

# administración & cidadanía

## Sumario\_

**\_01\_DE LUCAS MARTÍN**, Francisco Javier (Universidade de Valencia, España) «A construción de espazos anómicos para inmigrantes e refuxiados. Sobre a recente evolución das políticas da Unión Europea» **\_02\_IZQUIERDO ESCRIBANO**, Antonio (Universidade da Coruña, España) «O lugar das migracións na pirámide da triste figura (o papel das migracións na estrutura demográfica de Galicia como expresión dos éxitos e fracasos sociais)» **\_03\_FERNÁNDEZ SUÁREZ**, Belén (Universidade da Coruña, España) «A evolución da política de integración de inmigrantes en Galicia no ámbito autonómico e municipal (2005-2015)» **\_04\_PÉREZ CARAMÉS**, Antía (Universidade da Coruña, España) «Crise económica e migracións en Galicia: análise sociodemográfica dos cambios recentes nos movementos de poboación» **\_05\_BASTOS BOUBETA**, Miguel Anxo | **SEJO VILLAMIZAR**, Javier (Universidade de Santiago de Compostela, España) «Xénese e formulación da xestión da calidade na Comunidade Autónoma de Galicia» **\_06\_DESPRAIRIES**, Armand (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, France) «Le silence positif de l'administration en droit français: Étude sous le prisme de la réforme du 12 novembre 2013» **\_07\_GARCÍA AÑÓN**, María (Universidade de Santiago de Compostela, España) «Xestión pública e propaganda: desde a sustentabilidade á transparencia» **\_08\_NÚÑEZ PARDO DE VERA**, Lisardo (Abogado, Santiago de Compostela, España) «O conflito das obrigas necesariamente convertibles en accións na práctica forense» **\_09\_AMMERMAN YEBRA**, Julia (Universidade de Santiago de Compostela, España) «Crónica da xornada "Cuestións actuais en materia de contratación bancaria"» **\_10\_CARIDE PUENTE**, Juan Carlos (Parlamento de Galicia, España) «Sarmiento Méndez, Xosé Antón: "Cuestións de dereito estatutario de Galicia", Guiverny, Editorial, 2016»

## Sumario\_

**\_01\_DE LUCAS MARTÍN**, Francisco Javier (Universidad de Valencia, España) «La construcción de espacios anómicos para inmigrantes y refugiados. Sobre la reciente evolución de las políticas de la Unión Europea» **\_02\_IZQUIERDO ESCRIBANO**, Antonio (Universidad de A Coruña, España) «El lugar de las migraciones en la pirámide de la triste figura (el papel de las migraciones en la estructura demográfica de Galicia como expresión de éxitos y fracasos sociales)» **\_03\_FERNÁNDEZ SUÁREZ**, Belén (Universidad de A Coruña, España) «La evolución de la política de integración de inmigrantes en Galicia en el ámbito autonómico y municipal (2005-2015)» **\_04\_PÉREZ CARAMÉS**, Antía (Universidad de A Coruña, España) «Crisis económica y migraciones en Galicia: análisis sociodemográfico de los cambios recientes en los movimientos de población» **\_05\_BASTOS BOUBETA**, Miguel Anxo | **SEJO VILLAMIZAR**, Javier (Universidad de Santiago de Compostela, España) «Génesis y formulación de la gestión de la calidad en la Comunidad Autónoma de Galicia» **\_06\_DESPRAIRIES**, Armand (Universidad de París 1 Pantéon-Sorbona, Francia) «El silencio administrativo positivo en el derecho francés: Estudio desde la perspectiva de la reforma del 12 de noviembre de 2013» **\_07\_GARCÍA AÑÓN**, María (Universidad de Santiago de Compostela, España) «Gestión pública y propaganda: desde la sostenibilidad a la transparencia» **\_08\_NÚÑEZ PARDO DE VERA**, Lisardo (Abogado, Santiago de Compostela, España) «El conflicto de las obligaciones necesariamente convertibles en acciones en la práctica forense» **\_09\_AMMERMAN YEBRA**, Julia (Universidad de Santiago de Compostela, España) «Crónica de la jornada "Cuestiones actuales en materia de contratación bancaria"» **\_10\_CARIDE PUENTE**, Juan Carlos (Parlamento de Galicia, España) «Sarmiento Méndez, Xosé Antón: "Cuestiones de derecho estatutario de Galicia", Guiverny, Editorial, 2016»

A&C é a denominación de Administración & Cidadanía, revista propiedade da XUNTA DE GALICIA e editada a través da ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - EGAP (Rúa de Madrid 2-4, As Fontiñas, 15707 Santiago de Compostela, Galicia, España; teléfono: +34 981 546 041; fax: +34 981 546 336).

A revista ten os seguintes obxectivos: a) a difusión do coñecemento científico no ámbito das ciencias sociais, particularmente nas disciplinas da Ciencia Política e da Administración, a Economía e a Socioloxía, mediante a publicación de artigos, notas de investigación e recensións de libros relacionados coas administracións e as políticas públicas; b) a reflexión e o debate sobre problemas políticos, sociais e económicos, tanto desde un punto de vista teórico como desde o das súas implicacións prácticas.

A&C publicárase por medios electrónicos semestralmente, en xuño e en decembro. Non obstante, poderanse publicar anualmente un ou varios números monográficos extraordinarios.

Na revista publicaranse traballos na súa lingua orixinal, que pode ser galego, castelán, inglés, francés, portugués ou italiano.

O título, o resumo e as palabras clave dos traballos presentaranse, por esta orde, en galego, en castelán ou na lingua orixinal do texto e en inglés.

A&C é unha publicación científica dirixida tanto aos empregados públicos como aos profesionais do sector privado que desenvolvan as súas actividades no eido das ciencias sociais.

A revista pertence ao Grupo B da Clasificación Integrada de Revisións Científicas (CIRC). Está incluída en bases de datos como ISOC-Ciencias Sociais e Humanidades do CSIC, REBIUN (Rede de Bibliotecas Universitarias) e Dialnet. Ademais, neste momento cumpre 30 dos 33 criterios Latindex empregados para a avaliación das publicacións periódicas.

## CONSELLO DE REDACCIÓN

### \_Directora

Sonia RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ  
Directora da EGAP (Galicia, España)

### \_Codirector

Luis MÍGUEZ MACHO  
USC (Galicia, España)

### \_Secretaría de Redacción

Andrea GARRIDO JUNCAL  
USC (Galicia, España)

### \_Vogais

Xosé Carlos ARIAS MOREIRA  
UVigo (Galicia, España)

Miguel Ángel BASTOS BOUBETA  
USC (Galicia, España)

María CADAVAL SAMPEDRO  
USC (Galicia, España)

Luis CARAMÉS VIÉITEZ  
USC (Galicia, España)

Ricardo GARCÍA MIRA  
UDC (Galicia, España)

Vicente GONZÁLEZ RADÍO  
UDC (Galicia, España)

Gumersindo GUINARTE CABADA  
USC (Galicia, España)

Isabel LIROLA DELGADO  
USC (Galicia, España)

Begoña LÓPEZ PORTAS  
USC (Galicia, España)

Juan José NIETO MONTERO  
USC (Galicia, España)

M.ª Dolores RIVERA FRADE  
TSXG (Galicia, España)

Diana SANTIAGO IGLESIAS  
USC (Galicia, España)

Francisco Javier SANZ LARRUGA  
UDC (Galicia, España)

Mónica SIOTA ÁLVAREZ  
UVigo (Galicia, España)

M.ª Inmaculada VALEIJE ÁLVAREZ  
UVigo (Galicia, España)

Alberto VAQUERO GARCÍA  
UVigo (Galicia, España)

## COMITÉ CIENTÍFICO

Adina DUMITRU  
UVT (Timișoara, Romanía)

Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES  
UCM (Madrid, España)

Serafín MERCADO DOMÉNECH  
UNAM (México)

Nora RÄTHZEL  
UMU (Umeå, Suecia)

Nieves SANIGER MARTÍNEZ  
UGR (Granada, España)

David STEA  
UTEXAS (Texas, EUA)

Correo-e: [ac.egap@xunta.gal](mailto:ac.egap@xunta.gal)

Web: <http://egap.xunta.es/publicacions>

Periodicidade: semestral (xuño e decembro)

Formato: en liña | papel

ISSN-e: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287

Depósito legal: PO-510/2006

Tradución e supervisión lingüística: Ramiro Combo García (galego)

| Almudena Abalo Álvarez (francés)

Deseño cuberta: Campus na nube, sl

Deseño gráfico e impresión: Campus na nube, sl

### Siglas utilizadas

UDC: Universidade da Coruña

USC: Universidade de Santiago de Compostela

UVigo: Universidade de Vigo

UCM: Universidad Complutense de Madrid

UGR: Universidad de Granada

UMU: Umeå universitet

UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México

UTEXAS: Texas State University

UVT: Universitatea de Vest din Timișoara

A&C non se fai responsable das opinións expresadas polos autores. Calquera reclamación sobre tales opinións deberase presentar ante eles.

©2006, ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA





VOL.11\_nº1\_2016\_revista da Escola Galega de Administración Pública

# administración & ciudadanía

– VERSIÓN GALEGA –





# Sumario / Summary

## \_ ARTIGOS / CONTRIBUTIONS

[7-00]

## MIGRACIÓNS / MIGRATIONS

\_DE LUCAS MARTÍN, Francisco Javier (Universidade de Valencia, España) «**A construción de espazos anómicos para inmigrantes e refuxiados. Sobre a recente evolución das políticas da Unión Europea**» / *Building anommic spaces for migrants and refugees. Recent developments in EU'policies*

[9-22]

\_IZQUIERDO ESCRIBANO, Antonio (Universidade da Coruña, España) «**O lugar das migracións na pirámide da triste figura (o papel das migracións na estrutura demográfica de Galicia como expresión dos éxitos e fracasos sociais)**» / *The Place of Migrations in the Pyramid "of the sad countenance" (the role of migrations in the demographic structure of Galicia as an expression of social successes and failures)*

[23-42]

\_FERNÁNDEZ SUÁREZ, Belén (Universidade da Coruña, España) «**A evolución da política de integración de inmigrantes en Galicia no ámbito autonómico e municipal (2005-2015)**» / *The evolution of migrants' integration policy in Galicia at the regional and local level (2005-2015)*

[43-54]

\_PÉREZ CARAMÉS, Antía (Universidade da Coruña, España) «**Crise económica e migracións en Galicia: análise sociodemográfica dos cambios recentes nos movementos de poboación**» / *Economic crisis and migrations in Galicia: a socio-demographic analysis of recent changes in population movements*

[55-68]

## OUTRAS TEMÁTICAS / OTHER SUBJECTS

\_BASTOS BOUBETA, Miguel Anxo | SEIJO VILLAMIZAR, Javier (Universidade de Santiago de Compostela, España) «**Xénese e formulación da xestión da calidade na Comunidade Autónoma de Galicia**» / *Origins and formulation of quality management in the Autonomous Region of Galicia* [69-98]

\_DESPRAIRIES, Armand (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, France) «**Le silence positif de l'administration en droit français: Étude sous le prisme de la réforme du 12 novembre 2013**» / *The positive administrative silence in French law: Study from the perspective of the reform os November 12, 2013* [99-116]

### \_ NOTAS / NOTES [117-156]

\_GARCÍA AÑÓN, María (Universidade de Santiago de Compostela, España) «**Xestión pública e propaganda: desde a sustentabilidade á transparencia**» / *Public management and propaganda: from sustainability to transparency* [119-146]

\_NÚÑEZ PARDO DE VERA, Lisardo (Avogado, Santiago de Compostela, España) «**O conflito das obrigas necesariamente convertibles en accións na práctica forense**» / *The conflict of mandatorily convertible debt securities into shares in litigation* [147-156]

### \_ CRÓNICAS / CHRONICLES [157-62]

\_AMMERMAN YEBRA, Julia (Universidade de Santiago de Compostela, España) «**Crónica da xornada "Cuestións actuais en materia de contratación bancaria"**» / *Report of the seminar "Current issues in bank contracts"* [159-162]

### \_ RECENSIONÍS / REVIEWS [163-170]

\_CARIDE PUENTE, Juan Carlos (Parlamento de Galicia , España) «**Sarmiento Méndez, Xosé Antón: "Cuestións de Dereito estatutario de Galicia", Guiverny Editorial, 2016**» / *Sarmiento Méndez, Xosé Antón: Issues of Galicia's statutory law, Guiverny Editorial, 2016* [165-170]





# Artigos



## A construción de espazos anómicos para inmigrantes e refuxiados. Sobre a crecente evolución das políticas da Unión Europea

La construcción de espacios anómicos para inmigrantes y refugiados. Sobre la creciente evolución de las políticas de la Unión Europea

Building anomic spaces for migrants and refugees. Recent developments in EU policies



FRANCISCO JAVIER DE LUCAS MARTÍN

Catedrático de Filosofía do Dereito e Filosofía Política  
Director do Instituto de Dereitos Humanos  
Universidade de Valencia (España)  
lucasfra@uv.es

Recibido: 23/05/2016 | Aceptado: 22/06/2016

**Resumo:** Fronte ao que se podería pensar, os instrumentos xurídicos das políticas migratorias da UE (e dos seus Estados membros), lonxe de configuraren un status xurídico común, obrigatorio no espazo xurídico europeo, derivan cada vez máis cara á construción de espazos que ben poderíamos considerar “anómicos” no sentido de Durkheim e Merton. Aparecen así crecentes situacións de “limbos xurídicos”, ou espazos de “non-dereito” ou “infradereito”. Dese xeito, constrúese desde o dereito unha noción de “inmigrante” (“refuxiado” incluso) caracterizada polo que ben se cualificou como *estado de excepción permanente*, que leva consigo a inseguridade e a precariedade do seu status xurídico. Esa construción é funcional ao obxectivo de disposición dun “exército laboral de reserva”, como xa anticipara Marx e confirman as investigacións de sociólogos como S. Sassen e Z. Bauman, xuristas como D. Lochak, ou filósofos como G. Agamben.

**Palabras clave:** anomia, inmigrantes, refuxiados, UE, estado de excepción.

**Resumen:** Frente a lo que se podría pensar, los instrumentos jurídicos de las políticas migratorias de la UE (y de sus Estados miembros), lejos de configurar un estatus jurídico común, obligatorio en el espacio jurídico europeo, derivan cada vez más hacia la construcción de espacios que bien podríamos considerar “anómicos” en el sentido de Durkheim y Merton. Aparecen así crecientes situaciones de “limbos jurídicos”, o espacios de “no-derecho” o “infraderecho”. De esa manera, se construye desde el derecho una noción de “inmigrante” (“refugiado” incluso) caracterizada por lo que bien se ha calificado como *estado de excepción permanente*, que conlleva la inseguridad y la precariedad de su estatus jurídico. Esa construcción es funcional al objetivo de disposición de un “ejército laboral de reserva”, como ya había anticipado Marx y confirman las investigaciones de sociólogos como S. Sassen y Z. Bauman, juristas como D. Lochak, o filósofos como G. Agamben.

**Palabras clave:** anomia, inmigrantes, refugiados, UE, estado de excepción.

**Abstract:** The legal tools of EU immigration policies do not build a common and binding legal status. On the contrary, increasingly they used to build what we call “anomic spaces” (Durkheim, Merton). Thus, appear situations so-called “legal limbo”, “infra-law” or “no-law” cases. The law builds a notion of migrants characterized by a *permanent state of emergency*, whose characteristics are insecurity and precariousness. Thus confirming the thesis of the “reserve army of labour” (Marx), updated today by Sassen, Baumann, Lochak and Agamben.

**Key words:** anomie, migrants, refugees, EU policies, state of emergency.

**Sumario:** 1 Introducción. Espazos anómicos para os máis vulnerables. 2 Anomia e estado de excepción permanente. O caso dos inmigrantes. 3 Un status anómico para os refuxiados. 4 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN. ESPAZOS ANÓMICOS PARA OS MÁIS VULNERABLES

O propósito deste artigo é contribuír a comprender a evolución das políticas europeas de xestión dos movementos de mobilidade humana (inmigrantes e refuxiados), que, ao meu xuízo, mostran o desingnio básico de construír status xurídicos para os inmigrantes funcionais co propósito dun modelo de mercado global que, á súa vez, exige a fragmentación e a deslocalización do proceso de produción, a obtención dun continxente de man de obra en condicións de precariedade e doadamente substituíble e a transformación á baixa dos seus dereitos en mercadorías. O punto de partida é a constatación da tendencia a crear, para eses efectos, *situacións permanentes de anomia, inaceptables desde as exigencias do Estado de dereito* (non sempre a anomia o é), mediante eses instrumentos xurídicos.

Utilizarei dúas categorías para construír a miña hipótese. Unha é a noción durkheimiana de anomia<sup>1</sup>. A outra, a noción de “estado de excepción permanente” desenvolvida inicialmente por Giorgio Agamben<sup>2</sup> e Danièle Lochack<sup>3</sup>, e despois por Saskia Sassen<sup>4</sup> e Zygmunt Bauman<sup>5</sup>, e que se traduce na creación para os inmigrantes dun status de *subdiscriminación* cuasi permanente. Todo iso aparece reforzado ante a resposta que os Estados membros da UE (máis que a propia UE, é dicir, a Comisión ou o Consello e, desde logo habería que recoñecer a ese respecto a aberta crítica da maior parte dos eurodeputados, é dicir, do Parlamento Europeo) están a ofrecer na mal denominada “crise dos refuxiados”. O paradoxo máis evidente é que se nos presenta en termos de incompatibilidade o mantemento do espazo Schengen (sobre todo, a seguridade e a estabilidade das fronteiras exteriores da UE) co cumprimento das nosas obrigas xurídicas para cos refuxiados, e non só respecto ao dereito internacional de refuxiados (Convención de Xenebra de 1951 e Protocolo de Nova York de 1967), senón tamén ás normas específicas europeas sobre recoñecemento, acollida e trámites para cos refuxiados (significativamente, o Regulamento de Dublín e as directivas 32/2013 e 33/2013). “*Vayas donde vayas, vallas*” podería ser o lema que describe a resposta europea: Europa échese de muros, e non só no espazo dos países do Grupo de Visegrad, senón tamén no propio corazón europeo: Austria, Alemaña, Holanda, Dinamarca... Un renovado empeño en alzar muros que, por paradoxal que pareza, é perfectamente explicable no contexto dunha soberanía estatal declinante, como soubo explicar moi convincentemente a politóloga Wendy<sup>6</sup>.

Falei de situacións e espazos anómicos. Para explicalo, aínda que se trate de algo ben coñecido, debo comezar por lembrar algúns elementos básicos respecto á *anomia*. O concepto de anomia é formulado por E. Durkheim<sup>7</sup> no seu primeiro e decisivo traballo *La division du travail social* (1893): “Un estado sen normas que fai inestables as relacións do grupo, impedindo así a súa cordial integración” (Durkheim, 1983, I: 12). Posteriormente, é desenvolvido na súa im-

prescindible investigación *Le suicide. Étude de Sociologie* (1897), onde analiza por primeira vez o suicidio como fenómeno social e establece a categoría de *suicidio anómico*, que relaciona con esa categoría (“lors d’un défaut de régulation: la réglementation, les normes sont moins importantes, elles sont devenues plus floues. Les individus sont moins tenus, leurs conduits sont moins réglés, leurs désirs ne sont plus limités ou cadrés. Ils peuvent éprouver le «mal de l’infini» où tout semble possible alors qu’en fait tout ne l’est pas”<sup>8</sup>).

En suma, para Durkheim, a situación de anomia existe e favorécese cando a sociedade experimentou importantes cambios (a mellor ou a peor), por exemplo, na economía, e de forma máis xeral cando existe unha importante separación entre as teorías ideolóxicas e os valores que se ensinan de forma común e o que sucede na práctica na vida cotiá.

Pola súa parte, Robert K. Merton, discípulo de T. Parsons, publicou en outubro de 1938<sup>9</sup> o seu coñecido *Social Structure and Anomie*, no que formula a anomia como o resultado “natural” de situacións de conflito social caracterizadas polo estado de frustración que deriva da imposibilidade de conseguir mediante medios lexítimos as aspiracións de progreso/mobilidade de status. En realidade, trátase dunha consecuencia lóxica da disparidade entre as metas culturais que se lles inculcan aos individuos como lexítimas expectativas (que se traducen nun status económico exitoso) a través do que Merton define como axentes de control social informal (familia, escola, comunidade relixiosa, etc.) e o que se lles ofrece en realidade. Fronte ás situacións de anomia, Merton insistirá na capacidade adaptativa individual (conformidade, innovación, ritualismo, retraemento e rebelión), aínda que insiste en que o obstáculo fundamental é a ausencia de normas (regulación moral) da actividade económica, que busca o que hoxe denominamos *desregulación*.

Pois ben, a tese que sosterei no que segue é que os instrumentos xurídicos, as leis e disposicións propias do dereito de inmigración (mal denominadas con frecuencia “leis de estranxeiría”, o que, por certo, como veremos, induce a notable confusión conceptual que exemplificarei nas teses de L. Hierro) configuran unha situación tipicamente anómica respecto a quen ten dereito á protección xurídica, aos dereitos e en que medida. O mesmo está a suceder hoxe en relación cos que aspiran a presentar a súa demanda de recoñecemento como refuxiados na UE, debido á interpretación e aplicación que se fai na UE do dereito internacional dos refuxiados e mesmo do dereito específico europeo. É dicir, en definitiva, a construción dunhas condicións de anomia respecto ao status xurídico que se lles atribúe aos que son un tipo peculiar de estranxeiros, inmigrantes e refuxiados<sup>10</sup>.

## **2 ANOMIA E ESTADO DE EXCEPCIÓN PERMANENTE. O CASO DOS INMIGRANTES**

Neste apartado examinarei os elementos básicos da construción social (xurídica, para ser precisos) dos inmigrantes como suxeitos precarios, vulnerables e substituíbles, que está na raíz da situación de anomia que padecen.

Unha das claves desa construción é que ese arsenal xurídico ten como principio a máxima mobilidade das mercadorías, ao tempo que mantén unha profunda desigualdade do dereito á libre circulación dos traballadores. E, ademais, as disposicións xurídicas relativas aos inmigrantes asentados mesmo establemente nos países de destino consagran un precario *contrato social*, caracterizado por unha heteroxeneidade de status (desde o correspondente ao inmigrante clan-

destino que chamamos sen papeis, irregular ou alegal, máis que ilegal, ata o que poderíamos cualificar como cidadáns *denized*, segundo a coñecida taxonomía proposta por Hammar<sup>11</sup>). Con todo, ese abano de situacións xurídicas ten en común –en diferente grao– un principio de *subdiscriminación*, conforme a fórmula acuñada polas teorías do dereito antidiscriminatorio propostas por Young, MacKinnon e Crenshaw (p. ex., entre nós, Barrére e Morondo<sup>12</sup>), pois trata de facer dos inmigrantes –incluso residentes legais e mesmo permanentes– suxeitos de segunda orde aos que se lles *regatea* o recoñecemento dos seus dereitos e garantías en condicións de igualdade cos nacionais e se lles veta ou dificulta ata o extremo o proceso de acceso á cidadanía, desde a máis clásica concepción que vincula cidadanía e nacionalidade, con descoñecemento flagrante da realidade de mobilidade social e transnacionalidade fomentadas de forma acelerada polo proceso de globalización.

Todo iso pugna con exixencias básicas do Estado de dereito e entra en contradición co recoñecemento e a garantía de estándares elementais do dereito internacional dos dereitos humanos. Pero hoxe mesmo chégase ao extremo dunha maximalización da anomia, polo baleirado do marco normativo teoricamente vixente, a prol deses obxectivos, como o mostra a vontade política de boa parte dos Estados membros da UE, tal como puidemos constatar ao longo do ano 2015. Nese proceso, na procura dese *estado de excepción permanente*, chegou a pór en dúbida a vinculatoriedade das obrigas xurídicas derivadas do dereito internacional xeral de refuxiados e mesmo do dereito europeo específico, creando status de extrema incerteza entre os que deberían ser considerados como solicitantes da condición de refuxiado e que rematan convertidos pura e simplemente en carne de deportación.

Esa construción é posible (como tratei de argumentar en bo número de traballos sobre as políticas migratorias europeas, que arrancan da cegueira sobre o carácter profundamente *político* do fenómeno migratorio, tanto na orde internacional como na estatal), porque a nosa *mirada* sobre o feito migratorio, dominada por unha perspectiva instrumental, unilateral, sectorial e curtpropacista das migracións como fenómeno laboral/económico que hai que domear para o noso beneficio, non acepta a realidade: constrúea ao noso antollo, a través das categorías xurídicas que serven aos obxectivos das nosas políticas migratorias, que as máis das veces non están ditadas polo verdadeiro interese nacional, aínda que se formulen co pretexto das dúas ópticas dominantes, a policial e a do mercado, isto é, a seguridade e a orde públicas, o mantemento da soberanía nas nosas fronteiras e os intereses do noso mercado de traballo. O paradoxo consiste en que, en última instancia, habería que recoñecer que esas iniciativas e decisións están mediadas non tanto por unha perspectiva bastamente nacionalista, senón pola lóxica propia da ideoloxía do mercado global.

A nosa é unha mirada que non aceptou as advertencias elementais da socioloxía das migracións sobre a complexidade do fenómeno migratorio como fenómeno social global, desde Marcel Mauss a Abdelmalek Sayad<sup>13</sup>. Denunciouno Saskia Sassen, que ten en conta a profunda relación entre as migracións, a desigualdade nas relacións internacionais imposta pola economía globalizada e o proceso de construción do vínculo social e político, tal como explica na súa xa mencionada *Expulsións*, en que sostén que o grao actual de violencia (devida en ordinaria) do capitalismo no seu estadio global se explica polo modelo de expulsión. É así como lle deberíamos chamar á lóxica que preside a economía globalizada.

E é que, ao meu xuízo, a constante máis destacable na inmensa maioría dos proxectos de xestión do fenómeno migratorio, nas políticas migratorias dos países que somos destinatarios de migracións, é o empeño en esquecer, en ocultar unha verdade evidente: a inevitable dimensión política das migracións, a súa condición de *res política*, tanto desde o punto de vista estatal como desde as relacións internacionais. Fronte a iso impuxemos unha mirada sectorial, unilateral, curtopracista, que se concreta na construción dunha categoría xurídica de inmigrante que, en realidade, é un concepto minguado ou, como propón Bauman, un paria<sup>14</sup>: o inmigrante é só o traballador necesario nun determinado nicho laboral no mercado de traballo formal (como se non fose utilizado no mercado clandestino ou informal) e mentres se someta a un estatuto precario guiado pola maximalización do beneficio da súa presenza. É unha ferramenta, nin sequera un traballador igual ao asalariado nacional, de aí a súa condición precaria, parcial, de sospeita<sup>15</sup>. Todo iso acentúase aínda máis no caso dos refuxiados. O mesmo Bauman, en liña con Agamben e dalgún xeito coa crítica de Žižek á xestión da crise de refuxiados por parte da UE, explicou como se crea un estado de suspensión da orde xurídica, ausencia de lei, desigualdade e exclusión social que fai posible que mulleres e homes perdan a súa condición de cidadáns, de seres políticos e a súa identidade, dentro das fronteiras mesmas do Estado-Nación. A partir da metáfora do *Arquipélago*, dáse a coñecer a existencia dun conxunto de espazos que escapan á soberanía tradicional do Estado e que se atopan rexidos por un estado de excepción permanente: o seu emblema, os campos de refuxiados e os barrios de inmigrantes. Así, conclúe Bauman, “é posible que a única industria puxante nos territorios dos membros tardíos do club da modernidade sexa a produción en masa de refuxiados. E os refuxiados son o ‘residuo humano’ personificado: sen ningunha función ‘útil’ que desempeñar no país ao que chegan e no que quedan, e sen intención nin posibilidade realista de seren asimilados e incorporados.” (Bauman, 2008: 32).

O que me parece máis relevante e criticable, desde o punto de vista xurídico e político, é como, conforme esa mirada, no dereito de migración a regra se converte en excepción, contravindo principios básicos do Estado de dereito. Como xa anticippei, creo que é iso o que sinalaron desde diferentes perspectivas Danièle Lochak, Giorgio Agamben ou Zygmunt Bauman, a nota máis destacable e criticable: o *estado de excepción permanente* que creamos para os inmigrantes. E dese xeito negamos a condición mesma de inmigrante, unha categoría universal, á vez que baleiramos un dereito fundamental, o dereito a ser inmigrante, a escoller o propio plan de vida, a circular libremente, que é un corolario indiscutible do principio (por certo, liberal) de autonomía.

Creamos políticas migratorias, pois, que negan o seu obxecto, que o deforman e que o substitúen por unha categoría vicaria: negámonos a aceptar o inmigrante *tout court* e substituímolos por aquel que queremos recibir. Por iso, para nós, non todo o mundo ten dereito a ser inmigrante, de forma que a nosa lóxica inevitablemente produce inmigrantes “ilegais”, non-inmigrantes. Trátase unha vez máis do dereito do máis forte, a vella tradición de Anacarsis, Calicles, Trasímaco, Hobbes<sup>16</sup>, tal como o explica unha das mellores expertas en política de migracións, Catherine Withol der Wenden nun artigo publicado o ano pasado sobre as novidades ou as constantes en políticas migratorias. Permítanme a longa cita: “A resposta aos fluxos migratorios sería unha sorte de inmenso Far West, en que os Estados máis poderosos do mundo crean a lei mediante regras que edictan en materia de dereito á mobilidade e non aceptan que se lle impoñan regras de carácter universal á xestión de fluxos migratorios, algo que entenden

como exercicio da súa soberanía. Así, se es danés, podes circular por 164 países; se es ruso, por 94; se es subsahariano, esta posibilidade cóntase cos dedos dunha man, pero, se o país no que naciches ou do que tes a nacionalidade é considerado como un país de risco, desaparece pura e simplemente o dereito a circular. Este dereito é, pois, unha das maiores desigualdades do noso mundo nun contexto como o do século XXI, en que, moi ao contrario, debería ser un dereito esencial. Os ricos dos países pobres poden emigrar porque moitos dos países receptores de inmigración previron permisos de residencia aos que lles achegan capitais, compran vivendas de determinados metros cadrados, ou crean unha empresa. Os traballadores máis cualificados, os deportistas profesionais, os creadores, os artistas de alto nivel, tamén poden emigrar porque moitos dos países de acollida optaron por certa apertura de fronteiras á emigración seleccionada. Tamén os estudantes ven que se lles abren as fronteiras en numerosos países, especialmente europeos, que comprenderon o risco que significa a opción de migración cero na carreira mundial pola competitividade". Esta é a razón dos nosos fracasos á hora de analizar e tamén de dar resposta aos desafíos migratorios no seu sentido máis amplo.

### 3 UN STATUS ANÓMICO PARA OS REFUXIADOS

Dedicarei a terceira parte a presentar a tese de que a UE e, sobre todo, os seus Estados membros están a levar a cabo un exemplo particularmente grave de desprazamento a una situación de anomia no que se refire aos refuxiados, mediante un paulatino recorte do dereito de asilo que conduce na práctica a un baleirado das garantías máis elementais sobre as que se asenta e mesmo do que en termos xurisprudenciais se denominou *contido esencial* dese dereito. Cabe falar, así, dunha *desnaturalización* do dereito de asilo, na medida en que este dereito sufriu, primeiro, o proceso de "mercantilización" que parecía afectar sobre todo aos dereitos económicos, sociais e culturais como consecuencia do primado da aplicación das políticas de neoliberalismo económico (que algúns como Stiglitz cualifican de políticas fundamentalistas) que se traduciron en directivas "austericidas" para os países máis débiles (máis endebedados) da propia UE, tal como se exemplifica no caso de Grecia. O grave, o insólito, é que os recortes presentados como "inevitables" e "racionais" que converten dereitos económicos sociais ou culturais en mercado-rías pasen a afectar tamén ao dereito de asilo, aínda que se trate dun dereito humano fundamental e universal. Pero o baleirado afecta tamén ao universo de titulares do dereito, que pon en tea de xuízo algo tan evidente como o feito de que os que foxen dun país arrasado por unha guerra civil deben ser considerados evidentemente refuxiados. Xa non é así, e non só de facto, senón polo xogo perverso de interpretacións xurídicas da especificidade do marco normativo europeo de asilo, que finalmente deixa os potenciais refuxiados en *terra de ninguén*.

O primeiro paso, dicía, é a mercantilización do dereito de asilo. En dous sentidos: primeiro, na súa conversión nunha prestación que cómpre pagar; o segundo, ao converterse en moeda de cambio da política exterior, de defensa e seguridade da Unión Europea, grazas á estratexia de externalización que oculta o que non é outra cousa que procesos de deportación. Vexámolo.

Que estamos ante un proceso de mercantilización do asilo próbao a decisión adoptada por Dinamarca, que, de seu, non está plenamente integrada no modelo Schengen, cuxo Parlamento aprobou a proposta de lei presentada polo Goberno (liberal), co apoio dos seus socios do *Partido Popular Danés* (DF), un grupo que é imposible non cualificar como de extrema dereita. En virtude desa disposición, a policía/axentes do goberno danés pódennles requisar aos refuxiados



diñeiro, xoias e outros obxectos de valor para asegurar a dispoñibilidade de fondos que exige o recoñecemento do dereito de asilo/protección subsidiaria; para sermos máis exactos, a cantidade de diñeiro que supere o equivalente a 1.340 euros (10.000 coroas danesas) e os obxectos de elevado valor económico. Expresamente, exclúense xoias ou obxectos de valor afectivo. Esta decisión danesa ten precedentes na mesma Europa. De feito, é unha política xa ensaiada por Suíza e polos Estados alemáns de Baviera e Baden-Wurtemberg, que lles impoñen contribucións económicas (verdadeiras exaccións) aos propios refuxiados.

Recordarei que Dinamarca, como o resto dos Estados europeos membros da UE, está vinculada polas normas do dereito internacional de refuxiados (Dinamarca é parte do sistema de Convenios PIDCP e PIDESC de 1966 e da Convención específica, a de Xenebra de 1951) e polas propias do Convenio Europeo (artigos 3 e 8 do CEDH, Tratados da Unión e Sistema Europeo Común de Asilo, SECA). Malia iso, a defensa desa lei baseouse, dun lado, no principio de igualdade e, doutro, na proporcionalidade dos recursos destinados ao mantemento das obrigas relativas ao dereito de asilo: se aos cidadáns daneses se lles exige que, para cobraren a axuda que se coñece como “salario social mensual”, teñan menos de 1.340 euros no banco, os refuxiados deberían someterse a idéntica condición, alegaron os partidos favorables á lei. O salario social é proporcionalmente alto: uns 1.500 euros para solteiros e preto de 4.000 euros para parellas con fillos. Pero salta aos ollos a absoluta falta de proporcionalidade na analogía dun refuxiado sirio cos cidadáns daneses que son beneficiarios do salario social alegada para que os daneses poidan asumir a “carga económica” do asilo. Falamos de Dinamarca, cuxo PIB, comparado co do Líbano, Xordania, Turquía ou Kenya (que son países receptores de refuxiados por centenas de miles), o multiplica por decenas! Como pode tratar de sosterse, sen rubor, a pretendida analogía entre un fuxido da guerra de Siria e un parado danés? Ao meu xuízo, esas formas de condicionamento desa obriga e, en particular, a exixencia de pagamentos (cando non exaccións) son contrarias, incompatibles co deber xurídico do que son titulares os Estados da UE (por ratificar o Convenio de Xenebra de 1951) en relación cos titulares do correlativo dereito de asilo (e de protección internacional subsidiaria).

A realidade é que disposicións legais como esta evidencian en que consiste a liña de acción dos gobernos europeos ante a exixencia de cumprir coas súas obrigas xurídicas respecto aos refuxiados. Trátase, ante todo, de pór trabas que dificulten o acceso legal a territorio europeo dos que necesitan asilo (por iso teñen que acudir a mafias) e, en segundo termo, endurecer as condicións de recoñecemento dese dereito aos que conseguen chegar á UE, so pretexto das exixencias da orde pública e a loita contra o terrorismo, aos que se une o tópico da incompatibilidade con culturas que ameazan os dereitos humanos e a democracia, cando falamos de persoas e comportamentos, non de culturas. Por iso, non é banal a crítica que se formulou ante esta involución política e que evoca a súa analogía con exixencias ou imposicións impostas noutros momentos da historia de Europa aos que sufrían persecución e buscaban refuxio, so pretexto de que chegaban nun momento de dificultade para os países que os recibían. Pensemos na Francia de Vichy e campamentos como os de Argelès, en relación cos republicanos españois que fuxiron a Francia escapando do final da nosa guerra civil.

Pero ese proceso de “desnaturalización” ou baleirado do dereito de asilo non se detivo aí. Traspasou unha verdadeira *liña vermella*. Porque me parece indiscutible que a primeira e inescusable obriga de todos os gobernos europeos en relación coa denominada crise de refuxiados, o que, a estas alturas, en abril de 2016, poderíamos considerar a *liña vermella* que non

se debe traspasar se pretendemos seguir tomando en serio o asilo, é garantir o principio de *non refoulement*, a non devolución ao seu propio país, pero tampouco a un país terceiro *non seguro*. Por suposto que tomar en serio o asilo significa tamén a digna acollida (é dicir, o complexo de dereitos-prestación que supón o estatuto de refuxiado) dos que –como sirios, afgáns, iraquís, eritreos, malianos– veñen fuxindo de persecucións que poñen en perigo as súas vidas. Unha fuxida en que, polas dificultades que teñen que superar, as súas propias vidas e as dos seus fillos seguen estando en risco. Pero o que en ningún caso se pode facer sen anular de feito o sentido mesmo do asilo, sen baleiralalo, é devolver *a un lugar non seguro* aqueles que chegaron ata nós fuxindo da persecución que os ameaza.

Insisto en lembrar que calquera forma de condicionamento desa obriga e, en particular, a existencia de pagamentos (cando non exaccións) é contraria a ese deber xurídico e sitúa os europeos ante a evidencia do naufragio, a traizón dun trazo básico da nosa identidade: a defensa do Estado de dereito e, ante todo, dos dereitos fundamentais de todos os que se atopan baixo soberanía europea por ter alcanzado o noso territorio. A limitación do dereito de asilo en Europa non debería acadar xamais o índice de baleirado que supón a devolución dos que buscan asilo a un país non seguro. E iso é precisamente o que, ao meu xuízo, acaba de suceder.

En efecto, se algo exemplifica a banalización do dereito de asilo é o acordo entre a UE e Turquía para realizar o que, con argumentos nada desprezables, se pode considerar non só unha expulsión ilegal, senón unha auténtica deportación. O obxectivo do acordo é “to accept the rapid return of all migrants not in need of international protection crossing from Turkey into Greece and to take back all irregular migrants intercepted in Turkish waters”. En realidade, o propio comunicado de prensa da Comisión, no cal, baixo a forma de preguntas e respostas, se intenta presentar o acordo, deixa claro que non se trata dun acordo de xestión da crise de refuxiados, pois no seu primeiro parágrafo explica: “On 18 March, following on from the EU-Turkey joint Action Plan activated on 29 November 2015 and the 7 March EU-Turkey statement, the European Union and Turkey decided to end the irregular migration from Turkey to the EU” (a cursiva é miña)<sup>17</sup>.

Este acordo simboliza o que poderíamos considerar unha claudicación da UE respecto ás exixencias primixenias do imperio do dereito, á garantía efectiva dos dereitos, unha quebra que foi posible porque o único país que afirmara ata agora a súa coherencia con tales principios, a Alemaña da chanceler Merkel, acabou por traizoalos. É certo que debemos consignar e recoñecer a decisión inicial de Merkel (excepcionalmente digna nun contexto de egoísmo europeo desatado) de lles ofrecer unha acollida universal aos que tivesen a condición de refuxiados. Pero lamentablemente debemos constatar tamén que, ao final, a coalición gobernamental que goberna Alemaña, preocupada polo impacto negativo que ofrecían constantemente as sondaxes electorais en Alemaña e tras os moi negativos resultados das eleccións rexionais no mes de marzo (incluído o ascenso do partido de extrema dereita *Alternative für Deutschland*, *AfD*, emparentado co xenófobo movemento PEGIDA), conseguiu imporlle un xiro á chanceler que tivo como resultado un acordo para restrinxir as admisións, diminuír o número e a duración das prestacións aos que se lles concede o dereito de asilo ou a protección subsidiaria, e favorecer a denegación e a expulsión dos solicitantes de asilo. Esta evolución concluíu coa opción unha vez máis da manida solución da *externalización*, a cláusula máxica á que acoden as autoridades europeas cada vez que se viron ante o que consideran un *cul de sac*, unha situación límite na

política migratoria: unha vez máis, “que se ocupen outros” do problema e así, ao non velo ante os nosos ollos, deixará de existir.

