nun momento dado e en cambio noutros isto non sucedeu así, ou comezaron a realízalas moito máis tarde. En todo caso, ao revisar a literatura en torno a esta temática, especialmente unha análise cualitativa realizada por Emanuela Lombardo (2002) sobre

nove concellos da provincia de Barcelona, despréndese que no inicio destas políticas cando menos influíron os seguintes factores:

- a. **A presión exercida polo movemento feminista e as asociacións de mulleres:** naqueles municipios en que estivo presente o movemento de mulleres, formulando demandas específicas, houbo máis probabilidades de que este tema entrase na axenda dos gobernos municipais. Así, Lombardo (2002) explica que unha das razóns fundamentais pola cal se iniciaron estas políticas nos concellos de Barcelona, segundo as persoas responsables delas, foi dar resposta ás demandas sociais das asociacións de mulleres e profesionais.
- b. **A repolitización de ámbito local:** a partir de 1980, iniciouse un proceso que algúns politólogos denominaron como “repolitización” dos gobernos locais (Q. Bruguè e R. Gomá, 1998). O dito proceso comportou un cambio político na forma de percibir a natureza do poder local, producíndose un tránsito desde “o modelo local tradicional”, no cal a dimensión política dos gobernos locais era irrelevante e o seu papel limitábase á xestión dos servizos públicos locais transferidos polo goberno central, cara a un “novo modelo local”, no cal se concibe o poder local como un poder político con capacidade de autogoberno. E é precisamente neste contexto de repolitización do local onde debemos situar o nacemento das políticas municipais de xénero. É dicir, na medida en que os municipios foron adquirindo este novo rol, houbo máis probabilidades de que levasen a cabo estas políticas. Neste senso, Lombardo (2002) explica que, no caso dos concellos analizados, unha das razóns fundamentais polas cales este tema entrou nas axendas foi que desde o ámbito municipal se incorporara un discurso sobre a maior capacitación das administracións locais, baseándose no principio de proximidade, para realizar as políticas de xénero. Segundo a autora, estes concellos experimentaron un tránsito desde o “modelo tradicional do local” cara ao “novo modelo local politizado” ou o denominado Governance Local.
- c. **A presión exercida e o soporte ofrecido polas administracións dos niveis superiores de goberno:** o feito de que as administracións de nivel superior estivesen implementando políticas de xénero e destinasen recursos para que os concellos tamén levasen a cabo estas políticas parece que foi un gran revulsivo para que este tema entrase nas axendas municipais. Así, Lombardo (2002) sinala que algúns dos actores implicados na elaboración destas políticas argumentan que comezaron a levalas a cabo porque había un contexto político favorable ás políticas de xénero e incluso se exercía presión desde os outros niveis de goberno, en especial desde a U.E.
- d. **Vontade política dunha persoa ou do partido da corporación municipal:** nun estudo cualitativo sobre as institucións de xénero no ámbito municipal, García (2004) explica que o feito de que desde os municipios se comezase a abordar a igualdade de xénero de forma específica se debeu en moitos casos á presión exercida por unha concelleira ou unha responsable política. Asemade, Lombardo (2002) sinala que a orientación ideolóxica do partido no goberno podería ter unha certa relevancia para explicar o xurdimento destas políticas, aínda que considera que o dito factor non foi determinante. Así, esta autora conclúe que, máis que a cor política, o factor determinante foi a vontade política persoal dunha concelleira que decidiu iniciar as políticas de xénero.

Por outro lado, ademais destes factores, na actualidade, outro elemento que debemos ter en conta á hora de explicar a entrada recente destas políticas na axenda dalgúns municipios é a aprobación da Lei orgánica 3/2007, do 22 de marzo, para a igualdade efectiva de mulleres e homes, a cal establece toda unha serie de criterios xerais de actuación dos poderes públicos en relación coa promoción da igualdade de xénero (art. 14) e, ademais, obriga os concellos a integraren o dereito á igualdade no exercicio das súas competencias e a que colaboren, para este efecto, co resto de administracións públicas (art. 21). Sen dúbida, esta lei constitúe un punto de inflexión en relación coa lexislación previa en materia de xénero, especialmente no caso dos concellos, posto que por primeira vez se regula a súa obrigación de realizar políticas de xénero. Asemade, debe terse en conta tamén a aprobación en diversas comunidades autónomas de leis específicas en materia de igualdade que inciden no desenvolvemento destas políticas e fan referencia explícita aos concellos.

3. O PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE XÉNERO

Igual que sucedeu nos outros niveis de goberno, unha vez que se incorpora a igualdade de xénero á axenda política dos concellos, estes comezan a crear organismos específicos encargados de pór en marcha as políticas de xénero. Malia haber numerosas investigacións que teñen analizado o desenvolvemento destes organismos a nivel internacional, estatal e incluso rexional, por contraste, moi poucas investigacións se teñen centrado na análise do seu desenvolvemento no ámbito municipal, e aínda menos a nivel comparativo. En todo caso, en España, durante as dúas últimas décadas realizáronse diversas investigacións (Sampedro, 1992; Astelarra, 1994; Valiente, 1999; Elizondo, Martínez e Novo, 2001; Lombardo, 2002; Roldán, 2004; Gelambí, 2003) que nos permiten coñecer algunhas características sobre este proceso de institucionalización das políticas de xénero nos municipios españois. Deste modo, Rosario Sampedro (1992), nunha investigación realizada de forma pioneira, explica que a partir de mediados da década de 1980 os concellos tenderon a crear programas estables de atención á muller, estruturas técnicas específicas e órganos políticos como, por exemplo, as concellarías da muller. Segundo a análise de Sampedro (1992), a existencia dunha concellaría da muller de forma xeral favorece a elaboración das políticas de igualdade de xénero. Ademais, Celia Valiente (1999), nun estudo sobre os denominados “organismos de igualdade” nos municipios da Comunidade de Madrid, sinala que no desenvolvemento da estrutura institucional das políticas de xénero se teñen identificado tres tendencias: municipios que elaboran estas políticas desde unha concellaría específica, municipios que impulsan estas políticas desde un ámbito institucional de rango inferior ao dunha concellaría, é dicir, desde unha área técnica enmarcada dentro dunha concellaría responsable doutros temas, normalmente Servizos Sociais, e municipios que realizan políticas de xénero sen ter ningún tipo de estrutura. Para Valiente (1999), a concellaría é tamén o tipo de organismo que máis favorece o desenvolvemento destas políticas. Isto é así porque, no caso de que exista unha concellaría específica, a persoa responsable politicamente depende de maneira directa do alcalde ou alcaldesa e forma parte do equipo de goberno, é dicir, participa no proceso de toma de decisións e pode defender as demandas relativas a estas políticas de forma directa e en primeira persoa. O terceiro suposto, de municipios que realizan políticas de xénero sen teren ningún tipo de estrutura, non é usual, segundo Valiente. En cambio, nun estudo realizado por Elizondo, Martínez e Novo (2001) sobre os municipios de Bizkaia, detéctase que a maioría

dos concellos non dispoñen dun organismo específico dedicado ás políticas de xénero, pero segundo estas autoras isto non significa necesariamente que non as estean realizando, aínda que afirman que a ausencia da dita estrutura pode comportar a elaboración dunhas políticas de xénero máis descoordinadas e en principio menos efectivas.

As investigacións analizadas amosan que as concellarías de muller ou igualdade nacen a finais dos anos noventa e en moitos casos a súa creación non se produce totalmente ex novo, senón que se foron establecendo mediante a reconversión dunha área, sección ou departamento que elaboraba algún programa para mulleres ou proporcionaba algún servizo que utilizaban estas de forma maioritaria (Valiente, 1999; Elizondo, Martínez e Novo, 2001; Roldán, 2004). En realidade, este feito amosa que a creación das concellarías de muller ou igualdade respondeu a un proceso evolutivo das propias políticas de xénero nos municipios españois, no senso de que, a medida que a igualdade de xénero adquiriu centralidade política nas axendas municipais, os concellos foron creando organismos políticos específicos para elaborar estas políticas. Así, na investigación dirixida por Elena Roldán (2004), explícase que a maioría dos concellos españois comezaron realizando as políticas de xénero desde as concellarías e departamentos de servizos sociais, e que a partir da década de 1990 comezaron a crear concellarías ou áreas específicas da muller. Por outro lado, Roldán apunta que nos concellos en que as políticas de xénero se levan a cabo desde unha concellaría de servizos sociais ou benestar social, existindo ou non unha área técnica específica, existe normalmente unha concepción da muller como unha persoa con problemáticas sociais dentro da poboación demandante de servizos sociais. En todo caso, esta autora afirma que nos concellos que non teñen concellaría, pero si que dispoñen dalgunha estrutura técnica ou dalgún servizo de atención ás mulleres obsérvase unha tendencia maior á promoción de políticas de xénero.

Neste senso, cómpre resaltar que moitos concellos que realizan políticas de xénero comezaron creando centros específicos de atención e información ás mulleres (Sampedro, 1992; Lombardo, 1992; Roldán, 2004). Tal como explica Lombardo (2002), os primeiros centros en ofrecer unha asistencia máis directa deste tipo foron os CIDEM ou Centros de Información sobre os Dereitos da Muller, impulsados pola Administración estatal a partir de 1982 (Ministerio de Asuntos Sociais, 1992: 1). A partir da década de 1990, o número destes centros aumentou considerablemente, converténdose nalgúns casos en eixes vertebradores das concellarías ou áreas de igualdade, e noutros casos sendo o único tipo de estrutura que crearon os concellos para desenvolver as políticas de xénero. Neste proceso de consolidación dos centros de atención e información ás mulleres, tamén tiveron un papel clave algunhas administracións autonómicas e deputacións provinciais, promovendo e financiando a súa creación nos municipios dos seus respectivos territorios.

En relación cos factores que incidiron na creación das estruturas específicas para a promoción da igualdade de xénero, as investigacións revisadas amosan os seguintes

- a. **O tamaño do municipio:** todas as investigacións revisadas coinciden á hora de sinalar que o tamaño dos municipios inflúe de forma determinante na creación dos organismos de igualdade. Deste modo, a medida que se incrementa o tamaño dos municipios, aumentan as posibilidades de que estes dispoñan da dita estrutura. Segundo Valiente (1999), este feito débese, en parte, a que nos municipios de maior tamaño o equipo de goberno o forman varias persoas, algunhas das cales se dedican en exclusiva á política municipal, e están delimitados os temas dos que é responsable cadaquén. Polo tanto, nestes municipios resulta máis fácil que alguén acabe especiali-

zándose en medidas de igualdade de xénero, sempre e cando politicamente se considere necesario crear unha área política diferenciada. Neste senso, no caso do estudo realizado por Elizondo, Martínez e Novo (2001) nos concellos de Bizkaia, conclúese tamén que a existencia dalgún tipo de organismo de igualdade se dá con maior frecuencia nos municipios de maior tamaño, e segundo as autoras este feito débese fundamentalmente a que nos municipios grandes dispoñen dun maior volume de competencias, e dos seus correspondentes recursos económicos e humanos, aínda que apuntan que algúns municipios pequenos se escapan desta tendencia.

- b. **A cor política do partido no goberno municipal:** diversos estudos dos sinalados analizaron a influencia da cor política do partido que desempeña o goberno municipal na creación dos organismos de igualdade, principalmente porque outras investigacións amosaran a relevancia deste factor a nivel estatal. No caso dos concellos españois, os estudos de Sampedro (1992), Valiente (1999) e Lombardo (2002) conclúen que, malia haber unha maior porcentaxe de concellarías nos municipios gobernados por partidos progresistas, non se pode establecer unha relación determinante. Valiente (1999) afirma que, igual que acontece noutros países, como por exemplo Alemaña, o feminismo municipal non é monopolio dunha única formación política. Esta autora explica que moitas concellarías que foron creadas por iniciativa de partidos de esquerda teñen continuidade cando cambia o signo político do goberno. Non obstante, si que se observa que estas concellarías, tras o mencionado cambio político, son dotadas con menos competencias, menos orzamento e un cadro de persoal máis reducido.
- c. **A vontade política:** este factor é mencionado por Lombardo (2002) como o máis significativo no caso dos concellos de Barcelona. Esta autora explica que a vontade política para levar a cabo políticas de xénero e crear unha concellaría, máis que asociarse a un partido político, está directamente relacionada coa vontade política persoal dunha concelleira. Por outro lado, na investigación liderada por Roldán (2004), tamén se conclúe que algunhas concelleiras representaron un papel clave á hora de conseguir que nalgúns municipios se conformase unha concellaría específica da muller ou igualdade e que outras, cando non conseguiron a creación do dito organismo, porque a corporación municipal non estaba de acordo, buscaron financiamento externo, por exemplo a través de programas europeos, para poder desenvolver as políticas de xénero nos seus respectivos municipios. No caso dos concellos de Bizkaia, Elizondo, Martínez e Novo (2001) tamén sinalan que a vontade política dalgúns partidos con representación municipal, pero sen sinalar a incidencia da cor política deses partidos, e os acordos tomados á hora de conformar goberno determinaron a necesidade dun organismo deste tipo.
- d. **A influencia do movemento e das asociacións de mulleres:** sobre a influencia deste factor tampouco hai un consenso claro. Na súa investigación, Valiente (1999) conclúe que, en xeral, e con algunhas excepcións, o movemento de mulleres careceu de importancia na fundación da maior parte das concellarías da muller. Nalgúns municipios este movemento simplemente non existía, ao non se ter formado ningunha asociación deste tipo con anterioridade ao establecemento dos organismos de igualdade, e noutros, onde xa estaba presente, non sempre se amosou particularmente interesado no establecemento do feminismo oficial. Roldán (2004) tamén conclúe que non parece importante a incidencia do movemento asociativo feminino na crea-

ción das ditas estruturas. En cambio, nas investigación levadas a cabo por Elizondo, Martínez e Novo (2001) e Lombardo (2002), explícase que en moitos dos casos analizados os concellos sinalan que a creación do organismo de igualdade responde á existencia dunha demanda social específica, sobre todo desde grupos de mulleres, para a posta en marcha de actividades de fomento da igualdade de oportunidades. Asemade, no caso dos concellos de Bizkaia, obsérvase que os municipios que adquiriron maior grao de consolidación nestas políticas, a pesar das diferenzas económicas, de competencias ou de tamaño, teñen como unha característica común un importante movemento asociativo.