Iso é o que decidiron os líderes europeos nunha reunión extraordinaria na Valeta, o 15 de novembro de 2015. Dos inmigrantes “económicos” deberanse ocupar os países africanos aos que se lles ofreceron 1.500 millóns de euros para que realicen as funcións de policía que impidan que os seus propios nacionais cheguen agora a Europa en número superior ao que a UE desexe. E tamén se lles asignou a función de control do tránsito polos seus países de nacionais de terceiros Estados cara á UE. Pero a decisión de externalización máis importante adoptada na Valeta foi a de negociar un acordo con Turquía para que, a cambio de 6.000 millóns de euros e algunhas vantaxes nas negociacións entre a UE e Turquía, así como a exención de visados aos cidadáns turcos para acceder á UE, Turquía aceptase recibir e facerse cargo de todos os inmigrantes mal denominados “ilegais” (agora considerados non desexables en canto inmigrantes económicos, pura e simplemente), pero tamén dos refuxiados que se atopasen ata ese momento en solo de Grecia e que serán trasladados ao país otomán. Un acordo impulsado pola propia Merkel, que se presenta primeiro como bilateral entre Grecia e Turquía, pero que se transforma en bilateral entre a propia UE e Turquía e que, finalmente, conseguiu o apoio do Consello Europeo do 17/18 de marzo de 2016, tras o ensaio dunha versión máis dura no Consello previo celebrado o 7 de marzo, na que nin sequera se mencionaba a existencia de respecto dos dereitos dos así expulsados (en realidade, deportados) por parte de Turquía.

O acordo suscitou duras críticas e descualificacións por parte de institucións internacionais<sup>18</sup>, europeas<sup>19</sup> e ONG<sup>20</sup>. Pero a primeira dificultade atinxe ao que na xerga xurídica habitual se denomina “natureza xurídica” do acordo mesmo. En que consiste? É un convenio internacional entre a UE e Turquía? Unha declaración do Consello Europeo? Unha declaración conxunta do Consello Europeo e do Goberno turco? Creo que o recoñecido especialista en dereito migratorio e de estranxeiría, o letrado H. García Granero, soubo desentrañar o labirinto xurídico, sobre a base da publicación no DOUE do 9 de abril de 2016 da Decisión do Consello Europeo do 23 de marzo de 2016, Decisión (UE) 2016/551. De acordo coas teses de García Granero, esa decisión, en realidade, remite a decisións anteriores no marco de acordos con Turquía de cara a axilizar procesos de deportación (mal chamados de retorno) a Turquía de desprazados e inmigrantes que entrasen irregularmente en territorio europeo<sup>21</sup>. Trataríase así, como propuxo García Granero con agudeza, “dunha aplicación *in malam partem* do (preexistente) acordo do 16.12.2013 entre a Unión Europea e Turquía “sobre readmisión de residente ilegais” (acordo publicado no DOUE do 07.05.2014), cuxa vixencia estaba previsto que se iniciase o 01.10.2017, e cuxo inicio de efectos se adianta ao 01.06.2016 e se emprega para (mal) afrontar a grave crise humanitaria dos desprazados”.

Non me estenderei agora nos argumentos de crítica xurídica que, ao meu xuízo, aboan a tese do seu déficit de legalidade e lexitimidade<sup>22</sup>. O máis importante é que o acordo, *de facto*, comezou a aplicarse, polo menos parcialmente. O 4 de abril de 2016, un día que quedará na memoria negra de Europa, sen tempo para que se poidan verificar as máis mínimas exigencias legais (prohibición de expulsións colectivas, dereito a que os demandantes de refuxio –tamén os inmigrantes, claro– teñan a posibilidade de tutela xudicial efectiva, verificación das condicións de Turquía como país seguro, reformas legais por parte de Turquía para que realmente os demandantes de refuxio non europeos atopen protección no sistema turco, etc.), comezaron as deportacións: máis de 200 persoas foron expulsadas en tres barcos desde as illas de Lesbos e

Quíos a costas turcas. Máis axiña que tarde, a historia xulgará con dureza esta traizón ao proxecto europeo entendido como *comunidade de dereito*.

Así, pasamos a admitir como rutina e despois a dixerir, a mirar con indiferenza e incomodidade, imaxes inaceptables para unha sociedade civilizada. As imaxes que actualizan e mesmo empeoran pola súa extensión a degradación que o réxime de Hitler lles impuxo a millóns de seres humanos na súa política racista que culminou na “solución final”. Cercados, aramadas, anciáns, mulleres e nenos abandonados á súa sorte, masas carrexadas como gando, ás veces malladas, manifestacións crecentes que transparentan un odio que fai aínda máis insoportable a mirada avasaladora da discriminación cara a eses outros que son inmigrantes e refuxiados. Sobre todo, esas dúas iconas do horror máis profundo da conciencia europea que son os *trens* e os *campos*. *Trens* abarrotados de infrahumanos tratados como gando; *campos* en que acaban amontoados e sen esperanza. Deixouno escrito Arendt: “a historia contemporánea creou un novo tipo de seres humanos, os que son confinados en campos de concentración polos seus inimigos e en campos de internamento polos seus amigos”.

Poden os Estados da UE, a propia UE, asumir ese desafío? A miña resposta é inequívoca: si. Si, sempre que haxa un marco obrigatorio, común e equitativo entre todos eles.

O primeiro sería crear unha autoridade ou axencia específica para a xestión do sistema de asilo e refuxio e da protección subsidiaria (con especial atención aos programas de reasentamento). Non abonda ao meu xuízo coa FRA (Axencia Europea de Dereitos Fundamentais), nin, evidentemente, con FRONTEX, nin incluso na súa modalidade de verdadeira policía de fronteiras proposta pola Comisión na súa comunicación do 15 de decembro.

Ademais, é urxente aumentar e concretar as vías legais alcanzables e os procedementos áxiles para a solicitude de asilo. Por exemplo, garantir a posibilidade de pedir asilo en embaixadas e consulados nos países de orixe, limítrofes e de tránsito, e que se abra así o expediente de asilo, sen que sexa necesario chegar a territorio europeo para facelo. E necesitamos un esforzo en dotar oficinas europeas de exame de solicitudes de asilo, e coordinación con ACNUR, sobre todo nos países limítrofes a aqueles en que existen situacións de conflito que xeran desprazamentos de refuxiados.

É vital, por exemplo, pór as condicións para facer efectiva a Directiva europea de protección temporal (2001/55 CE do Consello), activando o mecanismo previsto para facer fronte a emerxencias humanitarias, e que, ademais, habilita medidas que poden beneficiarse do fondo europeo para refuxiados. Iso inclúe eliminar a exigencia do visado de tránsito para aquelas persoas que proceden de países en conflito e *mellorar os programas de reunificación familiar*.

Obviamente, é necesario tamén reforzar e incrementar os programas de reasentamento en coherencia co número de refuxiados existente, asumindo unha repartición equitativa e solidaria entre todos os Estados. A proposta que fixo a Comisión Europea na súa nova axenda migratoria en maio de 2015, que supuña unha cifra ridícula en comparación coas necesidades reais (16.000, cando só Líbano acolle máis de 1.100.000), debe e pode ser un bo criterio metodolóxico. Pero sempre que se centre todo o esforzo en axilizar, facilitar e tamén ordenar, claro, o acceso ao asilo aos que o necesitan, os que teñen un dereito fronte ao cal nós non podemos esquecer a nosa obriga.

Un dos relatos máis antigos sobre refuxiados ocupa as páxinas da *Biblia* (Xénesis, 3, 24): Adán e Eva son expulsados –aínda que non perseguidos– do paraíso en que vivían por desobedeceren as ordes do seu Creador e dono. Vale esa referencia para insistir en que algúns séculos

despois, e con todos os matices que se deban engadir, os europeos viven no que, de acordo con moitos índices obxectivos, pode ser cualificado como o paraíso, polo menos para o resto do mundo: Europa, a UE, reúne o grupo de sociedades máis prósperas e felices da historia da humanidade. Tamén as máis seguras, polo menos na acepción ampla de *seguridade humana*. Pero neste paraíso hai fendas, desunións, mesmo clases, de Grecia, Portugal, España, ao Reino Unido, Dinamarca, Alemaña ou Suecia. Fendas que se ensanchan cando tratan de alcanzar o paraíso algúns centenares de miles de estraños: inmigrantes e refuxiados.

Noutras ocasións tratei de recordar, invocando un argumento que Marx tomou das sátiras de Horacio e evocou no prólogo á primeira edición d'*O capital*, que esa mirada dos refuxiados como outros particularmente alleos, xa que perderon a referencia de pertenza ao país do que foxen, é un prexuízo, un erro capital de comprensión. Non como escribira o poeta romano, *mutato nomine, de te fabula narratur*. Precisamente os europeos non podemos permitírnos o luxo de pensar que os refuxiados son outros. Os españois, os europeos, deben recoñecer neles o que vivimos nós mesmos non hai tanto tempo para non reaccionar coa covardía egoísta dos que vivimos obsesionados polo mantemento do alto *standing* que gozabamos en exclusividade antes de ver sacudidas as portas do noso club por semellantes *parias*. Só así poderemos evitar que siga tendo razón o cruel veredicto de Marx n'*O manifesto*: a burguesía... “botou por enriba do santo temor de Deus, do ardor cabaleiresco e da tímida melancolía do bo burgués o xerro de auga fría dos seus cálculos egoístas...”.

## 4 BIBLIOGRAFÍA

- Agamben, G. (2010): *Estado de excepción: Homo sacer II*, Valencia, Pretextos. Aguelo, P. / García Granero, H. V., (2015), “Yo acuso”, *Página Abierta*, n.º 240/2015, monográfico “Refugiados de nosotros mismos”.
- Atienza, M. (1993): *Tras la justicia*, Barcelona, Ariel.
- Barrere Unzeta / Morondo Taramundi (2011): “Subdiscriminación y discriminación interseccional: elementos para una teoría del derecho antidiscriminatorio”, *ACFS* 45/2011.
- Baumann, Z. (2008): *Archipiélago de exclusiones*, Buenos Aires, Katz.
- Brown, W. (2015): *Estados amurallados, soberanía declinante*, Barcelona Herder, colección pensamiento.
- De Lucas, J. (2014): “Políticas migratorias sin libertad de circulación: la UE, en guerra frente a la inmigración y el asilo”, en Hierro, L. (2014) (coordinador), *Autonomía individual frente a autonomía colectiva. Derechos en conflicto*, Madrid, Marcial Pons, pp. 173-192.
- Durkheim, E. (1893): *La division du travail social*, citado por la edición PUF, París, 1967.
- Durkheim, E. (1897) : *Le suicide. Etude de Sociologie*, 1897. Citado por la edición PUF, París, 1967.
- Hammar, T. (1990): *Democracy and the nation state: aliens, denizens and citizens in a world of international migration*. Avebury: Aldershot, 1990.
- Lochak, D. (2007): *Face aux migrants: Etat de Droit ou état de siège*, París, Textuel.
- Merton, R. K. (1938): “Social Structure and Anomie”, *American Sociological Review* (vol. 3, Issue 5, pp. 672-682).
- Sassen, S. (2015): *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*, Buenos Aires, Katz eds.
- Sayad, A. (1999): *La double absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*. Paris, Seuil.
- Sayad, A. (2006<sup>a</sup>): *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*. 1. *L'illusion du provisoire*, Paris, Éditions Raisons d'agir.
- Sayad, A. (2006<sup>b</sup>): *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*. 2. *Les enfants illégitimes*, Paris, Éditions Raisons d'agir.
- Sayad, A. (2014): *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*. 3. *La fabrication des identités culturelles*, Paris, Éditions Raisons d'agir.
- Withol der Wenden, C. (2015) : “Une nouvelle donne migratoire”, *Politique Étrangère*, 3/2015, pp. 95-106.

## NOTAS

- 1 É importante lembrar que Durkheim, co recurso á anomia, pretende tratar de explicar o fenómeno da *desviación social* (alleo, por suposto, a moralidades superficiais ou consignas relixiosas).
- 2 En particular no seu moi coñecido Agamben: 2010.
- 3 Cfr. o libro de entrevistas con Lochak: 2007.
- 4 S. Sassen: 2015.
- 5 Z. Bauman: 2008.
- 6 W. Brown: 2015.
- 7 Aínda que a noción aparece por primeira vez na obra do filósofo J. M. Guyau, *Esquisse d'une morale sans obligation ni sanction* (1885).
- 8 E engade: "j'emploie le mot d'anomie pour décrire une situation sociale, caractérisée par la perte ou l'effacement des valeurs (morales, religieuses, civiques...) et le sentiment associé d'aliénation et d'irrésolution. Le recul des valeurs conduit à la destruction et à la diminution de l'ordre social : les lois et les règles ne peuvent plus garantir la régulation sociale". (Durkheim, 1967).
- 9 Cfr. Merton, R. (1938: 674).
- 10 Creo que ignorar a condición específica que entre os estranxeiros teñen os inmigrantes (e os refuxiados) é o que leva ao enorme malentendido en que incorren os que, como L. Hierro, puxeron atención na xustificación da manifestación de desigualdade –de discriminación– que constrúen as leis de estranxeiría. O descoñecemento patente da especificidade das políticas de inmigración, do proceso de construción da categoría xurídica de inmigrante (non digamos da de "inmigrante irregular", a miúdo estigmatizado como "inmigrante ilegal", fai posible unha análise, ao meu xuízo, completamente superficial e errónea. Pola miña parte, estou de acordo cos que sosteñen, para empezar, a imposibilidade de xustificación racional-moral da restrición de dereitos fundamentais con base na nacionalidade, tal como, por exemplo, sinalaba Atienza (1993: 230) nunha análise da lexislación migratoria presentada como lexislación de estranxeiría, "O principio de que se pode discriminar as persoas no concernente ao gozo e desfrute dos seus bens básicos por razón da súa nacionalidade... é pura e simplemente inmoral... e atenta contra o principio de dignidade". Posteriormente, Atienza (no seu *Curso de argumentación jurídica*) sinalou como un exemplo de casos tráxicos os supostos en que a lexislación lles ofrece aos inmigrantes unha negación expresa de dereitos como o da saúde, conforme sucede en España desde o Decreto 16/2012 aprobado polo Goberno de Rajoy. Expuxen as teses de L. Hierro e a miña crítica en de Lucas (2014: 173).
- 11 Hammar, T. 1990.
- 12 Cfr. Barrère Unzeta / Morondo Taramundi: 2011.
- 13 A obra de Abdelmalek Sayad é referencia obrigada para a moderna teoría da migración (Sayad: 1999; 2006; 2014).
- 14 Bauman entende inmigrantes e refuxiados como novos parias, de condición precaria e intercambiable, con data de caducidade, tal como sostén en *Archipiélago de excepciones*, unha conferencia impartida no CCCB de Barcelona, en diálogo con Giorgio Agamben e que foi logo publicada como libro (Bauman: 2008).
- 15 É o que explica o coñecido paradoxo enunciado polo dramaturgo Max Frisch e que ignoran eses modelos de políticas migratorias: queiramos man de obra e chégannos persoas, sociedades, visións do mundo.
- 16 A definición proposta por Trasímaco atópase n' *A República*, Libro 1: φημί γὰρ ἐγὼ εἶναι τὸ δίκαιον οὐκ ἄλλο τι ἢ τὸ τοῦ κρείττονος συμφέρον.
- 17 Unha descrición sumaria dos 9 obxectivos do acordo atópase no Comunicado de prensa n.º 144/16, emitido polo Consello Europeo o 18 de marzo de 2016. Con máis detalle na *Folla Informativa* da Comisión Europea do 19 de marzo de 2016, significativamente titulada *EU-Turkey Agreement: Questions and Answers*. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-963\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm) (consultada o 24 de marzo de 2016).
- 18 Véxase o *rapport* do ACNUR, ACNUR: *Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept*: [www.unhcr.org/56f3ec5a9.pdf](http://www.unhcr.org/56f3ec5a9.pdf).
- 19 Por exemplo, o balance que ofrece a súa discusión no pleno do Parlamento Europeo celebrado o pasado 9 de marzo de 2016. Nese pleno, unha ampla maioría dos eurodeputados exixiron da ministra holandesa Jeanine Hennis-Plasschaert, que actuaba en representación do Consello, e do vicepresidente da Comisión Valdis Dombrovskis, que se detallasen os aspectos do acordo e recordaron que as normas internacionais sobre asilo deben respectarse en todo caso.
- 20 Así, no noso país, o Informe de Misión de Lesbos, Lesbos. *Zona Cero del derecho de asilo*, emitido por CEAR, que se pode consultar en <http://www.cear.es/lesbos-zona-cero-del-derecho-de-asilo/>.
- 21 Como escribe o mesmo autor, "trátase da readmisión de residentes en situación de estancia irregular –o Acordo emprega a ilegal referencia a "residentes ilegais"– que se atopan en Turquía ou nalgún dos Estados da Unión... E aínda que na Declaración conxunta UE-TURQUÍA do 18.03.2016 se declara que "Turquía e a Unión Europea reafirmaron o seu compromiso coa aplicación do Plan de Acción Conxunto posto en marcha o 29 de novembro de 2015", na Decisión (UE) 2016/551 aparece cal é a oculta finalidade do dito Plan de Acción Conxunto; así, no Considerando 2 da Decisión (UE) 2016/551 afirmase que "no Cumio celebrado o 29 de novembro de 2015, a Unión e Turquía expresaron o seu acordo político de que o acordo se aplique plenamente a partir do 1 de xuño de 2016": esta, a aplicación dunha norma prevista para a inmigración irregular aos desprazados na crise humanitaria á que a Unión Europea puxo murallas na fronteira grega, e ningunha outra, parece ter constituído a verdadeira finalidade do Cumio do Consello Europeo do 29.11.2015".
- 22 Noutros lugares analicei o acordo, desde o punto de vista xurídico e político, para sinalar as razóns que xustifican a súa valoración como ilegal, ilexítimo, e, o que é o colmo, ineficaz. Aquí limitome a advertir sobre a equivocación deste novo exemplo de externalización. Un bo resumo dos argumentos xurídicos de crítica dos fundamentos legais e lexítimos do acordo, desde o punto de vista do dereito internacional

e do propio dereito europeo, pódese atopar no informe do ACNUR: *Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept*: [www.unhcr.org/56f3ec5a9.pdf](http://www.unhcr.org/56f3ec5a9.pdf).





## O lugar das migracións na pirámide da triste figura

(o papel das migracións na estrutura demográfica de Galicia como expresión dos éxitos e fracasos sociais) <sup>1</sup>

## El lugar de las migraciones en la pirámide de la triste figura

(el papel de las migraciones en la estructura demográfica de Galicia como expresión de los éxitos y fracasos sociales)

## The Place of Migrations in the Pyramid "of the sad countenance"

(the role of migrations in the demographic structure of Galicia as an expression of social successes and failures)

ANTONIO IZQUIERDO ESCRIBANO

Catedrático de Socioloxía  
Universidade da Coruña (Galicia, España)  
anizes@udc.es

Recibido: 08/06/2016 | Aceptado: 22/06/2016

**Resumo:** As emigracións históricas representaron un papel clave na modernización de Galicia. A continuada emigración intrapeninsular e cara a América foi o factor que amorteceu e anticipou a transición demográfica. A persistencia dos fluxos e a súa envergadura produciron unha particular combinación de malthusianismo das ausencias e da pobreza que moderou os comportamentos nupciais e reprodutivos. O impacto emigratorio desequilibrou o mercado matrimonial, aprazou a nupcialidade e empoleirou o celibato, reducindo e atrasando a fecundidade. Por esa vía, a emigración acelerou o envellecemento da estrutura da poboación, desequilibrando a distribución por sexo e xeracións. Os tres trazos que caracterizan a demografía de Galicia (despoboamento, envellecemento e emigración) son comodíns para o futuro.

**Palabras clave:** emigración, modernización demográfica, envellecemento, buxaina de poboación, malthusianismo da ausencia.

**Resumen:** Las emigraciones históricas han representado un papel clave en la modernización de Galicia. La continuada emigración intrapeninsular y hacia América ha sido el factor que amortiguó y anticipó la transición demográfica. La persistencia de los flujos y su envergadura produjeron una particular combinación de malthusianismo de las ausencias y de la pobreza que moderó los comportamientos nupciales y reproductivos. El impacto emigratorio desequilibró el mercado matrimonial, aplazó la nupcialidad y encumbró la soltería, reduciendo y retrasando la fecundidad. Por esa vía, la emigración aceleró el envejecimiento de la estructura de la población, desequilibrando la distribución por sexo y generaciones. Los tres rasgos que caracterizan la demografía de Galicia (despoblamiento, envejecimiento y emigración) son comodines para el futuro.

**Palabras clave:** emigración, modernización demográfica, envejecimiento, peonza de población, malthusianismo de la ausencia.

**Abstract:** Historic emigrations have played a key role in the modernization of Galicia. The continuing emigration within the peninsula and towards America was the factor which buffered and anticipated the



demographic transition. The persistence of flows and their scale produced a specific combination of Malthusianism of absence and of poverty that tempered nuptial and reproductive behaviours. The migratory impact unbalanced the marriage market, postponed nuptiality and took the single state to new heights, reducing and delaying fertility. Further down that route, emigration speeded up the ageing of the population structure, unbalancing the distribution by gender and generations. The three features that characterise Galician demography, i.e., depopulation, ageing and emigration, are wild cards for the future.

**Key words:** emigration, demographic modernization, ageing, population spinning top, Malthusianism of absence.

**Sumario:** 1 Dúas ópticas para observar a pirámide. 2 Os tres escultores que modelan a pirámide. 3 Os tres obxectivos do texto. 4 Tres anchas vías para a análise da poboación. 5 E unha breve reflexión sobre os conceptos. 6 O papel das migracións na configuración da estrutura. 7 Ideoloxías e prexuízos que anoan a migración co envellecemento. 8 Dúas versións da transición demográfica en Galicia. O malthusianismo da ausencia e do ferrado. 9 Cando a pirámide se converte nunha buxaina. 10 Comecemos polo éxito... 11 E sigamos polos dous fracasos sociais... 12 En vez de empeñarnos en modificar a pirámide, organicémonos co envellecemento. 13 Coda final. 14 Bibliografía.

## 1 DÚAS ÓPTICAS PARA OBSERVAR A PIRÁMIDE

Este artigo explora a estrutura da poboación galega á luz das migracións. Unha pirámide demográfica pódese ver desde fóra ou desde dentro. Estamos afeitos a interpretar o histograma demográfico –que ten no caso galego cada vez menos forma piramidal e máis de buxaina– desde o exterior, é dicir, servíndonos das percepcións e dos prexuízos. Desde unha perspectiva sociolóxica, non cabe dubidar da necesidade de contar con esas subxectividade que, con frecuencia, son moi enganosas, pero para observar o interior da pirámide necesítase, ademais, ir provisto dunha lanterna analítica.

Ao mirar a pirámide, apréciase o xogo combinado da natalidade e a mortalidade. Estas dúas variables xeran –na súa evolución– tanto ocos como promontorios nas dúas abas da construción, segundo a xeración e o momento en que se fotografe a estrutura. Pero o que a simple vista non se detecta con facilidade é o papel “aprazado” que desempeñan as migracións. Noutras palabras, a pegada que deixan as expatriacións na estrutura dunha poboación aparece, case sempre, dunha forma en gran parte esvaecida.

E, non obstante, os desprazamentos masivos de persoas son significativos e cómpre telos moi en conta á hora de interpretar os cambios de forma que se dan na pirámide, máis aínda cando esas migracións, temporais, duradeiras ou definitivas, foron unha constante na historia da poboación de Galicia. E debido á súa perseveranza é polo que deixaron unha pegada tan profunda no pasado e no devir das xeracións. Desde hai máis dun século, as migracións esculpiron, para ben e para mal, a estrutura demográfica que imos comentar.

Empezaremos por dicir que foron os movementos migratorios os que lle foron dando á pirámide o aspecto dunha “verdadeira” transición demográfica. É seguro que esa aparencia non tiña os mesmos fundamentos (industrialización, urbanización) que tiveron as modernizacións demográficas noutros países e rexións europeas, pero esa foi a transición real que tivo lugar en Galicia. Noutras palabras, houbo unha modernización demográfica atípica e, en gran parte, esa variante do modelo máis xeneralizado debeuse á emigración.

As repercusións dos movementos migratorios na estrutura por sexo e idade son algunhas visibles e directas (déficit de mozos activos) e as máis delas invisibles (celibato, atraso da nupcialidade) ou diferidas (redución da natalidade, mortalidade xeral e infantil). O migrador masculino de onte desequilibra o mercado matrimonial; escurece, reduce e atrasa a natalidade; e repercute

por diferentes medios na mortalidade xeral e infantil. En definitiva, o que sucede é que as interrelacións entre a migración e as forzas vexetativas non se mostran con claridade, polo que se fai necesario empregar a dita lanterna.

Aquí imos utilizar o foco da socioloxía da poboación para explorar o interior da pirámide, que é onde se iluminan os comportamentos que a van modelando. A necesidade da lanterna é aínda maior, dado que imos reflexionar sobre a estrutura demográfica. Esta armazón non resulta visible porque é o que nos sostén, envolve e sobrevive. E o seu horizonte supéranos en anos de vida, xa que unha pirámide contén na súa inscrición cen xeracións.

## 2 OS TRES ESCULTORES QUE MODELAN A PIRÁMIDE

Acábase de sinalar que a pirámide demográfica se constrúe mediante as variables de idade e sexo. Noutras palabras, trátase da distribución da poboación por xeración e por xénero. Os medios de comunicación e, a través deles, os cidadáns lemos a pirámide seguindo as pegadas que a mortalidade e a natalidade gravan nas súas abas. A mortalidade natural dálle un perfil puído, unha silueta que se vai estilizando conforme se sobe á cúspide e a parca vai cumprindo co seu traballo de reducir as xeracións, mentres que a mortalidade “catastrófica”, a que irrompe subitamente, rompe ese desgaste harmonioso e lle produce mordeduras e asperezas. Para compensar estas perdas, as xeracións procrean para evitar a súa desaparición prematura. A natalidade restablece o equilibrio para que a poboación se sosteña. Estes son os dous principais escultores, ata agora, das pirámides demográficas.

O que aquí nos convoca é que, na investigación social tradicional, adoitou menosprezarse o papel que representaron os desprazamentos no ciclado da imponente figura. Craso erro porque non hai masa que se faga sen movemento. E desacerto aínda maior cando se examina a forma da mole segundo zonas xeográficas, económicas e culturais homoxéneas. As pirámides levántanse nun contexto. E os panos de fondo non son invariables. Á fin e ao cabo, a pirámide demográfica dun pobo é a historia da súa supervivencia, e ese afán por vivir mellor inclúe o desprazamento. É certo que os movementos migratorios foron máis custosos e difíciles de rexistrar por seren acontecementos moi repetidos, é dicir, renovables e frecuentes. Pero na época actual, de baixa fecundidade e mortalidade no continente europeo, xa non hai escusa para non facelo, porque as migracións son o cerebro na renovación da poboación. En resumo, dos tres escultores que lle dan forma á masa demográfica dun país ao longo do tempo, aquí adoptamos o ciclo do migraescultor.

De xeito que as tumbas funerarias e tamén as pías bautismais son as pistas máis doadas de seguir polo exterior da mole. Son os corredores máis amplos e ben sinalizados polos intérpretes das formas piramidais. Aquí, non obstante, ímonos interesar polas marcas menos visibles que deixan as migracións. Hai dous estímulos para facelo –que se engaden aos xa ditos– e que son os seguintes. En primeiro lugar, existe unha forte motivación histórica, pois, sen educar a experiencia colectiva, a vida media dun pobo acúrtese. E non son moitos os países ou rexións en que o desprazamento multitudinario deixara tanta espesura cultural como en Galicia. Ese pouso cultural nótase no seu modo de encarar a vida e na súa relación coa ausencia. Pero hai tamén unha razón inmediata para facelo, pois trátase dunha característica que nos leva a comprender e actuar con máis tino nesta época de globalización contradictoria, en que as mercadorías son mellor tratadas que as persoas.

Sucede que esta estrutura da poboación –que é a base diso que chamamos nos nosos días unha comunidade ou a sociedade en que se convive– hase de ler como un libro aberto que non só nos ensina sobre a supervivencia, a descendencia e os traslados que levaron a cabo os nosos antepasados, senón que nos avisa e nos orienta sobre o futuro que nos agarda a nós e á nosa descendencia. Na estrutura está escrita a biografía dos nosos pais e avós e tamén o porvir dos nosos fillos; non todo o pasado nin todo o que está por chegar, desde logo, pero si unha parte importante que non se pode ignorar so pena de repetir erros e tropezar nas mesmas pedras.

Na interpretación desa pirámide de poboación está a base da vida (os nacementos), o fin desta (os falecementos) e o deambular mentres se respira (o movemento daqueles que buscan cumprir máis anos e vivilos mellor). Así que os procesos de natalidade, mortalidade e migración son os tres fluxos que lle dan a forma que ten e os que anuncian os límites do que nos agarda, de modo que a lectura dese libro non é un exercicio fútil, senón ben fundado. E das cavilacións que fagamos para explicarnos por que a pirámide vai mudando en buxaina –que, se non a sostemos e a facemos xirar, acabará por caer– dependerá o que nos poida acontecer. Penso, e de aí este artigo, que nos convén repensar a contribución de cada unha das tres fontes que fan xirar a buxaina. Afirmo que sobran os lamentos e as apreciacións pouco fundadas e que cómpre mudar o fincapé no razoamento.

### 3 OS TRES OBXECTIVOS DO TEXTO

O principal argumento deste artigo é o de reflexionar sobre o papel que cumpren as migracións na explicación dunha estrutura demográfica envellecida, e concretamente na de Galicia. Nesa silueta entrelázanse as tres tendencias que impregnan a anatomía da poboación galega. Por un lado, o lugar da emigración na modernización demográfica; polo outro, a súa repercusión no proceso de envellecemento, e, por fin, o seu relevo no que se refire ao crecemento.

De xeito específico, ocuparémonos dos aspectos estruturais desa situación en 2015. Noutras palabras, limitareime a elucidar a distribución por idades e por sexo da poboación de Galicia, de modo que apenas rozarei a análise da evolución que seguen as dinámicas naturais da poboación –sexan estas felices ou fatais (nacementos e defuncións)– que acaban por callar na estrutura, dándolle esa forma de buxaina. Pola contra, demorareime no impacto directo e diferido da emigración nesa repartición por idades e sexo. A forma que adquire a pirámide demográfica é froito desa dobre dinámica natural<sup>2</sup> e social. Non me deterei nunha descrición da distribución espacial da poboación en Galicia (por provincia, bisbarras ou entidades menores) que tan relevante resulta para estudar as migracións interiores.

### 4 TRES ANCHAS VÍAS PARA A ANÁLISE DA POBOACIÓN

Empecemos por precisar o encaixe do texto dentro da literatura demográfica e facer unha breve mención aos conceptos que resultan ser máis propios e que mellor se adaptan á vertente escollida para esta incursión demográfica. É de común acervo que na análise da poboación se poden seguir, de acordo con A. Domingo e A. Cabré, tres vías de aproximación, ou, se se prefire dicir doutro xeito, cabe distinguir tres portas de entrada ao espazo demográfico, a saber:

1.- A primeira e máis transitada é a *dinámica demográfica*, que é debedora da evolución da mortalidade, da natalidade e das migracións. Esta análise é a básica e a máis clásica dentro da

disciplina que estuda a poboación, e está intimamente vinculada coas transformacións económicas producidas pola Revolución Industrial, que son as que deron lugar á coñecida como Teoría da Transición Demográfica. O sometemento e conseguinte atraso da mortalidade, conxugada cunha fecundidade que se encolle e apraza, é o que dará lugar a unha moderación e ata anulación do crecemento da poboación.

Houbo, non obstante, unha gran variedade e diversidade de calendarios e motores nas dinámicas naturais e sociais que tiveron lugar nos distintos países europeos. Nuns adiantouse a mortalidade, mentres que noutros declinou primeiro a fecundidade; iso si, mediada por unha nupcialidade cohibida e acompañada –ou precedida– por unha significativa emigración. A análise do cambio dun réxime demográfico que se sostén a base de sacrificios a outro que busca o equilibrio entre poboación e recursos de natureza máis libre e pacífica atopa a súa mellor explicación cando se concreta en rexións máis homoxéneas económica, social e culturalmente.

O feito é, a día de hoxe, que esta “explicación xeral” –aínda que máis ben se trata dunha descrición de como e en cada contexto se domestica a mortalidade e se guía a fecundidade– foi consensuada e bautizada polos científicos sociais como Primeira Transición Demográfica (1ª TD), e abarca, coas mencionadas variacións, a totalidade dos países do capitalismo avanzado e, ata a data, unha maioría dos países do mundo sobre os que se ten información estatística fiable.

2.- A segunda porta de acceso constitúea a *dinámica familiar –e cabe engadir migratoria–*, que entronca coas pautas de nupcialidade, divorcio e formación de fogares, e que mira máis cara á chamada Segunda Transición Demográfica (2ª TD). Chámase así ao equilibrio que se alcanza entre a poboación e os recursos onde os medios técnicos regulan a fecundidade e os avances científicos controlan a morte, e onde as migracións representan un papel relevante nos desaxustes entre a prolongación da vida e o atraso da maternidade. Por resumilo, diremos que se a 1ª TD cabalgaba entre sobresaltos, nesta 2ª TD a fecundidade e a mortalidade transcorren de xeito aplanado. Agora os sobresaltos veñen da man das migracións, que son a terceira variable da ecuación compensadora, de maneira que, na actual situación, esta segunda porta de acceso non é unicamente familiar, senón cada vez máis estraña á familia e, por iso, máis extra muros no social e máis plural no cultural.

Esta segunda explicación xeral (2ª TD) xera menos consenso entre os demógrafos e historiadores da economía. No entanto, a análise desta segunda transformación adquire unha gran densidade sociolóxica, pois afonda en procesos cada vez máis aceptados e xeneralizados, tales como a elección da parella, as prácticas de cohabitación e o feito de procrear fóra do matrimonio. Pero tamén a ruptura do proxecto conxugal, a anulación da reprodución e a proliferación multicultural de arranxos familiares. Estes procesos só tiveron lugar, ata a data, nas sociedades postindustriais, é dicir, aquelas cuxa actividade está dominada pola economía de servizos. É unha “teoría” moi recente e, como se sinalou, está menos asentada entre as diferentes ciencias sociais. En realidade, é unha descrición que amplía o ollo demográfico a través de variables intermedias, e de indicadores sociolóxicos, co fin de captar a polifacética realidade.

3.- E, por fin, a terceira perspectiva é a que nos brinda a *estrutura da poboación*, é dicir, a súa distribución segundo as dúas características básicas de toda sociedade, como son a repartición por idades e por sexo. A representación gráfica desta repartición dos habitantes dun territorio toma a denominación de pirámide da poboación, aínda que esa forma piramidal sexa cada vez máis irrecoñecible nos países avanzados. É hora de abandonar esta inadecuada denominación e substituíla por outras formas e imaxes que se adapten mellor ao debuxo. De aí o título deste

artigo, pois a silueta que amontoa os estratos da poboación de Galicia parécese cada vez máis a unha buxaina e menos a unha pirámide.

A estrutura da poboación é a expresión da historia de todos os seus habitantes e proporciónanos, como se dixo, o retrato de cen xeracións. Este é, pois, o plano analítico que nos brinda máis posibilidades de utilizar o ollo de falcón. É dicir, de ver máis lonxe no horizonte e rexistrar os obstáculos que se interpoñen. Esa agudeza visual é tamén a que nos permite recoñecer os detalles do presente e saber cal é a súa orixe e procedencia. Porque a estrutura é o que perdura e, polo tanto, retén unha parte do pasado, pero tamén anticipa unha porción do futuro “co fin de orientar todo o impreciso que nel se axita ao noso favor”, tal como o expresou Goethe. De sorte que escudriñar a buxaina da poboación nos dá perspectiva e nos vacina contra o “presentismo”, que é unha enfermidade infantil das ciencias sociais e o prezo que pagamos os sociólogos pola venda dos nosos saberes no mercado. Hei de engadir que non coñezo outra disciplina científico-social máis e mellor dotada que a estrutura demográfica para servir de base a unha acción que pretenda transcender o hoxe e deseñar o porvir. En suma, a buxaina demográfica retrata o noso pasado e fai que o futuro que nos agarda sexa menos sorprendente.

Dito o cal, hai que subliñar que, aínda que aquí se cruzará polas tres vías que dan acceso ao espazo demográfico, o certo é que a guía reitora que imos seguir é a da estrutura da poboación de Galicia. Dito doutro xeito, iremos desde a estrutura ao movemento da poboación ou, por expresalo así, escarevillaremos no duradeiro para albiscar os cambios nos fluxos<sup>3</sup>. Pero, tal como se escribiu máis arriba, a vista de paxaro é a que nos proporciona unha comprensión máis global co fin de enfiar unhas páxinas que, rotundamente, non son de achado, senón de reflexión e de opinión. Polo tanto, non espere o lector avances de investigación, senón a expresión ordenada dunha reflexión.

A orde temporal desta breve incursión na demografía de Galicia toca “o onte do hoxe”, é dicir, examina a última fotografía –a pirámide de 2015– desa distribución por idades e sexo rastrexando os antecedentes e tendencias. Ao proceder dese xeito, a organización do texto atense á idea expresada no seu subtítulo, a saber: que a buxaina é a expresión dos éxitos, e tamén dos fracasos, que se sucederon na vida colectiva de Galicia.

## 5 E UNHA BREVE REFLEXIÓN SOBRE OS CONCEPTOS

O envellecemento como realidade masiva nos habitantes dunha poboación nun momento dado ou é social ou non é tal. A lonxevidade, o feito de vivir moitos anos, é unha cuestión máis ben individual, pero o envellecemento da pirámide é un asunto realmente estrutural e, xa que logo, do conxunto. Aumentan os anos que viven todos e cada un dos habitantes. Todos envellecen algo, pero cada vez suman máis os maduros, os maiores e os moi maiores en detrimento dos nenos e os mozos. Poucos bebés e vidas longas, segundo a afortunada expresión de Esping-Andersen. O “envellecemento social” é o resultado do aumento de benestar no conxunto dos cidadáns<sup>4</sup>. Vivirán máis anos e serán máis donos dos seus destinos. Desde esta perspectiva, unha poboación envellecida, na súa versión máis aceptada e usada, é a proporción de persoas de máis de 65 anos respecto do total dos habitantes. Polo mesmo que, e por expresalo doutro xeito, unha poboación envellece cando aumenta a idade media da pirámide ao completo ata tomar a nosa forma de buxaina. A lonxevidade é, pois, a prolongación da esperanza de vida dun grupo de persoas que nace nun ano determinado, é dicir, os anos que espera vivir unha porción

“xeneticamente privilexiada” de todos os integrantes dunha xeración. O envellecemento social é a ganancia en anos de vida dos membros que integran todas as xeracións.

O envellecemento empeza pola redución da mortalidade a todas as idades, e consolídase coa diminución da natalidade, da fecundidade e polo aumento da infecundidade. Á súa vez, a natalidade diminúe porque hai menos mulleres en idade de procrear e a fecundidade redúcese porque se teñen menos fillos. A extensión da infecundidade involuntaria débese ao atraso da maternidade, pero tamén a que entre as mulleres e nos fogares aumenta, de modo querido, o desexo de non ter fillos. En definitiva, as mulleres desexan ter menos fillos (aínda que aquí, en Galicia, se teñen menos dos que se queren) e son cada vez máis as mulleres que non teñen descendencia.

A forma que adopta a estrutura da poboación é a expresión dos éxitos e dos fracasos dun país; a silueta desa estrutura, non o seu tamaño. Sexa cal sexa o volume, a configuración desa distribución por idades é a que nos di cales foron as causas desas marcas ou avultamentos. É, por dicilo unha vez máis, a pintura da súa historia colectiva. O éxito concéntrase dunha maneira moi visible na cúspide da pirámide. Ese éxito resúmese no alongamento da vida, pero sostense ao longo de toda a escaleira. Todos os habitantes de Galicia cumpren máis anos, o cal constitúe unha alegría. Porque a vida é un ben que se aprecia por si mesmo e porque vivir máis anos constitúe un desexo individual que é motivo de felicidade na familia, pero tamén porque a experiencia adquirida ao longo desa vida colectiva constitúe un capital de bens comúns. Asistir vivo ao espectáculo de como as distintas xeracións encaran e superan as dificultades da vida é unha gran noticia.

A cara dunha moeda ten tamén a súa cruz. E a estrutura da poboación tamén expresa os fracasos como sociedade. A silueta está modelada polas frustracións colectivas. E esas frustracións concéntranse, de xeito principal, na base e no tramo medio da pirámide. Alí é onde a natalidade, primeiro, e a migración, máis tarde, quedan numericamente fotografadas. A baixa fecundidade actual reflicte, sen lugar a dúbidas, unha frustración colectiva, e a migración, un cambio de plans, a maioría das veces, forzoso. E este dobre retorcemento da figura débese a que non se poden ter os fillos que se desexan nin atopar emprego onde se nace. Cando a fecundidade real e a ideal se separan, esa diverxencia é sinal dun fracaso colectivo desigualmente repartido por xeracións<sup>5</sup>. Cando son moitos os que se ven obrigados polas circunstancias a cambiar de lugar de residencia, prodúcese un desarraigamento colectivo, de tal forma que os nacementos son a base da vida e da estrutura, e sen eles a figura da pirámide perde estabilidade e cambaléase. A fecundidade frustrada está relacionada dun modo maioritario coa falta de expectativas de futuro e coas discriminacións de xénero do presente. Polo outro lado, está a porción media da pirámide onde os activos que marchan se significan e equivalen a unha perda da comunidade.

O resumo é que Galicia perde habitantes desde abaixo e polo medio, aínda que os gaña por arriba, pero o resultado final é que a poboación se reduce. Non vou discutir agora se a mingua no número de habitantes é un bo ou mal sinal, senón que me vou ocupar de reflexionar sobre os cambios que segue a composición da poboación. Colectivamente, hannos de interesar máis os desequilibrios que as cantidades. A pregunta pertinente nesta época de seca procreadora é cantos son suficientes e quen son os queridos. Noutras palabras, como e a través de que vías se acada o equilibrio entre a poboación e os recursos.

## 6 O PAPEL DAS MIGRACIÓNS NA CONFIGURACIÓN DA ESTRUCTURA

Os movementos migratorios teñen a facultade de “encantar”, por dicilo así, a estrutura demográfica. Non é tanto o que se ve, senón o que subxace. As migracións arroupan os cambios de forma da pirámide e envolven a súa interpretación nunha sorte de maxia. O papel que desempeñan as migracións resulta fascinante tanto polo que mostra como polo que orde. Producen consecuencias de modo directo ou en diferido, pero tamén o fan sen previo aviso e mesmo sen que poidan ser identificadas, de modo explícito, como causantes das variacións. Polo xeral, as migracións son pouco previsibles nos seus impulsos. Así, o que sabemos das migracións históricas que tiveron lugar en Galicia, na era estatística, é que foron persistentes, malia que pouco uniformes. A clave da pegada que deixaron na distribución por idade e sexo reside, esencialmente, na súa estabilidade. En síntese, non foi só o moito que repercutiron sobre a pirámide, senón, sobre todo, o continuado que o fixeron; o goteo xordo pero constante e a súa resonancia nas distintas xeracións. En poucas palabras, o efecto das migracións foi transversal e tocou co seu feitizo todas as xeracións.

Houbo correntes de distinto alcance, signo e características. Xeráronse fluxos estacionais, outros temporais, que superaban o ano de ausencia, e húbboos tamén de carácter máis duradeiro e definitivo. O decisivo para o noso argumento é que todos eles se mantiñan ao longo do tempo. A historia demográfica de Galicia desde hai 150 anos foi a dun cambio de réxime demográfico vertebrado e tutelado polas migracións. Non actuaron como modas pasaxeiras, senón en calidade de mecanismos estruturais.

As migracións orixinaron rugosidades na distribución por idades e por sexos. Repañaron a pirámide nas idades activas, desequilibraron a proporción de homes e mulleres en idades caseiras e romperon o vínculo entre necesidades, amores e desexos. Influíron na natalidade e na mortalidade de xeito directo e tamén oculto, axustando o crecemento da poboación de cada bisbarra ás condicións de vida. Aconteceu que, se marchaban os mozos, entón tocaba a máis na repartición do que daba a terra e, como consecuencia, a poboación crecía, pois ao aumentar os recursos nas familias morrían menos persoas e animábanse os nacementos. Ese incremento natalicio provocaba que, vinte anos despois, unha porción, variable segundo a conxuntura, dos excedentes nados durante a bonanza tivesen que pórse en movemento. E esa emigración volvía desacoplar o encontro dos sexos, de modo que crecía o número de solteiros, atrasábanse os emparellamentos e, co desacordo, a natalidade resentíase. A emigración producía menos necesidade material, pero agrandaba as carencias afectivas. O resultado final é que as migracións produciron tobogáns no discorrer da poboación. Poderíase resumir dicindo que a mortalidade causou machadazos, a natalidade producía alegrías e as migracións insuflaron a ansiedade na demografía. E, mirando o interior da pirámide, o que fixeron as migracións foi baleirar a nupcialidade e impulsar a fecundidade ás agachadas. Por expresalo con outras palabras, deron carta de natureza á maternidade sen pai, á maternidade “ilexítima”, que en Galicia, segundo narra Vázquez González, dobraba a proporción alcanzada no conxunto de España.

A evolución sinala que foron primeiro as mobilidades interiores e estacionais (intrarrexionais ou entre municipios e bisbarras) as que afectaron ao atraso da nupcialidade. Dentro desas circunstancias produciuse o crecemento dos embarazos nos “encontros”, é dicir, cando os migradores temporais volvían despois da tempada de traballo itinerante. Logo estaban as ausencias máis prolongadas, as migracións que duraban varios anos, e que atrasaban os matrimonios e tamén os nacementos. E, finalmente, as vodas nunca celebradas, porque o que era unha



emigración con proxecto de regreso se tornaba un adeus definitivo. En resumo, as migracións descompensaban as nupcias ou anulábanas e dese xeito reducían a natalidade e proscríbiana.

## **7 IDEOLOXÍAS E PREXUIZOS QUE ANOAN A MIGRACIÓN CO ENVELLECIMENTO**

O “idadismo” (o prexuízo de determinar as capacidades pola idade) ten dúas caras, pois se, por un cabo, o envellecemento se relaciona desventuradamente coa obsolescencia e a esclerose social, pola outra punta, a migración asóciase ao contrario. A mobilidade, dise e pénsase, é máis ben cousa de mozos e de sociedades ateigadas de enerxía, proxectos e entusiasmo. E así o foi en Galicia durante a segunda metade do século XIX. Trátase de vincular a estrutura etaria á ideoloxía da decadencia, ou, pola contra, á ideoloxía da puxanza. E eses prexuízos mantéñense aínda que os feitos e os datos os maticen ou desmintan. Hai países que non son para vellos e outros que, imaxinariamente, se conciben como asilos.

O envellecemento veu primeiro da man da redución da mortalidade infantil e da mortalidade xeral, sendo logo reforzado pola escaseza natalicia. Pero resulta que os fillos morren menos canto mellores nos as condicións de existencia. E os feitos mostran que se teñen menos fillos canto maior é a soidade e se carece de compañía. En suma, os fillos críanse mellor en parella ou en familia ben avida e cóidanse con máis éxito canto maior sexa a educación e mellores os medios materiais. Pero para atopar compañía está o mercado matrimonial e para dispor de recursos estivo e está o traballo e a súa remuneración. E cando non hai emprego ou ocupación e a remuneración é insuficiente é cando aparece a emigración.

A emigración, as migracións, tiveron e teñen un triplo impacto demográfico. Por un lado, descargan a pirámide de activos e, por iso, de potenciais pais e nais. Polo outro extremo, estas fugas, cando son asimétricas segundo o sexo, desequilibran os emparellamentos. E, como consecuencia de todo o anterior, debilítase a natalidade dunha poboación, de xeito que a migración repercute directamente no envellecemento pola base (escasean os nacementos) e tamén pola metade da pirámide ao mingüaren os activos novos. Porén, a emigración tamén contrarresta a ancianidade da pirámide a través das remesas que envían os emigrados e que as familias dedican ao aumento da formación e a reducir a mortalidade infantil.

En suma, a emigración reduce os activos e de modo indirecto provoca un déficit natalicio debido á ausencia de persoas en idades reprodutivas. Ademais, reforza o envellecemento cando se produce o retorno dos xubilados. Nese último caso, é dicir, no dos regresados a idades tardías, a emigración produce un envellecemento da pirámide pola cúspide. En concreto e para a Galicia de mediados e finais do século XX, a migración é a responsable dunha quinta parte do envellecemento (Pérez Caramés, 2010). Claro está que non todos retornan; e cando o que se foi novo envellece no país de destino, entón suavízase a contribución ao envellecemento polo cume da buxaina.

A migración afecta directa e indirectamente á distribución por sexos ou xénero da poboación. Durante a segunda metade do século XIX, a metade masculina da pirámide encollíase a conta da expatriación laboral, mentres que a outra se mantiña nos seus rexistros naturais. Iso é o que sucedeu sobre todo ata principios do século XX, cando a presenza feminina superou o 30% e chegou ata o 40% do total de emigrados. Durante o primeiro terzo do século XX, foi cando

as mulleres galegas comezaron a incrementar a súa presenza na diáspora americana, tanto pola vía da emigración familiar como pola de incentivar o seu particular rol laboral.

O interesante desde o punto de vista sociolóxico e antropolóxico é que ese continuo desequilibrio entre os sexos cambiou os costumes da poboación sedentaria e non só a demografía. Resaltou e fortaleceu o papel da muller e dos anciáns no mantemento da economía familiar. Matriarcado e envellecemento foron dous puntais do modo de vida e do contorno cultural galego. É certo que a fecundidade se resentía e que a mortalidade en xeral melloraba (a de todo o fogar e tamén a dos infantes polo efecto que tiñan as remesas no remedio das urxencias familiares), pero a vida prolongábase a ombros dunha actividade agraria e artesanal que reunía no fogar as distintas xeracións.

En conclusión, e a longo prazo, as migracións non influíron notoriamente no decrecemento da poboación, senón que máis ben serviron para temperar os seus vaivéns conxunturais e axustalos ao estreito camiño –ás corredoiras– da economía produtiva. Non obstante, o que si orixinaron as ausencias foi a precocidade do envellecemento da poboación galega, ao diminuír a súa reprodución tanto vexetativa como social, isto é, tanto pola vía do déficit de nacementos sobre as defuncións como polo saldo negativo das migracións. Íanse máis dos que volvían e nacían menos dos que se necesitaban para compensar as mortes e a perda emigratoria. En suma, o envellecemento foi o resultado do encantamento emigratorio que experimentaba a forma da pirámide. Dese deixar “suspendido no tempo” unha parte da estrutura máis activa e reproductora que podía ou non aparecer subitamente cando a súa vida se achegaba ao final. O efecto da migración na pirámide non se manifestaba claramente de inmediato, pero a constancia do feito aseguraba o seu xeolóxico ascenso. A TD en Galicia forxábase ao paso da estreiteza económica e transmutaba ao ritmo da emigración.

## **8 DÚAS VERSIÓNS DA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA EN GALICIA: O MALTHUSIANISMO DA AUSENCIA E DO FERRADO**

A poboación que vive en Galicia atópase moi dispersa, espállase polas aldeas rurais e con forma, por describilo así, un panorama de densidades por charcos. Pero as súas dúas grandes variantes son a mobilidade de antes e o envellecemento de agora. Así o estableceu X. M. Beiras e o mantén Abel López. É certo que unha (a migración) preludia e anuncia a outra (o envellecemento), pero non o é menos que como explicación resulta insuficiente. A influencia da natalidade no actual e recente envellecemento é, sen lugar a dúbidas, dominante. O que sabemos é que Galicia nunca foi, durante a era estatística, unha comunidade que dese lugar a un forte crecemento do seu *demos*, e que o aumento poboacional non tivo lugar nin de xeito brusco nin a través dun impulso sostido. De feito, e na comparación con España, sae perdendo con claridade, pois se en 1860 supuña o 11,5% da poboación total, resulta que hoxe só representa o 6,5% da poboación española. A conclusión é que medrou menos e, precisamente por iso, perdeu tanto peso no conxunto. Noutras palabras, o incremento da poboación de Galicia durante a 1ª Transición Demográfica foi moito menor que o experimentado pola poboación do resto de España. Así pois, non houbo, nin unha transición explosiva nin tampouco se deu unha transición sostida.

Hai dúas versións, na miña opinión, sobre a transición demográfica en Galicia que resumirei de xeito esquemático<sup>6</sup>. Unha sostén que esa transformación empezou axiña e que en conse-

cuencia se prolongou durante máis dun século e medio. A outra interpretación acouta máis no tempo ese cambio de réxime demográfico e encáixao, basicamente, na primeira metade do século XX. A primeira versión descansa máis na parsimoniosa evolución do rural e na influencia de variables culturais como as pautas de nupcialidade tardías e o significativo celibato que é característico do modelo europeo de matrimonio (Cachinero, 1982). A segunda interpretación apóiase máis nos conatos de industrialización e érguese sobre variables máis económicas que dan lugar a unha forte mobilidade, ben sexa intragalega, intrapeninsular ou internacional. Esquemáticamente, poderíase dicir que a primeira versión é máis canonicamente malthusiana e bota o freo de man da natalidade a través do alto nivel de celibato forzoso da muller, mentres que a segunda se aguanta sobre a desequilibrada evolución económica e os reiterativos ciclos das migracións que repercutirían tanto no crecemento da poboación como sobre os casamentos e na fecundidade. Por así expresalo, unha sería máis proteccionista ou tradicional e a outra aparecería como máis librecambista e liberal. Ambas as dúas teñen, non obstante, moitos puntos en común: o peso do rural, a feble industrialización e, en definitiva, o pouco ímpeto da TD en Galicia.

Segundo a primeira versión, a modernización demográfica en Galicia, é dicir, o paso dun réxime feroz a un feliz, comezou pronto e dilatouse no tempo. Arrancou desde unha mortalidade e unha natalidade de ton baixo que, ademais, tiveron un desenvolvemento compasado; dito con outras palabras, onde non houbo un gran desfase temporal entre o descenso da mortalidade (que non sempre foi pioneiro) e o da natalidade, de tal sorte que o crecemento da poboación durante ese prolongado proceso non foi brusco nin explosivo. En resumo, e por comparación coa transición demográfica española, parece que a modernización da poboación en Galicia foi anticipada e atemperada. As cifras din que a poboación, entre o inicio e o final da TD, creceu un 47% en Galicia, fronte a un 152% no caso da poboación española, de xeito que estamos a falar dunha mudanza que non se atrasou dentro do contexto europeo nin tivo un poderoso multiplicador transicional, é dicir, que non produciu un crecemento intenso da poboación inicial. E, por último, onde a evolución da mortalidade e da natalidade non se reflectiu nin en costas empinadas nin en descensos abruptos.

Esta é a liña seguida por Eiras Roel ou López Taboada, os cales apuntan que, nesta transformación, Galicia se anticipou ao resto de España e que foi coetánea doutras poboacións europeas pioneiras. En consecuencia, tería sido unha moi longa transición e por iso, segundo o interpreto, debería ter sido socialmente menos dolorosa que outras revolucións demográficas máis súbitas, concentradas e explosivas. Sen revolución industrial, digna de tal nome, foron as aldeas as que soportaron o suave crecemento, e fixérono botando man, en doses maiores ou menores segundo o lugar e a circunstancia, de dous freos preventivos: o celibato e a emigración. Dúas imposicións que certamente non son indoloras, pero que aparecen pouco cruentas cando son comparadas coas mortaldades, ateigamentos insalubres e crueldades sociais que se deron nas concentracións industriais inglesas daqueles *Tempos difíciles* que con tanta veracidade social retratará o Sr. Charles Dickens.

En Galicia o sistema de herdanza maioritario dificultou a renovación da agricultura. A propiedade da terra –moi repartida e composta por unidades pequenas (os ferrados)– e a produción agrícola orientada ao autoconsumo conforman unhas bases institucionais e económicas que son insuficientes para alimentar moita descendencia. De feito, segundo Nicolau, é xunto con Cantabria a rexión española que ten menos capacidade de reter a súa poboación. A emi-

gración de galegos primeiro cara a América e máis tarde cara a Europa constituíu a válvula de descompresión máis soada no exterior, pero a nupcialidade tardía e o pronunciado celibato da muller campesiña foron os motores dunha transición demográfica precoz, se o admitimos, na súa época, de ritmo lento no seu despregamento e de suaves contornos nas súas variables. Esta explicación da TD, que é basicamente endóxena, é a que se podería caracterizar como o “malthusianismo do ferrado” e da autosuficiencia, adaptando deste xeito a proposta de M.<sup>a</sup> Eugenia Cosío-Zavala, segundo a cal esta especie de malthusianismo da pobreza derivaría da contención da fecundidade para non superar os límites que impuña o anquilosamento da estrutura societaria, política e económica.

A outra versión do cambio de réxime demográfico resumida por J. de Juana e A. Vázquez concentra máis no tempo esa transición e circunscríbena aos primeiros tres cuartos do século XX. Nese lapso de tempo mudaríase desde unha estrutura nova a unha pirámide adulta e logo envellecida. Antes diso, na segunda metade do século XIX, o ton da natalidade e da mortalidade tería sido irregularmente moderado, pero próximo na súa evolución, de tal maneira que o crecemento vexetativo fose pouco vigoroso. Unha vez que o descenso da mortalidade desencadea a TD, esta caracterízase pola súa baixa intensidade e o seu desigual despregamento. A súa baixa intensidade reflíctese, entre outros indicadores, no seu frouxo multiplicador transicional. A poboación de España multiplicouse por 1,6 durante a TD, mentres que a galega apenas o fixo por medio punto. Outra forma de velo é que ao longo do século XX só durante dúas décadas (1930-40 e 1970-81) a poboación de Galicia creceu algo máis que a do resto de España. Pero, sobre todo, esa debilidade demográfica reflíctese no prolongado estancamento e no decrecemento da poboación galega desde 1950 ata a data.

O argumento principal desta outra explicación, que fundamentalmente mira cara a fóra, é dicir, sostense en variacións exóxenas, é que foi a emigración –eminentemente masculina ao principio e crecentemente feminina conforme melloraban os buques– a variable que tivo un forte impacto na composición da estrutura demográfica e, polo tanto, nas variables vexetativas. O resultado foi unha alta taxa de feminidade da poboación que produciu unha escaseza de nupcias e ampliou o celibato entre as mulleres galegas que quedaban no país. É dicir, segundo esta outra perspectiva da TD, rigorosamente detallada por A. Vázquez, a explicación social desa baixa natalidade deberíase ao freo preventivo que deriva da contundencia e continuidade do feito migratorio. Por dicilo cunha linguaxe máis directa, a debilidade natalicia resulta dos desequilibrios entre os sexos que se sucederon nos mercados matrimoniais locais. O mecanismo limitador do crecemento da poboación galega sería a presenza constante do que poderíamos denominar o “malthusianismo das ausencias”, que é o que produciu eses ocós desacamelados na pirámide por sexo e idades. Poderíamos resumilo nunha expresión fulminante, a saber: as emigracións galegas desactivaron a explosión demográfica.

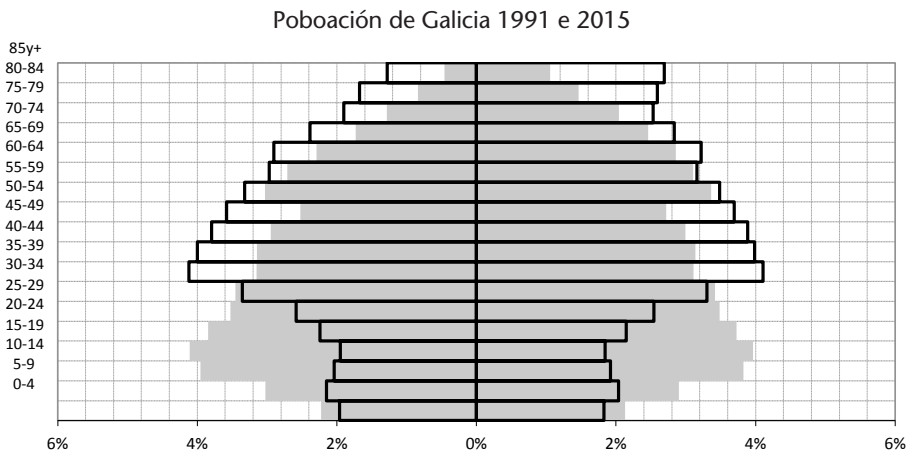
## 9 CANDO A PIRÁMIDE SE CONVERTE NUNHA BUXAINA

A pirámide de poboación de Galicia ten forma de peto. E o peto estase a baleirar polo déficit de oportunidades e a frustración de expectativas. É dicir, pola acción combinada da atonía natalicia e o malgasto da enerxía emigratoria, de modo que a estrutura revela un rotundo proceso de envellecemento que implica á dinámica familiar. Presenta un persistente impulso emigratorio que afecta ao movemento demográfico (vexetativo e social) e, por último, confirma un decre-

cemento do depósito poboacional. Este dobre proceso de mingua de habitantes, por un lado, e de matusalenismo, polo outro, exprésase tecnicamente, e en palabras de Reher e Requena, do seguinte xeito: o declive da poboación é o produto continuado entre nacementos e defuncións, mentres que o envellecemento é o resultado de combinar unha caída da fecundidade e un crecemento da lonxevidade.

O primeiro anuncio, nada novidoso, é que a poboación se reduce. En realidade, o decrecemento non constitúe en si mesmo un problema, xa que a densidade demográfica de Galicia é de rango medio e equiparable, e mesmo algo superior á española. O que acontece é que as densidades son moi desiguais segundo a zona en que nos fixemos. A gran dispersión no poboamento galego dá a impresión de corresponderse cunha baixa densidade, pero non é así. En calquera caso, aquí non imos tratar nin da dispersión, nin da densidade, nin sequera da súa distribución espacial, senón a súa desequilibrada distribución por idades. Nunca, na era estatística, tal como xa foi subliñado, a comunidade galega experimentou un forte aumento e si, pola contra, desde 1950, presentou un claro estancamento e mesmo unha certa mingua.

É pois a segunda vertente da reflexión a que aquí nos convoca, e este trazo non é outro que os cambios que se operan na súa composición. E a dirección que toma ese cambio é a do estreitamento pola base e a ampliación da cúspide. Galicia perde o pé e son tres os grandes tramos da pirámide e son tamén tres as principais causas que lle dan esa forma.



Fonte: Elaboración propia baseándose nos datos do Padrón Continuo de Habitantes (2015) e do Censo de Poboación e Vivendas (1991) INE.

En primeiro lugar, a pirámide estreítase pola base debido ao desaxuste entre o desexo de ser nai e as condicións reais para selo. A natalidade diminúe porque as xeracións femininas van minguando. As potenciais nais de hoxe son fillas da caída da fecundidade na década dos oitenta, e queda claro que menos mulleres, se nada varía, dan lugar a menos nacementos. Pero a fecundidade tamén se reduce porque as nais que queren ter máis dun fillo non atopan apoio público –nin corresponsabilidade no fogar– para a súa boa cría. No fondo, o que aparece é o cambio de expectativas que debuxa a 2ª TD, porque as mulleres que centran a súa vida no fogar son xa unha minoría.

En Galicia menos do 10% das mulleres son vocacionalmente caseiras, fronte a máis dun terzo que orientan a súa vida ao traballo. O remedio máis rápido e eficaz reside en apoiar a maioría das mulleres. E quen constitúe esta maioría? Son aquelas que queren traballar e ter fillos. Os datos dunha enquisa feita desde a Xunta de Galicia indican que o que queren máis da metade das nais potenciais é que o traballo sexa compatible coa familia. E iso conséguese ofertando gardarías, asegurando que á maternidade non lle siga un despedimento laboral e revolucionando as condutas masculinas no fogar, por ir desde o máis xeral ao máis íntimo, é dicir, por percorrer o camiño desde o macrosocial, pasando polo nivel intermedio ou meso ata chegar ao microsociedade e máis propio do fogar.

A segunda mordedura á pirámide galega prodúcese nas idades activas. Esa marca agudízase pola evolución das migracións, pois existe un baleiro entre os 25 e os 35 anos porque son máis os galegos e estranxeiros que marchan que os que volven. Vanse os mozos españois e tamén os estranxeiros e, como resultado, o peto baléirase na súa porción máis laboriosa e creativa. A consecuencia é que a poboación laboral envellece e a formación de familias se atrasa e debilita. As emigracións, tanto se están compostas por poboación nativa como se o están por poboación estranxeira, repercuten no envellecemento da poboación e debilitan a súa reposición e a súa reprodución. O argumento que dá esperanza é que os empregos, a diferenza dos quilómetros cadrados dun país, poden crecer se a actividade económica se orienta cara á repartición e non se rexe pola cobiza. É dicir, que a pirámide gañaría base se a política económica se rexese e reorientase cara á creación de emprego en lugar de cara á concentración e acumulación das ganancias. Unha economía, en definitiva, deseñada para procurar o benestar e a felicidade da poboación.

Por último, a pirámide de poboación ensánchase pola parte de arriba. E debe quedar claro que iso é unha excelente noticia, dado que a cantidade de persoas maiores aumenta porque se prolonga a vida. Pero para seguir alongando a vida convennos modificar este tipo de xubilación que nos guillotina, segundo a rotunda expresión de A. Sauvy. Noutras palabras, trátase de pasar do traballo ao lecer non dun día para outro, senón dun xeito paulatino, a teor dos desexos e das capacidades, e onde as pensións vaian crescendo coa idade da persoa e coa súa crecente perda de autonomía; un tránsito máis racional e flexible que beneficiará a saúde dos xubilados e tamén a boa forma da economía.

O corolario de todo o que se leva dito é que a estrutura da poboación e a dinámica da economía se desensamblaron, e que no desaxuste nos vai a penitencia. A pirámide de poboación, no seu lento mudar, non é capaz de adaptarse ao imprevisto discorrer da economía. Non pode subtraerse á súa propia inercia sen provocar e inflixis un amplo sufrimento aos seus integrantes. A buxaina demográfica non pode espremerse moito máis. Retorcer as idades e os sexos ten os seus límites, e optar pola súa reprodución social pola vía inmigratoria tamén ten os seus topos.

## 10 COMECEMOS POLO ÉXITO...

Poderíase dicir, sen por iso faltar á verdade e por paradoxal que pareza, que Galicia vai por diante de España na escola do éxito demográfico, se por éxito demográfico se entende o feito de vivir no seu conxunto máis anos e por iso acumular na memoria e na práctica colectiva máis experiencias. Os indicadores máis utilizados polos demógrafos precisan o seguinte: suma catro anos de vantaxe na idade media da poboación (42,5 fronte a 46,3 anos), acumula case 6 puntos por enriba na proporción de persoas con 65 ou máis anos e, en resumo, o seu índice de enve-

llecemento é de 201 persoas maiores por cada cen mozos menores fronte a pouco máis de 122 para o conxunto da poboación española. Ata aquí os índices que mostran esa realidade que non ha de ser lamentada, senón á que hai que darlle a benvida. Desde logo que podería argüírse que ese é un éxito que desequilibra o carácter dun pobo.

Unha pirámide de cabeza gorda, corpo fraco e fráxiles pernas (que diría Miguel de Cervantes, neste ano da súa conmemoración) é unha figura que non se adapta ben nin para o veloz correr nin para resistir un esforzo prolongado<sup>7</sup>. Noutras palabras, que a silueta da poboación de Galicia non é a dun velocista que se sobe ao medalleiro tal como se exige nestes tempos de vertixe económica, nin a dun corredor de fondo como requiren os resultados na carreira científica. Pero esta figura cabezona e lenta ten tamén o seu lado positivo, pois resulta conveniente para non reaccionar de xeito impulsivo, e iso é algo moi útil neste período de capitalismo nervioso e de sociedade incerta. Unha pirámide plena de experiencia é máis custosa de enganar. Poderíase dicir que unha poboación así composta coñece mellor as tentacións, así como as súas consecuencias.

Tamén se podería botar man de Santo Agostiño –o maior ideólogo, teólogo e sociólogo do medio– para intuila doutro xeito. Pero dubido que un filósofo da ciencia, á altura deste tempo, estivese de acordo coa intelixente e interesada análise que fai Agostiño na *Cidade de Deus*. Seguindo aquela inspiración súa, poderíase dicir que, pola súa forma, a pirámide galega se nos aparece máis espiritual (con máis mente) que física e dotada dun robusto corpo; é dicir, con moita sabedoría acumulada e pouca enerxía que a impulse. Como aquela Roma que foi decimada demograficamente por Alarico, pero á cal o bárbaro non baleirou en dous dos seus principais depósitos de fe cristiá. Destruíronse, en efecto, as súas pedras, pero respectáronse e conserváronse os seus grandes focos de cristiandade. Os crentes que se refuxiaron nas grandes basílicas –fosen cristiáns de verdade ou só conversos na procura de protexer as súas vidas– o certo é que quedaron a salvo, de maneira que unha pirámide envellecida ten salvación.

Por último, un economista ao uso (son lexión, así que non fai falta dar nome ningún) pecharía a descrición da pirámide dicindo que se trata dunha estrutura demográfica que está ben disposta para a dependencia da sociedade e do estado, pero que resulta pouco apta para a produción e a innovación tal como a require o mercado capitalista, unha carga insostible para as arcas públicas máis que un produto da democratización do benestar, unha pirámide economicamente ineficiente en lugar dunha estrutura competente para a xeración de riqueza material. Iso si, este economista ao uso ignora ou evita pensar que o envellecemento e o decrecemento son o resultado do éxito que supuxo a 1ª TD e tampouco se detén a calcular cales son os custos xeracionais dunha economía monetaria que destrúe os vínculos sociais.

#### Indicadores de poboación

	España (2015)	Galicia (2015)
Idade media (en anos)	42,5	46,3
% de 65 e máis anos	18,4	24,0
Ind. envellecemento	122,1	201,2

Fonte: Padrón Continuo de Habitantes (2015) INE.

O feito é que hoxe ninguén quere vivir poucos anos. Ningún de nós aspira a non cumprir os corenta. E cando a esperanza de vida ao nacer supera os 80 anos é motivo de orgullo colectivo

e de felicidade xeral. Así que non convertamos o ascenso da idade media dunha poboación por redución da mortalidade a todas as idades nunha mensaxe catastrófica. A loita pola prolongación da vida paga a pena e as ciencias experimentais, a economía ou a educación están ao seu servizo. Pero todo triunfo vai seguido dun novo desafío, e como resultado desa redución da mortalidade o que cambia son as causas de morte e o que se alongan e prolongan son os ciclos vitais. A medicina ten aí un terreo de investigación e de acción aínda por desenvolver. A loita contra as enfermidades dexenerativas é un reto derivado do éxito da 1ª TD. E as políticas públicas, en particular a educación e a cobertura sanitaria, han de contribuír a que vivir máis anos en bo estado físico e anímico sexa a norma. Un estilo de vida saudable co fin de alongar a vida con autonomía e unha asistencia sanitaria adecuada cando a dependencia consiga á fin atarnos as mans; esas son as metas que deben de orientar a acción do Estado de benestar.

A sociedade de base tamén ten e pode facer moito ao respecto. Pode facer máis comunidade, comprometerse máis co ben común e coas necesidades colectivas. E, sobre todo, ten que pensar en termos xeracionais para deixarlles unha sociedade mellor ordenada e con máis recursos naturais e intelectuais aos que veñen por detrás. Noutras palabras e para resumir, o éxito da redución da mortalidade e do alongamento da vida debe sosterse e prolongarse no tempo. E para iso, a economía, a ciencia e a política teñen que sumar esforzos en beneficio da maioría. Porque a demografía é multitude de poboación ou non será.

Non hai pirámide que se sosteña co un por cento da poboación por moi rica que sexa esta minoría. A demografía é masiva e, por iso, democrática, xa que expresa o que lle sucede á maioría das persoas. Non é de recibo dicir que a estrutura da poboación fai insostible o sistema de pensións, porque ese sistema ten como misión manter a dinámica e a orde xeracional. Se o actual deseño dese sistema de pensións non é capaz de servir para ese fin, hai que cambialo para adecualo á composición da poboación.

Precisamente o paso do réxime demográfico feroz ao feliz, é dicir, a 1ª Transición Demográfica, é o proceso que enterra a desorde xeracional. Esa orde prodúcese cando son os descendentes os que ven morrer aos seus ascendentes e non ao revés. Por iso aínda non hai unha palabra no dicionario que exprese o estado de prostración en que queda unha nai cando ve morrer o seu fillo. Non hai dor máis profunda nin dó máis duradeiro para unha muller que o falecemento dun fillo; nin a separación nin a ausencia do cónxuxe se lle poden aproximar. Pois esa é precisamente a principal característica do réxime moderno da poboación, o aumento da esperanza de vida, a eficiencia na reprodución natural e, polo tanto, o envellecemento social.

## **11 E SIGAMOS POLOS DOUS FRACASOS SOCIAIS...**

Apuntamos que o envellecemento se consolida co descenso da natalidade e da fecundidade. Prodúcese porque se vai reducindo o número de mulleres que están en idade fértil e, ademais, porque esa cantidade minguante de mulleres e de parellas quere e pode ter menos descendencia. Diminúe o número, o desexo, a frecuencia e a probabilidade. Vimos tamén que a emigración é outra fonte de envellecer da estrutura polo seu impacto directo e os seus efectos aprazados.

A secuencia empeza ao ver que os fillos sobreviven aos primeiros anos, é dicir, por diminución da mortalidade infantil. Entón queda claro que non é necesario ter tantos para asegurar a descendencia e, como resultado, as mulleres reducen o seu ritmo de procreación. Velaí a eficien-



cia na reprodución vexetativa ou natural. E a secuencia continúa coa liberación do tempo que era consumido pola crianza dos fillos. Entón o desexo de ter fillos enfróntase coas oportunidades de facer outras cousas nos anos de plenitude física, a resultas do cal a exposición á procreación redúcese, o número de fillos que se teñen cae e a fecundidade ideal atempérase. Por último, durante os anos de plenitude biolóxica, a muller reparte o seu tempo entre distintas e variadas opcións de desenvolvemento persoal e pospón a decisión de ser nai. Ese atraso da idade da maternidade fai que diminúa a probabilidade de ter fillos. Resumindo, non hai lugar para os terceiros fillos e mesmo non se chega a tempo de ter o segundo, de modo que a pauta é a de ter un e, ademais, amplíase a franxa de mulleres infecundas tanto de xeito voluntario como debido á forza das circunstancias que o postergan.

En definitiva, a frustración exprésase pola diverxencia entre os fillos que se queren ter e os que efectivamente se teñen; é dicir, entre a fecundidade desexada e a real. E constitúe un fracaso porque o desacordo non fai máis que medrar desde hai catro décadas. E aínda que se desexen ter como media dous ou máis fillos, resulta que ao final só se pode ter un. E, con independencia de que se queira ser nai antes dos 30 anos, a realidade é que se é nai varios anos despois. A idade media da primeira maternidade en Galicia rolda os 33 anos. Así, tendo o primeiro fillo aos 35 anos, dificilmente se pode engadir algún máis. Non se alcanza a parir o segundo descendente. Esa é a principal explicación demográfica da caída da fecundidade. As familias con tres fillos son cada vez máis escasas (menos dun 10%) e as que teñen dous (o 41%) seguen minguando. A caída do terceiro fillo e a do segundo abócanos a unha fecundidade de mínimos non desexada pero que, en definitiva, é a real.

E o caso é, como vimos, que no universo feminino galego o que se quere é conciliar a vida laboral e a constitución dunha familia, pero o feito é que se dificulta esa aspiración, unha dificultade tanto material como institucional, se ben os obstáculos teñen unha natureza máis social que cultural. Máis da metade das mulleres en Galicia quere compatibilizar o desexo de traballar e o de ser nai. E só un cinco por cento non desexa ter ningún fillo. Un terzo das mulleres prefiren enfocar a súa vida cara ao traballo e consideran que a maternidade non é a súa prioridade. E apenas unha de cada dez mulleres orienta a súa vida dun xeito exclusivo cara á maternidade. (Datos de senllas enquisas realizadas pola SXP en 2010 e pola EGAP en 2007 sobre orientacións cara ao traballo e o fogar e a fecundidade das mulleres galegas)

Aínda queda outra expresión de fracaso social que lle dá forma á pirámide e, segundo moitos, a atenaza, e ese peso é a evolución das migracións. Se os galegos e, cada vez máis, as galegas se van e non volven, é por falta de oportunidades. A dinámica da migración é o reflexo da inquietude polo emprego. Se a economía crece pero non o fai o emprego, a poboación acúsa e emigra. Se a economía xera oportunidades laborais, a inmigración acudirá. As migracións concéntranse nas idades activas porque o que move a saír a esas idades é a posibilidade de atopar unha ocupación digna. Dime que signo teñen as migracións e direiche cal é a natureza desa economía. Se o signo é positivo, haberá inmigración e, se pola contra o sentido é negativo, producirase unha fuga. Son os empregos e non as persoas os que marcan o camiño. Os migradores son, na súa maioría, cazadores de emprego.

En resumo, a fecundidade e as migracións é a causa desa pirámide cuxa silueta parece non poder sosterse sobre os seus pés. E a evolución destas dúas variables ao longo do tempo é a que produce esa deformación da estrutura na forma dunha cabeza que crece e dun corpo que mingua sobre unhas extremidades febles e fráxiles.

## 12 EN VEZ DE EMPEÑARNOS EN MODIFICAR A PIRÁMIDE, ORGANICÉMONOS CO ENVELLECIMENTO

Chegados a este punto, toca facer algunhas propostas, pois os traballos do científico deben ter utilidade social ou polo menos tender cara a ese fin. Así que, unha vez que sentamos que a lonxevidade é a expresión dun benestar individual e que o envellecemento está alimentado tanto polo éxito como polo fracaso social, non nos queda máis que propor algunhas medidas que desenvolvan o ben e minoren o mal.

Prolongar a vida saudable e a boa vida é o fin que se persegue, e para alongar esa existencia autónoma será bo combinar a produción co ocio e a atención médica coa axuda comunitaria, do cal se desprende que un proceso de xubilación máis flexible, en sintonía cos desexos e as capacidades de cada cal, é unha medida que á par que contribúe á produción tamén alonga a vida autónoma. Noutras palabras, a actividade laboral parcial e o aumento da autonomía persoal conxúganse para aumentar a esperanza de vida. É ben sabido que a independencia económica nos fai máis fortes.

E ¿que facer para emendar os dous fracasos sociais? Pois subministrarlles argumentos aos mozos para que conformen un fogar e para que non marchen. E aquí o argumento principal é o emprego digno despois do período de formación. Iso fará que gañen independencia para atender os dependentes, que confíen en que poden combinar o traballo e a crianza e que o poderán facer na súa terra natal. E esa conciliación do traballo e a descendencia require algunha axuda pública e comunitaria, así como a firme disposición do Estado para brindarlles aos máis fráxiles certa protección e seguridade. A axuda será preferentemente pública, e pódese concretar en gardarías infantís para que os nenos socialicen e para que os proxenitores non desatendan o seu traballo. E a seguridade estatal apunta a que calquera contratempo grave e serio (falecemento dun dos cónxuxes ou perda do emprego) non desemboque na pobreza do menor desasistido da protección social. E por último, pero non menos importante, está a repartición de responsabilidades nos coidados. É dicir, a distribución equitativa entre homes e mulleres das tarefas de crianza e educación no fogar. Este é o imprescindible cabo comunitario para que esa conciliación non sexa só social e material, senón tamén individual e moral, é dicir, para que a familia, como o emprego, non careza de dignidade.

Tamén se pode converter Galicia nun país atractivo que atraia persoas de fóra en lugar de exportar nativos. Vaiamos por partes. Primeiro caberá abordar a fixación da poboación e logo actuar como un imán. Xa sinalamos que o envellecemento ten múltiples facetas e que non hai un só camiño para chegar a el nin unha soa medida que o tranquilice. As chamadas migracións de “substitución” (para repor a poboación) non son viables. Requiriríase un fluxo tan uniforme, nutrido e prolongado no tempo que comportaría máis distopías que alegrías. Pero iso non quita que se vaian pondo os medios que incitan xente doutras latitudes a vir vivir aquí. A inmigración non reverterá a forma de buxaina, pero contribuirá a facela xirar. Iso si, para que unha inmigración se converta en estrutura demográfica, e non en circulación de ida e volta, son necesarios medios materiais. A comprensión histórica e a empatía social non chegan para producir o arraigamento.

### 13 CODA FINAL

Esta reflexión interesouse especialmente polo papel que representaron os movementos migratorios na modificación da estrutura demográfica de Galicia. Non só porque nos axudou a explicar a transición desde un réxime demográfico tenso a un tranquilo, senón porque nos serve de guía no presente e nos orienta cara ao porvir; un presente e un futuro con tres caras: a do decrecemento, a do envellecemento e a migratoria. Estes tres trazos da poboación galaica (perda de poboación, ganancia en esperanza de vida e aptitude para a mobilidade) pintaron bastos nas barallas do pasado, pero convertéronse en comodíns na partida de cartas que agora –e probablemente nos tempos vindeiros– se está a xogar. A situación ecolóxica, a invasión tecnolóxica e a mundialización dos mercados poden transformar en reis os que antes foron tratados como paxes.