- e. **O efecto fervenza:** no estudo realizado por Valiente (1999) nos concellos da Comunidade de Madrid, esta autora sinala que, en moitas ocasións, os municipios crearon os organismos de igualdade por imitación aos que existían noutros ámbitos territoriais, é dicir, as elites políticas locais copiaron os organismos de igualdade xa existentes no Estado central e nas comunidades autónomas. Este factor que detecta Valiente pode relacionarse cunha das explicacións que atopa Lombardo (2002) no caso dos concellos de Barcelona cando lles pregunta por que comezaron a levar a cabo políticas de xénero. Así, esta autora sinala que algúns concellos afirman que empezaron a levar a cabo estas políticas por presión externa e porque era politicamente correcto facelo, non por concienciación. E a falta desta concienciación reflectiríase na escaseza de recursos que se dedican a estas políticas en moitos municipios.

4. A IMPLEMENTACIÓN DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE XÉNERO

4.1. Estratexias de intervención

As políticas municipais de xénero foron evolucionando desde un tipo de intervención asistencialista, caracterizada pola atención individual e personalizada a mulleres, cara ao desenvolvemento de medidas estratéxicas de carácter integral e preventivo, que requiren unha maior coordinación entre as distintas áreas municipais (Lombardo, 2002). Este proceso na evolución das estratexias de intervención vincúlase á creación dos organismos de igualdade, os cales, tal e como puidemos ver no punto anterior, creáronse en moitos casos para superar o tipo de atención exclusivamente individualizada a mulleres que se ofrecía desde as áreas de servizos sociais e avanzar así cara á incorporación da perspectiva de xénero nas políticas municipais. Segundo o estudo levado a cabo por Sampedro (1992), as mesmas profesionais de servizos sociais constataron a necesidade de realizar unha intervención de tipo integral, que transcendía en moitas ocasións as competencias e a capacidade operativa real do sistema de servizos sociais. En todo caso, segundo un estudo da Federación Española de Municipios e Provincias, realizado no ano 2001, o 100% dos municipios españois tiña como primeiro obxectivo das políticas de xénero naquel momento ofrecer orientación, información e asesoramento a través da atención individualizada ás mulleres. Segundo este estudo, outras áreas de actuación que destacaban eran as de educación, economía e emprego, violencia de xénero e promoción do asociacionismo. Nun segundo plano, aínda que consideradas de forma integral, estaban tamén as actuacións dirixidas a mulleres en situación de exclusión social, a saúde, a participación e toma de decisións. E por último, de forma moi puntual, estaban tamén a área de medio ambiente e actuacións dirixidas ás mulleres rurais. Ademais, este

estudo destaca que un número importante de municipios (independentemente do tamaño) participaban en programas europeos dirixidos ás mulleres (destacando o Programa NOW).

Esta análise que realiza a Federación de Municipios e Provincias (2001) concorda coas conclusións da investigación realizada por Celia Valiente no ano 1999 sobre os municipios con concellaría da muller ou igualdade da Comunidade de Madrid. Así, esta autora observa que hai unha gran diversidade no tipo de medidas elaboradas, pero detecta que algunhas das áreas de intervención que predominan en boa parte dos concellos son as relacionadas coa difusión e información sobre os dereitos das mulleres, os programas de formación e inserción laboral e as actuacións de entretemento e tempo libre. Outra actuación que parece estar consolidada nas concellarías da muller é a celebración do 8 de marzo. Ademais, segundo Valiente (1999), salvo excepcións, quen formula estas políticas non pretende modificar en ningún sentido os homes, nin tampouco ten como obxectivo que os homes participen nestas actividades.

Na investigación realizada por Lombardo (2002) nos municipios da provincia de Barcelona, esta autora tamén analiza en que medida o *mainstreaming* de xénero se incorporou na axenda e chega á conclusión de que, máis que de transversalidade de xénero, se pode falar de coordinación interdepartamental. Segundo esta autora, os concellos conseguiron que o persoal dos distintos departamentos comece a traballar conxuntamente para acadar uns obxectivos comúns de igualdade. Así, Lombardo (2002) opina que este enfoque presente nos concellos de Barcelona, a pesar de non integrar a perspectiva de xénero como corrente principal de todas as políticas municipais, pode representar un inicio para a transversalidade se consegue evolucionar e transformar a axenda política (os obxectivos e prioridades das políticas municipais) e a estrutura da toma de decisións (incorporando a dimensión da participación e da horizontalidade no traballo) destes municipios.

Por outro lado, unha investigación que aborda o tipo de estratexias de intervención en materia de igualdade de xénero, en función do obxectivo que perseguen os municipios, é a realizada por Mònica Gelambí no ano 2003 sobre os concellos cataláns de máis de 20.000 habitantes. Tras realizar unha análise empírica, Gelambí conclúe que dos 45 concellos analizados, un 24% non considera a igualdade de xénero como un problema público, pero a pesar disto realiza políticas dirixidas a determinados colectivos de mulleres en risco de exclusión social; un 17,8% están realizando unhas políticas proteccionistas dirixidas a todas as mulleres, concibidas estas como un colectivo en situación de desvantaxe e cun elevado risco de exclusión social; e un 57,8% está levando a cabo políticas de xénero para promover un novo contrato social entre mulleres e homes, a través da transformación dos roles de xénero e a incorporación do *mainstreaming* de xénero nas políticas municipais.

Para finalizar este punto, resulta interesante sinalar que na análise realizada sobre os concellos de Barcelona, Lombardo (2002) apunta dous problemas principais que deben superar as políticas municipais de xénero. En primeiro lugar, as análises amosan que nalgúns concellos seguen predominando as formulacións de tipo asistencial e puntual, en lugar de actuacións globais e de programas estables. Esta autora explica que se corre o risco de limitar as políticas de xénero aos municipios de maior tamaño. En segundo lugar, Lombardo afirma que, malia que se introduciu o discurso da transversalidade en case todos os concellos que levan a cabo políticas de xénero, se observa que na práctica esta estratexia aínda non se desenvolveu. Polo tanto, queda por ver se os concellos serán capaces de aplicar esta estratexia nas súas respectivas organizacións.

En todo caso, desde que se realizaron estes estudos, producíronse avances importantes no eido lexislativo, tanto a nivel estatal como a nivel autonómico, que tal e como explicabamos anteriormente xeraron novas obrigacións para as administracións públicas en relación coas políticas de xénero. Este feito comportou unha ampliación, ou en todo caso un reforzamento, dos ámbitos de intervención dos municipios nesta materia e resulta, polo tanto, necesario analizar en futuras investigacións o impacto que tivo esta lexislación no tipo de actuacións aquí descritas.

4.2. Os plans municipais de igualdade

Igual que sucedeu nos outros niveis de goberno, desde a década de 1990, os concellos españois empezaron tamén a elaborar plans de igualdade. Segundo o estudo publicado por Roldán no ano 2004, a metade dos concellos españois que estaban realizando políticas de xénero tiñan vixente ou tiveran anteriormente un plan municipal de igualdade. Esta autora explica que o tamaño dos municipios inflúe na posta en marcha destes plans e que os municipios que dispoñen deste instrumento se caracterizan por ser os máis activos á hora de desenvolver as políticas de xénero. Así, neste estudo constátase que os concellos que están realizando un plan municipal de igualdade son os que teñen maioritariamente un organismo de igualdade e os que teñen maior orzamento e máis persoal traballando nestas políticas. Ademais, moitos destes concellos participaron tamén nalgún proxecto europeo.

Estes plans de igualdade no ámbito municipal, que seguen os patróns dos elaborados a nivel estatal e autonómico, teoricamente son considerados como o instrumento máis eficaz para pór en práctica a transversalidade de xénero. A potencialidade da eficacia destes plans débese a dous factores principais: por un lado, os plans, na maioría dos casos, son aprobados polo pleno municipal, e isto en principio implica que todo o goberno municipal está de acordo e que se responsabiliza politicamente da implementación das medidas que contén o plan; e por outro lado, os plans constrúense como unha ferramenta transversal, de tal xeito que as medidas de fomento da igualdade de xénero que conteñen exixen ser levadas a cabo polas distintas áreas e departamentos municipais (e non soamente pola concellaría da muller). Deste xeito, impúlsase unha perspectiva de xénero horizontal no goberno municipal e promóvese a colaboración política (e técnica) entre todas as áreas. Así, no caso dos concellos da Comunidade de Madrid, Valiente (1999) constata que efectivamente a implantación dos plans de igualdade está directamente relacionada co obxectivo marcado por algunhas concellarías da muller para incorporar a transversalidade de xénero nos seus respectivos municipios. Esta autora explica que, no caso das concellarías analizadas, estas decidiron implementar un plan de igualdade despois de ter fracasado no intento de negociar e persuadir as outras áreas municipais para que levasen a cabo actuacións en materia de igualdade de xénero. En relación cos contidos destes plans de igualdade, esta autora explica que conteñen actuacións en campos moi diversos como, por exemplo, o emprego, a violencia de xénero, a participación das mulleres na comunidade, o uso dos tempos, a práctica do deporte, a sexualidade e a formación. Unha das principais problemáticas que detecta Valiente (1999) en relación con estes plans de igualdade é a ausencia dunha avaliación destes. Polo tanto, é difícil saber en que medida estes instrumentos están servindo para cumprir os obxectivos que propuñan para si as concellarías da muller. En todo caso, esta investigación amosa que, aínda que case non hai dificultades á hora de deseñar (mellor ou peor) e pór en marcha un plan de igualdade, os problemas chegan á hora de executar as accións previstas. A principal dificul-

tade neste senso é que hai grandes resistencias, e ás veces oposición directa, por parte de determinadas áreas da corporación municipal a cumprir cos compromisos acordados nos plans de igualdade. Polo tanto, os plans de igualdade teñen moitas potencialidades para levar a cabo a transversalidade de xénero, pero isto non significa necesariamente que se efectúen dun xeito natural na práctica, senón que dependen de determinados factores, e segundo a análise que expuxemos de Valiente, un destes factores, talvez o máis importante, é a vontade política e o compromiso de toda a corporación municipal coa implementación do plan de igualdade. Neste senso, é interesante sinalar que no estudo realizado por Roldán (2004), case un 43% dos municipios que están levando a cabo un plan de igualdade considera que estes son un marco de referencia para as políticas de igualdade de xénero, pero que hai grandes dificultades para os pór en práctica e executalos, sendo esta opinión aínda máis maioritaria entre os municipios máis pequenos. Por último, cómpre sinalar tamén que no estudo levado a cabo por Elizondo, Martínez e Novo (2001) nos concellos de Bizkaia, constatan que estes plans non están tan implantados como cabía esperar, posto que tan só un 27% dos concellos enquisados aprobaron un plan de igualdade. Estas autoras detectan tamén que o tamaño dos municipios é un factor que inflúe na posta en marcha dos plans de igualdade, posto que son os concellos grandes ou medianos os que xa están usando este instrumento.

4.3. Os recursos

Todas as investigacións revisadas sobre as políticas de xénero a nivel municipal sinalan que en xeral hai un déficit de recursos económicos e humanos, o cal constitúe un dos principais problemas á hora de consolidar e darlles continuidade a estas políticas de xénero.

Deste xeito, na investigación realizada por Celia Valiente (1999), conclúese que en xeral os organismos de igualdade municipais conforman a pauta encontrada por Parry (1998) ao revisar a literatura sobre institucións feministas en todos os países do mundo e en todos os niveis territoriais: un orzamento considerablemente reducido, dada a amplitude das súas funcións. Por outro lado, Lombardo, tras a súa análise dos concellos da provincia de Barcelona, tamén sinala que *“unha nota común, de feito, é o orzamento insuficiente que se destina ás políticas de igualdade e a valoración de que farían falla máis recursos para poder implementar as medidas políticas de forma satisfactoria”*. (2002, p. 91). Explica esta autora que, como consecuencia do orzamento limitado de que dispoñen as políticas de xénero, as responsables políticas e técnicas intentan, por un lado, convencer os demais departamentos de que usen os seus orzamentos para levar a cabo políticas de igualdade e, por outro lado, buscar fontes de financiamento externas que lles permitan captar recursos para o desenvolvemento destas políticas, como por exemplo os programas e proxectos europeos. Así mesmo, no estudo realizado por Elizondo, Martínez e Novo (2001), amósase que os orzamentos son moi desiguais entre uns concellos e outros, e que estas diferenzas están asociadas ao tamaño dos municipios e ao orzamento total de que dispoñen, aínda que apuntan que existen excepcións importantes. Así, municipios máis pequenos e cun orzamento global menor destinan nalgunhas ocasións maiores cantidades á igualdade de xénero que municipios máis grandes e con maiores orzamentos. Ademais, segundo explican estas autoras, moitos dos concellos enquisados (principalmente os medianos e pequenos) alegan que a falta de orzamento é o motivo polo cal as políticas de xénero non teñen unha clara continuidade nos seus respectivos municipios. Estes concellos, en moitas ocasións, non contan cunha partida específica para a igualdade de xénero e dependen de subvencións específicas doutros orga-

nismos. Segundo as autoras, a existencia destas subvencións é a que deu orixe á creación de estruturas, á contratación de persoal ou á realización de programas concretos que de non ser así non se levarían a cabo.

Por outro lado, en relación co persoal dedicado ás políticas de xénero, o estudo de Valiente (1999) constata que o cadro de persoal das concellarías da muller está totalmente feminizado. Segundo a autora, esta é unha característica común de todos os organismos de igualdade de todos os ámbitos territoriais en todo o mundo. Asemade, a maioría das responsables políticas destas concellarías son mulleres. Neste senso, Elizondo, Martínez e Novo (2001) apuntan tamén que o persoal que se encarga das políticas de xénero, ademais de feminizado, está moi precarizado. Así, a maioría deste persoal traballa a xornada parcial e ten un contrato temporal. En relación co tamaño do cadro de persoal, Valiente (1999) afirma que se observa unha gran variedade, influíndo tamén o tamaño do municipio. Deste xeito, nuns casos a concelleira de muller é a única persoa que se dedica a estas políticas, encargándose ademais doutros temas como servizos sociais, cultura, deportes, xuventude ou sanidade, e noutros casos a concelleira dedícase só aos temas de igualdade de xénero, e ademais conta con persoal técnico. Finalmente, en relación coa formación de xénero do persoal encargado destas políticas, os estudos amosan que a gran maioría ten formación específica na área de igualdade de oportunidades. Ademais, Elizondo, Martínez e Novo (2001) sinalan que en máis dunha cuarta parte dos municipios de Bizkaia analizados existe ou existiu a figura de axente de igualdade, incrementándose esta porcentaxe no caso dos concellos que teñen un organismo de igualdade. A figura da axente de igualdade, explican as autoras, é de incorporación moi recente en Bizkaia, concretamente a partir do ano 1999 e de forma maioritaria durante os anos 2000 e 2001. En cambio, no estudo de Roldán (2004), conclúese que a figura de axente de igualdade non se atopa demasiado estendida nos municipios españois, e que os perfís profesionais que máis abundan, entre os recursos humanos dedicados ás políticas de xénero, son o de traballadora social, avogada, psicóloga e administrativa.