### 14 BIBLIOGRAFÍA

- Agostiño, A. (Santo Agostiño). 2002. *La ciudad de Dios*. Madrid: Consello Superior de Investigacións Científicas.
- Cachinero, B. 1982. "La evolución de la nupcialidad en España (1887-1975)", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), 20, outubro-décembro.
- Capella, J. R. 2016. *Cervantes fuera de palacio. Impolíticos jardines*. Ensaio sobre política e cultura. Madrid: Trotta.
- Cosío-Zavala, M.<sup>a</sup> E. 1996. *Malthusianisme de la pauvreté au Mexique. Populations. L'état des connaissances*. INED. París. La Découverte.
- De Juana López, J., e Vázquez González, A. 2005. "Población y emigración en Galicia", en De Juana, J., e Prada, J. (Coord.) *Historia contemporánea de Galicia*. Barcelona: Ariel.
- Dickens, Ch. 2012. *Tiempos difíciles*. Prólogo de Stefan Zweig. Barcelona: RBA.
- Domingo, A. e Cabré, A. 2015. "La demografía del siglo XXI: evolución reciente y elementos prospectivos", en *España 2015: situación social*. Madrid: Centro de Investigacións Sociolóxicas (CIS).
- Eiras Roel, A. Mecanismos autorreguladores, evolución demográfica y diversificación intrarregional. El ejemplo de la población de Galicia a finales del siglo XVIII. <http://www.adeh.org/?q=es/node/6396>
- Enquisa Panel da EGAP, primeira onda, 2007 e Enquisa da Secretaría Xeral de Presidencia (Xunta de Galicia), 2010. *Orientacións cara o traballo e o fogar e fecundidade das mulleres galegas*.
- Esping-Andersen, G., e Palier, B. 2010. *Envejecimiento y equidad en los tres grandes retos del estado del bienestar*. Barcelona: Ariel.
- Goethe J. W. *Máximas y reflexiones*. 1993. Barcelona: Edhasa.
- Nicolau, R. "Trayectorias regionales en la transición demográfica española", en M. Livi-Bacci (Coord.) *Modelos regionales de la transición demográfica en España y Portugal*. Actas del II Congreso de la Asociación de Demografía Histórica. Vol. 2, págs. 49-65.
- López, A. VV. AA. 2011 *Á beira de Beiras. Ensaio e apuntamentos*. Vigo. Editorial Galaxia.
- López Taboada, J. A. *La población de Galicia: 1860-1991*. Ed. Fundación Caixa Galicia, Informes Sectoriales, n.º 10.
- Pérez Caramés, A. 2010. *Envejecimiento demográfico en Galicia*. Tese de doutoramento en Socioloxía presentada na Facultade de Socioloxía da Universidade da Coruña.
- Requena, M., e Reher, D. 2011. "La población española: perspectivas y problemas. Retos actuales de la sociedad española", en revista *Panorama Social*, 13 (1): 70-85.
- Sauvy, A. 1964. *Los límites de la vida humana*. Barcelona. Ed. de Occidente.
- Vázquez González, A. 1999 *La emigración gallega a América, 1830-1930*. Tese de doutoramento, Universidade de Santiago de Compostela.

### NOTAS

- 1 Este artigo ten a súa orixe noutro publicado o 18 de febreiro en *La Voz de Galicia*. Agradézolle enormemente á profesora Antía Pérez Caramés a lectura crítica a unha primeira versión deste texto.

- 2 A acepción técnica –en linguaxe demográfica– de dinámica natural é a que alude ao movemento de nacementos e defuncións. En consecuencia, o crecemento “natural” é o exceso dos nados respecto dos falecidos e, ao contrario, o déficit de nacementos respecto dos enterros dará lugar a unha diminución ou decrecemento da poboación por causas naturais. O outro compoñente do aumento ou diminución do pobo (*demós*) é a entrada e saída de persoas (inmigración e emigración) que terá como resultado un saldo migratorio positivo ou negativo segundo o movemento que predomine. A este segundo compoñente da dinámica demográfica chámasele reprodución social para diferencialo da reprodución natural e como expresión da súa marca de orixe.
- 3 O lector debe saber que son os fluxos na súa suma e resta os que lle dan a forma á pirámide. Da estrutura apergamiada non se poden deducir o sentido e a intensidade dos comportamentos naturais. Só nos queda o depósito que deixan nese xogo de contrarios. Por un lado a natalidade suma, mentres que a mortalidade resta. É o saldo natural. Polo outro, a emigración quita e a inmigración dá. É o saldo migratorio ou social. Pero como este artigo é un ensaio interpretativo, permitímonos algunha licenza que traspasa a lóxica demográfica no seu sentido máis estrito.
- 4 En concepto de envellecemento remítenos tamén á dinámica de cumprir anos. Desde esta óptica, sería o ritmo ao que aumenta a nosa vida ou, se se quere, os anos que esperamos vivir. Envellecemento é proceso en movemento cara á “matusalenización” de cada cal, pero aquí referirémonos ao envellecemento social, á canosidade da estrutura demográfica nun momento dado, é dicir, á distribución da súa repartición entre nenos, mozos, adultos e anciáns, e ao peso que alcanzan na buxaina estes catro segmentos de agrupación das idades; en definitiva, ao stock etario e non tanto ao fluxo que o engorda. Desde o noso punto de vista, é desexable que a poboación envelleza e gañe anos de vida. O envellecemento dunha estrutura non é unha maldición, senón a expresión dunha vitoria sobre o impacto da gadaña mortal a calquera idade e, en particular, nas idades que son máis tenras e vulnerables á súa acción. Desde ópticas crueis, que se mostran contrarias ao Estado do Benestar, levántase unha imaxe do envellecemento como unha perversión da natureza. Pero iso acontece cando a organización económica, social, política e cultural da vida en común se separa ou desvincula da súa base demográfica. Convén redefinir o envellecemento e medilo a través doutros indicadores menos subalternos da barbarie.
- 5 Desde o punto de vista do materialismo demográfico, a fecundidade ideal pode ser mirada como unha evasión da realidade, como unha falsa consciencia das limitacións. Non obstante, a socioloxía da poboación contempla e analiza cales son as metas xeracionais e agregadas. Os desexos e a vontade de ter fillos é unha porción imprescindible da análise da realidade. O home e a muller sen aspiracións reprodutivas deixarían de ser un membro dunha comunidade de sentimentos e intereses para converterse en minerais sociais sen afectos. A análise das actitudes é unha parte ineludible da análise de atmosfera social sen a cal a sociedade se afoga e perde o seu sentido. Desde a óptica sociolóxica, e máis precisamente desde a socioloxía da poboación, a fecundidade “desexada” non se equipara ao ideal abstracto do número de fillos para equilibrar unha estrutura, senón ao logro dun concreto benestar en materia de maternidade das mulleres dunha xeración e dun ámbito social nun momento dado. Os proxenitores queren ser substituídos pola parella de fillos ou pensan que necesitan máis. A fecundidade desexada que se mide nun momento preciso é unha síntese dos procesos de socialización das persoas que se atopan inscritas nas condicións de vida da súa época.
- 6 A heteroxeneidade de formas transicionais ten en Galicia unha detallada e precisa referencia nas análises de Eiras Roel (<http://www.adeh.org/?q=es/node/6396>). Non é este un artigo de matices e particularismos, senón de demografía de brocha gorda e de natureza máis reflexiva. Por iso non se fai eco da variedade de modelos máis ou menos “arcaicos e evolucionados” que se produciron na rexión galega. Aquí o que nos trae é que esa modernización ou evolución xa quedou esbozada a finais do século XVIII. Noutras palabras, que foi unha transición demográfica longa, con trazos de anticipación respecto doutras zonas e rexións e fundamentada nunha adaptación da poboación á escasa produtividade agraria.
- 7 Tómese a metáfora organicista como unha homenaxe a Cervantes, ese autor crítico e con impagable sentido do humor que escribiu “desde fóra de palacio” (Capella, 2016). Esta silueta da triste figura non implica, por necesidade, o anquilosamento e a esclerose social nin supón un afago para os oídos de economistas subxugados polo “idadismo” ou dos programadores de modas que se adaptan ao poder do consumidor vello, senón que suxire a idea do conveniente equilibrio entre experiencia e enerxía. Non é unha análise dos fluxos que desemboca inelutablemente no anquilosamento e a esclerose social, senón, por seguir coa imaxe anatómica, unha avaliación dos seus tecidos e da armazón esquelética. É un comentario sobre o amortecemento do movemento demográfico e, se se prefire dicilo así, sobre a súa amortización na buxaina que se cambalea por falta de equilibrio e de impulso.

## A evolución da política de integración de inmigrantes en Galicia no ámbito autonómico e municipal (2005-2015)

La evolución de la política de integración de inmigrantes en Galicia en el ámbito autonómico y municipal (2005-2015)

The evolution of migrants' integration policy in Galicia at the regional and local level (2005-2015)

BELÉN FERNÁNDEZ SUÁREZ

Profesora contratada de Socioloxía  
Equipo de Socioloxía das Migracións Internacionais (ESOMI)  
Universidade da Coruña (Galicia, España)  
belen.fernandez.suarez@udc.es

Recibido: 08/06/2016 | Aceptado: 22/06/2016

**Resumo:** En Galicia a política autonómica de integración da poboación estranxeira créase a partir dun traballo previo de atención ás persoas emigradas e á emigración galega de retorno. Na etapa comprendida entre 2005 e 2011 prodúcese un desenvolvemento de políticas específicas a nivel autonómico e local que pode definirse como etapa de “institucionalización”. A partir do ano 2011 as prioridades políticas readáptanse debido a dous factores: a crise económica e as súas amplas consecuencias sociais, e ao menor gasto en políticas sociais. Este escenario estará marcado por unha maior complexidade dos fluxos migratorios onde se volven reactivar as saídas migratorias cara ao estranxeiro, sen que isto leve consigo unha resposta política clara en materia de políticas sociais.

**Palabras clave:** políticas; migracións; Administración autonómica; Galicia; integración; inmigración; crise; institucionalización; políticas específicas; política social.

**Resumen:** En Galicia la política autonómica de integración de la población extranjera se crea a partir de un trabajo previo de atención a las personas emigradas y a la emigración gallega de retorno. En la etapa comprendida entre 2005 y 2011 se produce un desarrollo de políticas específicas a nivel autonómico y local que puede definirse como etapa de “institucionalización”. A partir del año 2011 las prioridades políticas se readaptan debido a dos factores: la crisis económica y sus amplias consecuencias sociales, y al menor gasto en políticas sociales. Este escenario estará marcado por una mayor complejidad de los flujos migratorios donde se vuelven a reactivar las salidas migratorias hacia el extranjero, sin que esto lleve aparejada una respuesta política clara en materia de políticas sociales.

**Palabras clave:** políticas; migraciones; Administración autonómica; Galicia; integración; inmigración; crisis; institucionalización; políticas específicas; política social.

**Abstract:** The design of integration policies targeting the immigrant population in Galicia stems from the previous political experience both with the Galician population overseas as well as with Galician returnees. In the period between 2005 and 2011, a development of specific policies at the regional and



local level takes place under a form that can be described as “institutionalization”. Since 2011, political priorities are readjusted due to two factors: the economic crisis and its social consequences, and the lower public spending on social policies. This new scenario is characterized by a greater diversity of migration flows, since emigration is reactivated. However, this has not implied a clear political response in the field of social policies.

**Key words:** policies; migrations; regional administration; Galicia; integration; immigration; crisis; institutionalization; specific policies; social policy.

**Sumario:** 1 Introducción: o peso das políticas para a emigración galega na conceptualización das políticas de integración de inmigrantes. 2 A creación de políticas específicas en materia de inmigración en Galicia: ¿imitación, importación ou emerxencia dun colectivo social? 3 A crise económica e o seu impacto nunha política específica: as políticas de atención á poboación estranxeira en Galicia. 4 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN: O PESO DAS POLÍTICAS PARA A EMIGRACIÓN GALEGA NA CONCEPTUALIZACIÓN DAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES

A identidade galega actual está construída por un feito social histórico como é a “emigración” na época contemporánea (Núñez Seixas, 2002: 225-227; Hooper, 2006: 235-247). Trátase dun símbolo recorrente na política galega asociado con termos como raíces, pertenza ou galegitude. A norma que desenvolve a capacidade de autogoberno de Galicia, o Estatuto de autonomía de Galicia, no seu artigo 3.2 e 7.1, recolle os dereitos do colectivo de emigrantes galegos e define o termo “emigrante” como aqueles galegos que “gozan dos dereitos políticos definidos neste Estatuto os cidadáns españois residentes no estranxeiro que tiveran a última veciñanza administrativa en Galicia e acrediten esta condición no correspondente Consulado de España. Gozarán tamén destes dereitos os seus descendentes inscritos como españois, se así o solicitan, na forma que determine a Lei do Estado” (Lei orgánica 1/1981, do 6 de abril, de Estatuto de autonomía para Galicia). No artigo 7.1 do Estatuto déixase constancia de que as comunidades galegas no exterior poden pedir o “recoñecemento” da súa “galegitude”, entendendo esta como o “dereito a colaborar e compartir a vida social e cultural do pobo galego”, e deixa claro que unha lei lexislará ese recoñecemento das comunidades galegas (migradas). Esta definición de galegitude manterase no desenvolvemento normativo posterior.

A capacidade de autogoberno en Galicia levou consigo un maior interese por recobrar a súa historia migratoria e pola xeración de políticas propias para esas comunidades galegas no exterior, como sucedeu coa Lei de recoñecemento da galegitude (1983) –modificada no ano 2013– e a creación do Consello de Comunidades Galegas (1987), que estaba formado por entidades de emigrantes galegos no exterior (Núñez Seixas, 2002). A creación deste tipo de políticas deriva de varios factores políticos: a construción dunha narrativa propia derivada da “autonomía” política baseada na autoidentificación (Miguélez-Carballeira, 2014: 248-249), certa política de recoñecemento como colectividade, a cultura da normalización (en relación coa emigración), e tamén un lexítimo interese electoral para lograr os apoios dos emigrantes estranxeiros. Esta combinación provoca a creación dunha serie de políticas específicas e de relatos políticos arredor da emigración. Por comunidade galega enténdese “as entidades sen ánimo de lucro, asentadas fóra de Galicia e constituídas por galegos/as, con personalidade xurídica no territorio en que estean asentadas e que teñan por obxectivo principal as tarefas de protección, instrución ou ocio dos/as galegos/as residentes fóra de Galicia e dos seus descendentes, e/ou o mantemento

*de lazos culturais, sociais ou económicos con Galicia*” (artigo 6 da Lei 7/2013, do 13 de xuño, da galegitude, *Diario Oficial de Galicia*, núm. 126, do 4 de xullo de 2013).

Máis alá do desenvolvemento normativo e a creación de institucións de participación, debemos destacar a consolidación institucional desta área coa creación da Dirección Xeral para as Relacións coas Comunidades Galegas en 1986<sup>1</sup>, que dependía da Presidencia da Xunta de Galicia, e que en 1990 se converte en Secretaría Xeral, o que supón maior rango administrativo. Desde estas institucións créase un programa de subvencións co fin de soste a actividade asociativa das comunidades galegas e o desenvolvemento de programas culturais nos centros galegos no exterior. A Xunta de Galicia tamén concibiu un programa destinado a facilitar o reencontro entre as persoas migradoras cos seus familiares en Galicia por un período temporal limitado para así alimentar eses lazos comunitarios, culturais e afectivo-familiares (Núñez Seixas, 2002: 235-247; Fernández Souto, 2008). Nestas políticas, o termo “galegitude” era central, pois enzalzaba unha idea de pertenza comunitaria máis alá da distancia espacial e temporal, e entendida como un suxeito político emocional.

A política en materia emigratoria da Xunta de Galicia mantívose desde os albores da Comunidade Autónoma ata a actualidade. Fóronse engadindo actuacións arredor da emigración de retorno e a propia inmigración, desenvolvementos vinculados cos cambios de fluxos migratorios. A nova Lei de galegitude aprobada no ano 2013 sinala no seu artigo 53 que a condición de galego retornado é para aquelas “*persoas galegas e nadas en Galicia que, residindo fóra de España, retornen á Comunidade Autónoma galega*”, ao que hai que engadir que se considerarán galegos retornados tamén os “*cónxuxes ou persoas con unión análoga á conxugal e os fillos das persoas galegas nadas en Galicia con residencia no estranxeiro que, residindo fóra de España, se establezan na Comunidade Autónoma de Galicia*”. Os requisitos para adquirir a condición de galego retornado están regulados pola dita lexislación no seu artigo 54, e son as seguintes: a) ser galego nado en Galicia; b) acreditar ou ter relación filial, conxugal ou similar á conxugal; c) estar en posesión da nacionalidade española e vinculada a un municipio de Galicia no padrón de residentes no exterior antes do retorno; e d) estar empadroado nun municipio da Comunidade Autónoma de Galicia.

Esta regulación é importante porque dará lugar á petición de prestacións como é o caso do subsidio de desemprego para emigrantes retornados, as axudas de emerxencia para casos de extrema necesidade dos retornados e as pensións asistenciais por ancianidade no exterior (emigrantes) e para emigrantes retornados da Seguridade Social. Tamén a Xunta de Galicia ten en marcha axudas específicas extraordinarias para facer fronte a gastos extraordinarios derivados do seu retorno a Galicia, e subvencións para promover o autoemprego e a actividade emprendedora das persoas galegas retornadas á Comunidade Autónoma de Galicia. En definitiva, existe un apoio económico ao longo de todo o período analizado encamiñado a favorecer ou apoiar o retorno da poboación galega e a súa descendencia. É quizais o fincapé na formación para o emprego, a axuda a través de itinerarios de inserción laboral e a aposta polo autoemprego o que se trasladou en boa medida ao campo da atención á poboación inmigrada.

## 2 A CREACIÓN DE POLÍTICAS ESPECÍFICAS EN MATERIA DE INMIGRACIÓN EN GALICIA: ¿IMITACIÓN, IMPORTACIÓN OU EMERXENCIA DUN COLECTIVO SOCIAL?

Galicia non foi un territorio atractivo para o asentamento de poboación estranxeira no conxunto do Estado español. O maior número de *stock* de poboación estranxeira alcánzase no ano 2012, con 112 mil persoas con nacionalidade estranxeira que representaban apenas un 3% da poboación total. Polo tanto, podemos preguntarnos ¿que fai que o goberno autonómico decida crear unha área específica en materia de políticas de integración da poboación estranxeira?

Posiblemente nos atopemos cunha mestura de motivos: un importante desenvolvemento institucional a nivel estatal deste tipo de políticas derivadas dunha forte presenza inmigratoria e un fluxo de entradas constante no conxunto do Estado, un relativo peso na axenda política tanto do goberno do Estado como de determinadas autonomías que concentraban maior poboación estranxeira e, finalmente, o propio desenvolvemento en Galicia dun conxunto de movementos sociais e actores especializados en intervención con poboación estranxeira que propiciaron que se considerase importante a intervención.

A institucionalización das políticas de integración de inmigrantes pode definirse como o proceso a través do cal se crean e consolidan organismos, políticas, normas e rutinas administrativas para impulsar políticas específicas destinadas a persoas estranxeiras co fin de alcanzar a meta da súa incorporación á sociedade de destino. Podemos conceptualizar a política de integración de inmigrantes como aquelas medidas e instrumentos que deben velar pola correcta inserción da poboación estranxeira na sociedade de recepción, e intervir en cuestións relacionadas coa súa acollida, a información e orientación, solucionar carencias de tipo lingüístico e de coñecementos sobre o funcionamento da sociedade de acollida, fomentar a interacción coa poboación autóctona, evitar calquera tipo de discriminación no trato e, finalmente, potenciar o valor da diversidade cultural que axuda a impulsar a diversidade nas sociedades globais (Vertovec, 2007: 1233-1240; Castel, 2010).

Este tipo de políticas específicas comezan a forxarse en Galicia a través da creación da Consellería de Emigración<sup>2</sup>, que ten unha vixencia curta (2001-2005), e representa a etapa con maior visibilidade orgánica dentro da estrutura administrativa desta área específica na Xunta de Galicia presidida por Manuel Fraga Iribarne, do conservador Partido Popular. A aparición dunha área específica de atención á inmigración prodúcese no ano 2003, coa creación da Dirección Xeral de Apoio á Inmigración, que ten como obxectivo ser un *“centro directivo encargado de executar a política autonómica en materia de inmigración nacional e estranxeira en Galicia”* (Jardiz & Lagares, 2009: 83-88; Fernández Suárez, 2010: 55-60). Posteriormente, este organismo reconvértese en Secretaría Xeral de Emigración e queda adscrita á Presidencia da Xunta (2005-2016).

Se o traballo coa poboación emigrante, e coa emigración, foi constante, podemos dicir que os cambios demográficos tiveron o seu impacto nas políticas públicas. Un dos principais programas postos en marcha pola Consellería de Emigración (2001-2005) foi a creación da Rede Galega de Atención ao Inmigrante e ao Emigrante Retornado, concibida como un *“conxunto coordinado de puntos de atención para os inmigrantes e os emigrantes retornados nos que se lles proporciona información, orientación, asesoramento socio-laboral, así como aloxamento e cobertura das súas necesidades básicas coa finalidade de conseguir unha atención integral a este colectivo dada a súa especial situación de vulnerabilidade”* (Fernández Suárez & Touriño Sánchez, 2006). Estas oficinas municipais asesoraban e daban información tanto a inmigrantes estranxeiros como a



emigrantes retornados e, finalmente, a emigrantes nados en Galicia e os seus descendentes que residen actualmente no estranxeiro. Esta rede de oficinas financiada pola Xunta de Galicia creceu en número de nodos desde o ano 2004 ata 2006, implicando desde 10 municipios no ano 2004 (os concellos de Arteixo na Coruña e Xinzo de Limia en Ourense foron pioneiros, xunto con Burela en Lugo, na posta en marcha destas políticas de integración local de inmigrantes) ata chegar aos 100 concellos no seu punto máis álxido no ano 2006, cando se produciu un investimento de 800 mil euros. Loxicamente, o maior esforzo na aplicación de políticas estaba concentrado nos municipios cunha presenza migratoria que presentaban unha máis alta concentración (grandes cidades e áreas metropolitanas) e unha maior alteridade cultural e idiomática (concretamente, presenza de inmigrantes de procedencia marroquí) fronte ao mito do “*bo inmigrante*” ou dos “*migradores etnicamente-afíns*”. Estes estarían asociados no caso español aos inmigrantes latinoamericanos, que serían os que reciben maiores privilexios migratorios –exención de visados– ou cun status que facilita o acceso á nacionalidade española, como sucede cos inmigrantes de países latinoamericanos, o que se xustifica por temas lingüísticos, maior proximidade cultural e mesmo un relación histórica (Bourdieu, 1991: 223; Cook e Viladrich, 2009: 152; Fernández Suárez, 2008: 13-17). En definitiva, a mesma estrutura administrativa destinada á emigración se reutilizou para abordar o retorno e paralelamente a inmigración (Fernández Suárez, 2010).

Nesta etapa tamén se poñen en marcha a Comisión Interdepartamental de Apoio á Inmigración [Decreto 436/2003, do 11 de decembro, *Diario Oficial de Galicia* núm. 246, do 19 de decembro], que é un organismo de coordinación dos distintos departamentos autonómicos para abordar as políticas específicas de atención á poboación estranxeira, e o Observatorio Galego da Inmigración e Loita contra o Racismo e a Xenofobia [Decreto 78/2004, do 2 de abril, *Diario Oficial de Galicia* núm. 78, do 23 de abril], que tiña como meta “*recoller e avaliar información precisa e exacta sobre as características dos emigrantes retornados, os seus descendentes de nacionalidade española e dos estranxeiros en Galicia, así como das actitudes racistas e xenófobas no ámbito da nosa Comunidade Autónoma, co obxecto de deseñar futuros plans e programas de actuación, velando polo seu cumprimento a través da debida coordinación entre os distintos departamentos da Xunta de Galicia*”.

No ano 2005 prodúcese un cambio de goberno político histórico en Galicia. Despois de quince anos do goberno conservador de Manuel Fraga, fundador do principal partido conservador en España, o goberno autonómico pasa a ser liderado por unha coalición bipartita de corte progresista composta por socialistas e nacionalistas. Desde a existencia da institución autonómica en Galicia (1981-2015), só durante sete anos o goberno estivo en mans de alternativas progresistas e nacionalistas (1987-1990, 2005-2009).

A etapa de goberno do presidente socialista Emilio Pérez Touriño (2005-2009) correspóndese coa de maior entrada de inmigrantes ao territorio galego. Neste tempo continúan creándose instrumentos que nos permiten dicir que estamos ante un proceso de consolidación da política de inmigración en Galicia, como é o caso do Consello Galego da Inmigración [Decreto 127/2006, do 27 de xullo, *Diario Oficial de Galicia* núm. 150, do 4 de agosto,], que ten como meta formular propostas de políticas de integración para a inmigración asentada en Galicia e crear un organismo de participación entre a Administración, as entidades do terceiro sector que traballan con poboación inmigrante e as asociacións de inmigrantes. A institucionalización da política de integración pode definirse como un proceso a través do cal unha política pública se consolida na axenda política (dos distintos gobernos), conta cunha presenza estable nos

debates políticos parlamentarios, produciuse unha especialización na xestión e unha posta en marcha deste tipo de programas e medidas e, en definitiva, esténdese a responsabilidade da execución das ditas políticas ao conxunto de administracións públicas e diversos actores sociais especializados (Fernández Suárez, 2015: 7).

Nesta época tamén se aprobou o I Plan Galego de Cidadanía, Convivencia e Integración (2008-2011), que era un instrumento que servía para planificar as políticas destinadas á poboación estranxeira en Galicia. A cuestión máis relevante nesta fase en temas de política estatal e o seu impacto no eido autonómico e local foi a creación a nivel central do Fondo de Apoio á Acolida e Integración dos Inmigrantes (FAAIIRE), así como o reforzo educativo destes do Ministerio de Traballo e Inmigración –financiado na súa gran maioría polo Fondo Europeo de Integración (FEI)–, que obrigaba as comunidades autónomas a realizar achegas. A Xunta de Galicia destinou a municipios e centros educativos un total de 33 millóns de euros, procedentes deste fondo e de achegas propias, a programas de atención á poboación estranxeira na etapa comprendida entre 2005 e 2011. Isto supuxo un forte impulso ás medidas de apoio á incorporación e atención da poboación estranxeira en Galicia.

Na etapa comprendida entre os anos 2009 e 2016 atopámonos de novo cun goberno conservador á fronte da Xunta de Galicia, e nunha situación de forte recorte de gasto social derivada pola prioridade económica de rebaixar a débeda pública e cumprir co obxectivo de déficit público marcado desde a Unión Europea, o que provocou que a gran maioría de políticas sectoriais (igualdade de xénero, migracións, xuventude, etc.) fosen reducidas á súa mínima expresión orzamentaria, loxicamente, xunto con fortes minguas noutras áreas de servizos básicos. Na área de inmigración este descenso no investimento pódese ver no orzamento que manexa a Secretaría Xeral de Emigración, que pasa a ser de 20,7 millóns en 2009 a 7,3 millóns en 2016.

Neste período (2009-2015) mantense a Secretaría Xeral de Emigración, que depende de Presidencia da Xunta de Galicia, pero a novidade é que desaparece a área especializada en temas de inmigración, que volve ser unha competencia compartida co departamento de Política Social, e a prioridade é a emigración e o retorno, aínda que se mantén o financiamento de programas de atención ás persoas inmigrantes con fondos autonómicos. Neste ciclo as principais novidades son a nova Lei da galeguidade (Lei 7/2013, do 13 de xuño) e a aprobación do Plan Integral de Emigración (2014-2016), ambas as dúas dirixidas a garantir o dereito das comunidades galegas no exterior a compartir a vida social, cultural e económica da Comunidade Autónoma de Galicia, asistir a aquelas persoas emigrantes en situación de risco ou exclusión social, apoiar as comunidades galegas no exterior e a súa representación no Consello de Comunidades Galegas, protexer o patrimonio histórico, cultural e documental da galeguidade e, finalmente, fortalecer a proxección exterior da *“economía, cultura e valores sociais do pobo galego no exterior a través das comunidades e entidades galegas asentadas fóra de Galicia”* (Secretaría Xeral de Emigración, 2014).

### 3 A CRISE ECONÓMICA E O SEU IMPACTO NUNHA POLÍTICA ESPECÍFICA: AS POLÍTICAS DE ATENCIÓN Á POBOACIÓN ESTRANXEIRA EN GALICIA

Neste apartado centrarémonos en analizar como descendieron os recursos económicos para as políticas de integración da poboación estranxeira e cal foi o seu impacto nos distintos actores. Tamén sinalaremos como o desenvolvemento institucional doutros tempos se reduciu a aqueles aspectos concretos de intervencións derivadas da propia lexislación en materia de estranxeiría, como sucede co desenvolvemento a nivel autonómico do informe sobre o esforzo de integración da poboación estranxeira (Orde do 10 de novembro de 2015, publicada no *Diario Oficial de Galicia* núm. 225, do 25 de novembro de 2015).

O descenso do investimento público en políticas sociais por parte da Xunta de Galicia provocou unha baixada constante no investimento realizado nas políticas específicas de atención ás migracións, concretamente no orzamento da Secretaría Xeral de Emigración, que na etapa entre 2005 e 2016 chegou a reducirse un 107%, pasando de 17 millóns en 2005 aos escasos 8 millóns actuais.

Táboa 1: Orzamento da Consellería de Emigración/Secretaría Xeral de Emigración da Xunta de Galicia por tipo de gasto (2005-2016)

Consellería de Emigración (2005)   Secretaría Xeral de Emigración (2006-2016)	Capítulo 1. Gastos de persoal	Capítulo 2. Gastos de bens correntes e servizos	Capítulo 4. Transferencias correntes	Capítulo 6. Investimentos reais	Capítulo 7. Transferencias de capital	Total
2005	2.510.639	2.993.384	7.553.633	1.428.990	2.754.733	17.241.379
2006	2.284.100	3.176.000	8.123.600	1.459.000	2.884.700	17.927.400
2007	2.337.500	3.231.700	8.530.600	1.402.000	3.041.700	18.543.500
2008	2.571.600	3.238.400	9.927.600	1.401.900	3.041.700	20.181.300
2009	2.625.000	2.940.400	11.106.300	1.264.500	2.761.900	20.698.200
2010	2.443.000	2.555.000	10.761.000	881.000	2.071.000	18.710.000
2011	2.190.000	2.334.000	6.324.000	473.000	1.385.000	12.706.000
2012	2.160.000	2.334.000	5.852.000	453.000	962.000	11.761.000
2013	1.678.000	1.956.000	4.459.000	109.000	705.000	8.906.000
2014	1.569.000	1.906.000	3.844.000	40.000	660.000	8.019.000
2015	1.487.000	1.993.000	3.729.000	40.000	534.000	7.783.000
2016	1.503.000	1.993.000	4.129.000	70.000	614.000	8.309.000

Fonte: Orzamentos da Xunta de Galicia. Consellería de Facenda (Xunta de Galicia).

Os programas de atención social á inmigración trasladáronse á Dirección Xeral de Inclusión Social da Consellería de Traballo e Benestar Social no ano 2013 [a competencia de inmigración a través do Decreto 42/2013 do 13 de febreiro pasa a estar na Consellería de Traballo e Benestar Social], e desde o ano 2015 pasan á Dirección Xeral de Familia e Inclusión, e o seu servizo de Inmigración na Consellería de Política Social. Desde esta Administración enténdese que, para

que as persoas migradoras acaden a plena inclusión, cómpre *“desenvolver unha acollida de carácter integral: cobertura das súas necesidades básicas, impartición de cursos de idiomas, accións informativas e de asesoramento legal de carácter xeral e especializado en materia de estranxeiría, e accións encamiñadas á integración das persoas inmigrantes no mercado de traballo, en especial daquelas persoas en situación de vulnerabilidade”*<sup>3</sup>. Desde o ano 2014 órzanse 514 mil euros para programas de servizos sociais destinados ás persoas inmigrantes, cifra que se repite no ano 2015 e que neste ano 2016, segundo os datos da Consellería de Facenda, crecerían a 1,1 millóns de euros. Basicamente con estes fondos fináncianse dous tipos de actores sociais e políticos que executan as políticas de atención ás migracións: entidades sen ánimo de lucro<sup>4</sup> e municipios<sup>5</sup>.

As entidades sen ánimo de lucro adaptan as súas propostas a unha serie de tipos de programas que reciben subvencións: alfabetización e aprendizaxe das linguas oficiais na Comunidade Autónoma (principalmente do español) e cursos de esforzo de integración para persoas estranxeiras; ofertan cursos de formación e asesoramento laboral e itinerarios de inserción penalizada e, finalmente, asesoramento xurídico para persoas estranxeiras. Se tomamos os datos da resolución da subvención específica da Xunta de Galicia no ano 2015, veremos como sete entidades sen ánimo de lucro reciben o 66% do total do orzamento (Fundación Amigos de Galicia, Fundación Juan Soñador a través de Teranga Coruña e Ourense, ONG Viraventos, Cáritas de Tui-Vigo, ONG Mestura, Ecos do Sur e Cáritas de Lugo). O menor gasto social orixinou unha mortalidade nalgunhas entidades especializadas en atención á poboación estranxeira, e tamén certa concentración na profesionalización nunhas poucas entidades de apoio a poboación estranxeira. Entre as superviventes temos as organizacións máis xeneralistas no apoio á exclusión social, como é Cáritas, outras entidades do terceiro sector que traballan varios temas e entre eles contan cunha sección importante de intervención co colectivo migrador, como é o caso da Fundación Juan Soñador, e, finalmente, entidades especializadas principalmente na atención ás migracións, como sucede con Ecos do Sur. Algo que resulta evidente se analizamos estas sete entidades é que a súa distribución territorial é moi desigual, concentrándose unha boa parte delas na cidade da Coruña.

En relación coa subvención outorgada aos concellos pola Xunta de Galicia para desenvolver políticas a nivel local, debemos sinalar que se reduciu o número de municipios que manteñen programas de atención ás persoas inmigrantes. Considerando a concesión de axudas do ano 2015, serían 19 municipios os que reparten entres si un total de 393 mil euros, existindo unha gran variabilidade nas axudas, desde un máximo de 50.000 euros para o caso da cidade de Ourense ata un mínimo de menos de 2.000 euros para o municipio do Barco de Valdeorras (Ourense). Este número reducido deriva do requisito de que o concello debe superar o 2,5% da poboación inmigrante extracomunitaria e contar cun mínimo de máis de 100 persoas estranxeiras extracomunitarias; de non cumprir con estes requisitos, deberá ter como mínimo empadroados máis de mil inmigrantes extracomunitarios. Tamén este tipo de axudas marcan a senda dos programas a financiar, concretamente, accións de asesoramento técnico especializado e apoio ás persoas inmigradas no relativo a trámites derivados da lei de estranxeiría, e por outro lado programas de integración e inclusión socio-laboral (reforzo educativo para alumnado inmigrante, cursos de aprendizaxe nas linguas oficiais para adultos, cursos para acreditar o esforzo de integración, intervención social a través de itinerarios de inclusión social, formación en alfabetización dixital, etc.). A evidencia empírica atopada realizando traballo de campo en distintos municipios de Galicia<sup>6</sup> sinala unha importante dependencia de fondos autonómicos para

o mantemento destes programas e, loxicamente, unha adaptación dos programas ás directrices que aparecen implícitas nas bases da convocatoria de axudas.

Táboa 2: Concesión de subvencións a corporacións locais para a inclusión social da poboación inmigrante en Galicia (2015)

Axuda 2015	Asesoramento xurídico	Programas de integración e inclusión socio-laboral	Total	% total
Ourense	25.000	25.000	50.000	12,7
Burela	24.644	8.109	32.753	8,3
Viveiro	20.000	10.000	30.000	7,6
Xinzo de Limia	16.498	10.605	27.104	6,9
Vilaboa	5.900	19.120	25.020	6,4
Vigo	25.000		25.000	6,3
A Coruña	25.000		25.000	6,3
O Carballiño	8.000	14.440	22.440	5,7
Lalín	22.145		22.145	5,6
Lugo	15.600	6.386	21.986	5,6
Ames	5.000	16.050	21.050	5,3
Santiago de Compostela	20.000		20.000	5,1
Verín	6.500	11.250	17.750	4,5
Marín	4.050	13.200	17.250	4,4
Arteixo	13.465		13.465	3,4
Ribeira	7.300	2.800	10.100	2,6
Consortio das Mariñas	–	8.000	8.000	2,0
Ferrol	3.000		3.000	0,8
O Barco de Valdeorras	–	1.913	1.913	0,5
Total	247.102	146.873	393.976	100,0

Fonte: *Diario Oficial de Galicia*, núm. 74, do 19 de abril de 2016

[[http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2016/20160419/AnuncioG0425-120416-0001\\_gl.html](http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2016/20160419/AnuncioG0425-120416-0001_gl.html)]

Durante a crise económica foron tamén as asociacións de inmigrantes as grandes damnificadas; con estruturas débiles e pouca bagaxe desde a súa constitución, a retirada de subvencións deixou en evidencia a súa debilidade. Non obstante, nas investigacións mencionadas realizouse un censo de asociacións de inmigrantes en Galicia que chegou a contabilizar un total de 179 entidades creadas na súa gran maioría, un 52%, na etapa de maior chegada de fluxos migratorios (2000-2009), sendo as máis numerosas as compostas por nacionais latinoamericanos, que representan un 44% destas, seguidas das africanas, que son o 34% das entidades de inmigrantes. Neste sentido, vemos como existe unha maior tendencia á creación de asociacións propias daqueles colectivos nacionais con tradición comunitaria ou cunha forte sociedade civil

organizada nos seus respectivos países de destino, ao que hai que sumar a importancia derivada do contexto de oportunidades que ofrecía agruparse na sociedade de destino.

Finalmente, os tempos en que as migracións alcanzaron o rango de consellaría quedaron ancorados no pasado do esplendor *desarrollista* da autonomía. A área de competencias do Servizo de Inmigración da Dirección Xeral de Familia e Inclusión quedou reducida a unha serie de funcións básicas: a) elaboración, seguimento e avaliación dos plans e programas relacionados coa inmigración; b) a execución de accións dirixidas á integración social dos inmigrantes; c) a formación, información e asesoramento ás persoas inmigrantes; d) a xestión administrativa e a xustificación de axudas e subvencións a favor das persoas inmigrantes; e) a coordinación dos puntos de información ás persoas inmigrantes nas diferentes administracións ou entidades colaboradoras, e f) todos aqueles asuntos ou materias que pola súa natureza análoga lle sexan encomendados.

Esta estrutura máis feble encargada da xestión da inmigración, sumada ao feito do seu cambio desde Presidencia á Consellería de Política Social, fai que parte da bagaxe en canto á posta en marcha de políticas de integración de inmigrantes se espallase, o que sempre implica un novo comezo (administrativo) en parte. Isto orixina que a nosa autonomía fose unha das últimas en legislar cal era o procedemento para a emisión do informe sobre o esforzo de integración que vén derivado como competencia desde a aprobación do regulamento da Lei orgánica 4/2000 sobre dereitos e liberdades dos estranxeiros no ano 2011 (Orde do 10 de novembro de 2015, publicada no DOG núm. 225, do 25 de novembro de 2015). O informe de integración autonómico é un documento que lles serve ás persoas estranxeiras para se incorporaren nos procesos de renovación das autorizacións de residencia temporal non lucrativa, de residencia temporal por reagrupamento familiar, de residencia temporal e traballo por conta allea e residencia temporal e traballo por conta propia, especialmente en caso de non poderen acreditar algúns dos requisitos previstos para estas renovacións. Para lograr este informe, a persoa estranxeira debe ter participado en accións formativas co fin de coñecer os valores constitucionais españois e os estatutarios da Comunidade Autónoma galega, igual que os da Unión Europea, os dereitos humanos, as liberdades públicas, a democracia, a tolerancia e a igualdade entre homes e mulleres, así como a aprendizaxe das linguas oficiais de Galicia, sendo os estes cursos impartidos por entidades privadas ou públicas. Tamén se consideran valorables os cursos de formación para o emprego e a participación en programas de inclusión socio-laboral. Loxicamente, se vemos estes requisitos, podémoslos cruzar cos programas subvencionados e decatáronos de que as prioridades están asociadas co propio marco competencial, e en boa medida estamos a falar de actuacións pagadas con fondos europeos na súa gran parte.

A redución do gasto público asociado a un proceso macro de exclusión social tivo un forte impacto sobre as políticas públicas específicas, que viron minguado o seu desenvolvemento institucional e encollidas as súas actuacións á mínima expresión. Os actores políticos e sociais que implementaban as políticas concentráronse en menos casos, apenas vinte municipios con medidas concretas de integración da poboación estranxeira, a concentración dos programas en menos de dez entidades de apoio a inmigrantes e a redución do volume de asociacións de inmigrantes en Galicia. O peso dos programas de atención aos emigrantes retornados e ás comunidades galegas migradoras foron unha fonte de coñecemento previo importante para abordar a política de chegada de poboación estranxeira. As políticas adoitan ir dous pasos máis atrás dos feitos sociais, e a día de hoxe aínda non temos unhas medidas dirixidas á nova emigración

galega cara ao estranxeiro; tardarán, pero chegarán, e a experiencia será un importante lugar ao que acudir para deseñar, planificar e implementar.

## 4 BIBLIOGRAFÍA

- Bourdieu, P. 1991. *Language and Symbolic Power*. Cambridge: Harvard University Press.
- Castel, R. 2010. *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cook-Martín, D., e Viladrich, A. 2009 "The Problem with Similarity: Ethnic-Affinity Migrants in Spain", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 35: 1, 151-170. doi: 10.1080/13691830802489309.
- Fernández Souto, A. B. 2008 "Las acciones comunicativas dirigidas a los emigrantes desde la Xunta de Galicia durante las dos primeras legislaturas de Manuel Fraga como presidente", en Lemos Martins, M. y Pinto, M. (eds.), *Comunicação e Cidadania – Actas do 5º Congresso da Associação Portuguesa de Ciências da Comunicação*. Braga: Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade. <http://revistacomsoc.pt/index.php/5sopcom/article/viewFile/93/94> (15-02-2016).
- Fernández-Suárez, B. 2008 "Paradigmas enfrontados: As políticas de integración da poboación inmigrante nos municipios galegos", *Revista Galega de Ciencias Sociais*, 7: 7-27.
- Fernández-Suárez, B. 2010 "Facendo camiño ao andar: unha década de políticas de integración de inmigrantes en Galicia (2001-2011)", *Estudos Migratorios. Revista Galega de Análise das Migracións*, 3 (2): 49-67.
- Fernández-Suárez, B. 2015. *La institucionalización (débil) de las políticas de integración de los inmigrantes: análisis comparado de Andalucía, Cataluña y Madrid*. Tesis doctoral. Universidade da Coruña.
- Jaráz Gulías, E., e Lagares Díez, N. 2009. "A xestión da inmigración na Comunidade Autónoma de Galicia", en N. Lagares Díez e M. Lorenzo Moledo (coord.), *In-migración, educación, cultura e políticas para a inclusión social en Galicia*. Noia/Pontevedra: Toxosoutos/Unipro.
- Hooper, K. 2006 "Galicia desde Londres desde Galicia: new voices in the 21st-century diáspora", *Journal of Spanish Cultural Studies*, 7 (2): 171-188. doi: 10.1080/1463630060083353.
- Miguélez-Carballeira, H. 2014. *Galiza, um povo sentimental? Género, política e cultura no imaginário nacional galego*. Santiago de Compostela: Através Editora.
- Núñez Seixas, X. M. 2002. "History and collective memories of migration in a land of migrants: the case of Iberian Galicia", *History & Memory*, 14 (1/2): 229-258. doi: 10.1353/ham.2002.0009.
- Vertovec, S., 2007 "Super-diversity and its implications", *Ethnic and Racial Studies*, 30 (6): 1224-1254. doi: 10.1080/01419870701599465.

## NOTAS

- 1 Existe o precedente anterior da Dirección Xeral de Emigración situada na Consellería de Traballo, Seguridade Social e Emigración creada no ano 1982.
- 2 Creación no ano 2001 da Consellería de Emigración e Cooperación Exterior a través do Decreto 306/2001 do 15 de decembro da Xunta de Galicia.
- 3 Orzamentos da Xunta de Galicia, ano 2016. Consellería de Política Social. Programa 312 C-Servizos Sociais relativos ás migracións, páx. 284. Link: [http://www.conselleriadefacenda.es/orzamentos/2016/PR/MEM\\_II\\_V2\\_FR03.PDF](http://www.conselleriadefacenda.es/orzamentos/2016/PR/MEM_II_V2_FR03.PDF) [Último acceso: 1 de xuño de 2016].
- 4 No ano 2015 a Consellería de Traballo e Benestar resolveu a convocatoria de axudas da Orde do 25 de abril a través da cal se establecen as bases que rexen a concesión de subvencións a entidades de iniciativa social para a promoción de actividades de servizos sociais comunitarios e inclusión social (cofinanciada parcialmente polo Fondo Social Europeo). Esta convocatoria contaba cunha liña especial de programas de inmigración que repartiu un total de 484.603 euros en programas principalmente de inserción laboral, asesoría xurídica para inmigrantes, información, aprendizaxe de idiomas e alfabetización, e cursos para o esforzo de integración. Ver enlace: [http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2015/20150413/AnuncioCA05-010415-0001\\_gl.html](http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2015/20150413/AnuncioCA05-010415-0001_gl.html) [Último acceso: 1 de xuño de 2016].
- 5 No ano 2015 a Consellería de Traballo e Benestar, a través da Orde do 12 de xuño pola que se establecen as bases reguladoras de subvencións de programas desenvolvidos polas corporacións locais para a inclusión da poboación xitana, inmigrante e outras persoas en risco de exclusión (cofinanciada polo Fondo Social Europeo 2007-2013). Esta convocatoria reservou 306.652 euros para os municipios con este tipo de programas. Ver enlace: [http://politicasoocial.xunta.gal/export/sites/default/Benestar/Biblioteca/Documentos/Axudas/Orde\\_12\\_xuno15\\_GAL.pdf](http://politicasoocial.xunta.gal/export/sites/default/Benestar/Biblioteca/Documentos/Axudas/Orde_12_xuno15_GAL.pdf) [Último acceso: 1 de xuño de 2016]. A resolución pode consultarse no seguinte enlace: [http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2016/20160419/AnuncioG0425-120416-0001\\_gl.html](http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2016/20160419/AnuncioG0425-120416-0001_gl.html) [Último acceso: 1 de xuño de 2016].
- 6 Durante a miña participación en dúas investigacións en Galicia, realizouse un voluminoso número de entrevistas a municipios con programas de atención a inmigrantes, asociacións de inmigrantes e entidades de apoio ás migracións. Estes proxectos son os seguintes: "Man-

temento lingüístico e cultural de orixe nas comunidades migradoras: novas perspectivas para a integración” (EM2014/053), financiado pola Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria, e dirixido por Renée de Palma (Universidade da Coruña), e no proxecto “Asociacionismo migrador en Galicia. Lazos transnacionais e codesenvolvemento desde unha perspectiva de xénero”, financiado pola Vicepresidencia e Consellería de Presidencia da Xunta de Galicia e dirixido por Antía Pérez Caramés (Universidade da Coruña).



## Crise económica e migracións en Galicia: análise sociodemográfica dos cambios recentes nos movementos de poboación

Crisis económica y migraciones en Galicia: análisis sociodemográfico de los cambios recientes en los movimientos de población

Economic crisis and migrations in Galicia: a socio-demographic analysis of recent changes in population movements



ANTÍA PÉREZ CARAMÉS

Profesora contratada doutora  
ESOMI. Facultade de Socioloxía  
Universidade da Coruña (Galicia, España)  
antia.perez@udc.es

Recibido: 08/06/2016 | Aceptado: 22/06/2016

**Resumo:** Neste artigo abordaremos, desde unha perspectiva demográfica, o recente proceso de cambio na magnitude e dirección dos fluxos migratorios en Galicia desde o inicio da recesión económica. Se os primeiros anos do século XXI se caracterizaron por unhas chegadas intensas de poboación inmigrante, principalmente procedente do estranxeiro e baixo a forma de inmigración “autónoma” antes que retorno de emigrantes e os seus descendentes, a entrada en recesión marca un punto de inflexión que vén caracterizado por unha notable redución nos fluxos de inmigración e un aumento das saídas de poboación, tanto baixo a forma de retorno como de emigración.

Destes cambios nos fluxos migratorios derivan unhas consecuencias no crecemento demográfico galego, que serán expostas no artigo, así como unha transformación do perfil sociodemográfico do stock de inmigrantes de procedencia estranxeira que se asenta nesta Comunidade, que tamén será abordada nesta contribución.

**Palabras clave:** crise, fluxos migratorios, Galicia, inmigración estranxeira, cambio demográfico.

**Resumen:** En este artículo abordaremos, desde una perspectiva demográfica, el reciente proceso de cambio en la magnitud y dirección de los flujos migratorios en Galicia desde el inicio de la recesión económica. Si los primeros años del siglo XXI se caracterizaron por unas llegadas intensas de población inmigrante, principalmente procedente del extranjero y bajo la forma de inmigración “autónoma” antes que retorno de emigrantes y sus descendentes, la entrada en recesión marca un punto de inflexión que viene caracterizado por una notable reducción en los flujos de inmigración y un aumento de las salidas de población, tanto bajo la forma de retorno como de emigración.

De estos cambios en los flujos migratorios derivan unas consecuencias en el crecimiento demográfico gallego, que serán expuestas en el artículo, así como una transformación del perfil sociodemográfico del stock de inmigrantes de procedencia extranjera que se asienta en esta Comunidad, que también será abordada en esta contribución.

**Palabras clave:** crisis, flujos migratorios, Galicia, inmigración extranjera, cambio demográfico.

**Abstract:** In this article, we will approach demographically the recent change in the volume and direction of the migratory flows in Galicia since the beginning of the economic recession. The first years of the 21<sup>st</sup> century were characterized by the arrival of large inflows of immigrants, mainly coming from abroad and migrating 'autonomously', rather than being linked to the return of former emigrants and its descendants. However, the recession has implied a turning point for migratory movements, characterized by a significant reduction in the immigrant flows and a rise in outflows, taking the form of return migration but also of emigration.

These changes in migratory flows have their consequences in the demographic growth of Galicia, a point that will be considered in this article. We will also deal with the changes in the *stock* of migrant population.

**Key words:** crisis, migratory flows, Galicia, foreign immigration, demographic change.

**Sumario:** 1 Introducción. 2 Migracións en tempos de crise: ¿que sabemos sobre o impacto da recesión nos movementos de poboación en Galicia e en España? 3 A evolución recente dos fluxos e saldos migratorios (2002-2014). 4 A poboación migradora en Galicia: características, composición e evolución. 5 A contribución dos movementos migratorios ao crecemento da poboación galega. 6 Conclusións. 7 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

Da man do proceso de globalización produciuse unha intensificación dos movementos migratorios ao longo e largo do mundo que, no ámbito exclusivamente demográfico, supuxeron que, para os países receptores, as migracións se convertesen no principal (e o exclusivo, en non poucas ocasións) factor de crecemento poboacional. Este foi o caso de Galicia, que, malia incorporarse de xeito tardío e modesto á instalación de inmigrantes (Hernández, 2007), consegue aumentar lixeiramente o seu volume poboacional e ralentizar levemente o envellecemento demográfico entre finais dos noventa e comezos deste século (Pérez-Caramés, 2010).

A entrada en situación de crise no ano 2008 marca tamén un punto de inflexión no ciclo migratorio que tivera como punto álxido a chegada de inmigrantes do estranxeiro no ano 2007 e que, a partir deste momento, verá notablemente reducidas as chegadas poboacionais e activaranse as saídas ao estranxeiro, tanto baixo as formas de retorno e reemigración de poboación inmigrante como de nova emigración española (Reher *et al.*, 2011). Todos estes procesos foron ben documentados na produción académica en España (Aja *et al.*, 2012; Domingo *et al.*, 2014; Cachón, 2014; Domingo e Blanes, 2015), pero as contribucións respecto a Galicia, como veremos no próximo apartado, son bastante máis escasas.

O obxectivo principal deste artigo é, entón, presentar unha análise sociodemográfica das migracións en Galicia que permita desentrañar o impacto da crise nos movementos migratorios, atendendo tamén ás variacións en número e características da comunidade migradora residente en Galicia e á contribución das migracións ao crecemento poboacional.

A metodoloxía empregada para a elaboración desta contribución fundaméntase na análise sociodemográfica a partir das principais fontes estatísticas oficiais para o estudo dos procesos migratorios, como o Padrón Municipal de Habitantes, que nos ofrece información sobre o *stock* de inmigrantes (xa sexa a través da variable "país de nacionalidade", ou ben a través da variable "país de nacemento"), e a Estatística de Variacións Residenciais, que proporciona datos sobre os fluxos migratorios a partir das altas e baixas por cambios de residencia no rexistro do padrón, tanto interiores como internacionais, e en ambas as dúas direccións (inmigración e emigración<sup>1</sup>). Para o apartado correspondente á análise da contribución das migracións ao cambio demográfico en Galicia empregáronse, ademais, datos de defuncións e nacementos procedentes das estatísticas ao respecto que publica o Instituto Nacional de Estatística (INE).

A estrutura deste artigo é a seguinte. En primeiro lugar, realizamos unha síntese das contribucións máis recentes ao estudo do cambio de ciclo migratorio en Galicia, enmarcándoo no seu contexto estatal máis amplo. A continuación deterémonos na análise dos fluxos migratorios (inmigración e emigración), así como do saldo migratorio para o período 2002-2014. O seguinte apartado aborda as principais transformacións acontecidas na composición da poboación migradora residente en Galicia, para considerar, seguidamente, a contribución das migracións ao cambio demográfico no que levamos de século XXI e pechar cunhas breves conclusións.

## **2 MIGRACIÓNS EN TEMPOS DE CRISE: ¿QUE SABEMOS SOBRE O IMPACTO DA RECESIÓN NOS MOVEMENTOS DE POBOACIÓN EN GALICIA E EN ESPAÑA?**

A entrada de España en recesión económica marca tamén o inicio da inversión do seu ciclo migratorio. Así, se os primeiros anos do século XXI se caracterizaran por uns voluminosos fluxos de inmigración que alcanzan o seu cume no ano 2007, a partir deste ano redúcese significativamente e comeza a aumentar a magnitude dos fluxos de emigración, levando o saldo migratorio a valores que apenas contribúen ao crecemento poboacional (Reher *et al.*, 2011). Sen dúbida, a década prodixiosa da inmigración en España rematou (Arango, 2009: 54). Este fenómeno espertou un grande interese por parte da comunidade académica, pero tamén a nivel mediático. Podemos resumir os principais elementos que caracterizan este cambio de ciclo nunha redución das novas chegadas, así como nun aumento da emigración, tanto na forma de retorno de residentes estranxeiros como de reemigración e emigración autóctona (López-Sala e Oso, 2015).

En consonancia con estes cambios, na produción académica española a este respecto podemos distinguir, de xeito amplo, aquela que se centra nos efectos da crise na poboación inmigrada e as súas condicións de vida (Oliver, 2013; Torres e Gadea, 2015; Cebolla *et al.*, 2015; Aysa-Lastra e Cachón, 2015; Gil-Alonso e Vidal-Coso, 2015) e a que xirou a perspectiva cara ás saídas, ben analizando o fenómeno do retorno (López, 2010; Parella e Petroff, 2014; López e Pérez-Caramés, 2015), ben a nova emigración española (Domingo *et al.*, 2014, Domínguez-Mújica *et al.*, 2016), ou mesmo a reemigración dos residentes estranxeiros (Martí e Ródenas, 2012; Domingo e Sabater, 2013; Mas, 2016).

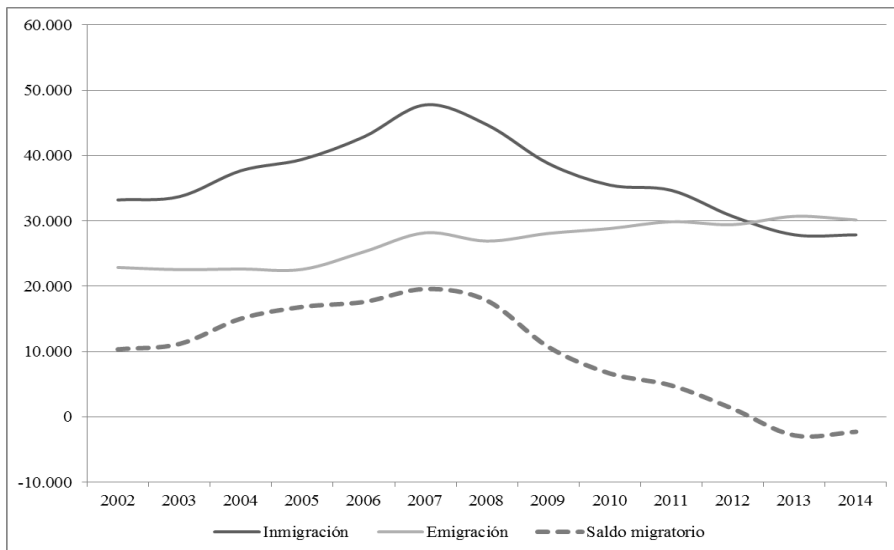
A produción bibliográfica sobre as consecuencias da recesión no cambio de ciclo migratorio en Galicia é máis escasa. Nunha recente contribución sobre a nova emigración desde Galicia, Domingo e Blanes (en prensa) conclúen que a taxa de emigración de galegos autóctonos é superior á do resto de España, polo que existe unha maior propensión a emigrar que noutras comunidades autónomas. Ao seu xuízo, estes novos fluxos renovan o perfil etario da diáspora galega no exterior e tamén amplían os seus límites xeográficos, ao se incorporaren máis países como destino desta nova emigración. Nesta liña, Fernández-Suárez (en prensa) indica que as políticas de emigración da comunidade autónoma galega están aínda máis pensadas para a vella emigración galega e os seus descendentes que para os novos fluxos de saída de mozos cualificados en busca de mellores oportunidades laborais. Pola súa parte, Oso e Martínez-Buján (en prensa) indican que o impacto da crise foi desigual para homes e mulleres migradores, sendo precisamente as mulleres migradoras as que resistiron mellor o impacto da recesión, cunhas menores taxas de emigración que estes. Non obstante, segundo sinalan as autoras, o impacto

tardío da crise en Galicia foi máis forte en termos de desemprego para a poboación feminina migradora que para os homes migradores.

### 3 A EVOLUCIÓN RECENTE DOS FLUXOS E SALDOS MIGRATORIOS (2002-2014)

Desde que comezamos a ter un rexistro completo dos movementos migratorios a través da Estatística de Variacións Residenciais no ano 2002, o saldo migratorio, isto é, a diferenza entre as chegadas e as saídas de poboación, foi sempre positivo, a excepción dos dous últimos anos de rexistro, 2013 e 2014, en que as emigracións superan ás inmigracións e, en consecuencia, prodúcese unha contribución negativa dos movementos migratorios ao cambio poboacional. Non obstante, a evolución nos últimos doce anos de ambas as dúas correntes migratorias, así como do saldo derivado, é bastante máis complexa e nela pódense distinguir varias fases, que abordaremos a partir dos datos que se mostran no gráfico 1.

Gráfico 1. Fluxos de inmigración, emigración e saldos migratorios en Galicia (2002-2014)



Fonte: Elaboración propia baseándose na Estatística de Variacións Residenciais (EVR).  
Instituto Nacional de Estatística (INE).

A primeira fase abrangue o período 2002-2007 e caracterízase por uns elevados e crecentes fluxos de inmigración, que alcanzan o seu apoxeo no extremo superior deste período (2007), cunha chegada de case 48.000 persoas. No que respecta á emigración, esta mantense nun nivel practicamente invariable arredor das 22.500 saídas anuais nos catro primeiros anos do período, pero comeza a aumentar significativamente (cun crecemento do 11,7% de media anual) nos anos 2006 e 2007. ¿Como pode explicarse que se produza ao mesmo tempo o máximo apoxeo na chegada de poboación a Galicia pero tamén se rexistre un aumento na emigración? Ao noso

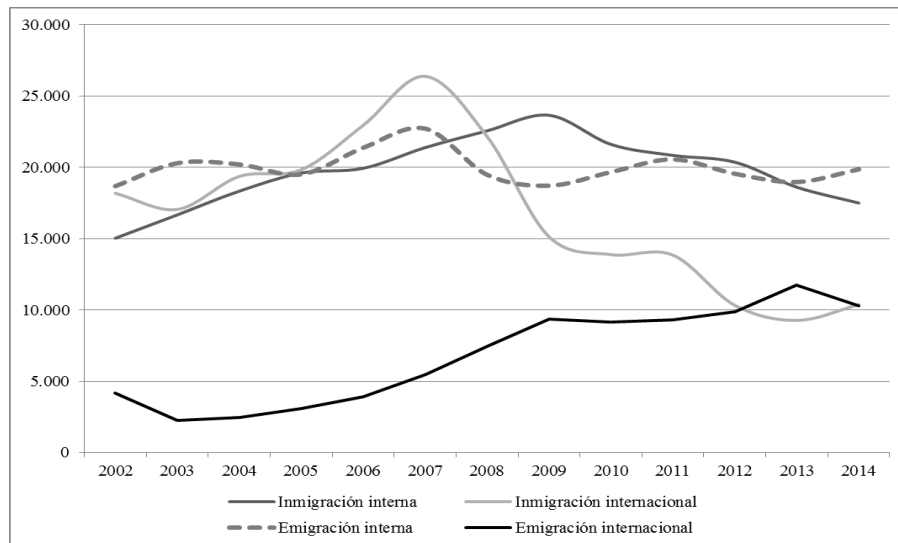
modo de ver, o que acontece é que o inicio do ciclo migratorio implica tamén o arranque de movementos de retorno e reemigración, é dicir, que o aumento nas chegadas supón tamén un revulsivo nos movementos de saída do territorio. No que respecta ao saldo migratorio, este segue a mesma tendencia que os fluxos de inmigración de aumento constante e progresivo, ata chegar á máxima contribución demográfica dos movementos de poboación cun saldo migratorio que roza os 20.000 no ano 2007.

O segundo dos períodos abrangue os anos 2008 a 2012, un lustro inaugurado pola entrada en situación de crise económica, que ten non obstante unha correlación relativamente débil en materia de fluxos migratorios. Así, hai unha forte contracción na inmigración, que pasa das case 45.000 entradas en 2008 a quedar por debaixo das 31.000 en 2012, é dicir, unhas 14.000 inmigracións menos nun período de cinco anos. A redución media anual no número de chegadas é do 8,4%. Pola súa banda, as emigracións seguen a súa andaina moderadamente crecente iniciada no último tramo do período anterior, se ben a súa intensidade é menor, xa que pasamos de 27.000 saídas do territorio en 2008 a pouco máis de 29.000 en 2012. O resultado é un saldo migratorio que, malia que positivo, se resente considerablemente, aínda que moito máis polo descenso nas chegadas que polo aumento das saídas, que, como indicamos, é bastante máis modesto. Así, dun saldo migratorio positivo de case 18.000 en 2008 pasamos a un mísero milleiro no saldo que supón unha participación pírrica do fenómeno migratorio ao cambio demográfico en Galicia.

Por último, consideramos unha terceira fase para os nosos dous últimos anos de estudo, 2013-2014, que se caracteriza principalmente pola entrada en números negativos do saldo migratorio. Así, á redución na corrente de inmigración, principalmente entre 2012 e 2013 (menor en 2014), súmase o aumento na emigración, que xa alcanza e supera lixeiramente as 30.000 emigracións, o que presenta un diferencial de -2.833 no ano 2013 e de -2.279 en 2014. Franquear por debaixo o límite de cero no saldo migratorio é un sinal, quizais máis simbólico que estatístico dado o exíguo da cifra, de que se pechou a inversión do ciclo migratorio en Galicia e que se inicia unha nova fase de emigración sostida, débil inmigración e saldos migratorios negativos.

Outra cuestión que resulta enormemente interesante analizar é a composición dos fluxos de inmigración e emigración en función da natureza do movemento, isto é, distinguindo se se trata dunha migración de ou cara a outra comunidade autónoma ou ben é un movemento de carácter internacional; e como contribúe cada unha destas dúas compoñentes ao total do fluxo en cada un dos sentidos. Así, no seguinte gráfico (gráfico 2) móstrase o desdoblamento de cada un dos fluxos, inmigración e emigración, en función do carácter interno ou internacional das migracións.

Gráfico 2. Fluxos de inmigración e emigración por composición (interna/internacional) en Galicia (2002-2014)

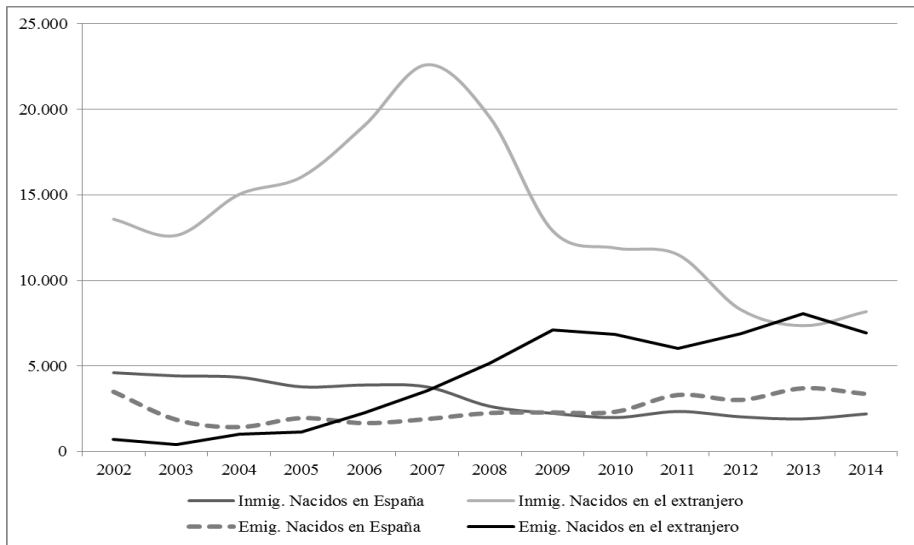


Fonte: Elaboración propia baseándose na Estatística de Variacións Residenciais (EVR).  
 Instituto Nacional de Estatística (INE).

Retomando a anterior explicación en fases, podemos comprobar como no período 2002-2007 os fluxos de inmigración se distribúen de forma relativamente equitativa entre as chegadas procedentes do estranxeiro e as que veñen doutras comunidades autónomas, mentres que esta distribución é marcadamente desigual no caso das saídas de Galicia. Pódese identificar claramente un predominio das emigracións a outras autonomías que, non obstante, se vai erosionando a medida que pasan os anos, chegando ao extremo deste período cun 20% de saídas ao estranxeiro sobre o total de emigracións. A segunda etapa considerada (2008-2012) socava aínda máis a preferencia pola emigración interna fronte á internacional, ao ir gañando esta segunda un peso porcentual que a sitúa nun terzo das saídas ao final do período, o que corrobora a nosa explicación previa acerca da convivencia de momentos álxidos nas chegadas con aumentos nas saídas. No que se refire á inmigración, nesta segunda rompe a súa ecuanimidade a favor da inmigración interna, que acaba por representar dous terzos do total de chegadas en 2012. Por último, os nosos dous últimos anos de observación (2013 e 2014) representan un afondamento das tendencias observadas no quinquenio previo: aumento do número e proporción das saídas ao estranxeiro e redución da importancia relativa da inmigración internacional.

Deterémonos a continuación no estudo dos movementos poboacionais de carácter internacional, xa que neles atopamos outra dimensión da diversidade migratoria á que aludimos previamente que resulta de interese resaltar. Trátase dos vínculos das migracións internacionais con procesos previos de emigración desde Galicia, tanto ao outro lado do Atlántico como a países europeos. A EVR permítenos desagregar os fluxos en función do país de nacemento (España/estranxeiro), e a súa evolución entre os anos 2002 e 2014 recóllese no seguinte gráfico (gráfico 3).

Gráfico 3. Fluxos de inmigración e emigración por país de nacemento (España/estraneiro) en Galicia (2002-2014)



Fonte: Elaboración propia baseándose na Estatística de Variacións Residenciais (EVR). Instituto Nacional de Estatística (INE).

No que respecta á inmigración procedente do estraneiro, debemos sinalar unha primeira etapa entre os anos 2002-2004, en que o peso da inmigración de nados en España é aínda importante, de arredor dun cuarto do total do fluxo de chegadas, o que resulta indicativo do proceso de retorno de emigrantes galegos que viña sendo marcadamente predominante na inmigración a Galicia durante os anos noventa. Aínda así, ao longo todo o século XXI o que predomina entre a inmigración é a que poderíamos denominar “autónoma”, isto é, sen vínculos coa emigración galega previa, que representa unha proporción relativamente estable de arredor do 80% do total das entradas, porcentaxe que só se ve erosionada ao principio do período polo aínda importante retorno, como indicamos, e lixeiramente tamén en data recente, en que tamén aumenta a proporción de nados en España de entre os que veñen do estraneiro.

En canto á emigración con destino ao estraneiro, poderíamos identificar, *grosso modo*, a emigración de nados en España como emigración “autónoma”, mentres que a emigración de nados no estraneiro está composta máis ben de retornos (nun 60% de media para o período) e de reemigracións (40% de media). Sendo así, a traxectoria de ambas as dúas compoñentes para o período de estudo indícanos novamente unha división en tres etapas: a) unha primeira, entre 2002 e 2005, en que a emigración “autónoma” domina claramente o total do fluxo de saídas, aínda que cun peso decrecente que vai desde o 80% inicial ao 64% de 2005; b) entre 2006 e 2010, cando se reduce significativamente a proporción de emigración “autónoma” en favor do retorno e a reemigración dos inmigrantes asentados en Galicia, alcanzando unha situación en 2010 onde tres de cada catro saídas son protagonizadas por nados no estraneiro e só unha de entre catro é dun nacido en España; c) a partir de 2011, cando se readaptan lixeiramente as proporcións entre estas dúas compoñentes, de maneira que un terzo das saídas son

de nados en España e os restantes dous terzos son procesos de retorno e de reemigración de inmigrantes residentes en Galicia.

En suma, os escasos quince anos do século XXI para os que temos rexistro dos movementos migratorios en Galicia supuxeron, nun primeiro momento, a cancelación do ciclo migratorio galego que culmina coa chegada numerosa de inmigrantes sen vínculos coa emigración previa galega e tamén, nestes últimos anos, a apertura dun novo período caracterizado por un auxe na emigración, acompañado por unha debilitación considerable nas chegadas que leva a signo negativo o saldo migratorio. Veremos a continuación os cambios que estas tendencias supuxeron para o continxente de poboación migradora que reside actualmente en Galicia.

#### **4 A POBOACIÓN MIGRADORA EN GALICIA: CARACTERÍSTICAS, COMPOSICIÓN E EVOLUCIÓN**

Galicia conta actualmente cunha poboación de nacionalidade estranxeira composta por algo menos de 100.000 persoas, segundo os datos en xaneiro de 2015 do Padrón Municipal de Habitantes. Esta cifra representa un 3,3% da poboación total residente en Galicia, sendo esta proporción menor que a doutras comunidades autónomas como Madrid, Cataluña, Andalucía ou a Comunidade Valenciana, máis beneficiadas pola chegada de poboación migradora de finais do século XX e comezos do XXI.

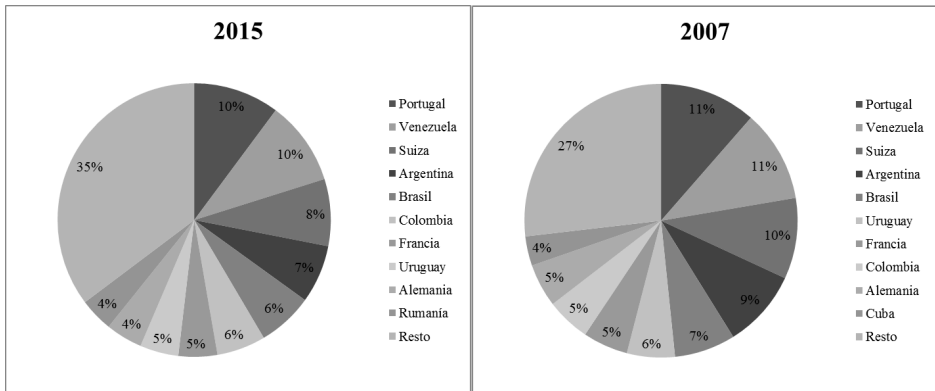
Con todo, é necesario ter en conta, por unha parte, que os procesos de adquisición de nacionalidade española poden minguar o colectivo de estranxeiros e así extraelos do cómputo de poboación migradora, e, por outra, que os amplos procesos de emigración que rexistrou Galicia desde finais do século XIX e ao longo de practicamente todo o século XX supuxeron que certa parte da inmigración sexa protagonizada por persoas de nacionalidade española, baixo a forma do retorno ou ben da emigración de descendentes dos emigrantes galegos. Estas dúas razóns explican a diferenza entre o tamaño da poboación estranxeira e aquela nacida no estranxeiro, que, a principios de 2015, era de máis de 200.000 persoas, isto é, máis do dobre que a poboación estranxeira, representando así un 7,8% sobre o total da poboación galega.

A evolución de ambos os dous subconxuntos desde o ano 2007, é dicir, antes do inicio do período de recesión, é crecente. A poboación estranxeira aumenta nun 11,3%, unhas 10.000 persoas máis nun período de oito anos, e a nacida no estranxeiro sobe un 19,2%, preto de 35.000 persoas.

¿Cales son as principais comunidades inmigrantes asentadas en Galicia? Se tomamos como variable de clasificación o país de nacemento (ver gráficos 4 e 5), para evitar os nesgos que mencionamos anteriormente, atopámonos con que, tal como foi apuntado por outros autores (Lamela *et al.*, 2005; Oso *et al.*, 2008), a inmigración galega componse de persoas procedentes de países cos que existiu un vínculo histórico a través da emigración galega (Venezuela, Arxentina ou Uruguai no caso de América Latina; Suíza, Francia ou Alemaña, entre os países europeos); pero tamén de inmigración “autónoma”, é dicir, sen lazos coa emigración previa galega, entre a que atopamos comunidades como a portuguesa, a brasileira, a colombiana ou a romanesa.



Gráficos 4 e 5. Comparativa da distribución relativa da poboación nacida no estranxeiro por principais países en 2007 e 2015 en Galicia.



Fonte: Elaboración propia baseándose no Padrón Municipal de Habitantes (PMH). Instituto Nacional de Estatística (INE).

Se establecésemos un *ranking* por principais países de nacemento, destaca, en primeiro lugar, a comunidade portuguesa, cun 10,2% sobre o total de nados no estranxeiro. A continuación atopámonos cun país que comparte a característica de ser un importante destino da emigración galega, pero do que tamén procede inmigración “autónoma”: Venezuela, do que tamén son orixinarios un de cada dez inmigrantes, seguido por Suíza e Arxentina, cun 8% e un 7% de representación, que tamén son significativos para a emigración transatlántica e europea. Dúas comunidades sen vínculos ocupan os postos cinco e seis da táboa; trátase de Brasil (6,6%) e Colombia (5,8%). Na cola deste *ranking*, por orde decrecente nas últimas catro posicións e proporcións que oscilan entre un 4,6% e un 4%, podemos localizar tres países relacionados coa emigración galega histórica (Francia, Uruguai e Alemaña) e, pechando a lista, Romanía.

Comparando o *stock* de inmigrantes entre 2007, ano álxido na chegada de inmigración (como vimos no apartado anterior) e previo á entrada en recesión, e a actualidade (2015), podemos comprobar como, aínda que apenas houbo cambios entre as comunidades que ocupan as principais posicións (saen Cuba e entra Romanía pechando a lista), as súas puntuacións relativas si cambiaron, precisamente no sentido de dar menos importancia proporcional ás comunidades vinculadas á emigración galega e, consecuentemente, máis peso á inmigración que vimos denominando “autónoma”. En total, a inmigración con vínculos perde ata dez puntos porcentuais entre 2007 e 2015 no *ranking* das dez primeiras posicións. Isto é, mentres que todas as comunidades migradoras amplían o seu número de residentes en Galicia, hai tres que perden residentes: Arxentina, Uruguai e Suíza, que, ben por razóns naturais, ben por retorno e reemigración, deixan máis de 2.500 residentes.

## 5 A CONTRIBUCIÓN DOS MOVEMENTOS MIGRATORIOS AO CRECIMENTO DA POBOACIÓN GALEGA

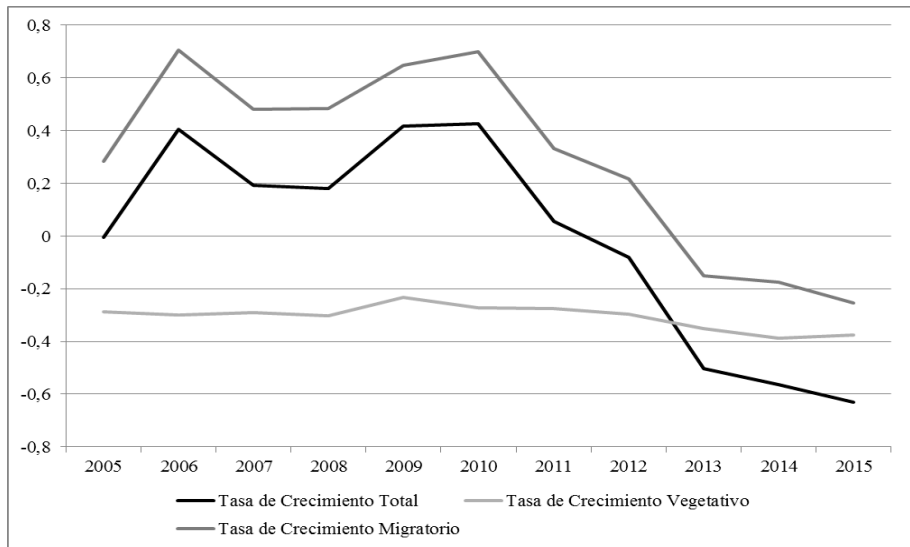
Boa parte dos países europeos atópanse na actualidade en situación de moi baixa fecundidade (Kohler *et al.*, 2002), isto é, cun número de fillos por muller que se encontra moi por debaixo do índice de substitución xeracional, e, ao mesmo tempo, cuns elevados niveis de envellecemento demográfico. Lonxe de ser unha panacea, os movementos migratorios convertéronse, con todo, na principal forza de dinamismo demográfico en Europa, tanto na actualidade como nas previsións que se avanza para metade de século (Bijak *et al.*, 2007). Obviamente, nin España nin Galicia escapan a esta situación e vense tamén demograficamente beneficiadas por uns movementos migratorios que, ata data recente, eran de signo positivo, tal como foi posto de relevo en diversas contribucións (Izquierdo e López, 2003; Arango, 2004; López e Izquierdo, 2005; Izquierdo, 2006; Castro, 2010).

Non obstante, no caso galego, non sempre as migracións supuxeron unha contribución positiva á situación demográfica. Nunha contribución previa (Pérez-Caramés, 2010) demostramos como as diversas ondas de emigración galega desde finais do século XIX e ao longo do XX baleiraron certas cohortes de poboación, furtando activos para a fecundidade, que, unha vez rematada a primeira transición demográfica, se atopaba xa en niveis máis reducidos que noutras comunidades autónomas, fenómeno que se foi intensificando desde a década dos oitenta. O resultado foi que as migracións internacionais foron as responsables dun quinto do envellecemento demográfico rexistrado entre os anos 1950 e 2005. Con todo, tamén identificabamos un punto de inflexión na contribución das migracións á demografía galega, e é que, a partir dos anos noventa, en que se inverte o saldo migratorio, as migracións supoñen un lixeiro rexuvenecemento da poboación.

¿Que pasou entón nos últimos dez anos de evolución demográfica en Galicia e cal foi o papel das migracións? Pois ben, entre 2004 e 2014 Galicia perdeu un total de 2.290 habitantes, é dicir, un 0,08% da poboación. No entanto, esta tendencia é desigual nas dúas metades do período: gáñase poboación ata o ano 2010 e pérdese a partir de entón. De feito, entre 2011-2014 pérdese tanta poboación como se gañara nos sete anos anteriores, de aí que a perda para o conxunto da década sexa de tan baixa magnitude.

No seguinte gráfico (gráfico 6) mostramos a evolución das taxas de crecemento total, vexetativo e migratorio ao longo dos últimos once anos, gráfico que nos servirá de apoio para comentar o acontecido coa poboación galega.

Gráfico 6. Evolución das taxas de crecemento total, vexetativo e migratorio (en %) da poboación galega (2004-2014)



Fonte: Elaboración propia baseándose no Padrón Municipal de Habitantes (PMH) e as Estatísticas de Defuncións e Nacementos. Instituto Nacional de Estatística (INE).