5. ALGÚNS RETOS ACTUAIS DA ANÁLISE DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE XÉNERO

Tal como vimos ao longo deste artigo, as políticas municipais de xénero teñen xa máis de 25 anos de traxectoria, pero a pesar disto as investigacións empíricas en torno a elas son máis ben escasas, sobre todo se as comparamos coas que se levaron a cabo acerca destas políticas nos outros niveis de goberno. En todo caso, o coñecemento achegado por estas investigacións, realizadas durante a década dos 90 e principios do ano 2000, sentaron as bases para a análise das políticas municipais de igualdade de xénero. Ademais, estas achegas serviron para amosar o importante rol que están desempeñando os municipios á hora de promover a igualdade de xénero, o cal é moi significativo se temos en conta que se trata da administración máis próxima á cidadanía e que, polo tanto, ademais de ter maior facilidade á hora de canalizar as demandas e necesidades sociais en torno ás desigualdades de xénero, pode ter unha gran capacidade á hora de impulsar accións transformativas e de transmitir os valores asociados á igualdade de mulleres e homes. Por isto, a análise das políticas municipais de xénero resulta clave, non só para que repercuta positivamente nas estratexias que están levando a cabo actualmente as administracións municipais, o cal é imprescindible, senón tamén para que as outras administracións dos niveis superiores dispoñan dunha información que resulta estratéxica para o deseño das súas propias políticas de xénero. Así, non se pode

obviar que a coordinación e colaboración entre as administracións dos niveis superiores e os municipios constitúe aínda hoxe en día un dos desafíos máis importantes para poder continuar avanzando no desenvolvemento dunhas políticas de igualdade de xénero que sexan efectivas e repercutan en toda a poboación.

Partindo desta perspectiva, e tendo en conta as investigacións revisadas, algúns dos retos actuais para poder continuar afondando na análise destas políticas serían os seguintes:

1. Tal e como mencionabamos anteriormente, os últimos estudos en torno a estas políticas leváronse cabo ao inicio da década de 2000; polo tanto, un primeiro reto sería analizar de xeito exhaustivo cal é o estado actual de desenvolvemento das políticas municipais de xénero dentro do Estado español. É dicir, sería necesario analizar empiricamente cuestións tales como cantos municipios incorporaron xa plenamente este tema na axenda política e con que nivel de prioridade, cantos dispoñen dunha estrutura específica para o desenvolvemento destas políticas e as súas características, cantos teñen un plan municipal de igualdade, que recursos e persoal se destinan para a elaboración destas ou que tipo de actuacións en relación con esta materia están levando a cabo actualmente os municipios, analizando especialmente en que medida se lle está dando cumprimento ás novas obrigas que introduciu a Lei 3/2007, do 22 de marzo, para a igualdade efectiva de mulleres e homes, así como as que se puideron introducir a través de leis autonómicas de igualdade. Toda esta información, incluíndo outras cuestións nas cales agora non nos podemos deter, resulta necesaria para poder dispor dunha fotografía actualizada das políticas municipais de xénero.
2. En segundo lugar, resulta necesario afondar en cales son os factores que inflúen no desenvolvemento destas políticas. Así, e malia que algunha das investigacións realizadas ata o momento abordaron xa este tema, principalmente os factores que inciden na aparición dos organismos de igualdade, ata o momento non sabemos con certeza cales son os elementos determinantes para que a igualdade de xénero entre nas axendas municipais e ocupe un lugar prioritario posteriormente. Coñecer estes factores sería de grande utilidade á hora de impulsar o desenvolvemento destas políticas en municipios que aínda non as están levando a cabo ou nos que estas están moi pouco desenvoltas. Neste senso, tendo en conta as conclusións das investigacións revisadas, sería importante explorar o proceso a través do cal se xera unha vontade política favorable ao desenvolvemento das políticas de xénero e en que medida está relacionada, tal e como apuntaban as investigacións de Lombardo (2002) e Roldán (2004), co rol desempeñado por determinadas concelleiras ou técnicas, que desde dentro da corporación municipal pulan para que estas políticas se leven a cabo. Deste xeito, o liderado e a conciencia de xénero poderían ser dous factores clave á hora de analizar o desenvolvemento destas políticas nos municipios. Así mesmo, sería necesario explorar se hai diferenzas entre os municipios segundo a comunidade autónoma a que pertencen e se o nivel de apoio recibido polas administracións autonómicas xerou diferentes ritmos no desenvolvemento das políticas municipais de xénero.
3. En terceiro lugar, tendo en conta os estudos sobre feminismo institucional a nivel estatal e internacional, outro dos retos sería afondar en cal é a relación entre os organismos municipais de igualdade e o movemento de mulleres presente nos municipios. Así, teríase que examinar en que medida as asociacións de mulleres (e que tipo de asociacións de mulleres) están influíndo na elaboración das políticas municipais de xénero.

ro e en que medida os organismos municipais de igualdade están sendo efectivos á hora de incorporar na axenda política as demandas da poboación en relación con esta temática.

4. Finalmente, o reto talvez máis importante para avanzar na análise das políticas municipais de xénero sería a avaliación destas. ¿Están sendo os concellos efectivos á hora de promover a igualdade de xénero? ¿Que resultados están obtendo coa implementación destas políticas? ¿Están formulando adecuadamente os seus obxectivos? ¿Están cumprindo cos obxectivos propostos? ¿Cales son as principais problemáticas dos municipios á hora de desenvolver estas políticas? ¿Cales son os principais avances que se conseguiron? Entre outras, estas serían preguntas que se terían que poder contestar á hora de formular unha avaliación sobre as políticas municipais de xénero. Obter esta información resulta clave para poder afondar na análise destas políticas, e mellorar así a súa efectividade e impacto na poboación.

Notas

- 1 Os organismos de igualdade foron definidos por Mazur e McBride (2008) como organismos da administración de calquera dos niveis de goberno (nacional, subnacional ou local) aos cales lles foi asignada oficialmente a responsabilidade de promover o avance da igualdade de xénero e das mulleres.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. F. 2007. *El estudio de las políticas públicas*. México: Editor Miguel Ángel Porrúa.
- 2007. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Editor. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Astelarra, J. 2005. *Veinte años de políticas de igualdad*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Bustelo, M. 2001. *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómico en España: 1995-1999*. Tese de doutoramento. Universidad Complutense de Madrid. Departamento de Ciencia Política e da Administración.
- 2002. “Las políticas públicas de igualdad de género en España en los niveles central y autonómico”, en García Inda, A. e Lombardo, E., *Género y derechos humanos*, Zaragoza: Mira Editores.
- Bustelo, M. e Lombardo, E. (ed.). 2007 *Políticas de igualdad en España y en Europa*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Brugué, Q., Gomà, R. (coord.) 1998. *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Editorial Ariel.
- De la Fuente, M. 2005. *Repensar les polítiques de gènere des de l'àmbit local*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Elder, Ch.; Cobb, R. 1984. “Agenda-Building and the Politics of Aging”, *Policy Sciences Journal*, vol. 13, nº 1.
- Elizondo A; Martínez, E; Novo. A. 2001. *Políticas de igualdad de oportunidades de mujeres y hombres en los ayuntamientos de Bizkaia*. País Vasco. Universidade do País Vasco (UPV-EHU). Departamento de Ciencia Política e da Administración.
- Equipo de Análisis Política. 2002. *Políticas públicas locales, necesidades y planteamientos emergentes*. Barcelona. Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona.
- Gelambí Torrell, M. 2005 “Les Polítiques de gènere als ajuntaments catalans: un procés en construcció”. *Working Papers*, 243. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials
- 2003 “Avaluació de les polítiques públiques des de la perspectiva de la teoria de gènere: una alternativa a la societat patriarcal”. Tese de doutoramento. Girona: Universitat Rovira i Virgili. Departament de Dret Públic.
- Granados, E. 1999. *La Política Pública de igualdad entre los Géneros en la Comunidad Autónoma de Andalucía (1989-1998)*. Granada. Universidad de Granada.
- Gregory, J. 1999. *Gender Mainstreaming: closing the gap between theory and practice*”, en *Women and Political Action: debating ways forward for feminists*, Middlesex University.
- Instituto de la Mujer y Federación Española de Municipios y Provincias. 2001 *Situación actual de las políticas y planes de igualdad en el ámbito municipal*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer.
- Lombardo, E. 2002, “Políticas de igualdad de género en los ayuntamientos de Barcelona: origen, características y retos para el futuro”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Número 25: 79-93.
- Merino, M.; Cejudo, M. C. (comps.). 2010. *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoque de política pública*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Asuntos Sociales. 1992. *Mujer, Protección y Programas Sociales para colectivos de mujeres en riesgo de marginación (1990-1992) Perspectivas. Indicadores de protección social, servicios sociales y programas de igualdad durante el periodo 1982-1992*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- Paleo, N. 2006. *Centres d'Informació i recursos per a dones. Una proposta d'un model funcional i de gestió*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Rees, Teresa. 2005. “Reflections on the uneven development of gender mainstreaming in Europe”, *International Feminist Journal of Politics*, 7:4: 555- 574.
- Roldán. E. (ed.). 2004. *Género, Políticas Locales e Intervención Social. Análisis de los Servicios de Bienestar Social Municipal para la Población Femenina en España*. Madrid: Editorial Complutense.
- Rossilli, M. (coord.) 2001. *Políticas de género en la Unión Europea*. Madrid: Ed. Narcea.
- Sampedro, M.ª R. 1992. *Administración Local y Políticas de Igualdad de la Mujer*. Madrid: FEMP.
- Sensat, N., Varella, R. 1999. “Las políticas dirigidas a las mujeres: la acción pública para la igualdad entre los sexos” en Gomà, R., Subirats, J. (coords.). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Stetson, D.; Mazur, A. 1995. *Comparative State Feminism*. California: Sage Publications.
- Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C.; Varone, F. 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

- Valiente, C. 2006. *El feminismo de Estado en España: El Instituto de la Mujer (1983-2003)*. Valencia: Institut Universitari d'Estudis de la Dona.
- 2005 “La efectividad de los organismos de igualdad: El estado de la cuestión en el ámbito internacional”, en De la Fuente Vázquez, María (ed.), *Repensar les polítiques de gènere des de l'àmbit local*. Barcelona Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- 1999. “Feminismo de Estado en los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Madrid”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 13/14. 173-189.

JOSÉ ENRIQUE CANDELA TALAVERO _Secretario-interventor do Concello de La Matanza de Acentejo (Tenerife) _[109-128]

As contribucións especiais na Administración local



Data de recepción _[11.02.2011]

Data de aceptación _[31.03.2011]

& *Resumo/Abstract: As entidades locais gozan do recoñecemento constitucional da suficiencia financeira no artigo 142 CE, que se concreta no Real decreto legislativo 2/2004, do 5 de marzo, polo que se aproba o texto refundido da Lei reguladora das facendas locais ao enumerarse os recursos municipais no seu artigo 2.1, entre os que atopamos os recursos tributarios: taxas, contribucións especiais e impostos (artigo 2.1.b/). Neste traballo preséntanse aspectos e pronunciamentos xurisprudenciais de cada un dos seus elementos, desde o seu feito impositivo a unha forma particular do dereito de participación cidadá, como son as asociacións administrativas de contribuintes.***&**

& **Palabras clave:** Autonomía local, suficiencia financeira, recursos, contribucións especiais.

I. INTRODUCCIÓN

A autonomía dos municipios encóntrase recoñecida e garantida nos artigos 137 e 140 da Constitución (CE, en diante), definida na Carta Europea de Autonomía Local, cuxo artigo 3 dispón que *“o dereito e a capacidade efectiva das entidades locais de ordenar e xestionar unha parte importante dos asuntos públicos, no marco da lei, baixo a súa propia responsabilidade e en beneficio dos seus habitantes”* e que, segundo a STS do 18 xullo de 1997, constitúe unha garantía institucional segundo a doutrina que inicia o Tribunal Constitucional coa súa sentenza 32/1981, do 28 de xullo, e logo reiterada en múltiples ocasións (entre outras, a SSTC 38/1983, do 16 maio; a 27/1987, do 27 de febreiro; a 76/1988, do 26 abril; e a 213/1988, do 11 novembro). Iso supón, por unha parte, a atribución dunha esfera de intereses propios e competencias para a súa xestión e, por outra, o recoñecemento dunha capacidade de auto-xestión para cuxo cometido debe dispor de medios financeiros, que encontran apoio normativo internacional no artigo 9 da Carta Europea de Autonomía Local, que, respecto aos recursos financeiros, manifesta: *“as entidades locais teñen dereito, no marco da política económica nacional, a ter recursos propios suficientes, dos cales poden dispor libremente no exercicio das súas competencias. 2. Os recursos financeiros das entidades locais deben ser proporcionais ás competencias previstas pola Constitución ou pola lei. 3. Unha parte polo menos dos recursos financeiros das entidades locais debe provir de ingresos patrimoniais e de tributos locais respecto dos que teñan a potestade de fixar a cota ou o tipo dentro dos límites da lei. 4. Os sistemas financeiros sobre os cales descansan os recursos de que dispoñen as entidades locais deben ser dunha natureza suficientemente diversificada e evolutiva como para permitirles seguir, na medida do posible e na práctica, a evolución real dos custos do exercicio das súas competencias”* e constitucional o artigo 142 CE, segundo o cal *“as facendas locais deberán dispor dos medios suficientes para o desempeño das funcións que a lei lles atribúe ás corporacións respectivas e nutriranse fundamentalmente de tributos propios e de participación nos do Estado e das comunidades autónomas”*. Trátase, considera a STSX de Cataluña, do 13 setembro de 2002, do exercicio do poder tributario local, tal como foi entendido polo Tribunal Constitucional, en particular na súa sentenza do 17 febreiro de 1987, resultado da coordinación dos principios constitucionais de reserva de Lei tributaria e de autonomía local.

A facenda das entidades locais estará constituída, entre outros, polas contribucións especiais (artigo 2.1.b/ e 56 LRHL e artigo 2.2 b/ LXT), reguladas con carácter xeral nos artigos 28 a 37 LRHL(1)¹, e de maneira particular en canto tributo dos municipios no artigo 58 LRHL, das provincias no artigo 133 LRHL, e para outras entidades locais (mancomunidades, comarcas, áreas metropolitanas, entidades municipais asociativas) no título IV da LRHL.