No período de aumento no número de habitantes, entre 2004 e 2010, eran os movementos migratorios os que en exclusiva revertían a tendencia negativa do crecemento vexetativo (resultado da diferenza entre nacementos e defuncións) e achegaban poboación a Galicia. Esta época coincide co auxe da inmigración en Galicia, que abordamos en extensión ao analizar os fluxos migratorios, en que as chegadas eran cuantiosas e crecentes e as saídas relativamente reducidas. É precisamente o ano 2011 o que marca unha inversión relativa nesta tendencia ao contraerse significativamente as inmigracións e aumentar as emigracións, o que levará á inversión do saldo migratorio, que non só xa non é capaz de revertir o signo negativo do crecemento natural, senón que se apunta nas filas da perda de habitantes. Con todo, nos tres últimos anos en que tanto o saldo migratorio como o vexetativo contribúen a limar a pirámide galega, este primeiro é responsable dun terzo (de media anual) das perdas, sendo o crecemento vexetativo o responsable dos dous terzos restantes.

En suma, a poboación galega non só ralentizou o seu ritmo de envellecemento grazas ás migracións durante a última década do século XX e os primeiros anos do XXI, senón que ademais viu freado o impacto negativo do crecemento natural nos anos previos á entrada en recesión. Coa crise, o signo dos tempos migratorios cambia e muda tamén a súa contribución demográfica: xa non son capaces de equilibrar o crecemento vexetativo e restan tamén habitantes á poboación galega, aínda que nunha menor medida que o saldo natural, que afonda na súa magnitude, alcanzando o mínimo en 2013 con -10.706, isto é, unha taxa de crecemento do -0,39%.

## 6 CONCLUSIONES

Ao longo destas páxinas abordamos o cambio de ciclo migratorio en Galicia, que se produce tendo como punto temporal de inflexión a entrada nun período de severa recesión económica.

Se ben o panorama migratorio de Galicia é complexo e diverso, froito das relacións que perduran con aqueles países que foron destino de importantes fluxos de emigración no pasado máis afastado (a América Latina, principalmente) pero tamén nun pasado máis próximo (a países europeos como Suíza, Francia, Alemaña ou Reino Unido), non é menos certo que Galicia non se beneficiou en tanta medida como outras autonomías do denominado *boom* da inmigración de finais dos anos noventa e a primeira década do século XXI. Aínda así, Galicia recibiu non só inmigración con vínculos coa emigración previa, senón tamén inmigración “autónoma” do veciño Portugal, pero tamén doutras comunidades máis presentes no resto do territorio español, como a colombiana ou a romanesa.

Ademais da debilidade relativa dos fluxos migratorios de Galicia, debido á súa menor capacidade de atracción de inmigrantes en comparación con outras comunidades autónomas, outra peculiaridade do panorama migratorio galego é que, durante os anos de maior chegada internacional, o saldo migratorio interno (é dicir, os intercambios de poboación co resto de España) é negativo, o que modera a capacidade benéfica en termos demográficos desta inmigración. Coa entrada en recesión, as chegadas redúcense e aumentan progresivamente as saídas de poboación, tanto a outras comunidades autónomas como, cada vez máis, ao estranxeiro, ben baixo a forma de emigración “autónoma”, ben como retornos e reemigracións. O saldo migratorio cambia de signo en 2013, pechando así un ciclo e inaugurando outro no que novamente a emigración volve ser a protagonista.

No que respecta ao *stock* de poboación inmigrante, este aumentou significativamente desde o ano 2007, previamente á entrada en situación de crise, ata a actualidade (ano 2015), ben que as principais comunidades migradoras seguen sendo as mesmas, aínda que entrevistamos un importante cambio de tendencia: se en 2007 había certo equilibrio entre a inmigración con vínculos con Galicia e a que denominamos “autónoma”, en 2015 o balance decídese por esta última, perdendo importancia absoluta e relativa a presenza de migradores relacionados coas ondas previas de emigración galega.

Analizamos tamén a contribución dos movementos migratorios ao crecemento da poboación galega na última década. A contribución positiva duns saldos migratorios que superan amplamente o crecemento vexetativo de signo negativo supón un crecemento da poboación que se mantén ata o ano 2010, data a partir da cal a magnitude do saldo migratorio comeza a declinar e a súa contribución xa non é suficiente para paliar o carácter negativo do saldo natural, pasando, nun último momento, a cifras por debaixo de cero, que se xuntan xa co crecemento vexetativo para irille restando habitantes á pirámide galega. Con todo, a perda de habitantes é aínda moi moderada, e case se pode falar máis dunha situación de estancamento antes que de retroceso.

## 7 BIBLIOGRAFÍA

- Aja, E.; Arango, J., e Oliver, J. (eds.). 2012. *Inmigración y crisis. Entre la continuidad y el cambio*. Barcelona: CIDOB.
- Arango, J. 2004. “Inmigración, cambio demográfico y cambio social”. *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía*, 815: 31-44.

- Arango, J. 2009. "Después del gran boom: la inmigración en la bisagra del cambio". En E. Aja, J. Arango e J. Oliver (eds.). *La inmigración en tiempos de crisis. Anuario de la Inmigración en España* (52-73). Barcelona: CIDOB.
- Aysa-Lastra, M., e Cachón, L. 2015. *Immigrant Vulnerability and Resilience. Comparative Perspectives of Latin Americans during the Great Recession*. Nueva York: Springer.
- Bijak, J.; Kupiszewska, D.; Kupiszewski, M. et al. 2007. "Population and labour force projections for 27 European countries, 2002-052: impact of international migration on population ageing". *European Journal of Population*, 23: 1-31.
- Cachón, L. 2014. "La nueva emigración desde España y Cataluña en la Gran Recesión (¿2007-2016?): unas reflexiones provisionales". En E. Sánchez-Montijano y X. Alonso (eds.). *Nuevos flujos y gran recesión. La emigración en Cataluña, España y la UE* (45-70). Barcelona: CIDOB.
- Castro, T. 2010. *¿Puede la inmigración frenar el envejecimiento de la población española?* Análisis del Real Instituto Elcano (ARI), 40.
- Cebolla, H.; Miyar-Busto, M. y Muñoz-Comet, J. 2015. "Is the Spanish Recession Increasing Inequality? Male Migrant-native Differences in Educational Returns against Unemployment". *Journal of Ethnic and Migration Studies* 41(5): 710-728.
- Domingo, A., e Blanes, A. 2015. "Inmigración y emigración en España: estado de la cuestión y perspectivas de futuro". En J. Arango, D. Moya, J. Oliver y E. Sánchez-Montijano (dirs.). *Flujos cambiantes, atonía institucional. Anuario de la inmigración en España 2014* (94-122). Barcelona: CIDOB.
- Domingo, A., e Blanes, A. (en prensa). "The Galician diaspora in the 21st Century: Demographic renovation as a response to the economic crisis". En R. DePalma e A. Pérez-Caramés (eds.). *Beyond Global Cities: A Case Study of Emerging Super-Diversity*. Nueva York: Springer.
- Domingo, A., e Sabater, A. 2013. "Crisis económica e inmigración: la perspectiva demográfica". En E. Aja, J. Arango e J. Oliver (dirs.). *Inmigración y crisis: entre la continuidad y el cambio* (61-87). Barcelona: CIDOB.
- Domingo, A.; Sabater, A. e Ortega, E. 2014. *¿Migración neohispánica? El impacto de la crisis económica en la emigración española*. *Empiria* 29: 39-66.
- Domínguez-Mújica, J.; Díaz-Hernández, R. e Parreño-Castellano, J. 2016. "Migrating Abroad to Get Ahead: The Emigration of Young Spanish Adults during the Financial Crisis (2008-2013)". En J. Domínguez-Mújica (ed.). *Global Change and Human Mobility* (202-223). Nueva York: Springer.
- Fernández-Suárez, B. (en prensa). "Migratory trends and their relation to specific policy regarding migrations in Galicia". En R. DePalma e A. Pérez-Caramés (eds.). *Beyond Global Cities: A Case Study of Emerging Super-Diversity*. Nueva York: Springer.
- Gil-Alonso, F., e Vidal-Coso, E. 2015. "Inmigrantes extranjeros en el mercado laboral español: ¿más resilientes o más vulnerables al impacto de la crisis?" *Migraciones* 37: 97-123.
- Hernández, J. 2007. "Inmigración extranjera y estructura demográfica de Galicia". *Xeográfica, Revista de Xeografía, Territorio e Medio Ambiente* 7: 137-149.
- Izquierdo, A. (dir.) 2006. *Demografía de los extranjeros: incidencia en el crecimiento de la población*. Bilbao: Fundación BVVA.
- Izquierdo, A., e López, D. 2003. "El rastro demográfico de la inmigración en España: 1996-2002". *Papeles de Economía Española*, 98: 68-93.
- Kohler, H. P.; Billari, F. C. & Ortega, J. A. 2002. "The emergente of lowest-low fertility in Europe during the 1990s". *Population and Development Review*, 28(4): 641-680.
- Lamela Viera, C.; López de Lera, D., e Oso, L. 2005: "La inmigración internacional en Galicia: latinoamericanos, comunitarios y otros". En *Integraciones diferenciadas: migraciones en Cataluña, Galicia y Andalucía*, coord. por Carlota Solé, Antonio Izquierdo Escribano, Amado Alarcón Alarcón (pp.89.104). Barcelona: Anthropos.
- López, D. 2010. "Emigración, inmigración y retorno: tres etapas de un mismo proceso". *Polígonos, Revista de Geografía* 20: 9-27.
- López, D. e Izquierdo, A. 2005. "Demografía de los extranjeros en Galicia. Incidencia en el crecimiento de la población". *Revista Gallega de Empleo*, 4: 21-58.
- López, D., e Pérez-Caramés, A. 2015. "La decisión de retornar en tiempos de crisis. Una perspectiva comparada de los migrantes ecuatorianos y rumanos en España". *Migraciones* 37: 171-194.
- López-Sala, A., e Oso, L. 2015. "Inmigración en tiempos de crisis: dinámicas de movilidad emergentes y nuevos impactos sociales". *Migraciones* 37: 9-27.
- Martí, M., e Ródenas, C. 2012. "Reemigración en España: una aproximación a sus determinantes". *Investigaciones regionales* 22: 105-128.
- Mas, R. 2016. *Onward Migration as a Coping Strategy? Latin Americans Moving from Spain to the UK Post-2008*. *Population, Space and Place*, DOI: 10.1002/psp.2017

- Oliver, J. 2013. "La inmigración y la doble recesión del mercado de trabajo en España, 2011-12". En E. Aja, J. Arango y J. Oliver (eds.). *Inmigración y crisis: entre la continuidad y el cambio* (28-59). Barcelona: CIDOB.
- Oso Casas, L.; Golías Pérez, M.; & Villares Varela, M. 2008. *Inmigrantes extranjeros y retornados en Galicia: la construcción del puente transnacional. Política y sociedad*, 45(1): 103-117.
- Oso, L., e Martínez-Buján, R. (en prensa). "Mobility Strategies, Labour Market and Gender in a Context of Economic Crisis in Galicia". En R. DePalma y A. Pérez-Caramés (eds.). *Beyond Global Cities: A Case Study of Emerging Super-Diversity*. Nueva York: Springer.
- Parella, S., y Petroff, A. 2014. "Migración de retorno en España: salidas de inmigrantes y programas de retorno en un contexto de crisis". En J. Arango, D. Moya y J. Oliver (eds.). *Anuario de la Inmigración en España 2013* (61-88). Barcelona: CIDOB.
- Pérez-Caramés, A. 2010. "O papel dos movementos migratorios no avellentamento demográfico de Galicia". *Estudos Migratorios. Revista Galega de Análise das Migracións*, 3(2): 97-114.
- Reher, D.; Requena, M., e Sanz, A. 2011. "¿España en la encrucijada? Consideraciones sobre el cambio de ciclo migratorio". *Revista Internacional de Sociología* 69(1): 9-44.
- Torres, F., e Gadea, M. H. 2015. *Crisis, inmigración y sociedad. Madrid: Traficantes de Sueños*.

## NOTAS

---

- 1 Malia seguir sendo a fonte estatística máis empregada para o estudo dos fluxos migratorios, a Estatística de Variacións Residenciais (EVR) posúe importantes limitacións que cómpre ter en conta á hora de analizar a información que recolle. Así, existe unha subestimación importante dos fluxos de emigración ao estranxeiro dada a reducida disposición de moitos dos que emigran a darse de baixa no Padrón Municipal de Habitantes, subestimación que é máis importante entre os emigrantes de nacionalidade española, ao estar á marxe do principal proceso de depuración da fonte que constitúen as baixas por caducidade (respecto ás debilidades desta fonte para estimar os fluxos migratorios, consúltese Domingo e Sabater 2013, Domingo et al., 2014).

## Xénese e formulación da xestión da calidade na Comunidade Autónoma de Galicia

### Génesis y formulación de la gestión de la calidad en la Comunidad Autónoma de Galicia

### Origins and formulation of quality management in the Autonomous Region of Galicia



MIGUEL ANXO BASTOS BOUBETA

Profesor titular de Ciencia Política e da Administración  
Universidade de Santiago de Compostela (Galicia, España)  
miguelanxo.bastos@usc.es

JAVIER SEIJO VILLAMIZAR

Doutorando  
Universidade de Santiago de Compostela (Galicia, España)  
seijo.javier@gmail.com

Recibido: 21/02/2016 | Aceptado: 22/06/2016

**Resumo:** Este artigo trata sobre cal é a orixe, a formulación e o xeito en que se desenvolve un escenario de xestión para a calidade, no contexto da autonomía de Galicia. O instrumento de análise para alcanzar esta situación iníciase a través dunha ferramenta en calidade pública que pasa a estar referenciada pola organización burocrática como Cartas de Servizo (CdS). Estas constitúen un dos elementos primordiais para consolidar unha axenda gubernamental autonómica en calidade da xestión, así como o modelo, deseño e enfoque que deben ter presentes os futuros emprendedores de políticas públicas de calidade. A observación formulada pretende, polo tanto, incidir nos elementos clave dun proceso en calidade da xestión que supuxo a asunción do paradigma na calidade dos servizos, así como unha vontade de introducir unha nova cultura organizacional para os modelos de xestión burocrática. Dunha parte, ao establecer procesos de comunicación interpersonal na lexitimación dos servizos públicos e, doutra, pór en marcha procesos de satisfacción entre os clientes externos e internos á propia Administración autonómica.

**Palabras clave:** calidade, carta de servizos, clientes, usuarios, xestión pública, xestión da calidade.

**Resumen:** Este artículo trata sobre cuál es el origen, la formulación y el modo en que se desarrolla un escenario de gestión para la calidad, en el contexto de la autonomía de Galicia. El instrumento de análisis para alcanzar esta situación se inicia a través de una herramienta en calidad pública que pasa a estar referenciada por la organización burocrática como Cartas de Servicio (CdS). Éstas constituyen uno de los elementos primordiales para consolidar una agenda gubernamental autonómica en calidad de la gestión, así como el modelo, diseño y enfoque que deben tener presentes los futuros emprendedores de políticas públicas de calidad. La observación planteada pretende, por tanto, incidir en los elementos clave de un proceso en calidad de la gestión que ha supuesto la asunción del paradigma en la calidad de los servi-

cios, así como una voluntad de introducir una nueva cultura organizacional para los modelos de gestión burocrática. De una parte, al establecer procesos de comunicación interpersonal en la legitimación de los servicios públicos y, de otra, implementando procesos de satisfacción entre los clientes externos e internos a la propia Administración autonómica.

**Palabras clave:** calidad, carta de servicios, clientes, usuarios, gestión pública, gestión de la calidad.

**Abstract:** This paper deals with the origin, formulation, and development of a quality management scenario in the context of the Galician Autonomous Community (Spain). Accordingly, the paper analyses a particular instrument of public quality management, namely, the 'Cartas de Servicio' (CdS; Citizen Charters). They constitute a fundamental stepping-stone in the consolidation of the quality management agenda at governmental level, as well as a blueprint to be taken into account in future quality management policy initiatives. Therefore, our aim is to outline the key components of the process that has set in motion the quality management agenda in Galicia. This process is an attempt to shift the prevalent paradigm of bureaucratic public management, and thus effectively implement a project of organizational culture change. On the one hand, it establishes new processes of interpersonal communication in order to ensure public service legitimacy. On the other, it pays special attention to the satisfaction of both internal and external clients of the Galician Administration.

**Key words:** quality, Citizen Charter, clients, users, public management, quality management.

**Sumario:** 1 Presentación. 2 Iniciación e estimación das políticas de calidade total na autonomía de Galicia. 3 Formulación da xestión da calidade como problema público na autonomía de Galicia. 3.1 Factores político-administrativos na Axenda Pública de Calidade. 3.2 Solucións e procesos na posta en marcha do Programa da Política de Calidade. 4 Leccións aprendidas. 4.1 Leccións desde a perspectiva dos provedores de servizos públicos. 4.2 Leccións desde a perspectiva dos clientes-cidadáns. 4.3 Leccións desde outros sistemas administrativos. 5 Conclusión e perspectivas de futuro. 6 Bibliografía.

## 1 PRESENTACIÓN

A maioría de comunidades autónomas de España e Estados europeos emprenderon a formulación de políticas de calidade nos servizos públicos mediante a posta en marcha de Cartas do Cidadán, Cartas de Dereitos, Cartas de Compromiso ou Sistemas de Xestión da Calidade Total (Bastos e Seijo, 2009: 93-95), a pesar de que a súa aplicación nos distintos países sexa moi distinta, por diversas causas, entre as que podemos citar o marco xurídico que as ampara, a práctica ou cultura administrativa propia da Administración que sustenta o proceso, a natureza da iniciativa, a continuidade no tempo da política polo goberno e, por último, o grao de cambio cara á nova cultura administrativa unha vez implementada esta (McGuire, 2001: 493; Pollit, 1994: 9-10; Torres, 2005: 689).

Neste sentido, os distintos poderes públicos, en diversos ámbitos territoriais –local, rexional, estatal, internacional–, consideraron a xestión da calidade administrativa como unha política cuxo obxectivo común é mellorar a transparencia das actuacións político-administrativas, a participación dos usuarios e a mellora da prestación dos servizos públicos, xa sexa nos distintos niveis de aplicación na estrutura burocrática (en toda ou en partes), ou xa sexa no seu grao de extensión (nacional ou local) ou no seu efecto real (económico, legal, simbólico) nos aparatos burocráticos, o que en termos da OCDE representa o que debería ser o principio reitor das organizacións públicas, isto é, o de constituírse en organizacións abertas e proactivas cara a principios como a transparencia, accesibilidade e receptividade cara aos seus diferentes usuarios –traballadores públicos e cidadáns.

Na Comunidade Autónoma de Galicia, o proceso, non obstante, non se inicia mediante unha política que adopte criticamente as recomendacións da OCDE, senón que se pensa ademais en implantar unha ferramenta de calidade pública denominada pola Xunta de Galicia



como Carta de Servizo (CdS). Estas constitúen un dos elementos primordiais para consolidar unha axenda governamental autonómica en calidade da xestión, así como o modelo, deseño e enfoque que deben ter presentes os emprendedores de políticas públicas de calidade, política que é adoptada rapidamente por outras comunidades autónomas.

Preténdese, polo tanto, aquí estudar os elementos político-administrativos clave do proceso en calidade da xestión e o que supuxo a asunción por parte da cultura administrativa galega do paradigma na calidade nos servizos, así como a vontade de permear unha nova cultura organizacional para os modelos de xestión burocrática; dunha parte, establecendo procesos de comunicación interpersonal na lexitimación dos servizos públicos e, doutra, pór en marcha procesos político-administrativos de satisfacción tanto entre os clientes externos (cidadáns) como entre os internos (traballadores públicos).

Polo tanto, para estudar neste documento de traballo esta realidade político-administrativa, faremos uso da técnica de estudo de caso e da análise descritiva en políticas públicas (véxase o cadro 1). A finalidade é describir e explicar como opera un proceso político-administrativo nunha comunidade á hora de importar unha ferramenta en mellora da calidade dos servizos públicos.

A súa orixe parte dunha tradición administrativa anglo-americana que se caracterizou en termos de Torres (2005) por *“resaltar a eficiencia, eficacia e a relación calidade-prezo (...) a introdución de mecanismos de mercado e competitividade e prever o cidadán principalmente como un consumidor de servizos, é dicir, como un cliente”*.

Christopher Pollit, á súa vez, sostén que, para o estudo e a análise das políticas de calidade, como a Carta de Servizos, debemos partir de tres enfoques. O primeiro, denominado enfoque tradicional ou descritivo, consiste en comprender a súa xénese na xestión das organizacións públicas; o segundo, un enfoque interno articulado en examinar as cartas de servizo implementadas e con que claridade conceptual e coherencia interna se desenvolveron. Por último, un enfoque externo fundamentado en medir o grao en que os indicadores ou promesas das cartas se cumpren e en que medida os cidadáns (clientes externos) logran percibir un cambio na Administración pública fronte aos desaxustes entre as normas de calidade, promesas ou indicadores das cartas e como se implantan estes cambios na organización burocrática (Pollit, 1994).

Os obxectivos principais desta investigación fórmulanse para afirmar ou refutar as dúas seguintes cuestións:

- 1) ¿En que medida a Política de Calidade e as Cartas de Servizo en Galicia lograron redefinir as relacións entre administrados –cliente externo– e servidores públicos –cliente interno?
- 2) ¿As Políticas de Calidade operan como un instrumento de coxestión administrativa ou de mellora da calidade dos servizos públicos na súa aplicación nos sistemas administrativos públicos?

Consecuentemente, trátase de cuestionar se a partir dunha concepción de calidade –cartas de servizo, cartas do cidadán, cartas de compromiso, carta de dereitos, *client charters or public service charters or performance pledges, citizen’s charter*– se xerou ou se puideron obter os resultados previstos inicialmente na súa estimación, deseño e formulación conforme a súa implementación como política pública de calidade nunha organización burocrática contemporánea.

## 2 INICIACIÓN E ESTIMACIÓN DAS POLÍTICAS DE CALIDADE TOTAL NA AUTONOMÍA DE GALICIA

Neste apartado facemos referencia a como unha organización burocrática toma conciencia do paradigma da calidade, como se estima e inicia unha axenda pública autonómica que trata de solucionar o problema de pór en marcha o concepto de calidade pública obxectiva, que actores promoven o deseño dunha auditoría de calidade a través das cartas de cidadán e que outros instrumentos facilitan un sistema de xestión da calidade total para a autonomía (INAP, 2005).

A idea de calidade nace desde os inicios da Administración burocrática. “Manuais primitivos sobre o control da calidade existiron entre os exipcios e en todas as épocas houbo controis máis ou menos duros de calidade” (Bastos, 1995). Non obstante, o paradigma da calidade consolídase a finais do século XX como un elemento de competitividade nas organizacións empresariais. Fai visible a necesidade de evitar os defectos da produción de bens e servizos coa intención de “agradar e satisfacer os consumidores, non só protexelos das molestias; é o novo desafío” (Bastos, 1995)<sup>1</sup>.

En España xorde por primeira vez unha orientación á calidade pública na década dos noventa (Silvestre, 2011) con diversos plans de reforma e modernización no modelo de Administración pública hispánica (Bastos, 1997: 166). Primeiramente na Administración xeral do Estado español e posteriormente imitados no resto de niveis territoriais da Administración pública española. O que a Administración autonómica de Galicia a partir da década dos noventa incorporaría (Bastos, 1995; Bouzada, 1993; Losada, 1994; Rodríguez-Arana, 2001, 1992, 1997 a, 1997b; Rodríguez, 1992; 1993; Vázquez, 1994) mediante unha influencia progresiva da linguaxe empresarial (Osborne, 2003, 1998, 1995) en sintonía coas teorías da nova xestión pública como marco unificador das reformas (Metcalfe, 1999).

De aí a implantación de instrumentos na autonomía de Galicia como o Sistema de Xestión de Procedementos (SXPA), o Servizo de Resposta Inmediata (SERI), a avaliación do rendemento, o portelo único, a comarcalización do territorio, a reforma da función pública, unha implantación de criterios de codificación normativa, a creación dunha Oficina de Tramitación Única de Industrias (OTU) e un sistema de xestión de calidade –xestión de procesos, cadro de mandos, boas prácticas, caixa de correo de suxestións, simplificación de procesos, observatorio de calidade dos servizos, carta xeral de servizos, cartas de servizos sectoriais, cartas de servizo e carta de dereitos– e o programa europeo EQualitas<sup>2</sup>.

Tratouse así de propiciar, mediante o novo paradigma da calidade e en sintonía coas teorías da nova xestión pública, sistemas administrativos competitivos que puidesen lograr un marco cooperativo de comunicación e participación da sociedade cos empregados públicos, incrementando a capacidade organizativa, ao tempo que a satisfacción dos seus clientes internos (empregados públicos) e externos (cidadanía) (Anderson *et al.*, 1994; Ishikawa, 1994). É en si unha meta e filosofía de xestión que trataría de ir ampliando a esfera de participación como condición necesaria para unha maior calidade da Administración pública e, polo tanto, da calidade democrática nas institucións públicas.

O proceso de implantación da calidade total en Galicia implicaría a implantación de políticas de reforma e modernización administrativa, así como un esforzo por instruír os empregados públicos nestas ferramentas (Xunta de Galicia, 2005c, 2005d, 2005e, 2007b, 2007c). Obsérvase, deste modo, que a primeira xeración de cambios a favor da calidade na organización

burocrática galega se designou como Reforma e Modernización Administrativa (1990-2004) e nun segundo momento, Modernización Administrativa (2005-2009) e xa na actual etapa, de propiciar o cambio organizacional mediante unha Nova Reforma (2009-actualidade) (Bouzada, 1993; PPdeG, 2009; PSdeG, 2005; Xunta de Galicia, 2004a, 2004b) da maquinaria burocrática autonómica.

Polo tanto, a acción pública (Subirats, 2008) necesaria para un cambio organizacional descansaría na acción administrativa<sup>3</sup> desempeñada polos funcionarios directivos que conformaron tres departamentos creados *ad hoc*: 1) Inspección Xeral de Servizos (IXS, 1989-2004), 2) Dirección Xeral de Calidade e Avaliación de Políticas Públicas (DXCAPP, 2005-2009) e 3) Dirección Xeral de Avaliación e Reforma Administrativa (DXARA, 2009-actualidade). Todos eles baixo a dirección governativa e xerárquica dunha área de goberno, a Consellería de Presidencia, Administración Pública e Xustiza (CPAPX) da Xunta de Galicia.

O efecto desta evolución na reforma autonómica, nun primeiro momento enfocada cara á reforma e posteriormente cara á modernización, caracterizaríase por: 1) A ausencia dun sistema de medición estandarizado da calidade dos servizos públicos e 2) a ausencia, máis alá de nominalismos dun sistema de xestión pública que permita a partición activa dos seus usuarios. Trataríase dunha Administración cun modelo tradicional de xestión, ou, noutros termos, era “unha Administración para o cidadán pero sen o cidadán” (Bastos, 1995). Isto é, podemos definila como unha revolución máis cultural que institucional.

Con todo, a estimación das cartas de servizo como problema público na Administración autonómica propiciou a toma de conciencia da organización cara a catro medidas de mellora continua, a saber, a) unha formulación adaptada aos distintos niveis administrativos, b) a implantación de guías xerais de cartas para toda a organización administrativa, c) guías metodolóxicas de cartas e d) manuais de estilo ou de identidade gráfica en cartas.

No caso galego, a tarefa de formalizar estas ideas descansaría inicialmente no traballo da Inspección Xeral de Servizos (IXS). Unha primeira etapa culminaría facendo visible para o conxunto da organización a existencia da primeira guía ou manual de cartas de servizos no ano 2005. Esta publicación é un paso máis no proceso de reforma da nosa Administración pública. A Administración autonómica de Galicia, a partir de 1990, situou o cidadán como eixe central de todas as súas actuacións, desenvolvendo novas técnicas de xestión adaptadas ás peculiaridades da nosa organización (Xunta de Galicia, 2005b: 7).

Comezou cunha acción de carácter experimental, innovadora ata a data na xestión pública rexional, que sería formulada baixo a dirección xerárquica da CRIAP e a intervención da súa área técnica, IXS. Ambos os dous foron encargados de negociar e tramitar o formato xurídico legal con outros departamentos da Administración (direccións xerais, asesoría xurídica), así como de levar a cabo un proceso de auditoría de calidade mediante o establecemento de cartas de servizos sectoriais, neste caso a nivel de direccións xerais, cúspide da dirección na estrutura burocrática autonómica e, en consecuencia, habilitada para amplificar a nova filosofía de xestión a toda a organización.

Polo tanto, a actuación pública do ano 2005 comportou a publicación do Decreto 148/2004, do 1 de xullo, sobre Cartas de Servizo e Observatorio da Calidade, no que se inclúe en anexo a el a aprobación e publicación da primeira Carta Xeral de Servizos para Galicia.

Non obstante, aínda que a aprobación dunha Carta Xeral de Servizo supón o recoñecemento dunha nova ferramenta de xestión en calidade, ao noso entender non respondeu á idea

do que debería ser considerado como CdS, senón que máis ben asumiu a perspectiva dunha carta de dereitos cidadá. A través das cartas de servizos, os cidadáns recibirán unha información clara sobre os servizos que presta a Xunta de Galicia, a forma de acceder a eles, os dereitos que os asisten e os compromisos que se lles garanten en canto á súa prestación (Xunta de Galicia, 2005b: 8).

A partir deste momento, comeza o desenvolvemento dunha guía metodolóxica para a elaboración de CdS e a reclamarse a necesidade de auditorías de calidade coa vontade expresa do goberno rexional. Tratouse, polo tanto, de *“identificar responsables nos departamentos, de establecer coordinadores a nivel de direccións xerais e de implantar as cartas en toda a organización baixo a denominación de Cartas de Servizo Sectorial (CdSS)”* (Seijo, 2008a: 8).

Esta tarefa será finalmente encargada, como se comentou anteriormente, a unha área de goberno: a CRIAP (2004) e a Inspección Xeral de Servizos da Xunta de Galicia. Posteriormente, procédese a repartir unha guía metodolóxica sobre CdS e deséñase unha planificación baseándose en contactos previos con responsables directos na estrutura administrativa para a elaboración dunhas futuras Cartas de Servizo Sectoriais (Seijo, 2008).

Non obstante, as eleccións de 2005 supuxeron unha ruptura no proceso de desenvolvemento desta ferramenta, ao producirse un cambio de Goberno. A intención previa ao momento electoral era a da súa implantación, pero por decisión do novo executivo decídese a reconsideración da súa formulación e implantación na estrutura autonómica no ano 2005 (Seijo, 2008).

Con todo, pártese no esencial do mesmo equipo técnico encargado nas estruturas gobernativas anteriores, o que de partida supón a continuación e asunción dun enfoque da calidade como elemento prioritario na xestión pública autonómica, posto que a experiencia e o coñecemento técnico do equipo inicial se mantiveron ata decembro de 2012 conforme a mesma dirección administrativa do ano 2004.

### **3 FORMULACIÓN DA XESTIÓN DA CALIDADE COMO PROBLEMA PÚBLICO NA AUTONOMÍA DE GALICIA**

A análise deste apartado describe e explica a segunda etapa na secuencia da política, centrándose naqueles factores, solucións e procesos realizados por actores técnicos e políticos para: a) a constitución dunha axenda pública de calidade e b) a posta en marcha dun programa público que desenvolva a política.

En consecuencia, as preguntas a dilucidar foron as seguintes: que factores levan o Goberno a incluílo como un problema da axenda política?, que solucións se propoñen e son levadas a cabo polo Goberno mediante un programa da política?

#### **3.1 Factores político-administrativos na Axenda Pública de Calidade**

Como se indicaba, no escenario inicial os emprendedores da política partían das seguintes medidas iniciadas pola CRIAP: 1) *Un desenvolvemento normativo*, ao abeiro dun programa denominado *“Compromisos cos Cidadáns”*, 2) *Un plan de despregamento*, a nivel de direccións xerais e 3) *Unha guía metodolóxica* designada pola Administración como *“Guía Rosa”*. Estas medidas, non obstante, non serán difundidas por falta dunha aprobación efectiva por parte do equipo governamental do ano 2005 (DXCAPP) e tras o cal se suprimirán funcións, responsables e compromisos que inicialmente se adquiriran desde a IXS” (Seijo, 2008a: 9).

O cambio de goberno do ano 2005 derivaría noutro programa de cartas de servizo, por medio dunha nova formulación e unha nova organización departamental encargada da súa implantación organizacional (Xunta de Galicia, 2007c: 1; 2005b: 11).

O freo á medida do goberno conservador precedente, polo tanto, verase concretado nunha serie de medidas previstas no programa electoral de goberno, presentado polo PSdeG-PSOE ao Parlamento Galego nas eleccións autonómicas convocadas o 19 de xuño de 2005 e tras o cal se conformará por primeira vez un parlamento con maioría de forzas progresistas<sup>4</sup>. Serán o Partido Socialista de Galicia (PSdeG-PSOE) e o Bloque Nacionalista Galego (BNG) os emprendedores dun novo modelo de xestión pública en que as CdS se prevén como problema público dunha futura axenda de calidade para a xestión administrativa rexional.

É así como o deseño orixinario da política se ve afectado pola aplicación do programa electoral do PSdeG-PSOE “Móvome” nesas eleccións, do que se desprenden distintas propostas encamiñadas á reforma e mellora da organización administrativa galega, así como a necesidade de implantar distintas ferramentas de xestión de calidade para a organización e os usuarios de servizos públicos. Este recoñecemento inicial aseguraba, polo tanto, a implantación e continuación dunha “ferramenta de xestión da calidade” como as cartas de servizo do goberno de Fraga. Agora ben, a proposta do Partido Socialista partirá dunha concepción moi belixerante, polo menos retoricamente, con todo o proceso de reforma administrativa levada a cabo polos gobernos autonómicos precedentes.

O discurso político desa época aseguraba que o proceso de reforma administrativa iniciado polo Partido Popular nos anos 90 favorecía a redución da esfera pública; non era máis que un modo sutil de traspasar a xestión pública a organizacións privadas ou parapúblicas. Isto levaría consigo inexorablemente unha perda de eficacia e lexitimación da organización administrativa (PSdeG-PSOE, 2005: 39).

Polo tanto, no discurso do novo goberno o punto de partida para a reforma administrativa sería establecer unha nova perspectiva tendo en conta tres factores<sup>5</sup>:

a) *Reinvención<sup>6</sup> da orixe da reforma administrativa.* O contador do cambio administrativo partiría, na súa proposta, de facer efectivos cambios estruturais que dotasen de maiores garantías os cidadáns, de novas técnicas de xestión pública e de reorganizar e redimensionar o sector público, avaliándoo, reducindo o clientelismo e facendo transparente a actividade gobernativa e administrativa, así como dunha mellora da coordinación intergubernamental e da súa cooperación interadministrativa coa Administración local, europea e a Eurorexión Norte de Portugal (PSdeG-PSOE, 2005).

b) *Reinvención das finalidades da reforma administrativa.* O obxectivo dunha nova reforma, en consonancia co anterior, pivotaría nunha política pública que xirase arredor da implantación de novas técnicas de xestión pública, motivación do funcionariado nas súas tarefas mediante a participación cidadá; a reorganización, transparencia e avaliación da organización administrativa; e a reformulación da coordinación intergubernamental e a cooperación interadministrativa. O fin último deste enfoque sería a aproximación do cidadán á Administración no momento en que esta presta un servizo e diseña a súa política pública (PSdeG-PSOE, 2005).

c) *Reinvención das medidas e ferramentas de reforma administrativa.* As medidas e ferramentas que levarían consigo a un novo proceso de reforma administrativa fundamentaríanse na introdución de mecanismos de avaliación de políticas públicas, auditoría operativa, nova lexislación de ordenación do sector público tendente á redución e axuste da dispersión na organización,

análise de procesos e novas técnicas de xestión de calidade para a xerencia pública (cartas de servizo, cartas de compromiso, enquisas de satisfacción de servizos, libro de queixas e suxestións, indicadores cualitativos e cuantitativos da política pública). Unha transformación da Inspección Xeral de Servizos como unha “unidade de seguimento” eficiente da organización e a súa xestión pública e a creación dunha “Comisión Intergobernamental de Xestión” (PSdeG-PSOE, 2005).

En definitiva, estas accións foron os factores que motivaron a inclusión das CdS na axenda governamental do Goberno bipartito de Galicia (PSdeG-BNG) no ano 2005, sendo así un instrumento útil nunha diferenciación máis simbólica que real dos procesos emprendidos polos seus predecesores e optándose por un mínimo cambio de estruturas e responsables administrativos no seu deseño e implantación (Bastos e Seijo, 2009).

Estas medidas, non obstante, chegan con certo atraso, xa que o primeiro Plan de Calidade para España o realizaría a Administración xeral do Estado no ano 1997, xa que en 1999 a devandita Administración regularía por primeira vez as cartas de servizo e premios á calidade na Administración xeral do Estado acompañándoas dunha guía de autoavaliación conforme o modelo EFQM (RD 1259/1999, do 16 de xullo, actualmente derogado).

### **3.2 Solucións e procesos na implementación do Programa da Política de Calidade**

En relación co comentado anteriormente, o desenvolvemento deste programa inspírase na vontade de diferenciar a acción dos gobernos que as formularon de acordo con tres procesos de cambio.

En primeiro lugar, unha situación de cambio promovida por diferentes regulacións que modifican a estrutura administrativa, sobre todo as que aparecen a partir de dous decretos de estrutura administrativa, Decreto 578/2005 e Decreto 37/2007. Ambos os dous sustentan un cambio de estruturas e competencias para a dirección do proceso no ano 2004, a saber, a Consellería da Presidencia, Relacións Institucionais e Administración Pública e o seu acompañante técnico, Inspección Xeral de Servizos, que foron comisionados para a implementación na organización da primeira formulación mínima de CdS, a través do Decreto 148/2004.

En segundo lugar, a dirección gubernativa do período 2005 a 2009, PSdeG-PSOE, decide fusionar dúas estruturas administrativas, a Dirección Xeral de Organización e Sistemas Informáticos e a Inspección Xeral de Servizos, producindo unha nova estrutura organizativa denominada Dirección Xeral de Calidade e Avaliación de Políticas Públicas (DXCAPP).

Por último e en terceiro lugar, o proceso de cambio transmutarase en definitivo a partir do ano 2006, cando o goberno rexional decide ampliar a concepción de calidade pública a través da promulgación dunha Lei de transparencia e de boas prácticas para a Administración pública galega, pois dedícaselle un artigo desta lei ás CdS (artigo 6), aliñando estas como un mecanismo para o desenvolvemento da participación cidadá nos asuntos públicos. Isto abocará a unha reconsideración do enfoque de CdS previsto no Decreto 148/2004, á adaptación da súa regulación á nova lexislación e ao desenvolvemento da xestión da calidade total, sendo paradoxal a ausencia neste momento dun plan que ampare esta e outras ferramentas dun futuro sistema en calidade da xestión.

Todo iso levaranos a que en marzo de 2006 se deseñase unha reorientación do programa cartas de servizos, cunha nova proposta metodolóxica de traballo consistente no desenvolvemento

mento dunha nova normativa, novas ferramentas de apoio, unha guía metodolóxica, un manual de identidade gráfica do programa de CdS, a posibilidade de desenvolver estudos técnicos, un tutorial informático de CdS e unha aplicación integral de seguimento e control de todo o programa de CdS da Xunta de Galicia, todo isto partindo da base do Decreto 148/2004, os decretos de estrutura orgánica da Consellería de Presidencia e as novas funcións asumidas desde a DXCAPP a través destes (Seijo, 2008a).

A continuación, en abril de 2006 desenvólvese un proxecto normativo, unha orde reguladora de CdS, avalada por unha proposta en setembro de 2006 de guía de CdS e un manual de identidade gráfica (MIG), amparándose no marco regulador previo do Decreto 148/2004. Este traballo preliminar será sometido a información e consideración de distintos departamentos gubernativos dependentes da Vicepresidencia e Presidencia da Xunta de Galicia. O resultado final deste proceso político-administrativo governamental foi que o aliado do Goberno rexional (BNG) considerase o proxecto de orde extralimitado e inadecuado en canto ás competencias propostas para a DXCAPP (Seijo, 2008a). A devandita situación implicou que unha área do Goberno, a Vicepresidencia, impuxese unha reconsideración, a pesar de existir un marco normativo similar na Administración xeral do Estado e nas comunidades autónomas.

As diferenzas de criterios entre ambos os dous socios de Goberno, Vicepresidencia e Presidencia, xerarán unha dilatada e complexa negociación entre as dúas áreas do Goberno, arbi-trándose unha solución negociada baseándose na adopción dun novo decreto regulador da materia e a consecuente dilatación no seu proceso de implementación como política pública (Seijo, 2008a).

Deste modo, en febreiro de 2007 publícase un novo decreto de CdS como desenvolvemento da Lei de transparencia e reorientase este elemento mediante a elaboración doutro proxecto que se coñecerá como Plan Mellora e que finalmente se consolidará como o *Sistema de Calidade da Xestión* na Administración autonómica. Ao mesmo tempo empezábase a concluír o proxecto de guía metodolóxica e un manual de identidade gráfica para as CdS.