II. FEITO IMPOÑIBLE

Son as contribucións especiais tributos potestativos cuxo feito impoñible consiste, considerando os artigos 2.2.b) LGT e 28 TRLHL, *“na obtención polo suxeito pasivo dun beneficio ou dun aumento de valor dos seus bens como consecuencia da realización de obras públicas ou do establecemento ou ampliación de servizos públicos, de carácter local, polas entidades respectivas”*, referencia que se complementa co artigo 29 TRLHL, ao dispor que *“terán a consideración de obras e servizos locais: a) Os que realicen as entidades locais dentro do ámbito das súas competencias para cumprir os fins que lles estean atribuídos, excepción feita dos que aquelas executen a título de donos dos seus bens patrimoniais. b) Os que realicen esas entidades por lles teren*

sido atribuídos ou delegados por outras entidades públicas e aqueles cuxa titularidade asumisen de acordo coa lei. c) Os que realicen outras entidades públicas, ou os concesionarios destes, con achegas económicas da entidade local”.

As contribucións especiais como recursos financeiros, distintos da taxa (STX de Baleares do 7 de xullo de 1998), caracterízanse pola existencia do beneficio para que se poida acordar a imposición xustificada deste tributo. É así un presuposto básico para o nacemento do feito imponible (STX do 15 de xaneiro de 2002) que, como consecuencia das obras executadas, se produza un beneficio especial para determinadas persoas (SSTS do 27 de xuño de 1988 e do 10 de novembro de 2006), de maneira que só se pode impor aos especialmente beneficiados cando ese beneficio sexa sensiblemente superior ao xeral, xa o sexa pola súa extensión ou a súa intensidade (STX do 16 de outubro de 1990), sendo un beneficio caracterizado a súa realidade, efectividade e actualidade (STX do 30 de decembro de 2008), é dicir, producido e avaliable no momento de se realizaren as obras ou de se instalaren os servizos e non depender de circunstancias aleatorias de futuro incerto. Tamén tivo ocasión de se manifestar neste sentido a STX de Andalucía de Sevilla, sentenza do 2 marzo de 2006, considerando suficiente motivación para a redución da porcentaxe aplicada e así determinar o grao de concorrencia entre o beneficio xeral e o beneficio.

Só se refire a lei a dous supostos especificamente para a posible imposición das contribucións especiais, no artigo 30 TRLHL, en concreto por servizos de extinción de incendios e o da construción de galerías subterráneas. Non obstante, podemos sinalar outros servizos que habilitarán a imposición vía contribucións especiais, tales como a apertura de rúas e pavimentación das calzadas e beirarrúas; a instalación, renovación ou substitución de redes de sumidoiros e desaugadoiros de augas residuais; a construción de estacións depuradoras de augas residuais; a plantación de arboredo en rúas e prazas; a construción de parques e xardíns de interese para un determinado barrio, ou a construción de galerías subterráneas para o aloxamento de redes e entubados de distribución de auga, gas e electricidade. E sen que por iso se poida exixir este tributo, por non atoparnos cun beneficio especial, en obras de construción dunha vía que forme parte do sistema xeral de comunicación do concello (SSTS do 23 de abril de 1998 e do 6 de maio de 2002), e debido ao carácter de tributo afectado a investimentos, as melloras non se incluírán no feito imponible (STX de Castela-A Mancha do 2 de abril de 1996 e STX de Madrid do 19 de xaneiro de 1998), supondo que a expresión “ampliación” de servizos, segundo Ballesteros Fernández², se refire a incrementos cuantitativos. Diferenza de beneficios especial e xeral que obriga no acordo de imposición a fundar e xustificar razoadamente a porcentaxe de repartimento, mediante a adecuada ponderación entre o beneficio especial e particular e o beneficio ou utilidade xeral, que sempre debe existir, polo menos nun 10%, porcentaxe que non significa que os concellos poidan, sen máis, aplicala, a modo de autorización, senón que cómpre ponderar a relación interese xeral/beneficio especial, e así sinalar a porcentaxe correspondente (STX de Castela e León de Valladolid, sentenza do 10 febreiro de 2010).

Ademais diso, se estamos ante un sistema de execución por cooperación, é o Concello o que executa as obras de urbanización con cargo aos propietarios, razón pola que o profesor Castelao Rodríguez³ afirma que, na xestión pública deste sistema de execución, este non leva consigo (artigo 186.2 do Regulamento de xestión urbanística, Real decreto 3288/1978, do 25 de agosto) a aplicación de contribucións especiais, senón de cotas de urbanización a

cargo dos propietarios afectados (STS do 6 de xuño de 1988, do 24 de abril de 1989 e do 25 de xuño de 1993).

Neste sentido, Cholbi Cachá⁴ diferencia as cotas de urbanización e as contribucións especiais, recoñecendo que, aínda que afíns, as primeiras son un mecanismo de financiamento de todas aquelas unidades de execución que derivan dunha actuación urbanizadora en execución do planeamento, mentres que as segundas se poderán xerar en supostos de acometer obras ou establecer servizos en núcleos urbanos ou zonas consolidadas pola edificación.

E distinto das contribucións especiais, como son os prezos públicos, o prezo público, malia ser un recurso público, non ten, en ningún caso, natureza de contraprestación tributaria, porque tal carácter soamente se lles atribúe ás taxas, ás contribucións especiais e aos impostos, como remarcou a Consulta Xeral, do 18 de setembro de 1990, da Dirección Xeral de Tributos.

III. SUXEITOS PASIVOS

Dispón o artigo 30 TRLHL que: *“1. Son suxeitos pasivos das contribucións especiais as persoas físicas e xurídicas e as entidades a que se refire o artigo 35.4 da Lei 58/2003, do 17 de decembro, xeral tributaria, especialmente beneficiadas pola realización das obras ou polo establecemento ou ampliación dos servizos locais que orixinen a obriga de contribuír. 2. Consideraranse persoas especialmente beneficiadas: a) Nas contribucións especiais por realización de obras ou establecemento ou ampliación de servizos que afecten a bens inmobles, os seus propietarios. b) Nas contribucións especiais por realización de obras ou establecemento ou ampliación de servizos a consecuencia de explotacións empresariais, as persoas ou entidades titulares destas. c) Nas contribucións especiais polo establecemento ou ampliación dos servizos de extinción de incendios, ademais dos propietarios dos bens afectados, as compañías de seguros que desenvolvan a súa actividade no ramo, no termo municipal correspondente. d) Nas contribucións especiais por construción de galerías subterráneas, as empresas subministradoras que deban utilizalas”.*

Malia as melloras na regulación que introduciu a LXT sobre o responsable tributario, o lexislador, considera o profesor Calvo Ortega⁵, non foi á reforma profunda que se viña reclamando para esta figura desde os ámbitos doutriniais e xurisprudenciais. Malia isto, continúa o profesor Calvo Ortega⁶, hai que considerar que a resposta dos ordenamentos fiscais nas últimas décadas foi a simplificación da xestión para os contribuíntes de escasa capacidade organizativa coa introdución da estimación obxectiva e do réxime simplificado. É certo que esta simplificación supón unha perda de matiz, pero tamén o é que a precisión máxima na aplicación dos tributos (e principalmente nos impostos sobre beneficios e tráfico empresarial integrado) supón un custo moi oneroso para estes contribuíntes; e tamén unha falta de equidade, entendida esta como unha consideración de cada suposto singular e as circunstancias que lle dan esa peculiaridade; a tarefa normativa e administrativa, termina o profesor, está aquí en pechar a fenda, todo o posible, entre simplificación e exactitude.

O uso polo artigo 30.1 TRLHL da expresión *“especialmente beneficiadas”* pola realización das obras ou polo establecemento ou ampliación dos servizos locais que orixinen a obriga de contribuír permitiulle á STSX de Cataluña do 30 de xuño de 1999 considerar suxeito pasivo das contribucións especiais concesionarios de zonas marítimo-terrestres (en concreto tratábase dun club náutico), pois resultaban especialmente beneficiados cando a realización das obras favorecían a actividade a que se dedicaban, non soamente pola propia dun club náutico, senón tamén pola de explotacións anexas, como poden ser aparcadoiros, restaurantes,

comercios, etcétera. Neste mesmo sentido dos suxeitos tributarios⁷, a xurisprudencia considerou, na STS do 6 de marzo de 1989, suxeito pasivo un organismo autónomo adscrito ao Ministerio de Obras Públicas e Urbanismo (Junta del Puerto de Sevilla y Ría de Guadalquivir).

Por outra banda, para a determinación do suxeito pasivo, conforme o artigo 223.3 do Real decreto legislativo 781/1986 (hoxe derogado), a data a que se debe atender para determinar a persoa obrigada ao pagamento é a da execución das obras e non a da aprobación do proxecto correspondente, nin sequera a da aprobación do expediente de aplicación de contribucións especiais, segundo a STS do 19 abril 1996, que, ademais especifica que o concepto de beneficio especial producido nos terreos pola execución de obras municipais non ten por que concretarse nos elementos comúns para excluír o producido nos pisos ou locais independentes do predio obxecto do tributo, senón que xustamente o fenómeno é o contrario, é dicir, continúa a sentenza, aínda que os módulos de repartimento elixidos o fosen con referencia a elementos comúns dos predios, como neste caso en que se escolleu o dos metros lineais de fachada dos inmobles, o beneficio especial é perfectamente identificable, en función das cotas de participación de cada piso ou local na comunidade, polo que a Administración municipal se debe ater a elas para distribuír entre todos os propietarios a cota que, en abstracto, lle correspondería ao predio en cuestión.

O suxeito pasivo en casos de copropiedade será a comunidade de propietarios. Agora ben, se nos encontramos cun inmovible en réxime de propiedade horizontal, serano os propietarios, pois neste suposto a indivisión afecta soamente aos elementos comúns e non aos donos das vivendas ou locais. E, se é unha situación dun edificio en réxime de propiedade horizontal, para os efectos de coñecer o suxeito pasivo, haberá que considerar a copropiedade dos titulares de pisos ou locais independentes nos elementos, pertenzas e servizos comúns ao inmovible, e a determinación en favor de cada un daqueles propietarios, dunha cota de participación en relación co total valor do inmovible, o cal nada ten que ver, considera a STS do 19 de abril de 1996, coa regulación que da copropiedade ordinaria conteñen os artigos 392 e seguintes do Código civil, porque se trata dunha copropiedade vinculada, subxectiva e funcionalmente, á propiedade individual sobre os pisos e locais independentes, con carácter preponderante sobre o accesorio que ten a copropiedade dos elementos comúns, polo que, en interpretación da STS do 19 de abril de 1996, o beneficio especial é perfectamente identificable, en función das cotas de participación de cada piso ou local na comunidade, polo que a Administración municipal debe aterse a elas para distribuír entre todos os propietarios a cota que, en abstracto, lle correspondería ao predio en cuestión, a cal se deberá xirar e notificar de maneira individual aos distintos propietarios do edificio que no momento do acordo de aplicación resulten beneficiados en proporción ás súas respectivas cotas (STX de Canarias, Tenerife, do 20 de abril de 1996). Non se pode, pois, recoñecer virtualidade a unha única liquidación comprensiva da cota correspondente a todo o inmovible que se practique a nome da comunidade de propietarios, senón que se deben xirar tantas liquidacións como propietarios, distribuíndo entre eles a referida cota en función das porcentaxes de participación de cada un deles na comunidade (STX de Valencia do 8 de marzo de 2000).

Cómpre destacar que na STS do 17 outubro de 1994 se incluíu Renfe entre os suxeitos pasivos das contribucións especiais impostas, pois a produción polas obras públicas municipais da realización do feito imponible das contribucións especiais non se necesita concretar sempre en magnitudes económicas nin precisa de evidenciarse nunha realidade inmediata, bastando con que se orixine potencialmente, como sucede cando, como consecuencia das

obras determinadas, os predios experimenten un incremento de valor aínda que este non se poida facer efectivo de momento porque existan circunstancias que impidan a súa aliñabilidade, como ocorre precisamente no suposto presente, no que, independentemente da actual afectación dos terreos lindeiros coa vía urbanizada á explotación do servizo do ferrocarril, estes experimentan un aumento de valor, polo que o seu titular debe contribuír proporcionalmente ao financiamento das obras de urbanización (en parecidos termos se expresa a STS do 30 de setembro de 1991, ao estudar o caso da execución de obras municipais, resultando suxeito pasivo o propietario do inmovible especialmente beneficiado pola dita execución)⁸.

IV. A BASE IMPOÑIBLE

Contense a súa regulación no artigo 31 TRLHL, ao establecer que: *“1. A base imponible das contribucións especiais está constituída, como máximo, polo 90 por cento do custo que a entidade local soporte pola realización das obras ou polo establecemento ou ampliación dos servizos. 2. O referido custo estará integrado polos seguintes conceptos: a) O custo real dos traballos periciais, de redacción de proxectos e de dirección de obras, plans e programas técnicos. b) O importe das obras a realizar ou dos traballos de establecemento ou ampliación dos servizos. c) O valor dos terreos que terían que ocupar permanentemente as obras ou servizos, salvo que se trate de bens de uso público, de terreos cedidos gratuíta e obrigatoriamente á entidade local, ou o de inmovibles cedidos nos termos establecidos no artigo 145 da Lei 33/2003, do 3 de novembro, do patrimonio das administracións públicas. d) As indemnizacións procedentes polo derrubamento de construcións, destrución de plantacións, obras ou instalacións, así como as que procedan aos arrendatarios dos bens que deban ser derruídos ou ocupados. e) O interese do capital investido nas obras ou servizos cando as entidades locais tivesen que apelar ao crédito para financiar a porción non cuberta por contribucións especiais ou a cuberta por estas en caso de fraccionamento xeral daquelas. 3. O custo total orzado das obras ou servizos terá carácter de mera previsión. Se o custo real fose maior ou menor que o previsto, tomarase aquel para efectos do cálculo das cotas correspondentes. 4. Cando se trate de obras ou servizos a que se refire o artigo 29.1.c), ou das realizadas por concesionarios con achegas da entidade local a que se refire o número 2 do mesmo artigo, a base imponible das contribucións especiais determinarase en función do importe destas achegas, sen prexuízo das que poidan impor outras administracións públicas por razón da mesma obra ou servizo. En todo caso, respectarase o límite do 90 por cento a que se refire o número 1 deste artigo. 5. Para os efectos de determinar a base imponible, entenderase por custo soportado pola entidade a contía resultante de restarlle á cifra do custo total o importe das subvencións ou auxilios que a entidade local obteña do Estado ou de calquera outra persoa, ou entidade pública ou privada. 6. Se a subvención ou o auxilio citados fosen outorgados por un suxeito pasivo da contribución especial, o seu importe destinarase primeiramente a compensar a cota da respectiva persoa ou entidade. Se o valor da subvención ou auxilio excedese a dita cota, o exceso reducirá, a pro rata, as cotas dos demais suxeitos pasivos”*.

A base imponible, considera o profesor Corral Guerrero⁹, é o elemento cuantitativo do feito imponible, pois non basta con determinar o elemento obxectivo, senón que cómpre a súa medición ou valoración, sendo isto o que dá orixe á base. Analizando o artigo 31.2 c/ TRLHL, considera o Tribunal Supremo (SSTS do 27 de decembro de 1996 e 20 de marzo de 1997) que se inclúen as cantidades aboadas pola expropiación dos terreos, pero non os posibles intereses que o concello deba aboar como consecuencia do atraso no pagamento do prezo xusto.

O cálculo da base imponible pode provocar a invalidación das actuacións ou trámites do expediente ao xerar indefensión, se os «custos» ou «orçamento» das obras non estiveron debida e oportunamente indicados, explicados, xustificados nin motivados (STS do 16 de abril de 1998), así como se se adopta a decisión discriminatoria, contrariamente ao artigo 14 CE, ao ter provocado, coa redución das porcentaxes das cotas duns unha parte dos beneficiados polas obras ou servizos, pois, termina o fundamento de dereito quinto da STS do 16 de abril de 1998, a cantidade total a sufragar con contribucións especiais non varía, xa que todo aquilo que beneficie uns determinados afectados ten forzosamente que incrementar a cantidade que no seu día teñen que pagar os outros (sobre o respecto ao principio de legalidade, a STS do 21 xuño de 1988).

E sen que se incorra en invalidez se no expediente remitido ao suxeito pasivo non constan elementos como: medicións dos distintos predios beneficiados polas obras, desagregación por partidas de cada capítulo e prezos unitarios aplicados, pois segundo a STS do 13 setembro de 1993, a simple falta de remisión de documentos non autoriza a supor a súa inexistencia cando do propio expediente resulta que se cumpriron as exixencias mínimas de actuación administrativa. Por iso non lle é lícito, di a STS do 20 febreiro de 1988, ao concello que acordou iniciar o expediente que a porcentaxe aplicable a unhas obras determinadas sexa do 50% e, sen razoamento ningún que intente xustificalo, elevar despois tal porcentaxe ao 80%, e sen que a inedificabilidade das parcelas gravadas por consecuencia do seu destino a zona verde segundo o planeamento en vigor exonere do pagamento das contribucións especiais (STS do 21 de xuño de 1988).

Cómpre que o principio de proporcionalidade sexa considerado, respecto á base imponible, á hora da confección e establecemento deste tributo¹⁰, por canto, segundo a STSX da Comunidade Valenciana do 1 decembro de 1993, deberá procederse á ponderación entre os intereses xerais perseguidos pola obra ou servizo e o beneficio particular a producir, chegando por esta vía a reducirse –e mesmo a suprimir– a participación dos pretendidos beneficiados. Por iso a STS do 19 de novembro de 1989 sente “o principio xeral da necesaria proporcionalidade que debe existir entre o importe da cota e o grao de beneficio especial que o suxeito pasivo experimenta, derivado da propia finalidade do tributo, que non é outra que compensar parcialmente, segundo o grao de preponderancia do interese público e o privado, o custo financeiro das obras públicas ou establecemento dos servizos públicos que, efectivamente, lle producen un beneficio especial ao suxeito pasivo”.

V. A COTA TRIBUTARIA

Para a súa comprensión, o artigo 32 TRLHL establece que: “1. A base imponible das contribucións especiais se repartirá entre os suxeitos pasivos, tendo en conta a clase e natureza das obras e servizos, con suxeición ás seguintes regras:

- a. Con carácter xeral aplicaranse conxunta ou separadamente, como módulos de repartimento, os metros lineais de fachada dos inmobles, a súa superficie, o seu volume edificable e o valor catastral para efectos do imposto sobre bens inmobles.
- b. Se se trata do establecemento e mellora do servizo de extinción de incendios, poderán ser distribuídas entre as entidades ou sociedades que cubran o risco por bens situados no municipio da imposición, proporcionalmente ao importe das primas recadadas no ano inmediatamente anterior. Se a cota exixible a cada suxeito pasivo fose superior ao cinco

por cento do importe das primas recadadas por este, o exceso trasladarase aos exercicios sucesivos ata a súa total amortización.

- c. *No caso das obras a que se refire o número 2.d) do artigo 30 desta lei, o importe total da contribución especial será distribuído entre as compañías ou empresas que deban utilizalas en razón ao espazo reservado a cada unha ou en proporción á total sección daquelas, mesmo cando non as usen inmediatamente.*
2. *No suposto de que as leis ou tratados internacionais concedan beneficios fiscais, as cotas que lles poidan corresponder aos beneficiarios non serán distribuídas entre os demais contribuíntes.*
3. *Unha vez determinada a cota que cómpre satisfacer, a corporación poderá conceder, por solicitude do suxeito pasivo, o fraccionamento ou aprazamento daquela por un prazo máximo de cinco anos”.*

En canto á elección do método, na STS do 17 de maio de 1997 apuntouse a necesidade da motivación na dita elección, para responder así á xustiza no repartimento, non resultando admitido pola xurisprudencia a elección doutros módulos de repartimento que os establecidos na Lei (SSTS do 6 de febreiro de 1998, do 10 de xuño de 2002 e a STSX de Xustiza de Castela e León do 13 de xullo de 1998). Igualmente, a STSX de Cataluña, do 22 xaneiro de 2009, advirte que os catro módulos que se citan se poden aplicar separadamente (illadamente, dicía a lexislación anterior á LHL) ou de forma conxunta dous ou máis deles. Non hai dúbida de que, formalmente, cabe a utilización dun só dos catro módulos ou calquera combinación dalgúns ou de todos eles.

A circunstancia de que xa se tivesen previamente determinados servizos ou de que se trate de sistemas xerais debe ter importancia á hora de fixar a porcentaxe de repercusión do custo. Pero materialmente, mesmo existindo unha gran marxe de manobra para os entes locais, non só está excluída a arbitrariedade, senón que reiterada xurisprudencia (SSTS do 7 de decembro de 1994, do 25 de xaneiro de 1996 e do 10 de xullo de 1997) foi máis alá, aludindo ao principio de xustiza no repartimento, de forma que non só se exclúen os resultados arbitrarios, senón tamén os que supoñan unha inequitativa distribución da carga tributaria, isto é, a non contribución en proporción ao beneficio en relación cos demais predios. En suma, a liberdade de elección das corporacións locais ten un límite obxectivo marcado pola equidade, sen que a discrecionalidade de que gozan as corporacións locais para a elección dos módulos de repartimento se poida converter en arbitrariedade (STSX de Castela e León de Burgos, do 3 de xullo de 1996). Considérase axustado a dereito (STSX de Cataluña do 14 marzo de 2008) que, tras recoñecer a existencia de beneficio especial suficientemente significativo para os afectados, posto que se substitúe e mellora a rede de sumidoiros, se opte polo criterio de repartimento elixido de valor catastral dos inmobles e metros lineais de fachada destes. Pola súa parte, a STS do 10 xullo de 1997 aceptou a elección do módulo dos metros lineais de fachada se todas as parcelas contan con similar edificabilidade, pero sen que sexa posible (STSX da Comunidade Valenciana, do 15 xaneiro de 1998) elixir como módulo de repartimento a superficie de terreos lindeiros sen considerar a distinta calidade e extensión.

De maneira implícita, podemos considerar que no artigo 32.2 TRLHL se admiten as exencións, aínda que o certo é que a TRLHL non recolle expresamente ningún suposto de exención en relación coas contribucións especiais, nin sequera a favor do concello impositor, que debe participar no repartimento das cotas individuais (STS do 11 de xuño de 1986). Pero convén advertir que o feito de encontrarse o suxeito pasivo en paro laboral non é causa de

exención, pois, segundo a STSX de Castela-A Mancha do 18 de febreiro 1999, tras unha solicitude de aprazamento no pagamento da contribución especial reclamándose que, ao non poder satisfacer o tributo, non se poida beneficiar das melloras introducidas na súa propiedade por causa das obras de pavimentación executadas, non se admitiu, pois non pode quedar englobada en ningunha das causas legalmente taxadas para proceder á suspensión do procedemento de constrinximento, nin constitúe unha causa legal de exención no pagamento dos tributos. Respecto ao fraccionamento ou aprazamento, segundo a profesora Sánchez López¹¹ constitúe un medio ordinario de xestión recadatoria dirixido a facilitar o cumprimento do deber de contribuír daqueles suxeitos.

VI. DEVENGO

Para a súa regulación establece o artigo 33 TRLHL que: *“1. As contribucións especiais se devengan no momento en que as obras se executasen ou o servizo comezase a prestarse. Se as obras fosen fraccionables, o devengo producirase para cada un dos suxeitos pasivos desde que se executasen as correspondentes a cada tramo ou fracción da obra. 2. Sen prexuízo do disposto no número anterior, unha vez aprobado o acordo concreto de imposición e ordenación, a entidade local poderá exixir por anticipado o pagamento das contribucións especiais en función do importe do custo previsto para o ano seguinte. Non se poderá exixir o anticipo dunha nova anualidade sen que fosen executadas as obras para as cales se exixiu o correspondente anticipo. 3. O momento do devengo das contribucións especiais terase en conta para os efectos de determinar a persoa obrigada ao pagamento de conformidade co disposto no artigo 30, mesmo cando no acordo concreto de ordenación figure como suxeito pasivo quen o sexa con referencia á data da súa aprobación e de que este tivese anticipado o pagamento de cotas, de conformidade co disposto no número 2 deste artigo. Cando a persoa que figure como suxeito pasivo no acordo concreto de ordenación, e fose notificada diso, transmita os dereitos sobre os bens ou explotacións que motivan a imposición no período comprendido entre a aprobación do dito acordo e o do nacemento do devengo, estará obrigada a dar conta á Administración da transmisión efectuada, dentro do prazo dun mes desde a data desta, e, se non o fixese, a dita Administración poderá dirixir a acción para o cobramento, contra quen figuraba como suxeito pasivo no dito expediente. 4. Unha vez finalizada a realización total ou parcial das obras, ou iniciada a prestación do servizo, procederase a sinalar os suxeitos pasivos, a base e as cotas individualizadas definitivas, xirando as liquidacións que procedan e compensando como entrega á conta os pagamentos anticipados que se tivesen efectuado. Tal sinalamento definitivo será realizado polos órganos competentes da entidade impositora, axustándose ás normas do acordo concreto de ordenación do tributo para a obra ou servizo de que se trate. 5. Se os pagamentos anticipados tivesen sido efectuados por persoas que non teñen a condición de suxeitos pasivos na data do devengo do tributo ou ben excedesen a cota individual definitiva que lles corresponda, o concello practicará de oficio a pertinente devolución”.*

A materia do devengo na súa vertente da Lei xeral tributaria¹² para considerar que o que realmente se quere dicir co artigo 21.2 é que a LXT de cada tributo pode situar o devengo (ou momento de nacemento da obriga tributaria) nun momento distinto ao da realización material do feito imponible, xa sexa nun momento anterior (como nas taxas que se devengan no momento da solicitude) ou nun momento posterior ao feito imponible (como é o caso da saída de fábrica respecto ao feito imponible dos impostos especiais de fabricación). En concreto, continua o profesor, o artigo 21.1 da nova lei non di que o devengo sexa o

momento en que se realiza materialmente o feito impositivo, senón o momento “en que se entende (xuridicamente) realizado”.

O devengo que se regula no artigo 33 TRLHL en canto ao posible pagamento do custo por anticipado non é contrario ao principio de capacidade económica nin á interdición da arbitrariedade dos poderes públicos. Neste sentido, cómpre sinalar que o Tribunal Constitucional, na súa STC 233/1999, do 13 de decembro (fundamento xurídico 14), considerou que “a capacidade económica, para efectos de contribuír aos gastos públicos, significa tanto como a incorporación dunha exixencia lóxica que obriga a buscar a riqueza alí onde a riqueza se encontra” (tamén a SSTC 27/1981, fundamento xurídico 4º; 150/1990, fundamento xurídico 9º e 221/1992, fundamento xurídico 4º); e que “basta que esa capacidade económica exista, como riqueza ou renda real ou potencial na xeneralidade dos supostos considerados polo lexislador ao crear o imposto, para que aquel principio constitucional quede a salvo” (SSTC 37/1987, fundamento xurídico 13º; 221/1992, fundamento xurídico 4º; 186/1993, fundamento xurídico 4º e 14/1998 fundamento xurídico 11º). En efecto, os ingresos anticipados das contribucións especiais constitúen unha figura xurídica tradicional nas normas locais do noso país (artigos 32 do Real decreto 3250/1976 e 223 do Real decreto lexislativo 781/1986), asimilable a outras obrigas previstas no noso sistema tributario, como é o caso da retención á conta ou os pagamentos fraccionados no IRPF, que ten como finalidade garantir a satisfacción dun crédito futuro: o que terá lugar en favor do ente local cando, executadas as obras (ou un tramo destas se estas son fraccionables) ou iniciada a prestación do servizo público local, se devengan as contribucións especiais (artigo 33.1 TRLHL)”.

O pagamento por anticipado é consubstancial a este tributo, e por iso practicable, segundo a STSX de Aragón do 28 de setembro de 1992 de calquera dos seus supostos, e sabendo que (STS do 16 de maio de 1989) a cesión dun terreo se considera como pagamento anticipado de contribucións especiais.

Este devengo, no caso das contribucións especiais, queda ben delimitado, a diferenza do que ocorre¹³ coas cotas de urbanización, coa importancia que isto ten para a determinación inicial do suxeito pasivo. Así, resultando os supostos de feito para a exixencia de cotas de urbanización por encontrarmos ante un solo urbano consolidado, será esta a figura que cómpre aplicar, antes que contribucións especiais (STXS da Comunidade Valenciana do 10 de xuño de 2009) ou resultando adecuado a dereito (STXS de Andalucía de Málaga, do 30 de xuño de 2004), liquidacións xiradas polo concepto de cotas anticipadas de urbanización dun Plan Especial de Reforma Interior.