En 2008, catro anos despois de sentar as primeiras bases dunha política pública en materia de calidade, créase o seu marco regulador. Promúlgase o Decreto 117/2008, polo que se regulan as cartas de servizo e o Observatorio da Calidade e da Administración Electrónica e unha orde reguladora, Orde do 11 de xullo de 2008 pola que se aproba unha guía descritiva de elaboración de cartas de servizos da Xunta de Galicia e tamén o Manual de identidade gráfica do programa de cartas de servizos da Xunta de Galicia. Doutra parte, régúlase a simplificación da documentación para a tramitación dos procedementos administrativos, Decreto 255/2008 e, por último, créase o primeiro Sistema de Calidade de Xestión de Xunta de Galicia, Decreto 235/2008. Agora ben, é no Decreto do Plan de Calidade da Xestión (Decreto 235/2008), fundamentado na Lei de transparencia e boas prácticas (4/2006), onde se ampararon os distintos elementos, sistemas ou ferramentas de xestión da calidade precedentes. Dilúese parte do sistema operado con anterioridade, o cal debe afrontar un novo proceso de burocratización e de resistencia ao cambio cultural na organización autonómica.

O novo enfoque na interpretación da calidade estaría caracterizado polo seguinte: 1) establece as primeiras ferramentas de mellora na autonomía, 2) inicia os distintos elementos do sistema de calidade (directrices, boas prácticas, queixas-suxestións, sistemas de niveis e graos de calidade no desenvolvemento desas ferramentas e directrices que apoian esas ferramentas,



e 3) crea un sistema de recoñecemento do desempeño realizado polos empregados públicos (Seijo, 2008a).

Esta reconsideración en favor da calidade supón, por un lado, que as CdS constitúen a porta de entrada a un sistema de xestión da calidade e funcionan como unha das primeiras ferramentas próximas a un sistema ou ferramenta de xestión da calidade máis complexos, como as normas da Organización Internacional para a Normalización, normas ISO; normas da Asociación Española de Normalización e Certificación, normas UNE; autoavaliacións e despregamentos de mellora, como o modelo de excelencia da Fundación Europea para a Xestión da Calidade (Xunta de Galicia, 2007c: 24-34).

Por outro lado, é unha ferramenta que permite certa solidez na estrutura administrativa, dado que os departamentos encargados de desenvolverla poden implementala sen demasiado esforzo, dedicación e tempo. Ao non se definir unha referencia mínima, non teñen que soportar a obrigatoriedade dunha metodoloxía única e calquera departamento ou unidade administrativa pode creala ou adaptala.

Por último, é necesario destacar, como se comentaba nas liñas anteriores, que antes de establecese unha formulación definitiva do problema público obxecto de estudo, a formulación precedente (Decreto 148/2004) continuaría vixente durante catro anos (2004 a 2008) a causa das problemáticas que levou consigo o seu proceso de formulación. Os trazos que definen a súa formulación poderían definirse como:

*Un criterio oposto ao vixente.* A Lei de transparencia (Lei 4/2006) establece un carácter non sectorial para as cartas, de tal forma que calquera nivel organizativo pode desenvolver unha CdS (artigo 6.2). É dicir, poderíase dar a casuística de obter CdS en calquera ámbito onde haxa unha competencia cuns servizos, desde unha xefatura de sección, un colexio, unha subdirección xeral, varias xefaturas, etc. Ábrese un abano moi amplo rompendo o nivel mínimo do Decreto 148/2004. Isto levou consigo que este criterio propiciase a propia derogación do Decreto 148/2004 e se puxesen en marcha os compromisos electores do novo equipo governamental –véxase a programación electoral anteriormente comentada– (Seijo, 2008a: 14).

*A debilidade do principio de xerarquía normativa.* O criterio de xerarquía normativa implica que unha norma de rango superior sexa preferente a unha de rango inferior na súa aplicación. Esta interpretación parte inicialmente da concepción que a propia Lei de transparencia, no seu artigo 6.1, introduce ao considerar as CdS (Seijo, 2008a), definición que asimila as cartas como meros soportes publicitarios onde se fan explícitos os dereitos dos usuarios ou guía de boas prácticas (Bastos e Seijo, 2009).

*Un baixo número de cartas publicitadas.* A aparentemente escasa produción débese a unha falta de suficiente publicidade de cartas, así como á testemuñal voluntariedade das unidades en promovelas; iso deu como resultado que, a pesar de estaren aprobadas e vixentes, poidamos contabilizar aínda un escaso número, como<sup>7</sup>: a Carta de residencias de Vicepresidencia (ano 2008)<sup>8</sup>, a Carta de servizos de xestión e soporte das infraestruturas corporativas informáticas e de telecomunicacións da Xunta de Galicia (ano 2008), a Carta de servizos da Escola Galega de Administración pública (ano 2012), e a Carta de servizos do sistema para a autonomía e atención á dependencia (ano 2012).

*A aprobación dunha Carta de residencias.* A aprobación dunha Carta de residencias a instancia da Vicepresidencia da Xunta de Galicia (Xunta de Galicia, 2007e) tornouse nun obstáculo á súa difusión, posto que a única que saíu oficialmente, por libre, foi a CdS de Vicepresidencia, adver-



tindo a ilegalidade. Hai unha normativa en vigor, o Decreto 148/2004, que exige para poder aprobar e publicar no DOG un informe preceptivo previo e favorable da DXCAPP/Inspección de Servizos. Pasaron tres informes negativos, son informes de auditoría interna en que se analizan aspectos mínimos arredor da metodoloxía que se establece nas CdS e que esta non respondía á realidade. Faise un incumprimento legal e cada un terá a súa responsabilidade (Seijo, 2008a: 3).

*Suspensión da avaliación do rendemento.* Outro dos freos para poder difundir este instrumento foi a suspensión do programa de avaliación do rendemento, pois o Bipartito derogou o artigo 63.bis da Lei da función pública de Galicia e substituíuno polo 68 do Decreto lexislativo 1/2008, do 13 de marzo, aínda sen desenvolver, co que desactivou o sistema existente ao eliminar a súa obrigatoriedade e a avaliación anual dos seus resultados (PPdeG, 2009).

## **4 LECCIÓNS APRENDIDAS**

Neste apartado final, conforme a secuencia de análise da política, faremos unha reflexión de como se aplicaron as decisións do Goberno e que efectos produciron, sobre todo a partir da opción governamental de implantar un modelo de xestión da calidade dos servizos públicos que preceptivamente debe avaliar o servizo prestado e percibido pola cidadanía da autonomía de Galicia.

### **4.1 Leccións desde a perspectiva dos provedores de servizos públicos**

O resultado das anteriores fases demostran que, malia existiren obstáculos de índole política e administrativa na estimación e formulación da solución proposta a como implementar e avaliar a calidade dos servizos públicos na autonomía, as Cartas foron o elemento de apertura na organización cara a outros sistemas de calidade e unha entrada do paradigma do cliente, a mellora continua e a calidade<sup>9</sup> no terreo práctico e teórico do dereito administrativo rexional.

A extensión dun modelo de auditoría de calidade baseouse, consecuentemente, desde a súa estimación inicial, en identificar uns niveis de calidade ou compromisos de calidade sobre a prestación dos servizos entre provedores (empregados públicos) e clientes (cidadáns), non en relación con dereitos legais sobre eses servizos, malia que as CdS recollan expresamente en soportes divulgativos a normativa reguladora do servizo ou o catálogo de dereitos e servizos que se prestan.

De aí que a primeira formulación de cartas (CdSS) en 2004 e a posterior e actual en 2008 (CdS) se concretasen nun proceso e nuns servizos que trataban de informar sobre as expectativas dos usuarios (internos ou externos) e os compromisos que unha carta pode adquirir coa organización pública de referencia (Muñoz, 1999: 217; Criado, 2006: 5; Seijo, 2008a: 1-2; Pollit, 1994: 9-14).

O elemento diferenciador desta ferramenta caracterizouse, polo tanto, por fundamentar a súa estratexia na satisfacción do cidadán e en satisfacer as súas expectativas. Malia existiren distintos modelos de certificación, como as normas ISO ou o modelo EFQM, a organización autonómica considerou como algo exclusivo destas a posibilidade de traballar directamente na formalización de compromisos de calidade dos servizos. Para esta misión, o traballo interno dos seus emprendedores –IXS ou DXCCPP– tomaría como referencia o enfoque teórico de calidade formulado por Zeithaml, Parasuraman e Berry (1993) e que se popularizou como o modelo

dos *gaps* (discrepancias, expectativas, desaxustes). A proposta basearíase en observar e medir os desaxustes existentes nun servizo a través das percepcións e expectativas dos seus usuarios: internos e externos, para, finalmente, lograr a mellor forma de cumprir as expectativas ou necesidades dos clientes e lograr certificar a calidade percibida dunha organización (23-52).

De aí que poidamos presenciar, grazas a esta nova orientación ao cidadán, un novo enfoque orientado cara ás expectativas do cidadán e a través do cal a Administración pretende asumir compromisos dun futuro modelo de xestión da calidade total. Cámbiase, polo tanto, a visión de deseñar CdS como un mero soporte de divulgación e publicidade por un enfoque en que a calidade será definida polo cliente (externo e interno). É dicir, a política pública da calidade permitirá unha flexibilidade no deseño de servizos públicos, pois estes poderán ser confeccionados en función das expectativas dos seus clientes e deste xeito cabería a posibilidade de establecer conxuntamente a responsabilidade de definir servizos coa Administración, xunto co compromiso mutuo de mellorar a organización na prestación dos servizos (Bastos, 1997: 27-49).

Constatamos tanto no eido rexional como internacional que existen xa numerosas experiencias a este respecto, como o servizo de electricidade italiano, o servizo de ferrocarrís en Inglaterra nos primeiros anos da aplicación dunha Carta Cidadá ou *Carta de Servizi*. Pero hai que matizar que en certa medida estas iniciativas sectoriais non deixaron de ser simples proxectos publicitarios, de información e divulgación de dereitos, ou unha copia de CdS doutros departamentos, países ou doutras administracións (Bastos e Seijo, 2009).

Doutra parte, a fase de execución da política non supuxo para o centro directivo encargado do seu control e asesoramento á organización autonómica (DXCAPP) unha mellora substancial na asignación de recursos nin unha masiva xeración de cartas e compromisos de calidade cara aos usuarios. De aí que os estándares de calidade que deberan ser definidos entre Administración e cidadanía ata hoxe non se producisen, nin tampouco se estendeu unha práctica de calidade en toda a estrutura administrativa malia existir a posibilidade de que calquera nivel da Administración poida iniciar un proceso de carta de servizos conforme unha metodoloxía mínima de referencia.

Neste sentido, compróbase que as normas de calidade contidas nas cartas en distintas experiencias administrativas nos países da OCDE tenderon a formular a súa propia metodoloxía e a implementala indistintamente a través dunha lei, decreto ou orde, o que propiciou un sistema de emulación ou *benchmark* nos distintos enfoques de calidade propiciados desde os procesos de reforma e modernización emprendidos polas distintas comunidades autónomas de España e de Europa.

Non obstante, no ano 2005, a pesar de existir un Regulamento de Cartas de Servizo A 58.01 por Aenor, aínda se empezaban a dar os primeiros pasos para cambiar o hábito estendido nas administracións españolas de que estes instrumentos non fosen máis que meros soportes publicitarios dos servizos. Por esta razón, nace un acordo en España, impulsado por Aenor, no que as administracións públicas, á hora de regular ou configurar unha CdS, deberán atender a unha norma reguladora, norma UNE, compiladora do contido mínimo de CdS.

Así, Aenor invita no ano 2007 a debater unha posible norma reguladora do contido mínimo de CdS e a esta discusión súmanse representantes das distintas administracións autonómicas, a Administración xeral do Estado, consultoras e universidade, e chégase ao establecemento dun grupo de traballo redactor dun proxecto de norma UNE. A Administración galega participa activamente nel a través do auditor da DXCAPP José Luis Mera Souto (Seijo, 2008a: 1-5).

Xunto a isto, é necesario destacar que a antedita norma UNE pasa a ser a norma de referencia para o ámbito público e privado, configurando uns mínimos para todo o sector que queira desenvolver CdS. Pola súa banda, este recoñecemento externo nacional de Aenor iguala todos os sectores no desenvolvemento de CdS, evitando a dispersión que arrastra esta ferramenta no seu deseño administrativo como elemento de certificación da calidade percibida e esperada pola nosa cidadanía. Para Aenor, as Cartas de Servizos, segundo sostén un dos seus traballadores en 2008 (González, 2008), trataron de implicar catro perfís:

*Compromisos cos usuarios.* Aenor trátaos como documentos en que as administracións fan públicos os seus compromisos con dúas intencións. A primeira, que o cidadán coñeza os servizos que en cada caso se prestan, e a segunda, establecer obxectivos de cumprimento con respecto a estes servizos. Ata agora, a maior parte das cartas de servizos españolas enfocáronse máis a ser un catálogo de servizos e a afastarse da asunción de compromisos, polo que desde Aenor se puxo en marcha este tipo de certificación coa intención de valorar o esforzo que algunhas administracións públicas fan asumindo compromisos de calidade con respecto ao servizo que prestan.

*Certificación de servizos.* Nestes momentos Aenor certificou cartas de servizos en moi diferentes ámbitos: servizos de atención ao cidadán, universidades, empresas de transporte público de pasaxeiros, instalacións deportivas, etc., sendo algunhas das administracións e empresas as que certificaron cartas a institucións como a Consellaría de Innovación, Ciencia e Empresa da Junta de Andalucía, Concellos de Bilbao, Palma de Mallorca, Tudela, Vitoria, deputacións como as forais de Bizkaia ou Gipuzkoa, empresas como Telefónica, RENFE ou Garbiker.

*Auditoría de CdS.* A auditoría centrouse na metodoloxía de desenvolvemento da Carta de Servizos (con atención especial ás expectativas dos clientes), o contido da propia carta e o seguimento e control do cumprimento dos compromisos asumidos pola empresa/Administración. Á súa vez, a auditoría ten dúas partes, a parte documental máis habitual (con visita á Administración para verificar os apartados comentados anteriormente, pódense facer conxuntamente con ISO 9001 ou 14001 se se conta con estas) e, en segundo lugar, unha inspección por parte da figura do “cliente misterioso” para observar tanto a prestación do servizo como o alcance da carta.

*Certificación de expectativas como Calidade da organización.* A vantaxe é que é a propia Administración (influída polas expectativas dos cidadáns) a que dispón os compromisos de calidade. Ademais, é unha certificación que chega, segundo Aenor, ao cidadán máis directamente, pois este pode ver os compromisos que se asumen e se se están ou non cumprindo. A esta certificación concédeselle a marca Aenor N de Servizo Certificado. Obsérvase aquí un proceso de adecuación ás normas do sector privado.

Quizais nun futuro non moi afastado, os enfoques de calidade como un mecanismo de reposicionamento horizontal (abaixo-arriba) e descentralizado das burocracias no contexto administrativo permitan introducir realmente un enfoque social onde as solucións aos servizos públicos deban estar equilibradas co nivel de calidade esperado polos cidadáns e polos empregados públicos. Non obstante, neste traballo constatamos, a partir do coñecemento experto dos emprendedores da política autonómica, a existencia dun insuficiente desenvolvemento de solucións de éxito que permitan xeneralizar tal afirmación, así como de estudos de impacto que permitan unha avaliación holística entre distintos niveis e sistemas administrativos públicos

de como operan os indicadores, estándares ou promesas establecidas nestes instrumentos de auditoría organizacional.

## 4.2 Leccións desde a perspectiva dos clientes-cidadáns

Os actores copartícipes na elaboración e na implantación de CdS responden, por unha parte, como cidadáns consumidores de servizos públicos e, por outra, como Administración constituída por cidadáns de diferente índole: burócratas, funcionarios, persoal non funcionario, etc. Tanto a Administración como o cidadán determinan en boa medida a acción colectiva, pasan por unha parte a ser usuarios dos servizos públicos –internos ou externos– e por outra capacitáanse para ser actores reflexivos que definen un servizo en relación coa capacidade de mobilización de recursos e estratexias de acción previstas polo poder público.

É cando as cartas de servizo se sitúan nos procesos de nova xestión pública para as distintas organizacións administrativas e pasan a ser consideradas desde unha análise funcional e produtiva como un instrumento de coexistión, definindo o labor da Administración como un proceso interactivo, comunicativo e negociado (Melucci, 1999). O seu obxectivo principal, polo tanto, pasa a ser o pacto de expectativas entre actores: a Administración, como usuario ou cliente interno, e o administrado, como cidadán-cliente (Xunta de Galicia, 2007c: 1-15).

Este carácter bifronte permítelles ás cartas de servizo ser consideradas como un operador na definición dunha identidade colectiva común nos actores participantes –sexan usuarios externos ou internos á organización burocrática– e poder despreñar tres ordes na súa acción colectiva (Melucci, 1999). Estes son os seguintes: a) o fin propio da acción para os seus usuarios, b) os medios do usuario para poder despreñar unha acción e c) o ámbito público en que a acción ten lugar.

Por outra banda, os administradores do Estado moderno enfróntanse ao desafío de explicar e xustificar as súas distintas ordes de actuación sobre o cidadán ou usuario de servizos públicos. O dereito administrativo formulou varias posibilidades para denominar o suxeito receptor das políticas públicas dos Estados (parada 2004; Santamaría, 1988; Parejo, 1996; García, 2004), referíndose a el como administrado interesado, usuario e, no noso caso, cliente (Xunta de Galicia, 2007c: 13). Estes poden estar en posicións xurídicas activas ou pasivas na súa relación coa Administración pública, pero finalmente están condicionados pola posición xurídica predominante da Administración, a pesar de que o administrado sexa titular dunha posición xurídica activa ou de maior ou menor exixencia nos seus dereitos.

Neste sentido, cando instrumentos de calidade como as cartas de servizo fan referencia á denominación de usuario, xustifican tal denominación usando varias precisións conceptuais sobre a relación cidadán-Administración e calidade pública:

*É unha relación xurídica.* Xérase unha relación xurídica en que se atopan Administración, funcionarios e cidadáns implicados en distintas posicións en canto a dereitos e obrigas no seu desenvolvemento. Os primeiros están encargados de velar polo cumprimento, implantación e desenvolvemento dun novo marco legal. Os segundos exercen o dereito voluntario a participar na implantación de novas ferramentas de xestión das que, finalmente, cabería a posibilidade de exixir dereitos e obrigas de cara aos primeiros por actuacións contrarias aos compromisos adquiridos.

*Responden a un administrado.* Este termo é usado, de forma técnica, para designar calquera persoa suxeita a calquera Administración pública no exercicio das súas funcións. Nunha relación

xeral entre poder público e cidadán, esta terminoloxía implica para os actuais executivos unha relación impropia, dado que recorda situacións pasadas en que o suxeito xurídico relacionado co poder público mantíña unha relación de subordinación a través da denominación de súbdito, algo que no esencial non cambiou. Agora ben, na actual conxuntura, o uso de metodoloxías de calidade debora abrir a porta á coxestión cidadá na Administración, sobre todo á hora de priorizar servizos, recursos e xerar efectos como unha maior soberanía dos cidadáns no aumento ou diminución da provisión de servizos públicos, o que podería contribuír a mitigar en certo xeito a sensación de subordinación á Administración pública.

*É un suxeito xurídico activo.* As administracións públicas, influídas por teorías provenientes do sector empresarial (Osborne, 2003, 1998, 1995), vanlle conceder ao cidadán, como a outras entidades privadas, a capacidade de ser un suxeito xurídico activo na formación da vontade política e titular de situacións xurídicas activas capaces de lles exixir tanto deberes como dereitos ás administracións públicas. De aí a profusa terminoloxía de interesado, cidadán administrado, usuario ou cliente (Xunta de Galicia, 2007c: 13). Pola contra, a doutrina sostén que, mentres exista dereito administrativo, o cidadán non deixará de ser administrado, posto que é a categoría funcional e básica de todo cidadán ante a Administración. É o reflexo da igualdade formal ante a lei de todos os cidadáns, de tal forma que se eliminen distincións xurídicas arbitrarias.

*Prové dunha orde taxonómica.* A teoría xeral do dereito administrativo recoñece unha categoría funcional dos cidadáns á hora de abordar a súa relación coa Administración. Dunha parte, o simple administrado identifícase coa situación xurídica abstracta de cidadán e, doutra, o cidadán constitúese en administrado cualificado, o cal responde a unha maior ou menor vinculación xurídica coa Administración por motivo dun título ou relación xurídica explícita no que a Administración asume unha potestade administrativa concreta. Un exemplo claro deste proceso son as distintas situacións administrativas a que se ve abocado un cidadán nos Estados de dereito: interesado (dentro dun procedemento administrativo), contratista (préstalle un servizo á Administración), concesionario (a Administración cede o uso para a súa explotación dun servizo público), contribuínte, expropiado, usuario, cliente. É así como nun futuro a Administración debería contemplar a categoría de coxestor como forma de integrar dentro das metodoloxías de calidade o cidadán como soberano dos servizos públicos.

*Tratan un suxeito con capacidade xurídica.* A este respecto, a Administración presupón a existencia de capacidade de obrar do cidadán ou da entidade á hora de defender, participar ou pactar os seus servizos. Loxicamente, a orde civil e administrativa recoñece supostos de exclusión nas súas relacións xurídicas, malia non seren explicitados nestes programas onde o cidadán ou a entidade beneficiaria son definidos como clientes ou usuarios.

Doutra parte, as CdS na organización autonómica (Xunta de Galicia, 2007a, 2007b, 2007c, 2007d, 2007e) cumpren certas funcións para os seus usuarios. Estas serían as que a continuación propomos e que poden ser aplicadas ao conxunto das administracións rexionais de España:

*Defender os seus clientes:* as cartas de servizo cumpren esta función, definindo os seus clientes como “*persoas ou entidades que reciben ou se benefician das saídas das súas actividades*” (Xunta de Galicia, 2007c).

*Estruturar a calidade da Administración pública:* as cartas de servizo, por medio dos seus usuarios internos e externos, estruturan a calidade dos servizos públicos. Isto quere dicir que van tomar en consideración os procedementos e actividades desenvolvidas polas súas unidades, organismos públicos, departamentos ou niveis burocráticos, así como a calidade percibida dos

cidadáns co obxecto de identificar expectativas dos servizos prestados por persoas ou entidades non pertencentes á Administración.

*Satisfacer o cidadán-cliente:* esta funcionalidade das cartas de servizo opera cando estas lle dan conta ao cidadán do que desexa, permiten un control do servizo, achegan valor ao cidadán, atenden as súas queixas e suxestións e cumpren as obrigas xurídicas previstas no ordenamento xurídico.

*Centrar a organización no cidadán:* as cartas de servizo constitúen a integración destes dentro da organización, o deseño dun proceso que xira arredor del e a prestación de servizos orientados a satisfacer as necesidades e expectativas neles.

En síntese, as cartas de servizo, desde a súa orientación ao cidadán ou na súa perspectiva administrativa, podemos entendelas como ferramentas de xestión da calidade que, a través de documentos escritos e electrónicos, permiten interpretar, medir, explicar e predicir a mellora dos servizos públicos prestados nos seus diferentes organismos, unidades, niveis ou departamentos.

### 4.3 Leccións desde outros sistemas administrativos

En termos xerais, as políticas de calidade e as cartas do cidadán son unha oportunidade de pór en marcha procesos de coxestión administrativa polas que determinados departamentos administrativos directivos das burocracias contemporáneas actúan como acompañantes do poder público na misión de elaborar, implementar e avaliar programas de xestión da calidade, ou, noutros termos, levar a cabo unha reforma, modernización ou reinvencción (Osborne, 1998) dos principios da Administración burocrática. Para outros autores, esta xestión permitiría unha apertura pluralista da Administración (Bastos, 1995) que debese no presente e nun futuro non moi afastado consolidar unha “democracia de calidade” (Arenilla, 2011a).

A análise de cartas de servizo contribúe, polo tanto, ao actual debate sobre a reforma/modernización dos aparatos burocráticos, a lóxica da necesidade pública, á hora de implantar procesos de calidade, así como suscitar novas preguntas e atopar algunhas respostas ás empresas de cambio organizacional, construción de espazos deliberativos cidadáns e formulacións nos procesos de toma de decisión pública.

A pregunta que deberamos tratar de confrontar coa realidade sería se este tipo de instrumentos producen escenarios de novas modas (de xestión) no seo das organizacións burocráticas (Brugué, 1994; Domínguez, 2005), obviando, polo tanto, o seu fin principal: situar a Administración nun novo marco relacional e interpersonal co cidadán.

Hoxe, a procura da calidade organizacional, malia o actual modelo de Administración pública hispánica, permítelles a boa parte dos expertos receitar a súa desexabilidade por tres contribucións que este enfoque lles outorga ás organizacións e autores que a consideraron.

En primeiro lugar, unha mellora continua de procesos, pola cal se trataría de aprender a cambiar mediante o uso de novas prácticas que permitan a xeración de consensos adaptativos entre a oferta e demanda de bens e servizos públicos. En segundo lugar, a obtención de transparencia administrativa, xa sexa a través dun marco que ampare legalmente a transparencia administrativa ou xa sexa mediante a implantación de procesos de xestión que permitan “contar coas regras e normas que aseguren os incentivos suficientes para que os organismos estatais, os funcionarios e os traballadores públicos busquen o ben común” (Ruiz, 2004), e, por último, o logro dun cambio de crenzas na cultura burocrática pública, situación alcanzable mediante a experimentación en novas prácticas institucionais que lle permiten á Administración transmi-

tir aqueles coñecementos e aprendizaxes necesarios para superar as resistencias ou desaxustes internos entre as necesidades, demandas ou expectativas da cidadanía e dos empregados públicos.

No deseño de ferramentas de calidade, as cartas como instrumento de calidade posúen un recoñecemento limitado da participación dos clientes internos (cidadá), xa sexa pola metodoloxía de traballo previamente deseñada polas organizacións públicas (Arenilla e Redondo, 406) ou xa sexa porque fundamentalmente estas non poden ser invocadas ante os tribunais de xustiza polo seu incumprimento (Criado, 2006: 5).

Un dato significativo desta situación –baixa validación cidadá cara ás administracións– pálpase nunha baixa cultura política e, polo tanto, na carencia dunha ampla base social para unha democracia deliberativa e participativa. É dicir, elementos necesarios para unha mellor implantación do paradigma do cliente e da calidade nas organizacións públicas (Löffler, 1996: 6).

Á súa vez, coexiste, a pesar das reformas no modelo burocrático, unha baixa calidade institucional do sistema político e administrativo público, o que o Informe sobre competitividade mundial do World Economic Forum dos anos 2009 a 2013 detalla, situando España cunha puntuación media moi por debaixo do nivel de desenvolvemento económico, político e social esperado fronte á media de economías máis desenvolvidas. Neste sentido, destaca a posición do marco institucional español “por debaixo de economías como Botswana ou Namibia” (Blázquez, 2009)<sup>10</sup>.

Consecuentemente, as medidas de calidade máis utilizadas para frear esta tendencia consisten nun despregamento de normativas (leis, ordes, decretos) e certo desenvolvemento dunha cultura da auditoría de calidade (leis de transparencia ou boas prácticas, cartas de servizo, plans ou sistemas de calidade, autoavaliacións, certificacións de Aenor ou ISO, modelo EFQM, modelo CAF, modelos de excelencia, premios á calidade e mellora organizacional<sup>11</sup>), abrindo as organizacións públicas a un incipiente modelo de coexistión dos servizos públicos entre os cidadáns e Administración para os diferentes niveis das organizacións administrativas españolas –nivel local, rexional, estatal e autonómico.

En sintonía con este ámbito, evidenciaríase unha comunidade de políticas de calidade<sup>12</sup> integrada por actores de carácter público (departamentos técnicos e áreas gobernamentais *ad hoc*) e outros de carácter mixto ou de tipo privado (axencias, asociacións, fundacións) a nivel nacional e internacional comprometidos coa mellora da calidade institucional das burocracias públicas e privadas a longo prazo (William, 1994) a través do paradigma da xestión da calidade total.

Unha comunidade de políticas que actuarían presionando intelectualmente os nosos administradores e que parte dos seguintes antecedentes máis destacados: 1) As publicacións de Ishikawa (1985), Deming (1986, 1989), Juran (1990) Crosby (1989, 1999), Shewhart (1926, 1931, 1939, 1997) e Feigenbaum (1945, 1961, 2003) inoculan nas empresas a idea de xerar un control estatístico dos procesos de produción para aumentar a calidade dos produtos ofertados. 2) O concepto de *company wide quality control* (CWQC) ou calidade total, en 1968, supuxo a implementación de estratexias de diferenciación nos estilos de produción das empresas xaponesas e norteamericanas. 3) Estados Unidos, na década dos oitenta, implanta a idea da calidade total (*Total Quality Management*) no sector de automóviles. 4) Europa, a partir de 1980, asume o enfoque da calidade total por medio das multinacionais norteamericanas. 5) A xeración de estímulos á demanda da calidade mediante a visibilización en Xapón (1951) dos premios De-



ming, en Estados Unidos (1988) os Malcom Baldrige National Quality Award, en Europa (1988) a creación da European Foundation for Quality Management (EFQM), en España (1991) a aparición do Club de Xestión de Calidade e, máis tarde, do Primeiro Premio Anual á Excelencia e á Calidade (1997) na Comunidade de Madrid (Decreto 27/1997).

Pois ben, partindo deste marco, a institucionalización dunha nova cultura en favor da calidade, en España, consolidárase o 19 de maio de 2004 coa constitución dunha comisión para o estudo e a creación dunha axencia de calidade para a Administración xeral do Estado, o que marca un fito na Administración pública Española ao regularse a cultura da calidade –Lei 28/2006– a través dunha primeira axencia estatal para a mellora dos servizos públicos, constituída o 1 de xaneiro de 2007 como a Axencia Estatal de Avaliación das Políticas Públicas e Calidade dos Servizos (AEVAL), a cal sostén desde a súa orixe un enfoque holístico de calidade dos servizos no contexto xeral da avaliación da Administración española, así como unha aposta pola difusión das cartas de servizo como instrumentos de auditoría de calidade.

As cartas de servizo son documentos que constitúen os instrumentos a través dos cales os órganos, organismos e entes públicos e outras entidades da Administración xeral do Estado informan os cidadáns e usuarios sobre os servizos que teñen encomendados, sobre os dereitos que os asisten en relación con aqueles e sobre os compromisos de calidade na súa prestación. A súa orixe está vinculada a conseguir a mellora dos servizos públicos atendendo ás demandas dos cidadáns. A Carta de Servizos de AEVAL reflicte, polo tanto, a información sobre aqueles servizos máis relevantes prestados pola axencia, facendo visibles os niveis de calidade ofrecidos na súa prestación, reforzando así o compromiso visible da axencia coa cidadanía (AEVAL, 2013).

É evidente, pola dispersión de políticas e de sistemas administrativos públicos na península ibérica, que antes e despois deste desenvolvemento institucional, sobre todo a un nivel inferior ou similar á Administración xeral do Estado español, se produce unha xeneralización de prácticas de calidade para diferentes estruturas administrativas (unidades, departamentos, equipos) e a implantación crecente de ferramentas de calidade nos diferentes sistemas e niveis territoriais da Administración pública de España (Administración local, provincial, rexional, estatal).

Unha tendencia baseada nunha orde competitiva e espontánea e sobre todo imitativa que non chega a individualizar os diversos sistemas de mercado público, malia existiren elementos estruturais que poidan chegar a permitir a “empresarialidade” e economía dos diversos sistemas administrativos públicos (Bastos, 2001, 2005, Clarke e Newman, 1999). Este instrumento, a través de políticas de *benchmarking* ou emulación, permitiu certa mellora na implantación de sistemas de calidade pública –a pesar das preferencias temporais na acción humana dos emprendedores públicos en cada ciclo electoral– e unha xeneralización das cartas como ferramentas dun futuro sistema de xestión de calidade nos servizos públicos.

Pois ben, se observamos a calidade na Administración multinivel hispánica como unha moda de xestión –o que máis se leva en cada momento–, esta debería, como mínimo, aumentar a calidade das organizacións administrativas mediante a especialización de organismos creados para desempeñar funcións de deseño, implementación e avaliación de ferramentas en calidade pública. A este respecto, a xestión pública pola calidade visibilizouse mediante a creación de direccións xerais, servizos de calidade ou observatorios de calidade dos servizos públicos nas comunidades autónomas co obxectivo de difundir de forma departamental, transversal ou integral instrumentos para a calidade e a atención ao cidadán baixo un forte liderado político na súa constitución inicial (Arenilla, 2011a: 260).



Outra das contribucións do enfoque de calidade e, polo tanto, dunha liña de análise deste paradigma, como se explicou anteriormente, foi reposicionar a participación do cidadán no actual escenario de interrelación político-administrativo entre burócratas, administrados e clase política, o que a literatura anglosaxona de xestión denominou *empowerment* ou participación dos empregados na xestión para unha mellor atención aos usuarios daqueles servizos ofertados por unha organización privada (Bowen e Lawler, 1992).

O logro deste percorrido da calidade e dunha das súas ferramentas, como son as cartas do cidadán, está limitado pola definición conceptual que as diferentes axenda-*setting* –nos distintos niveis da Administración pública– promoveron para a consecución de políticas públicas de reforma e modernización con incidencia na calidade<sup>13</sup>, a mellora continua dos servizos e a corresponsabilidade dos usuarios na xestión pública fundamentalmente a cambio de implantarse dous procesos de cambio organizacional (Bañón, 1999; Barzelay, 2003; Camarasa, 2000; Campbell e Graham, 1995; Criado, 2006; Muñoz, 1999; Varela, 2005).

O primeiro, como forma de experimentar novas prácticas administrativas que tratarían por primeira vez o cidadán administrado como un cliente dunha organización empresarial. Polo tanto, o cidadán a partir desta nova habilitación podería exixir “teoricamente” melloras, como responsabilidades na prestación de servizos públicos, posto que as organizacións burocráticas estarían en disposición de satisfacer as súas necesidades e expectativas a través dos seus clientes internos ou empregados públicos, un concepto, o de cliente interno e externo, que desenvolvería a Autonomía de Galicia na súa formulación e formación para a implantación do programa de Carta de Servizos (Xunta de Galicia, 2005b, 2007b, 2005c, 2005e).

En segundo lugar, un proceso de cambio cultural consistente na importación de técnicas das empresas –cadros de mando, plans de calidade, cartas de servizo, caixas de queixas e suxestións, *focus group*, enquisas de satisfacción, avaliación do rendemento, cartas de dereitos, etc.– co obxectivo de lograr unha conciencia organizacional baseada en “obrigar os provedores de prestacións públicas a definir e publicar estándares de servizo, para medir o cumprimento das súas prestacións e para crear canles de tratamento para as queixas dos cidadáns” (Barzelay, 2003).

En definitiva, constatamos que a implantación e avaliación do programa de cartas de servizo en Galicia –segundo a anterior análise descritiva en políticas públicas– tendería a un resultado similar ao da súa formulación orixinaria británica. Segundo autores como Pollit (1994), McGuire (2001), Schiavo (2000) ou Torres (2005), o comportamento xeral das políticas de calidade e cartas de servizo, en distintos países da OCDE e na súa primeira formulación, obtivo o seguinte resultado:

*Diríxense aos usuarios de servizos públicos máis que aos cidadáns como tales.* Non se clarifica no seu contido o destinatario, xa que se refiren aos clientes ou usuarios de servizos públicos.

*É unha suma de dereitos preestablecidos e novos compromisos de xestión.* Na práctica é un instrumento de centralización ao servizo dunha unidade central. Na Administración local inglesa o grao de cumprimento das directrices e novos compromisos establecidos desde as unidades centrais diluíuse, xa que as autoridades locais emitiron as súas propias cartas sen consultar previamente. Non obstante, para evitar isto promulgouse unha guía que establecía indicadores de calidade para a carta que deben guiar ás autoridades locais. En España, o proceso é similar desde a constitución de AEVAL e o regulamento de Aenor.

*A súa contribución á calidade do servizo é lixeira.* As normas establecidas carecen de protección legal ante os tribunais, a súa evidencia empírica non é concluínte e os cambios na Administración pública atribuídos ao programa de cartas foron moi modestos.

*Forma parte dos xogos de representación política de carácter simbólico ou de mercadotecnia institucional.* John Major, ao iniciar esta nova moda de xestión en Europa, a cal se exporta ao resto de países occidentais, partía de problemas internos na política do país (estancamento económico, aumento do gasto público). É dicir, un instrumento ao servizo do poder para medir a mellora organizacional en servizos públicos e as políticas postas en marcha desde o poder a pesar de que inicialmente se dirixa tanto aos empregados públicos como aos usuarios de servizos públicos. Os estándares establecidos na carta orixinal créanse desde a alta política e altos funcionarios pensando no que os cidadáns terían dereito a exixir.

*Os cidadáns son clientes nas administracións públicas.* Para ser un consumidor, tense que manter unha posición particular no mercado; non obstante, ser cidadán é ser membro dunha comunidade política, un concepto máis rico que abrangue unha gama de relacións moito máis ampla. Para o cidadán non é doado comprender e capacitarse do que é unha carta, pois resulta difícil que interiorice unha lista de dereitos, deberes dos cidadáns e os compromisos adquiridos pola Administración pública. Os estándares de boas prácticas son aspiracións; os traballadores dos servizos públicos saben que cun persoal axeitado, recursos e tempo se pode lograr calquera tipo de meta. Os documentos constitutivos con frecuencia non lograron identificar o indicador ou estándar e ás veces discútese ¿que acontece se un estándar é vulnerado? ou ¿quen é responsable e como?

*É unha estratexia da nova xestión pública (NXP).* Os países que se integran nesta estratexia serían Reino Unido, Estados Unidos, Australia, Canadá e Nova Zelandia, comunidade de políticas desta corrente de pensamento, a cal trataría de cambiar a cultura da prestación de servizos públicos. As administracións, segundo estes, deben centrarse nas necesidades dos usuarios, identificados como “clientes” ou “consumidores”. O obxectivo é facer que os provedores de servizos respondan mellor aos usuarios, garantindo as normas específicas para a prestación de servizos, proporcionando un sistema de competencia e un punto de referencia para medir a calidade do servizo. Trataríase dunha comunidade política global que dispersa de forma gradual políticas de reforma administrativa nas elites políticas dos países membros da OCDE. É, polo tanto, unha transferencia de políticas pero adaptada á idiosincrasia particular en cada país, posto que as estratexias e as técnicas de implantación son diverxentes, pero a política subxacente é converxente en canto á difusión do modelo de nova xestión pública.

*É fonte de dous problemas no deseño, formulación, implantación e avaliación da política de calidade en servizos públicos.* O primeiro é a dificultade de especificar e medir a calidade do servizo. O segundo consiste en que os indicadores de calidade derivados da comercialización de servizos e da investigación en xestión nas organizacións comerciais non teñen en conta as características dos servizos públicos. É dicir, a aplicación de técnicas do sector privado, como as enquisas de consumo e indicadores de calidade do servizo. A súa aplicabilidade nas organizacións públicas denota unha linguaxe das organizacións comerciais que teñen un papel limitado en determinados servizos públicos (impostos, multas, defuncións, xuízos, etc.).

*Unha compensación aos cidadáns por orzamentos públicos deficitarios que deberán axustarse ao mercado.* É dicir, os servizos públicos deben aumentar a súa produtividade e a calidade do servizo ao menor custo ou deben reducirse os servizos e permitir que os destinatarios dos servi-

zos ou os seus defensores teñan unha participación maior no deseño e na prestación de servizos públicos, dada a tendencia incrementalista dos orzamentos públicos nas democracias europeas nestes últimos anos.

*Unha estratexia de control de calidade para ofrecer unha garantía ao consumidor.* Este instrumento –a Carta do Cidadán do Reino Unido– baseouse na idea común de estender a lóxica do mercado –soberanía do consumidor– na prestación de servizos apoiándose en dous mecanismos: o primeiro mediante instrumentos de avaliación do rendemento e o segundo mediante o establecemento de mecanismos de competencia entre os provedores de servizos públicos. De aí que as cartas inclúan: 1) técnicas de control, 2) estándares de calidade, 3) sistemas de consulta e información, 4) sistema de queixas e recursos e 5) premios de calidade. Trataríase de que os servizos públicos fosen sensibles á voz dos clientes (internos, externos) e puidesen competir no mercado público.

*A continxencia política cambia o programa e os principios.* O Goberno de Tony Blair en 1996 cambia a denominación do programa polo de The Service First e abandona os seis principios de John Major, ou os denominados The Six Whitehall Standards, por principios como a accesibilidade, innovación, uso eficaz de recursos, etc. Unha evolución similar sucedeu en Galicia cos cambios de Goberno e normativa específica en cartas.