Neste campo podemos dicir, seguindo o profesor Vega Herrero¹⁴, que existe unha conexión entre as contribucións especiais cos impostos de plusvalías, pois en ambos os casos o aumento de valor dos bens do suxeito pasivo é obxecto de gravame, resultando procedente mencionar dous pronunciamentos xurisprudenciais para aclarar este extremo. Por un lado, a STS do 21 de xuño de 1994 determinou que, fronte ao imposto, co que se financian actividades públicas nas que non se poden detectar específicos intereses particulares, as contribucións especiais van dirixidas a financiar aquelas obras e servizos públicos nos que, xunto a intereses xerais indeterminados, se puideron descubrir intereses particulares reflectidos nun beneficio especial de persoas determinadas ou no aumento do valor de determinados predios, e precisamente porque nas obras cuxa execución constitúe o elemento material do feito impositivo das contribucións especiais se produce un beneficio xeral de imposible individualización e outro particular perfectamente determinable, a lei imponse ao concello a necesida-

de de ponderar a porcentaxe do custo da obra que se pode financiar por contribucións especiais, establecendo un máximo do 90% sobre aquel que debe ir decrecendo na medida en que os intereses particulares implicados na obra cedan paso en favor dos intereses xerais.

E por outro, xurdida a controversia para diferenciar as contribucións especiais e as cotas de urbanización, encontramos que o Tribunal Supremo nas súas SSTS do 7 e 10 de abril de 1997 tivo a ben esclarecer ambas as figuras nestes termos: “cando os concellos realizan actuacións urbanísticas en execución do planeamento aprobado, desenvolvendo obras de instalacións e servizos en polígonos e áreas de nova urbanización, deben facelo con pleno sometemento á lexislación do solo, entre cuxos principios está o da distribución equitativa de cargas e beneficios para todos os propietarios, e nestes casos o financiamento daquelas obras e servizos, cuxo custo debe recaer sobre estes propietarios do sector de que se trate, deben cubrirse mediante o sistema de cotas de urbanización” e que “por contra as contribucións especiais serven para financiar unha parte daquelas obras públicas municipais, propias da actividade ordinaria dos concellos, que se realizan no interior das poboacións, os núcleos urbanos e as áreas consolidadas de edificación, cando benefician especialmente determinadas persoas, de maneira que só excepcionalmente se pode acudir á súa aplicación en zonas de nova urbanización cando se realizan outras obras despois de concluída esta”.

Este criterio diferenciador levou a Audiencia Provincial de Barcelona, en sentenza do 30 de marzo de 2005, a aplicar o seguinte criterio: “calquera que sexa a definición das cantidades reclamadas, ben como contribucións especiais, sometidas á Lei de facendas locais, ben como cotas de urbanización, e calquera que sexa a natureza destas, xa se entendan como carga, como a denomina a Lei do solo/92 nos seus artigos 20, 67 e 73, aínda que configurada como deber dos propietarios e sen prexuízo de que outras veces se refira a obriga, e como o Tribunal Supremo, sen vacilacións (sentenzas do 30 de setembro de 1981, do 22 de outubro de 1982, do 21 de novembro de 1983 e do 8 de outubro de 1991) entre outras moitas, as consolida, sexan consideradas tributos (que tamén hai quen a defende partindo de que se tratan de ingresos públicos producidos *ex lege*) ou como exaccións parafiscais (así o entende determinada doutrina, xa que están afectos a un fin concreto e teñen un réxime xurídico peculiar), para os efectos deste procedemento, débese partir de que constitúen unha obriga *ob rem* en canto que dela son predicables as seguintes peculiaridades: a) A súa accesoriada respecto ás vicisitudes da titularidade real, tanto de cara á súa existencia como á súa extinción; b) Ser ambulatorias e indeterminadas por canto que o suxeito pasivo destas o é tan só o que nun momento dado apareza como titular do dereito real; c) A renuncia ou o abandono liberatorio da cosa feita polo obrigado, extingue a obriga; d) A transmisión do dereito real determina a da obriga, dada a accesoriada destas respecto daquel, e e) a non vixencia do dogma da autonomía da vontade en orde á súa creación por canto esta se produce tanto só *ex lege* e non por vontade das partes”. Resultando que o fundamento de dereito terceiro desta sentenza da Audiencia de Provincial de Barcelona, aclarou que: “é doutrina xurisprudencial que non se poden identificar os conceptos de «contribución especial» e «cota de urbanización», xa que a natureza e fins de cada un son diferentes, pois mentres que estas teñen por obxecto ordenar os terreos para instalacións e servizos en polígonos e áreas de nova urbanización, con sometemento á Lei do solo e execución e custo a cargo das promotoras ou construtoras dos edificios ou polígonos, que é cuberto mediante o sistema de cotas de urbanización, polo contrario, as contribucións especiais non só se regulan pola Lei de facendas locais, senón que teñen por finalidade financiar aquelas obras públicas municipais,

propias da actividade ordinaria dos concellos, que se realizan no interior das poboacións, os núcleos urbanos e áreas consolidadas de edificación, é dicir, xa urbanizadas, e soamente excepcionalmente se poden aplicar en zonas de nova urbanización cando se realizan outras obras despois de concluída esta”. Máis recentemente cabe citar a STS do 31 decembro 2002, que sinala que “non é posible confundir as cotas de urbanización, que son ingresos urbanísticos suxeitos ao módulo de repartimento e obedientes ao fundamental principio de distribución equitativa dos beneficios e cargas derivados do planeamento, coas procedentes por razón do beneficio especial combinado co xeral que constitúen a razón de ser de calquera exacción polo concepto de contribucións especiais”.

VII. ACORDOS DE IMPOSICIÓN E ORDENACIÓN

Regúlase no artigo 34 TRLHL, ao dispor que: “1. A exacción das contribucións especiais precisará a adopción previa do acordo de imposición en cada caso concreto. 2. O acordo relativo á realización dunha obra ou ao establecemento ou ampliación dun servizo que se deba custear mediante contribucións especiais non se poderá executar ata que se aprobase a ordenación concreta destas. 3. O acordo de ordenación será de inescusable adopción e conterá a determinación do custo previsto das obras e servizos, da cantidade a repartir entre os beneficiarios e dos criterios de repartimento. De ser o caso, o acordo de ordenación concreto poderase remitir á ordenanza xeral de contribucións especiais, se a houbese. 4. Unha vez adoptado o acordo concreto de ordenación de contribucións especiais, e determinadas as cotas que cómpre satisfacer, estas serán notificadas individualmente a cada suxeito pasivo se este ou o seu domicilio fosen coñecidos, e, no seu defecto, por edictos. Os interesados poderán formular recurso de reposición ante o concello, que poderá versar sobre a procedencia das contribucións especiais, a porcentaxe do custo que deban satisfacer as persoas especialmente beneficiadas ou as cotas asignadas”. O alcance deste precepto é interpretado adecuadamente nas sentenzas do Tribunal Supremo do 23 de xullo de 1996 e do TSX de Castela e León do 28 de novembro de 1997, para cuxo cumprimento e control de legalidade hai que saber que na segunda STS do 21 xaneiro de 1992 o acordo de aplicación de contribucións especiais debe ser adoptado antes da execución dunha obra e servizo, e iso non só en garantía da propia Administración, que asegura deste modo o financiamento da parte do custo que corresponda, senón tamén dos administrados, porque as posibilidades de reacción que o ordenamento lles concede fronte aos actos de imposición e ordenación do tributo quedarían gravemente menoscabados se deben enfrontarse ante feitos consumados. No suposto de ser empregada polo concello a notificación mediante edictos, a xurisprudencia, en STS do 12 de decembro de 1997 e do 18 de marzo de 1995, optou pola súa validez cando razoablemente se esgotasen os medios normais para facerlle chegar ao interesado a resolución, por ser unha ficción legal, pois os contribuíntes non adoitan ter coñecemento dos actos tributarios notificados por este procedemento, aínda que sen esquecer que as SSTS do 28 de outubro de 2004 e do 10 de novembro de 2004 determinaron que non era posible acudir á notificación edictal se previamente non se practicou a notificación polos medios establecidos na Lei 30/92 (artigos 58 e 59).

É de sinalar que os actos de ordenación, por imperativo do principio dispositivo, remarca a STS do 29 de novembro de 2002, non participan da natureza das disposicións xerais, senón que son actos administrativos con destinatario plural, xa que establecen as condicións en que se deben fixar e exixir os correspondentes tributos entre os obrigados ao seu pagamento, sen que se poidan asimilar ás ordenanzas.

Non será necesaria a notificación individual do acordo de imposición, senón que é suficiente a súa publicación nos diarios oficiais (STSX de Asturias do 14 de xuño de 1996); en cambio, en canto ao requisito da notificación individual das cotas da contribucións especiais (SSTS do 16 de xaneiro de 1996, 7 de marzo de 2007 e ditame 70/2002 da Comisión Xurídica Asesora do Goberno de Aragón), non se pode confundir nin equiparar coa exposición ao público cando as obras exceden determinadas contías, que vai dirixida á información xeral dos «posibles» afectados, para os exclusivos efectos de que poidan solicitar a constitución da Asociación Administrativa de Contribuíntes, senón que o seu fin é que «os interesados» poidan formular recursos de reposición ante o concello, que versarán non só sobre «as cotas asignadas», senón tamén sobre «a porcentaxe que deben satisfacer as persoas, especialmente beneficiadas» polas obras e ata sobre a procedencia das contribucións especiais.

Esta notificación débese realizar con anterioridade á execución das obras, en canto garantía tributaria, para efectos de recursos e fiscalización da actuación municipal (SSTS do 10 abril de 1989 e do 8 abril de 1999). En consecuencia, esa notificación individual debe ser considerada necesaria e imprescindible, pois como garantía tributaria non se lle pode dar o tratamento dunha mera formalidade burocrática, na que é indiferente o momento de levala a cabo. Por iso a tese da ausencia de norma que obrigue á notificación individual na fase inicial da tramitación das contribucións choca frontalmente co texto do artigo 34.2 TRLHL (SSTS do 11 de marzo de 2002 e 30 de xaneiro de 2004 e TSX de Baleares do 26 de marzo de 2002)¹⁵.

A importancia de seguir as previsións procedementais deriva da nulidade das liquidacións practicadas por vicio de nulidade das actuacións e acordos posteriores, pois, non constando acordo de imposición das contribucións especiais, xerárase indefensión pola falta de documentación a examinarse polo afectado, por non se cumpriren as regras para a determinación da base imponible ou pola falta de exposición ao público dos acordos en materia de imposición e ordenación de tributos e con esta información, de ser o caso, poderen os interesados presentar as oportunas reclamacións (STS do 31 outubro de 1987) e, se é o caso, impugnar o acordo de imposición que, como sinala a sentenza do Tribunal Supremo do 29 de novembro de 2002, é un acto de contido plural e soamente pode ser impugnado directamente; ou igual efecto, por impedirilles aos contribuíntes coñecer a cota ou cifra a repartir, os módulos, índices básicos e de corrección, que deben ser utilizados para levar a cabo a distribución, os contribuíntes suxeitos ao repartimento e as cotas individuais resultantes, porque a defensa dos contribuíntes se xustifica non só pola improcedencia da cifra a repartir ou polo exceso na cota individual que se lles sinalou, senón tamén por comparación coas cotas sinaladas a outros contribuíntes, e tamén pola inxustificada exclusión de contribuíntes afectados, que indirectamente aumenta as cotas repartidas aos demais contribuíntes, si incluídos (STS do 5 xuño de 1997).

En definitiva, con carácter xeral, seguindo a doutrina do Tribunal Supremo contida¹⁶, entre outras, nas SSTS do 16 de xaneiro de 1996, do 20 de novembro e do 4 de decembro de 1997, do 18 de abril de 1998, do 11 de marzo e do 23 de setembro de 2002, do 9 de marzo de 2004 e do 7 de marzo de 2007, o acordo de imposición debe referirse ao acordo de realización das obras ou de establecemento ou ampliación do servizo público, non sendo necesario *stricto sensu* que no acordo de imposición se detalle o custo correspondente nin os criterios ou módulos de repartimento, porque estas cuestións deben ser tratadas no acordo de ordenación provisorio, que se debe adoptar simultaneamente ao de imposición.

VIII. XESTIÓN E RECADACIÓN

É regulado nestes termos polo artigo 35 TRLHL: *“1. Cando as obras e servizos da competencia local sexan realizadas ou prestados por unha entidade local coa colaboración económica doutra, e sempre que se impongan contribucións especiais conforme o disposto na lei, a súa xestión e recadación será feita pola entidade que tome ao seu cargo a realización das obras ou o establecemento ou ampliación dos servizos, sen prexuízo de que cada entidade conserve a súa competencia respectiva para os acordos de imposición e de ordenación. 2. No suposto de que o acordo concreto de ordenación non fose aprobado por unha das ditas entidades, quedará sen efecto a unidade de actuación, adoptando separadamente cada unha delas as decisións que procedan”,* suposto distinto do recollido no artigo 133 TRLHL para o caso de imposición de contribucións especiais por unha entidade supramunicipal.

IX. A COLABORACIÓN CIDADÁ

Instrumentalízase mediante os artigos 36 e 37 LRHL nestes termos: artigo 36: *“1. Os propietarios ou titulares afectados polas obras poderanse constituír en asociación administrativa de contribuíntes e promover a realización de obras ou o establecemento ou ampliación de servizos pola entidade local, comprometéndose a sufragar a parte que corresponda achegar a esta cando a súa situación financeira non o permitise, ademais da que lles corresponda segundo a natureza da obra ou servizo. 2. Así mesmo, os propietarios ou titulares afectados pola realización das obras ou o establecemento ou ampliación de servizos promovidos pola entidade local poderanse constituír en asociacións administrativas de contribuíntes no período de exposición ao público do acordo de ordenación das contribucións especiais”,* dispondo o artigo 37 que *“para a constitución das asociacións administrativas de contribuíntes a que se refire o artigo anterior, o acordo deberá ser tomado pola maioría absoluta dos afectados, sempre que representen, polo menos, os dous terzos das cotas que se deban satisfacer”*.

O cumprimento dos requisitos no acordo de ordenación e imposición das contribucións especiais é garantía de seguridade xurídica para os contribuíntes, brindando o ordenamento posibilidades de reacción fronte aos actos de ordenación adoptados antes da execución da respectiva obra ou servizo e así evitar enfrontarse ao feito consumado da completa execución da obra. Así, chegamos á conclusión, analizada a postura do Tribunal Supremo nas SSTS do 8 de abril de 1999, do 16 de abril de 1998, do 15 de xuño de 2002, do 23 de setembro de 2002 e do 24 de maio de 2002), de que na tramitación do expediente administrativo de contribucións especiais resulta esencial que o inicio das obras non se produza ata que transcorra o prazo de exposición pública no BOP do acordo de imposición e ordenación e se adoptase o acordo definitivo, pois noutro caso burlaríanse os dereitos dos afectados, facendo irrelevante e inocua calquera actuación posterior, garantía de dereitos que sería ilusoria se as obras ou servizos estivesen xa executándose ou prestándose cando se practica a notificación do acordo.

Entre aquelas garantías habilítase que os afectados constituán unha asociación administrativa de contribuíntes (STS do 8 outubro de 1993). Nestes termos de protección aos contribuíntes (STS do 30 de xaneiro de 1989), a constitución da asociación de contribuíntes, cando xa non pode exercer parte das súas funcións, convértease, practicamente, en inoperante causando tal anómala actuación municipal unha auténtica indefensión aos contribuíntes, de maneira que, se as obras que xustifican a aprobación de contribucións especiais se executasen antes de se adoptar acordo de imposición e ordenación destas, desvirtuarían as fun-

cións da asociación de contribuíntes, polo que a solución non sería a simple reposición do expediente a esta asociación, senón a nulidade de liquidación xirada (STS do 29 de maio de 1997), asociación para a que, segundo Ballesteros Fernández¹⁷, se poderán aplicar por analogía as funcións establecidas no ámbito urbanístico, para a asociación administrativa de cooperación, feito que permite a delegación nesta da execución das obras, sobre todo cando están na súa integridade financiadas por aquela. Esta asociación pódese constituír para colaborar na execución das obras de urbanización, e previstas no Regulamento de xestión urbanística no Real decreto 3288/1978, do 25 de agosto (artigos 24.2.b/ e 191), manifestación concreta da participación cidadá na ordenación e xestión urbanísticas, recoñecida no artigo 3.2.c/Real decreto legislativo 2/2008, do 20 de xuño, polo que se aproba o texto refundido da Lei do solo, participación que é un complemento ou perfeccionamento da democracia representativa, non a súa alternativa; trátase de controlar o poder non dun contrapoder¹⁸.

Estas asociacións administrativas de contribuíntes¹⁹, como manifestación do dereito de participación previsto xenericamente para a vida local nos artigos 18.1 b/ e 69 LRBR²⁰, permiten que, no campo do dereito tributario, encontremos un novo mecanismo para unha maior fiscalización dos ingresos tributarios²¹, para cuxa delimitación é relevante a consideración do profesor Sánchez Morón²² ao sinalar que a participación non debe ser incompatible coa eficacia administrativa, antes ao contrario.

É unha manifestación da garantía do principio de seguridade xurídica, e permite un papel importante no seu cumprimento e garantía por parte das asociacións de contribuíntes, que a notificación se produza no momento oportuno, e iso non soamente en garantía da propia Administración, que asegura deste modo o financiamento da parte do custo da obra que corresponda, senón tamén dos administrados, porque as posibilidades de reacción que o ordenamento lles concede fronte aos actos de ordenación do tributo quedarían gravemente menoscabados se tivesen que enfrontarse a feitos consumados. Expresa ou implicitamente, a dita doutrina tiña como presuposto a existencia de obras en que os interesados podían solicitar a constitución da asociación administrativa de contribuíntes cuxas funcións de control na execución da obra, que chegan á posibilidade de solicitarlle ao concello a súa execución directa, serían ilusorias se a obra xa se tivese executado. Porén, esa doutrina débese matizar cando por razón do orzamento das obras non sexa procedente a constitución de asociación de contribuíntes, pois o artigo 224.7 do Real decreto legislativo 781/1986 outórgalles a aqueles o dereito a impugnar, cando se lles notifiquen individualmente as cotas asignadas, o establecemento das contribucións especiais, a porcentaxe do custo que se deba satisfacer ou o importe das cotas, e é obvio que ningunha posibilidade de defensa se impide porque cando as liquidacións se notifiquen as obras a que se refiran tivesen sido efectuadas. Tal interpretación, segundo a STS do 16 de xuño de 1993, non baleira de contido o precepto, pero trasladada as consecuencias da anulabilidade ao acordo de execución das obras e á eventual responsabilidade dos membros da corporación local que acometeu aquelas sen a necesaria previsión orzamentaria para a súa satisfacción (SSTS do 31 de outubro de 1987, do 10 de abril de 1989 e do 21 de xaneiro de 1992). Por iso é importante a existencia das asociacións administrativas de contribuíntes, sobre todo pola ampla discrecionalidade administrativa no acordo de imposición deste tributo e cuxa existencia garante a realización do principio de seguridade xurídica no campo do dereito tributario. Seguridade en canto elemento básico do Estado de dereito²³, que significa, segundo xurisprudencia do Tribunal Constitucional (STC 36/1991, FX 5), confiabilidade e previsibilidade do ordenamento xurídico, isto é, a expecta-

tiva do cidadán baseada en motivos razoables de coñecer ou poder predicir a actuación do poder público na aplicación do dereito, e reafirmando a opinión de Norbert Lósing²⁴ de que a seguridade xurídica é unha garantía da liberdade dentro dunha sociedade, pois sendo este principio da seguridade xurídica un principio xeral do dereito, que non lle confire ao cidadán un dereito subxectivo a reclamar ou exixir a certeza do ordenamento xurídico (STC 325/1994, do 12 de decembro), si permite, non obstante, que existan mecanismos para que a seguridade xurídica se faga realidade, pois non hai que esquecer que, como apunta o profesor Blanquer Criado²⁵, baixo a seguridade xurídica subxace o valor da paz social.

X. CONCLUSIÓN

Analizado o recurso tributario non impositivo das contribucións especiais no seo da Administración municipal, débese chamar a atención tanto sobre a necesidade de non quedar esquecido, cando se establezan debates relativos ás posibles reformas da facenda local para materializar o recoñecemento constitucional da autonomía municipal e da suficiencia financeira para o desempeño das funcións que a lei lles atribúe ás corporacións que conforman a Administración local, como da súa correcta utilización, xa que a súa natureza potestativa obriga a un procedemento individualizado de imposición e ordenación, e en municipios de pequena poboación a súa exixencia pode provocar maior conflictividade social, xerándose certo receo entre os veciños, o que obriga a formular unha regulación marco da figura que elimine conceptos xurídicos indeterminados, como o beneficio especial para o suxeito pasivo, ou determinarse de maneira clara solucións a outorgar cando os suxeitos pasivos obteñen “beneficios” proporcionalmente diferentes ou cando se produce unha proporción distinta do dito beneficio, e que concrete a ponderación entre intereses xerais e os particulares para que exacción non xere sobressaltos veciñais nin continua litixiosidade.

Notas

- 1 Arnal Suría, S., *Diccionario Enciclopédico El Consultor*, tomo I, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2003, páxs. 773 a 787. Para un estudo das contribucións desde a economía política, véxase Carballo Wanguemert, B., “*Curso de economía política*”, tomo II, Ed. Idea, Santa Cruz de Tenerife, 2009, páxs. 9 a 54.
- 2 Ballesteros Fernández, A., *Comentarios a la Ley de Haciendas Locales* (coord. Domingo Zaballos, M. J.), Ed. Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2005, páxs. 574-601, e Ferreiro Lapatz, J. J.; Martín Fernández, J.; Rodríguez Márquez, J. e Tovillas Morán, J. M.º, *Curso de derecho tributario (Parte especial. Sistema tributario. Los tributos en particular)*, 4ª ed., Ed. Marcial Pons, Madrid, 2009, páxs. 435 a 442.
- 3 Santos Díaz, R., e Castela Rodríguez, J., *Derecho urbanístico*, 7ª ed. Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Las Rozas (Madrid) 2008 páxs. 812 a 845, Tejedor Bielsa, J. C. (dirección e coordinación Bermejo Vera, J.) en *Derecho Administrativo. Parte Especial*; Ed. Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 7ª ed., 2009, páxs. 676 a 695; López Ramón F., *Introducción al derecho urbanístico*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2005, páxs. 137 a 155; Prieto González, L. F., *Derecho Urbanístico de Canarias*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010, páxs. 391 a 400; Cabeza del Salvador I., “Auditoría de la Gestión Urbanística. ¿Necesidad u obligación”, en revista *Auditoría Pública*, n.º 41, 2007, páxs. 9 a 15; e Chorot Nogales, F., e Lliset Borrell, F., *Reglamentos de la Ley del Suelo III. El Reglamento de Gestión Urbanística*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1980, páxs. 484 a 495.
- 4 Cholbi Cachá F. A., *Los principales instrumentos de financiación procedentes del urbanismo*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Las Rozas (Madrid) 2004, páxs. 43 e ss. Cuscó Turell, M., “Las cuotas de urbanización: elementos objetivos y subjetivos. Especial referencia al Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña”, en revista *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 9, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2005, páxs. 120 a 130, e Salas Hernández,

- J., "Beneficios y cargas redilados de la ordenación urbanística (recuperación de las plusvalías, compensaciones y técnicas de distribución equitativa)", en *Revista de Administración Pública*, CEPC, Madrid, n.º 92, 1980.
- 5 Calvo Ortega, R., "Los obligados tributarios", en *La nueva Ley general tributaria*, Ed. Thomson-Cívitas, Madrid, 2004, páx. 165; e Cors Meya F., "Elemento subjetivo del hecho imponible", en *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, n.º 238, 1995, páxs. 883-916.
- 6 Calvo Ortega, R., "Hacia un nuevo Derecho Tributario", en *Foro: Revista de Ciencias Jurídicas e Sociales*, Nueva Época, n.º 0, 2004, páxs. 59-74.
- 7 Mazorra Manrique de Lara, S., "Los responsables tributarios. Aspectos generales", en *Revista Hacienda Canaria*, n.º 10, 2004, páxs. 101 a 129.
- 8 Para un estudo concreto do beneficiario efectivo, véxase, Ceballos Morales, A., "El concepto de beneficiario efectivo e a súa xurisprudencia", en *Cuadernos de Formación*, Instituto de Estudios Fiscales, n.º10, 2010, páxs.31 a 40.
- 9 Corral Guerrero, L., *Introducción al Derecho Tributario*, Ed. Trivium, Madrid, 2008.
- 10 Balladoras Saballos, R., "La materia imponible local. Un supuesto: la STC 168/2004", en *Revista Tributos Locales*, n.º 48, febreiro de 2005, páxs. 11 a 33.
- 11 Sánchez López, M.ª E., "Algunas consideraciones acerca del aplazamiento y fraccionamiento de los ingresos tributarios", en *Revista Crónica Tributaria*, n.º 102, 2002, páxs. 81-82, e Pagès i Galtés, J., "El pago fraccionado de los tributos locales: su regulación por ordenanza fiscal", en *Revista Tributos Locales*, n.º 30, xuño de 2003, páxs. 13-33.
- 12 Falcón y Tella, R., "Devengo y determinación de la norma aplicable en la nueva Ley general tributaria", *Jornadas de Estudio sobre la nueva Ley general tributaria*, 22 a 25 novembro 2004, Universidade Complutense de Madrid.
- 13 Cholbi Cachá, F. A., "Los principales instrumentos de financiación procedentes del urbanismo", Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Las Rozas (Madrid), 2004; González Leal, J. L., "Contribuciones especiales y cuotas urbanísticas", Ed. Bayer Hnos., Barcelona, 2008; Vila Olivet, J., "Notas sobre la regulación y problemática actual de las contribuciones especiales", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 1990, n.º 117, páxs. 85 a 126; González Leal, J. L., "la financiación de la obra pública local a través de Contribuciones especiales y cuotas de urbanización", CEDECS, Barcelona, 1995; Gallego López J. B., "Acerca de la naturaleza tributaria de las cuotas de urbanización derivadas de la ejecución del planeamiento", en *Revista Crónica Tributaria*, n.º 127, 2008, páxs. 59 a 86; e Cuscó Turell, M., "Las cuotas de urbanización: elementos subjetivos y objetivos. Especial referencia al Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña", en *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 9, outubro de 2005, páxs. 120 a 130.
- 14 Vega Herrero, M., "Las Contribuciones Especiales en España", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1975, páx. 56, e "Consideraciones sobre el procedimiento de imposición de las Contribuciones Especiales", en *Revista Tributos Locales*, n.º 6, 2001.
- 15 Gomar Sánchez, J. I., "La diligencia en la actividad notificadora. Un apunte a la luz de la sentencia del Tribunal Constitucional 54/2003, de 24 de Marzo", en *Revista Crónica Tributaria*, n.º 112, 2004.
- 16 Gomar Sánchez, J. I., "La diligencia en la actividad notificadora. Un apunte a la luz de la sentencia del Tribunal Constitucional 54/2003, de 24 de Marzo", en *Revista Crónica Tributaria*, n.º 112, 2004.
- 17 Ballesteros Fernández, A., "Comentarios a la Ley de Haciendas locales", Ed. Thomson, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2005, páx. 600.
- 18 Santos Díez R. e Castela Rodríguez, J., "Derecho urbanístico. Manual para juristas y técnicos", 7ª ed. Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, Madrid, 2008, páx. 196.
- 19 Luchena Mozo, G. M., "La Asociación Administrativa de Contribuyentes en las Contribuciones Especiales como medio de participación ciudadana en la Hacienda Local", en *Revista de Hacienda Local*, vol. 27, n.º 79, 1997, páxs. 61-90.
- 20 Ballesteros Fernández, A., "Comentarios al proyecto de Ley de medidas para la modernización del Gobierno local", en *Revista El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 23-24, decembro 2003, páxs. 3946 a 3953; e Castela Rodríguez, J., "Información y participación ciudadana en los entes locales", en *Diccionario Enciclopédico El Consultor*, tomo II, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2003, páxs.1841 a 1847.
- 21 Lagarón Comba, M., "Acerca de la fiscalización de los ingresos tributarios", en *Revista Autoría Pública*, n.º 34, novembro, 2004, páxs.69 a 74.
- 22 Sánchez Morón, M., "Reflexiones sobre la participación del ciudadano en las funciones administrativas en el sistema constitucional español", en *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 37, 2008, páxs. 223 a 245; Sánchez Sánchez, Z., "Estudio práctico de las asociaciones. Democracia directa y otras formas de participación ciudadana", Ed. Lex Nova, Valladolid, 2004, páx. 198; e Canales Aliende, J. M., "La democracia participativa local", en *Sistema. Revista de Ciencias Sociales* (especial. Democracia y Sector Público), n.º 184-185, xaneiro 2005, páxs.191 a 201. Sobre un estudo da participación e as novas tecnoloxías, véase, Sánchez Sánchez, Z., (coord.), "Nuevas tecnologías, administración y participación ciudadana", Ed. Comares, Granada, 2010.
- 23 García Novoa, C., "El principio de seguridad jurídica en materia tributaria", Ed. Marcial Pons, Madrid, 2000, páx 21.
- 24 Lósing, N., "Estado de derecho, seguridad jurídica y desarrollo económico", en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n.º 6, 2002, páx. 281.
- 25 Blanquer Criado, D., "Derecho Administrativo", tomo II, Ed.Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, páxs. 1237-1291.

BIBLIOGRAFÍA

- Arnal Suría, S., *Diccionario Enciclopédico El Consultor*, tomo I, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2003, páxs. 773 a 787.
- Balladoras Saballos, R., "La materia imponible local. Un supuesto: la STC 168/2004", en revista *Tributos Locales*, n.º 48, febreiro 2005, páxs. 11 a 33.
- Ballesteros Fernández, A., *Comentarios a la Ley de haciendas locales* (coord. Domingo Zaballos, M. J.), Ed. Thomson-Cívitas, Cizur Menor (Navarra), 2005, páxs. 574-601; e "Comentarios al proyecto de Ley de medidas para la modernización del Gobierno Local", en revista *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 23-24, decembro 2003, páxs. 3.946 a 3.953.
- Blanquer Criado, D., *Derecho administrativo*, tomo II, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, páxs. 1.237 a 1.291.
- Cabeza del Salvador I., "Auditoría de la Gestión Urbanística. ¿Necesidad u obligación?", en revista *Auditoría Pública*, n.º 41, 2007, páxs. 9 a 15.
- Calvo Ortega, R., "Los obligados tributarios", en *La nueva Ley general tributaria*, Ed. Thomson-Cívitas, Madrid, 2004, páx. 165; e "Hacia un nuevo derecho tributario", en *Foro: Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Nueva Época, n.º 0, 2004, páxs. 59-74.
- Canales Aliende, J. M., "La democracia participativa local", en *Sistema: Revista de Ciencias Sociales* (especial: Democracia y Sector Público) n.º 184-185, xaneiro 2005, páxs. 191 a 201.
- Carballo Wanguemert, B., *Curso de Economía Política*, tomo II, Ed. Idea, Santa Cruz de Tenerife, 2009, páxs. 9 a 54.
- Castelao Rodríguez, J., *Información y participación ciudadana en los Entes Locales*, en *Diccionario Enciclopédico El Consultor*, tomo II, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2003, páxs. 1.841 a 1.847.
- Ceballos Morales, A., "El concepto de Beneficiario efectivo y su jurisprudencia", en *Cuadernos de Formación*, Instituto de Estudios Fiscales, n.º 10, 2010, páxs. 31 a 40.
- Corral Guerrero, L., *Introducción al derecho tributario*, Ed. Trivium, Madrid, 2008.
- Cors Meya, F., "Elemento subjetivo del hecho imponible", en *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, n.º 238, 1995, páxs. 883-916.
- Cuscó Turell, M., "Las cuotas de urbanización: elementos objetivos y subjetivos. Especial referencia al Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña", en revista *Cuadernos de Derecho Local*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, n.º 9, 2005, páxs. 120 a 130.
- Checa González, C., e Merino Jara, I., *La reforma de la Ley reguladora de las haciendas locales en materia tributaria*, Ed. Aranzadi, (Navarra), 2003.
- Cholbi Cachá F. A., *Los principales instrumentos de financiación procedentes del urbanismo*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Las Rozas (Madrid) 2004, páxs. 43 e ss.
- Chorot Nogales, F. e Lliset Borrell, F., *Reglamentos de la Ley del Suelo III. El Reglamento de Gestión Urbanística*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1980 páxs. 484 a 495.
- Falcón y Tella, R., "Devengo y determinación de la norma aplicable en la nueva Ley General Tributaria", Jornadas de Estudio sobre la nueva Ley General Tributaria. 22 a 25 de novembro de 2004, Universidade Complutense de Madrid.
- Fernández Marín, F., (dir. Carrasco Parrilla, P. J.), *Derecho Tributario Local*, Ed. Atelier, 2008, páxs. 110 a 112; e Fernández Marín, F., *Estudio jurisprudencial de las contribuciones especiales*, Ed. Universidade de Almería, 1999.
- Ferreiro Lapatz, J. J.; Martín Fernández, J., Rodríguez Márquez, J., e Tovillas Morán J. M.ª, *Curso de Derecho Tributario (Parte especial. Sistema tributario. Los tributos en particular)*, 4ª ed., Ed. Marcial Pons, Madrid, 2009. páxs. 435 a 442.
- Gallego López J. B., "Acerca de la naturaleza tributaria de las cuotas de urbanización derivadas de la ejecución del planeamiento", en revista *Crónica Tributaria*, n.º 127, 2008, páxs. 59 a 86.
- García Novoa, C., *El principio de seguridad jurídica en materia tributaria*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2000, páx.21.
- Gomar Sánchez, J. I., "La diligencia en la actividad notificadoradora. Un apunte a la luz de la sentencia del Tribunal Constitucional 54/2003, de 24 de marzo", en revista *Crónica Tributaria*, n.º 112, 2004.
- González Leal, J. L. *Contribuciones especiales y cuotas urbanísticas*, Ed. Bayer Hnos., Barcelona, 2008 e "La financiación de la obra pública local a través de contribuciones especiales y cuotas de urbanización", CEDECS, Barcelona, 1995.
- Lagarón Comba, M., *Acerca de la fiscalización de los ingresos tributarios*", en revista *Autoría Pública*, n.º 34, novembro de 2004, páxs. 69 a 74.
- López Ramón, F., *Introducción al Derecho Urbanístico*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2005, páxs. 137 a 155.

- Lósing, N. "Estado de Derecho, Seguridad Jurídica y Desarrollo Económico", en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n.º 6, 2002, páx. 281.
- Luchena Mozo, G. M., "La Asociación Administrativa de Contribuyentes en las Contribuciones Especiales como medio de participación ciudadana en la Hacienda Local", en *Revista de Hacienda Local*, vol. 27, n.º 79, 1997, páxs. 61-90.
- Mazorra Manrique de Lara, S., "Los responsables tributarios. Aspectos generales", en *Revista Hacienda Canaria*, n.º 10, 2004, páxs. 101 a 129.
- Pagès i Galtés, J., "El pago fraccionado de los tributos locales: su regulación por Ordenanza fiscal", en revista *Tributos Locales*, n.º 30, xuño de 2003, páxs. 13-33.
- Prieto González, L. F., *Derecho Urbanístico de Canarias*, Ed. Aranzadi, Cizur-Menor (Navarra), 2010, páxs. 391 a 400.
- Salas Hernández, J., "Beneficios y cargas redilados de la ordenación urbanística (recuperación de las plusvalías, compensaciones y técnicas de distribución equitativa)", en *Revista de Administración Pública*, CEPC, Madrid, n.º 92, 1980, páxs. 45 a 151.
- Sánchez López, M.ª E., "Algunas consideraciones acerca del aplazamiento y fraccionamiento de los ingresos tributarios", en revista *Crónica Tributaria*, n.º 102, 2002, páxs. 81-82.
- Sánchez Morón, M., "Reflexiones sobre la participación del ciudadano en las funciones administrativas en el sistema constitucional español", en *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 37, 2008, páxs. 223 a 245.
- Sánchez Sánchez, Z., *Estudio práctico de las asociaciones. Democracia directa y otras formas de participación ciudadana*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2004, páx. 198, e "Nuevas tecnologías, administración y participación ciudadana", Ed. Comares, Granada, 2010.
- Santos Díaz, R. e Castelao Rodríguez, J., *Derecho Urbanístico*, 7ª ed. Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Las Rozas (Madrid), 2008, páxs. 812 a 845 e 196.
- Tejedor Bielsa, J. C. (dirección e coordinación Bermejo Vera, J.), en *Derecho Administrativo. Parte Especial*, Ed. Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 7ª ed. 2009, páxs. 676 a 695.
- Vega Herrero, M., *Las Contribuciones Especiales en España*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1975, páx. 56; e "Consideraciones sobre el procedimiento de imposición de las Contribuciones Especiales", en revista *Tributos Locales*, n.º 6, 2001.
- Vila Olivet, J., "Notas sobre la regulación y problemática actual de las contribuciones especiales", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 1990, n.º 117, páxs. 85 a 126.

Summary

J. H. H. WEILER [7-34]

Reflection on the values (of Europe)

A curious phenomenon – noble values, dearly held: democracy, prosperity and solidarity, human rights, rule of law, European citizenship, no less. Yes, the European Union is a legal order which places the individual in the center. But in its modus operandi it curiously militates against the very virtues which are necessary to achieve, and are meant to be the byproduct of, these very values. What has become of Monnet’s famous aphorism - “Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes?” Wonderfully successful in bringing our states together. Far more questionable in its deep spiritual pursuit.

It is at this point that the discussion usually turns to the necessary policy fixes: What should the Union do? How could we or should we reform in order to avoid or at least mitigate some of these unintended consequences?

The ‘turn to policy’ move itself is part of the problem – of responsabilizing others, of addressing the issue in technocratic, governance terms. The redress if any, may be found in greater attention to the spiritual dimensions to our lives and that of our children; the way we think of ours and educate, and cultivate theirs. Education to the necessary virtues of decency and true human solidarity, if achieved, can easily enough counteract the almost inevitable impact of the structure and process of governance.

Keywords: European Union, European identity, fundamental principles, human rights

-&-

M.ª BELÉN MARTÍN CASTRO [35-55]

Mediterranean welfare state in crisis: Spanish society and administration undergoing change

Over the last thirty years in Spain, the Welfare State has spread with its peculiarities and context (1978-2008, period covered). With the worldwide crisis of the classic Keynesian model since the middle of the seventies and here in the eighties, there was a progressive need to restructure it and re-define the role of public administrations and their operating logic. After a thorough bibliographical review and follow-up of the doctrinal debate, we will analyze the main effects of the socioeconomic, political and institutional nature of this crisis, as well as the transformations involved in both its content and form of management. This is because the intersection finally affects its own legitimacy too.

Consequently, different public and social actors who procure well-being acquire various levels of protagonism, although Mediterranean families tend to play a buffer role, especially in times of recession. Therefore, debates are revived in view of the uncertainties of future sustainability. In short, we can say that, together with constant material readjustments and through various strategic means, the Welfare State applies reforms of a more qualitative nature than before.

Keywords: Public administrations, changes, welfare pluralism, social politics, family.

-&-

JOSÉ G. VARGAS-HERNÁNDEZ [57-76]

Organizational sustainability for environmental and economic development. The case history of micro companies in San Sebastián del Sur

This paper analyses the sustainability of organizations that undertake activities using reeds of the *Typha* spp variety in Lake Zapotlán and their impact on the socioeconomic and environmental development of the district councils of Gómez Farías and Zapotlán el Grande. The initial hypothesis delimits the consideration that the reduced share capital of the organizations restrains the sustainability of such development. The research method used is ethnographic, complemented with fieldwork and backed with informal interviews, documentary and bibliographical research. The main conclusion is that there is no balance between the sustainability of organizations due to limited share capital and the sustainability of environmental and economic development.

Keywords: Organizational capital, organization sustainability, environmental culture, economic development, Zapotlán Lake.

-&-

MARCO FEOLI VILLALOBOS [77-90]

Access to justice and mechanisms of free legal aid: Critical notes on the cases of Spain and Costa Rica

The text explores the mechanisms of free justice as established in Spain and Costa Rica. Whereas in the first mentioned, the figure of the legal aid officer (private lawyers who, through an agreement with the State, give advice on various matters to people with limited resources), the second has created a public institution entrusted to represent, through public defenders, the interests of whoever requests this service in different legal processes. The author assumes there is a need to permanently check these mechanisms whenever they form an essential requirement for guaranteeing access to justice in a democracy. At the same time, the most positive aspects are highlighted and some criticisms are raised on how both these forms of free justice work.

Keywords: Rights to free legal aid, court-appointed lawyers, public defenders, legal custody, justice.

-&-

NATALIA PALEO MOSQUERA [91-107]

Approximation for the analysis of municipal policies on gender in Spain

Since the 1978 Constitution was approved, gender equality appeared on Spanish political agendas and, although this was at different rhythms on three levels of government, policies of gender equality began to develop. The aim of this article is to analyze the elaboration process of such policies at municipal level. Hence, based on reviewing the main empirical investigations on this subject matter, it will concentrate on three specific moments in the development of these policies: a) appearance on the agenda, b) the Institutionalization process, c) the implementation process. Likewise, the article ends by explaining some of the current challenges in order to advance towards a more thorough analysis of municipal policies concerning gender equality.

Keywords: Gender equality; local policies on gender; entrance of equality in municipal agendas; organisms of equality at municipal level; implementation of municipal policies on gender.

-&-

JOSÉ ENRIQUE CANDELA TALAVERO [109-128]

Special contributions in local administration

Local authorities enjoy constitutional recognition of the financial sufficiency in Article 142 CE, which is specified in Royal Legislative Decree 2/2004 of 5 March, which approves the consolidated text of the Law regulating Local Tax Authorities. Article 2.1 lists municipal resources, including tax resources: rates, special contributions and taxes (Article 2.1.b/). This paper presents aspects and case-law rulings for each of its elements, from its taxable event to a particular form of rights for citizen participation, such as taxpayers' administrative associations.

Keywords: Local autonomy, financial sufficiency, resources, special contributions.

Normas de publicación

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

AC.egap@xunta.es

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

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

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

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

4. Os traballos enviados deben cumprir as seguintes condicións:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Avaliación de traballos_

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

Desenvolveranse dous procesos de avaliación por ano.

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

Dereitos de autoría_

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

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

a partir do número 1 e ata novo aviso.

o número / os números _____

en galego

en castelán

Nome e apelidos _____

Entidade _____

DNI / NIF _____

Enderezo _____

Poboación _____

País _____ Código postal _____

Teléfono _____ Telefax _____

Correo electrónico _____

Data _____ Sinatura _____

Boletín de subscrición

[só versión impresa]

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

**administración &
ciudadanía.**

Enviar a:

Editorial EGARTORRE, S.L.

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

Editorial GALAXIA, S.A.

Reconquista 1
36201 Vigo (Pontevedra)

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

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

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

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

Domiciliación bancaria

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

Estimados señores:

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

SINATURA

Titular _____
 Enderezo _____
 Poboación _____ Código postal _____



administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública



XUNTA DE GALICIA
CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA,
ADMINISTRACIÓN PÚBLICAS E
XUSTIZA



Escola Galega de
Administración
Pública