*A calidade é un termo impreciso no sector público.* Esta idea parte de que no sector privado o obxectivo é “a calidade do servizo, a satisfacción do cliente e a rendibilidade”. Non obstante, a avaliación do rendemento público e os indicadores de calidade poden ser unha opción dos gobernos para demostrarlles aos cidadáns o valor dos servizos e que os seus empregados estean dispostos a competir e a mellorar, así como a recortar servizos de carácter non produtivo. Cómpre que a calidade pública se centre na calidade técnica e do proceso, xa que as cartas do cidadán se centraron máis na calidade do proceso (como se presta o servizo) que na calidade técnica (que produto se presta). De aí que este enfoque da calidade nos servizos públicos busque a responsabilidade administrativa e non tanto a do político.

*A rendición de contas (accountability) debe ser consubstancial á calidade.* Trataríase de que a rendición de contas, xunto cos mecanismos de avaliación do rendemento e da calidade dos servizos, mellore a xestión administrativa e o sistema democrático institucional. Esta cuestión resolvería a problemática de saber se os organismos públicos son responsables das súas actividades e se poden actuar conforme as expectativas dos seus usuarios.

*A rendición de contas no sector público é opaca.* A complexidade das cadeas de mando nas organizacións burocráticas dificultan individualizar a responsabilidade e moitas veces detectar deficiencias para mellorar.

*O tratamento do cidadán como un cliente no contexto institucional non ten por que implicar resultados de melloras nas organizacións públicas.* A este respecto, integrar na lóxica democrática a lóxica da calidade é unha conexión positiva. Neste sentido, é necesario integrar o poder cidadán (soberanía do votante) coa soberanía do mercado (soberanía do cliente interno e externo).

## 5 CONCLUSIÓN E PERSPECTIVAS DE FUTURO

A lectura do programa de impulso democrático da Xunta de Galicia para os anos 2015-2016 (Xunta de Galicia, 2015), que coincide co final da segunda lexislatura do goberno de Alberto Núñez Feijóo, móstranos perfectamente o declive das políticas de calidade na Administración

pública, á que antes nos referiramos como posuidora de moitas das características das modas administrativas, como xa hai case vinte anos advertiran Micklethwait e Woolridge nun premonitorio libro (2008). Este documento, moi en liña coas modas de administración actuais (Abrahamson, 1996), incide sobre todo na transparencia, a boa gobernanza e a rendición de resultados. Pero case non fai referencia á no seu momento omnipresente calidade. Da mesma forma en que Schumpeter aconsellaba a lectura dos documentos orzamentarios para poder establecer e comprender as relacións de poder nunha determinada época histórica, sería recomendable un exercicio análogo con relación aos documentos e guías de reforma administrativa para poder entender cal é o espírito da época. A era da calidade rematou polo momento na Administración pública ata que dentro duns anos sexa redescuberta e volta a vender con novo nome. Como puidemos ver, os obxectivos buscados só se alcanzaron de forma parcial, pois adaptar unha Administración autonómica como a galega aos principios da calidade total é tarefa imposible e iso era sabido desde un principio. Pero, como vimos, aprendemos moitas leccións no proceso e conseguíronse algúns resultados. Pero a principal lección que debemos aprender, antes de implicarnos de novo en procesos de redeseño administrativo seguindo esta ou outra moda que puidese chegar no futuro, é a da humildade. Non se cambia a Administración por decreto, como ben nos lembraba hai moito tempo Michel Crozier. A Administración pode inspirarse en principios de calidade, de transparencia ou de boa gobernanza, pero os cambios deben ser implantados ao nivel máis baixo posible, ensaiando a pequena escala, e nunca cometer o erro de quere-lo reconstruír todo. As administracións públicas teñen unha experiencia de funcionamento de moitas decenas de anos e adaptáronse e axustáronse entre si ao longo de todo este tempo. As reformas radicais rompen estes delicados axustes e, ao tempo que non conseguen grandes resultados, si conseguen desbaratar estes delicados equilibrios. Se as reformas emprendidas no ámbito da calidade conseguen que nos concienciamos destes, o esforzo, aínda que custoso, terá pagado a pena.

## 6 BIBLIOGRAFÍA

- AEVAL (2013), Cartas de servizos. En liña: <[http://www.aeval.es/es/la\\_agencia/carta\\_de\\_servicios/](http://www.aeval.es/es/la_agencia/carta_de_servicios/)> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- Abrahamson, Eric (1996), «Management Fashion», *Academy of Management Review*, (21): 254-285.
- Altaba Doiz, Eugencia (2009), La Nueva Gestión Pública y la Gestión por Competencias. Tese de doutoramento. En liña: <<http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/8818/TESIS.pdf;jsessionid=5D67BE6E0FE994A0EBCCF1CE8FB4C9EC.tdx2?sequence=1>> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- Anderson, J. C. et al. (1994). «A Theory of Quality Management Underlying the Deming Management Method», *Academy of Management Review* (19): 472-509.
- Arenilla Sáez, Manuel (coord.) (2011a), *Crisis y reforma de la Administración Pública*. A Coruña: Netbiblo, S.L.
- \_\_\_ (2011b), «Ética, transparencia y participación», en *Crisis y reforma de la Administración Pública*. A Coruña: Netbiblo, 399-433.
- \_\_\_ (2003), *La reforma administrativa desde el ciudadano*. Madrid: INAP.
- Baena del Alcázar, Manuel (2000), *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos.
- Bañón, R.; Arie, H. e Greet, B. (Eds.) (1996), *La productividad y la calidad en la gestión pública*. Santiago de Compostela: EGAP.
- Bañón, I.; Martínez, R. (1999), «Prólogo», en A. Muñoz Machado, Autor, *La gestión de la Calidad Total en la Administración* (1ª ed.) Madrid: Díaz de Santos.
- Barzelay, Michael (2003), *La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. (1ª ed.) México: Fondo de Cultura Económica.

- \_\_(1994), «Metáforas en la gestión de servicios públicos», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (1): 17-20.
- Bastos Boubeta, M. A., e Seijo Villamizar, Javier (2009). «Las fracasadas políticas de calidad en la gestión pública: el caso español». *Revista Enfoques Ciencia Política y Administración Pública*, (11): 87-131.
- Bastos Boubeta, M. A. (2005), «¿Puede la intervención estatal ser justificada científicamente? Una crítica», *Procesos de mercado: revista europea de economía política*, (1): 11-52.
- \_\_(2004), «Comentarios sobre a reforma e modernización da Administración Pública Galega», en Reflexións sobre a política e a Administración na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal. *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico*, (6): 123-132.
- \_\_(2001) «Clientelismo e gobernanza: Unha análise da funcionalidade do clientelismo», *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico* (8):167-177.
- \_\_(1998), *Burocracia, burocratización e reforma administrativa. Unha análise dos procesos de institucionalización burocráticos e das súas consecuencias na política pública*, Santiago de Compostela, EGAP.
- \_\_(1997), «Reforma e modernización administrativas. Especial referencia á Comunidade Autónoma de Galicia», *Revista Galega de Administración Pública*, (17): 27-49.
- \_\_(1995), «Unha apertura pluralista da Administración», *Revista Galega de Administración Pública*, (11): 171-187.
- \_\_(1994), *Da Administración Pública á Xestión Pública*, Santiago de Compostela, EGAP.
- Bealey, Frank (2003), *Diccionario de Ciencia Política*. Madrid: Istmo.
- Beltrán, M. (1996), «De la reforma de la Administración al control de la calidad de los servicios públicos», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (5-6): 5-16.
- Benavides Velasco, Carlos A. e Quintana García, Cristina (2006), «Proceso y sistemas organizativos para la gestión del conocimiento. El papel de la calidad total», *Boletín Económico ICE*, 14 a 20 de marzo, (2838): 37-52.
- Blázquez, María Luisa (2009), *El informe sobre la competitividad mundial del World Economic Forum. International Center for Competitiveness (IESE)*, relatório presentado no curso La medición de la calidad de las instituciones. Un nuevo reto en economía. Madrid: El Escorial (Mimeo).
- Boix, Carles (1994), «Hacia una Administración Pública eficaz: Modelo institucional y cultura profesional en la prestación de servicios Públicos», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (1): 21-32.
- Bouzas Lorenzo, Ramón (2001), «Los principios de la gobernanza en clave europea: Potencialidad para las políticas de gestión pública de las administraciones autonómicas», *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico* (8): 105-121.
- Bouzada, R. J. (1994), «A Avaliación do rendemento no Proxecto de Lei da función pública de Galicia», en Mario Baena del Alcázar (ed.), *A reforma da Función pública galega. Relatórios da Xornada de estudo sobre o Proxecto*. Santiago de Compostela, EGAP, 23-32.
- Bouzada, R. J. (1993), «A reforma administrativa autonómica de Galicia», en VV. AA. *Seminario bilateral hispano-alemán sobre reforma administrativa*, Santiago de Compostela, EGAP, pp. 89-98.
- Bowen, David E. e Lawler III, Edward E. (1992), «The empowerment of service workers: What, Why, How and When», *Sloan Management Review* (spring): 31-39.
- BNG (2005a), *Acordo sobre bases programáticas para a acción da Xunta de Galicia que asinan os grupos políticos PSdeG-PSOE e BNG. 23 de xullo de 2005*. En liña: <<http://www.bng-galiza.org/archivo/>> (consulta: 3 de marzo de 2015).
- BNG (2005b), *Programa de Goberno. Eleccións ao Parlamento de Galiza, xuño de 2005*. Santiago de Compostela: BNG.
- BNG (2009), *Programa electoral. Eleccións ao Parlamento de Galiza 2009*. Santiago de Compostela: BNG.
- Brewer, Garry D. (1983), *The foundations of policy analysis*. California: Pacific Grove.
- Brugué, Quim et al. (1994), «La Administración Pública y sus clientes: ¿Moda organizativa u opción ideológica?», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (1): 33-46.
- Bynoe, Ian (1996), London: Institute for Public Policy Research.
- Camarasa, J. J. (2000), «La Calidad en la Administración Pública», *Educación en el 2000*, (20): 9-20.
- Campbell, Colin y Graham, Wilson (1995), *The End of Whitehall: Death of a Paradigm*. Oxford: Blackwell.
- Clarke, J. y Newman, J. (1999), *The Managerial State*. Londres: Sage.
- Clifton, Judith et al. (2005), «Empowering Europe's Citizens'. Towards a charter for services of general interest». *Public Management Review*, (3): 417-443.
- Caiden, Gerald E. (1991), *Administrative Reform Comes of Age*. New York: Walter de Gruyter.
- Corredor Casado, Pilar e Goñi Legaz, Salomé (2010), «Tipos de premios a la calidad y efectos sobre la rentabilidad de la empresa», *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, (148): 637-654.

- Crosby, Philip, B. (1989), *Calidad sin lágrimas*, México: Editorial CECSA.
- Crosby, Philip, B. (1999), *La Calidad no Cuesta, el Arte de cerciorarse de la Calidad*, Editorial CECSA, México.
- Criado, J. I. e Barrero D. F. (2006), *Barreras para la Integración de la Calidad de los servicios Públicos en la Administración. Una Aproximación a la experiencia de las Cartas de Servicios Electrónicos en la Administración general del Estado*, Comunicación presentada ao Congreso Tecnim@p, (30 de maio ao 2 de xuño de 2006), Sevilla, España.
- Dawes, R. M. (1975), «Formal Models of Dilemmas in Social Decision Making», en M. F. Kaplan e S. Schwartz (eds.), *Human Judgement and Decision Processes: Formal and Mathematical Approaches*. Nueva York: Academic Press.
- Deming, W. E. (1989), *Calidad, productividad y competitividad: La salida de la crisis*, Madrid: Díaz de Santos.
- DOCE (2001), «Un libro blanco - La gobernanza europea», en *Diario Oficial das Comunidades Europeas*, 12.10.2011, C287/1-29.
- Domínguez Fernández, Guillermo (2005), «La calidad, más que una moda, un reto en la Europa de la Sociedad del Conocimiento: la mejora continua más allá de los modelos y las certificaciones (competencias de un formador que aseguran la calidad)», *Revista Complutense de Educación* (1): 57-93.
- Domínguez Martínez, J. M., e López del Paso, Rafael (2011), «La crisis económica y financiera de 2007-2009: la respuesta del sector público», *Extoikos* (1): 29-37.
- Drewry, G. (2005), «Citizen's charters», *Public Management Review*, (3): 321-340.
- Elcock, Howard (1989), «The Three E's: Necessary but not Sufficient Conditions for Good Government», *Public Policy and Administration*, (1): 1-3.
- Echebarria Ariznabarreta, Koldo (2000), *Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales*, relatorio presentado ao V Congreso Internacional do CLAD sobre Reforma do Estado e da Administración Pública, Santo Domingo, 24-27 de outubro de 2000. En liña:  
<<http://workspace.unpan.org/sites/Internet/stellent/clad0038545.pdf>> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- EGAP (2008), *Percepción dos cidadáns sobre a situación de Galicia e o funcionamento da Administración Autonómica. 2º informe*. Santiago de Compostela: EGAP.
- Fernández Santos, Yolanda et al. (2008), «Modernización de la Gestión Pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas», *Pecunia*, (6): 75-105.
- Feigenbaum, A. V., e Feigenbaum, Donald S. (2003), *The Power of Management Capital: Utilizing the new drivers of innovation, profitability, and growth in a demanding global economy*. New York: McGraw-Hill.
- \_\_(1961), *Total Quality Control*. New York: McGraw-Hill.
- \_\_(1945), *Quality control: principles, practice and administration; an industrial management tool for improving product quality and design and for reducing operating costs and losses*. New York: McGraw-Hill.
- Fuentes, G. et al. (2009), «Modernizar y democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana», *Revista Enfoques Ciencia Política y Administración Pública*, (11): 57-86.
- García de Enterría, E. (2004), *Curso de derecho administrativo*. (12ª ed.). Madrid: Civitas.
- García Sánchez, Isabel María (2007), «La nueva gestión pública: evolución y tendencias», *Presupuesto y Gasto Público*, (47): 37-64.
- Gay, Paul du (2012), *En elogio de la burocracia*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- González, Sergio (2008), *Las Cartas de Servicio. Aenor*, comunicación personal a [javiseijo@yahoo.es](mailto:javiseijo@yahoo.es). En liña: [www.yahoo.es](http://www.yahoo.es) (consultado el 1 de enero de 2014).
- Gramberger, Mark (2001), *Participación ciudadana. Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*. París: OCDE.
- Groisman, Enrique I. (2003), «Las Cartas compromiso como instrumento para mejorar la gestión: aspectos positivos y riesgos implícitos», en Ponencia presentada al Segundo Congreso Nacional de Administración Pública (Córdoba, Arxentina, 2003), *RAP DOCTRINA PÚBLICA XXVI*, (2): 579-585.
- Guerrero Cuadrado, Manuel (2011), *La Gestión de la Calidad Total en los Ayuntamientos Españoles: Modelos y Experiencias*. Madrid: INAP.
- Giménez Abad, M. (1996), La Función Pública autonómica en el proceso de modernización del sector público, *Revista Vasca de Administración Pública*, 45 (II), pp. 139-149.
- Gutiérrez Gutiérrez, Leopoldo e Tamayo Torres, Ignacio (2007), *Los modelos de la gestión de la calidad como medios facilitadores para la obtención de flexibilidad estratégica en la organización*, relatorio presentado al XX Congreso anual de AEDEM, (1): 530-544.



- Gutiérrez Gutiérrez, Lepoldo *et al.* (2010), «Un estudio empírico del impacto de las iniciativas actuales de gestión de la calidad sobre la innovación y flexibilidad organizativa», *Revista Española de Financiación y Contabilidad* (148): 677-709.
- Hardin, G. (1968), «The Tragedy of Commons», *Science*, (162): 1243-1248.
- Harari, Oren (1997), ¿Por qué murió la reingeniería?, *Harvard Deusto Business Review*, (77): 26-30.
- Halachmi, Arie e Holzer, Marc (1993), «Towards a Competitive Public Administration», *International Review of Administrative Sciences*, (59): 29-45.
- Humphreys, Peter C. *et al.* (1999), *Improving Public Services in Ireland: A Case-Study Approach*, CPMR Discussion Paper 11. En liña: <[ipa.ie/pdf/DiscussionPaper\\_11.pdf](http://ipa.ie/pdf/DiscussionPaper_11.pdf)> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- INAP (2010), *Guía para el desarrollo de Cartas de Servicio*. Madrid: AEVAL.
- INAP (2005), *La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas. Reflexiones y propuesta de creación. Informe Comisión de Expertos*. Madrid: INAP.
- INAP (2000), *Evaluación y Calidad en las Organizaciones Públicas*. Madrid: INAP.
- INAP (1995), *Carta de Servicios Públicos*. Madrid: INAP.
- INAP (1992), *Calidad Total en los servicios públicos y en la empresa*. Madrid: INAP.
- INAP (1991), *Plan General de Garantía de Calidad aplicable al desarrollo de equipos lógicos*. Madrid: INAP.
- Indian Institute of Public Administration (2008), *Citizen's Charter in India. Formulation, Implementation and Evaluation*. India: Government of India. En liña: <[http://darp.gov.in/darpgwebsite/cms/Document/file/IIPA\\_Report\\_Citizen\\_Charter.pdf](http://darp.gov.in/darpgwebsite/cms/Document/file/IIPA_Report_Citizen_Charter.pdf)> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- Ishikawa, K. (1994/1985), *¿Qué es el Control Total de Calidad?* Barcelona: Parramón.
- Jenkins, Bill e Gray, Andrew (1994), «Evaluación y el usuario: La experiencia del Reino Unido», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (1): 47-58.
- Juran, Joseph M. (1990), *Juran y la Planificación para la calidad*, Ediciones Díaz de Santos, S.A., España.
- Löffler, Elke *et al.* (2009), *Improving the quality of public services: putting the citizens at the centre of administrative action*. Montenegro: OCDE.
- Löffler Elke (1996), *La modernización del sector público desde una perspectiva comparativa. Conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la OCDE*. INAP: Madrid.
- López Nieto, Francisco (1989), *La Administración Pública en España*. Barcelona: Ariel.
- Losada Trabada, Antonio (2008), «Democracia, clientes y calidad total en la Administración pública», *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* (RIPS), (2): 39-62.
- \_\_(1999), «Las comunidades de políticas: el caso de la pesca de Galicia», *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* (RIPS), (1):123-132.
- \_\_(1994), «La Administración autonómica gallega: primeros pasos de una reforma», *Autonomías*, (18): 63-80.
- McGuire, L. (2001), «Service charters – global convergence or national divergence? A comparison of initiatives in Australia, the United Kingdom and the United States», *Public Management Review*, (4): 493-524.
- MAP (2000), *Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos*. Madrid: MAP.
- MAP (2003), *La Administración al servicio del ciudadano europeo. Encuesta relativa a las actividades de calidad de los Estados miembros de la Unión Europea*. Madrid: MAP.
- Márquez, Guillermo (1994), *La calidad de la gestión de los servicios públicos en las comunidades autónomas, xornadas de estudo sobre xestión dos recursos públicos nunha situación de crise* (Mimeo), EGAP, Santiago de Compostela, 27-28 de outubro de 1994.
- Martín Castilla, J. L. (2004), *El modelo EFQM referente óptimo en la dirección estratégica de la Administración Pública orientada a la excelencia*. Tese de doutoramento UAM. Mimeo.
- Martín Castilla, Juan Ignacio (2004), «La innovación, el aprendizaje, la dirección del conocimiento y la mejora continua de la calidad en la Administración Pública a través del modelo EFQM de excelencia», *Revista Andaluza de Administración Pública*, (57): 255-279.
- Martínez Carballo *et al.* (2007), «Diagnóstico de la excelencia en la comunidad autónoma gallega a través del modelo EFQM», en VV. AA., *Conocimiento, innovación y emprendedores: camino al futuro*. Logroño: Universidad de la Rioja, 3073-3086.
- Martínez-Vilanova, Ana María e Rodenas Adam, Manuel (2009), «Sistemas de diagnóstico de gestión adaptado del cuadro de mando integral y del modelo EFQM de excelencia. Aplicación a las Cajas Rurales», *Estudios de economía aplicada* (27:3): 1-30.

- Martínez-Vilanova, Ana María (2008), *Modelo de evaluación y diagnosis de excelencia en la gestión, basado en el cuadro de mando integral y el modelo EFQM de excelencia. Aplicación a las cajas rurales*. Universidad de Valencia. Tese de doutoramento. En liña: <http://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/3791/tesisUPV2909.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consulta: 3 de marzo de 2013).
- Mendoza Mayordomo, Xavier (1990), *La utilización de técnicas de gestión del sector privado y el desarrollo del Management público*. Barcelona: Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE. Barcelona.
- Metcalfe, L. (1999), *Nueva Gestión Pública y Gestión Pública Europea: ¿Es lo mismo o diferente?* Conferencia pronunciada no Seminario sobre la Nueva Gestión Pública, no Máster de Dirección e Xerencia Pública da Universidade Politécnica de Valencia, marzo, 1999.
- Melucci, Alberto (1999), *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México.
- Micklethwait, John, e Woolridge, Adrian (1998), *La hora de los gurús. Visionarios y nuevos profetas de la gestión empresarial en el mundo*, Madrid, Alianza.
- Monar Rubia, Fernando (2005), «Diez años de evaluación de proyectos y organizaciones públicas: el Premio Ciudadanía del Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 33-34: 107-119.
- Morató, J. del Rey, *Los juegos de los políticos*. Madrid: Tecnos.
- Muñoz, A. (1999), *La gestión de la Calidad Total en la Administración* (1ª ed). Madrid: Díaz de Santos.
- Nava, Víctor Manuel (2005), *¿Qué es la calidad? Conceptos, gurús y modelos fundamentales*. México D. F.: Limusa.
- Navarro Cortijo, José Luis (2004), *Gestión de la Calidad en los Ayuntamientos. Guía práctica para la implantación de la Norma ISO 9001:2000 en un Ayuntamiento*. Madrid: FEMP.
- Nieto, A. (2008), *El desgobierno de lo público*. Barcelona: Ariel.
- OCDE (2013), *Panorama de las Administraciones Públicas 2011*. Madrid: INAP.
- \_\_(2006): *La modernización del Estado: el camino a seguir*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- \_\_(1991): *La Administración al servicio del público*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Campo del Villares, Manuel Octavio y Ferreiro Seoane, Francisco Jesús (2013), *De la Administración a la Gestión de los Servicios Públicos*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia. Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas e Xustiza. En liña: < [http://egap.xunta.es/Documentos/Publicacions/\[1382099887\]public\\_97.pdf](http://egap.xunta.es/Documentos/Publicacions/[1382099887]public_97.pdf)> (consulta: 3 de enero de 2014).
- Olson M. (1965), *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Osborne, David (2003), *Herramientas para transformar el gobierno: directrices prácticas, lecciones y recursos para revitalizar las escuelas, los servicios públicos y los organismos gubernamentales de todos los niveles*. Barcelona: Paidós.
- \_\_ e Plastrik, Meter (1998), *La Reducción de la burocracia: cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Barcelona: Paidós.
- \_\_ e Gaebler, Ted (1995), *La Reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Parrés García, Alejandro (2005), «El reto de la “Nueva Gestión Pública” a través de un cambio basado en las personas», *Auditoría y Gestión de los fondos públicos. Auditoría Pública*, (37): 57-63.
- Parada Vázquez, J. R. (2004), *Derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons.
- Parrado Díez, S., Ruíz López, J. (1999), «La Gestión de la calidad total en la Administración pública: mimesis y némesis», *Revista Vasca de Administración Pública*, (54): 179-213.
- Parejo, A. L. (1996), *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid: Ariel.
- Parasuraman, A. (2011), «Some reflections on my career Publishing, and contributing significantly to a field», *Revista Innovar*, (42): 5-16. En liña: <http://www.fce.unal.edu.co/media/files/documentos/Innovar/v21n42/v21n42.pdf> (consulta: 4 de abril de 2013).
- PPdeG (2009), *Un contrato por una Galicia próspera, innovadora y sostenible: Programa electoral*. Galicia: PpdeG.
- PSdeG-PSOE (2005), *Móvome: Programa electoral*. Galicia: PSdeG-PSOE.
- Pérez Sánchez, Margarita (2000), «La calidad en la Nueva Gestión Pública», en VV. AA., *Evaluación y calidad de las Organizaciones Públicas*. Madrid: INAP, 147-155.
- Peza Casasnovas, Guillem L. (2009), «La calidad del gasto público y su influencia en el desarrollo económico: una validación empírica para los países de la OCDE 1970-2005», *Hacienda Pública Española. Revista de Economía Pública*, (193): 9-48.
- Pollit, Christopher (1993), *El gerencialismo y los servicios públicos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.



- Pollit, Christopher (1994), «The Citizen's Charter: a Preliminary Analysis», *Public Money & Management*, (2): 9-14.
- Porter, Michael E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*. London: Basingstoke. MacMillan.
- Richards, Sue (1994), «El paradigma del cliente en la gestión pública», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (1): 5-16.
- Richards, Sue (1992), «Changing Patterns of Legitimation in Public Management», *Public Policy and Administration*, (3): 15-28.
- Rodríguez-Arana, J., Bastos, M. A. (1996), «Sobre la formación en el sector público», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (8): 235-252.
- Rodríguez-Arana, J., Bastos, M. A. (1997), «La gestión pública en Europa: consideraciones generales», *Actualidad Administrativa*, (42): 925-934.
- Rodríguez-Arana, J. (2001), «El proceso de modernización administrativa en las Comunidades Autónomas», *Informe Comunidades Autónomas*, Madrid.
- (1992), «Reflexión sobre la reforma e modernización da Administración pública», *Revista Galega de Administración Pública*, (11):11-35.
- (1997a), «La modernización administrativa como instrumento de la consolidación del poder regional», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (11): 1997.
- (1997b), «La modernización administrativa como instrumento de la consolidación del poder regional», *Anuario da Facultade de Dereito*, (1): 443-454.
- Rodríguez Rodríguez, Dositeo (1992), «La reforma administrativa en Galicia», *Revista Galega de Administración Pública*, (0): 13-25.
- (1993), «Reforma e modernización da Administración pública galega», *Revista Galega de Administración Pública*, (5): 11-41.
- Ruano de la Fuente, J. M. (2011), «Calidad y atención al ciudadano, en Manuel Arenilla (coord.). *Crisis y reforma de la Administración Pública*, A Coruña: Netbiblo, pp. 241-287.
- Rueda López, Nuria (2011), «La eficiencia y su importancia en el sector público», *Extoikos*, (1): 38-47.
- Ruiz López, Joaquín (2004), «Lo importante es participar: El papel de los premios a la calidad en la institucionalización de la evaluación», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (30-31): 101-125.
- Ruiz Viñals, Carmen (coord.), et al. (2004), *Políticas sociolaborales. Un enfoque pluridisciplinar*. Barcelona: UOC.
- Saboya Vargas, Francisco (2006), «La modernización del estado: concepto, contenido y aplicaciones posibles», *Revista Diálogos de Saberes* (25): 357-376.
- Santamaría Pastor, J. A. (1988), *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- Santamaría Pastor, J. A. (2004), *Principios de derecho administrativo general*. Madrid: Iustel.
- Santos Vijande, María Leticia, e Álvarez González, Luis Ignacio (2006), «La Gestión de Calidad Total y la orientación al mercado: dos culturas de gestión clave para la competitividad de las empresas asturianas», *Revista Asturiana de Economía*, (37): 55-84.
- Seijo Villamizar, Javier (2008a), *[Entrevista en profundidad a responsables de la Dirección General de Calidad y Evaluación de Políticas Públicas de la Xunta de Galicia]*. (Mimeo).
- Seijo Villamizar, Javier (2008b), *Una aproximación a la formulación de las políticas de calidad en la Gestión Pública: El caso de las cartas de servicio en Galicia (2004-2008)*. Trabajo de investigación tutelado. Universidad de Santiago de Compostela (Mimeo).
- Shamsul Haque, M. (2005), «Limits of the citizen's charter in India. The critical impacts of social exclusion», *Public Management Review*, (3): 391-416.
- Shewhart, Walter Andrew (1997), *Control económico de la calidad de productos manufacturados*. Madrid: Díaz de Santos.
- Subirats, J. et al. (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- e Gallego, R. (Eds.) (2002), *Veinte años de autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- (1999), *Un problema de Estilo: la formulación de políticas públicas en España*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- (1991), «La Administración Pública como problema: el Análisis de Políticas Públicas como respuesta», *Documentación Administrativa*, 224-225, pp. 15-58.
- (1989), *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: INAP.

- Silvestre Catalán, Enrique (2011), «Marco normativo de la modernización española y de las administraciones públicas de las comunidades autónomas de Andalucía y Castilla y León», En Manuel Arenilla (coord.), *Crisis y Reforma de la Administración Pública*. A Coruña: Netbiblo, 163-241.
- Simon, Herbert A. (1984), *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*. Buenos Aires: Aguilar.
- Torres, L. (2005), Service Charters: Reshaping Trust in government. The Case of Spain, *Public Administration Review*, (6): 687-699.
- Ureña López, Antonio Emilio (1998), *Gestión estratégica de la calidad*. Universidad de Málaga. Tese de doutoramento. En liña: <<http://www.biblioteca.uma.es/bblodoc/tesisuma/16279463.pdf>> (consulta: 3 de abril de 2013).
- Van de Walle, Steven *et al.* (2005), «A tale of two charters. Political crisis, political realignment and administrative reform in Belgium», *Public Management Review*, (3): 367-390.
- Varela A., Enrique José (2005), *Análisis de la Modernización de la Gestión Pública Local desde las relaciones intergubernamentales transfronterizas: Una nueva gobernanza en la gestión pública local a través de las Cartas de Servicios en Galicia y el Norte de Portugal*, VII Congreso AECPA, En liña: <[http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso\\_07/area02/GT05/VARELA-ALVAREZ-Enrique-Jose\(UVI\).pdf](http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area02/GT05/VARELA-ALVAREZ-Enrique-Jose(UVI).pdf)> (consulta: 4 de abril de 2013).
- Vázquez, M. A. (1994), *Calidade total na Administración pública e o Sistema de Xestión de Procedementos Administrativos (SXPA)*, relatorio presentado ao Seminario sobre xestión de calidade nas administracións públicas, Santiago de Compostela, 9 e 10 de xuño de 1994 (Mimeo).
- Veblen, Thorstein (1904), *The Theory of Business Enterprise*. New York: Charles Schibners Sons.
- Vicher García, Diana (2012a), «Origen y efectos de las normas de calidad en la Administración pública», *Revista TCEMG*, 115-146.
- (2012b), «Utilidad o futilidad: calidad e ISOs en la Administración pública», *Revista de Ciencias Sociales*, (60): 205-228.
- Vilas Nogueira, J. (2000), «Gobierno y Administración en la comunidad autónoma de Galicia», en Paniagua Soto, Juan Luis, (ed. Lit). *Gobierno y Administración en las comunidades autónomas: Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y País Vasco*. Madrid: Tecnos, 129-168.
- Villoria, Manuel (2009), «La democratización de la Administración», en Ruiz-Huerta, J. e Villoria, M. (eds.), *Gobernanza y Fiscalidad*. Madrid: Tecnos.
- Viñas Xifra, Josep (2012), «Causas para externalizar servicios en la Administración pública», *Presupuesto y Gasto Público*, (66): 167-182.
- William, V. Rago (1994), «Adapting Total Quality Management (TQM) to Government: Another Point of View», *Public Administration Review*, (1): 61-64.
- Xunta de Galicia (2001), *La evaluación del Rendimiento en las Administraciones Públicas: La experiencia de la Xunta de Galicia. Galicia*, Santiago de Compostela, Inspección General de Servicios.
- Xunta de Galicia (2004a), *Carta General de Servicios (1ª ed.)* [Folleto: 1-2]. Santiago de Compostela: Inspección General de Servicios.
- Xunta de Galicia (2004b), *Galicia 2004*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- Xunta de Galicia (2005a), *Formulario E-Qualitas*. Santiago de Compostela: Dirección General de Administración Local.
- Xunta de Galicia (2005b), *Compromisos de calidad con los ciudadanos. Las Cartas de Servicios en la Xunta de Galicia: Guía para su elaboración*. Santiago de Compostela Inspección General de Servicios.
- Xunta de Galicia (2005c), *Curso de calidad total en las administraciones públicas. El ciudadano-usuario como centro*. A Coruña, 7-10 de xuño de 2005. Galicia: Inspección General de Servicios (Mimeo).
- Xunta de Galicia (2005d), *Curso de reforma administrativa de la Xunta de Galicia*. A Coruña, 7-10 de xuño de 2005: Inspección General de Servicios (Mimeo).
- Xunta de Galicia (2005e), *Curso de Mejora de los Servicios Públicos. Una nueva Administración al servicio de los ciudadanos. Explicación del Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos*. Ministerio de Administraciones Públicas (Mimeo).
- Xunta de Galicia (2005f), *Calidad en la Administración Pública y Evaluación del Rendimiento: modelo EFQM de la excelencia*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- Xunta de Galicia (2007a), *Tramitación de Disposiciones de Carácter General* [Folleto: 1-2]. Santiago de Compostela: Asesoría Xurídica da Xunta de Galicia (Mimeo).

- Xunta de Galicia (2007b), *Guía de elaboración de Cartas de Servizos. Compromisos de Calidad con los ciudadanos*: Dirección General de Calidad y Evaluación de las Políticas Públicas (Mimeo).
- Xunta de Galicia (2007c), *Línea de formación de equipos de trabajo para generación de Cartas de Servizos*. Santiago de Compostela, 21-29 de 2007. Curso de Formación. Santiago de Compostela: EGAP (Mimeo).
- Xunta de Galicia (2007d), *E-Xunta. Plan de Administración electrónica da Xunta de Galicia*. Santiago de Compostela: Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza (Mimeo).
- Xunta de Galicia (2007e), *Carta de Servizos básica para as residencias de persoas maiores da rede pública da Xunta de Galicia*. [Folleto]. Santiago de Compostela: Vicepresidencia. En liña: <<http://vicepresidencia.xunta.es>> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- Xunta de Galicia (2007f), *Proxecto de Carta de dereitos cidadáns de Galicia*. [Folleto]. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia. En liña: <<http://cartadedereitos.xunta.es>> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- Xunta de Galicia (2007g), *Unha Carta sobre os dereitos cidadáns de Galicia*. Santiago de Compostela: Xunta. En liña: <[http://cartadedereitos.xunta.es/docs/carta\\_dereitos\\_cidadans.pdf](http://cartadedereitos.xunta.es/docs/carta_dereitos_cidadans.pdf)>, <<http://web.archive.org/web/20070629182252/http://cartadedereitos.xunta.es/obxectivos.php>> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- Xunta de Galicia (2007h), *Inventario de dereitos en vigor segundo a normativa estatal e a normativa de Galicia*. En liña: <[http://cartadedereitos.xunta.es/docs/carta\\_dereitos\\_cidadans.pdf](http://cartadedereitos.xunta.es/docs/carta_dereitos_cidadans.pdf)> <<http://web.archive.org/web/20070629182252/http://cartadedereitos.xunta.es/obxectivos.php>> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- Xunta de Galicia (2008a), *Compromiso co cidadán a través de Cartas de Servizos. Plan Mellora, Calidade na Xestión Pública. Guía descritiva de elaboración de cartas de servizos na Xunta de Galicia*. Santiago de Compostela: Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza. En liña: <[http://ficheiros-web.xunta.es/cartas\\_de\\_servizo/cartas\\_de\\_servizo\\_xaneiro\\_2012\\_gal.pdf](http://ficheiros-web.xunta.es/cartas_de_servizo/cartas_de_servizo_xaneiro_2012_gal.pdf)> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- Xunta de Galicia (2008b), *Manual de Identidade gráfica do Programa Cartas de Servizos da Xunta de Galicia*. Santiago de Compostela: Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza. En liña: <[http://ficheiros-web.xunta.es/cartas\\_de\\_servizo/manual\\_identidade\\_gal.pdf](http://ficheiros-web.xunta.es/cartas_de_servizo/manual_identidade_gal.pdf)> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- Xunta de Galicia (2013a), *Ferramentas de apoio. Documentos de traballo no proxecto de cartas*. En liña: <<http://cpapx.xunta.es/ferramentas-de-aiuto>> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- Xunta de Galicia (2013b), *Tramitación de proxectos de Cartas de Servizos*. En liña: <<http://cpapx.xunta.es/tramitacion-proxectos-cartas-de-servizos>> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- Xunta de Galicia (2015), *Programa de impulso democrático da Xunta de Galicia 2015-2016*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.
- Zeithaml, V. A.; Parasuraman, A.; Berry, L. (1993), *Calidad total en la gestión de servicios. Cómo lograr el equilibrio entre las percepciones y las expectativas de los consumidores*. Madrid: Díaz de Santos.

## NOTAS

- 1 O movemento da calidade amparado polas achegas teóricas de Walter Shewart (1997) e continuadas por E. W. Deming (1986, 1989) supón unha revolución na forma de operar das organizacións empresariais, xerando un efecto demostración do cal se fará eco a tradición e técnica norteamericana, xaponesa e europea.
- 2 O programa europeo EQualitas supuxo que un ente autonómico promovese as cartas de servizo na Administración local de Galicia; véxase o Decreto 195/2002, art. 4.2 e Xunta de Galicia (2005a).
- 3 Para Francisco López Nieto, por “razón do xeito de producirse, a función administrativa pode ser activa, consultiva ou de control” (López, 1989: 23). En termos de Nieto, a función administrativa pública non é tan clara, posto que “a situación é máis complexa ao se teren ido esvaendo progresivamente as fronteiras do político e o administrativo (...) o funcionario que non demostre unha actitude politicamente positiva conservará certamente o cargo, pero a súa carreira verase prexudicada por discriminacións nas retribucións e postergación nos ascensos” (Nieto, 2008: 198).
- 4 <http://www.parlamentodegalicia.es/sites/ParlamentoGalicia/BibliotecaResultadoAnteriores/7.PDF>.
- 5 Para unha comprensión máis ampla das ferramentas político-administrativas baseadas na comunicación política, véxase Morató (1997), Subirats (2002, 1999, 1991), Simón (1984).
- 6 Por reinvenção sostense que é o proceso político administrativo tendente “á transformación fundamental dos organismos e sistemas públicos para que se produzan melloras espectaculares na súa eficacia, a súa eficiencia, a súa adaptabilidade e a súa capacidade de innovar. Esta transformación lógrase cambiando o seu propósito, os seus incentivos, a súa responsabilidade, a súa estrutura de poder e a súa cultura” (Osborne, 1998: 30).
- 7 Véxase a publicidade de cartas de servizos da Xunta de Galicia en <http://cpapx.xunta.es/cartas-de-servizos-aprobadas>.

- 8 Véxase carta base en: *waybackmachine* [https:// www.xunta.es/vicepresidencia](https://www.xunta.es/vicepresidencia)
- 9 Un indicador comparativo da calidade institucional, véxase World Economic Forum (2013: 4).
- 10 A este respecto, véxanse distintos autores que apostan pola externalización ou polo cuestionamento dos modelos de calidade. Véxanse Bastos e Seijo (2009), Viñas (2012), Vicher (2012).
- 11 Para un estudo do impacto dos premios de calidade na institucionalización da avaliación, véxase Ruiz López, Joaquín (2004).
- 12 Unha Comunidade de política (*policy communities*) defínese como “*un tipo singular de rede estable, cunha grande influencia sobre a formación da axenda e os cambios en canto aos resultados intencionados pola política, a cal está conformada por actores científicos, expertos e funcionarios da Administración pública*” (Losada, 1999: 123-127).
- 13 “*Os principais compoñentes do paradigma da NXP: orientación ao cliente, maior liberdade na xestión de recursos e persoal, medición do rendemento, investimento en recursos tecnolóxicos e humanos e receptividade ante a competencia (...)*” (Löffler, 1996: 8-9; 2009).

## O silencio positivo no dereito francés: Estudo segundo a reforma do 12 de novembro de 2013

## Le silence positif de l'administration en droit français: Étude sous le pris- me de la réforme du 12 novembre 2013

## The positive administrative silence in French law: Study from the perspec- tive of the reform of November 12, 2013



ARMAND DESPRAIRIES

Doctorant contractuel avec mission d'enseignement en droit public à  
l'École de droit de la Sorbonne  
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, France  
Armand.Desprairies@univ-paris1.fr

Recibido: 23/05/2016 | Aceptado: 22/06/2016

**Resumo:** A Lei do 12 de novembro de 2013 asumiu coma principio o silencio positivo da administración. Esta inversión do principio de silencio administrativo que foi moi criticada por boa parte da doutrina francesa, enmárcase dentro dunha tendencia internacional e nacional en busca da mellora da relación entre a Administración e os seus administrados. Transcorridos dous anos dende a adopción da devandita reforma, constatamos que a aplicación do silencio administrativo con efecto estimatorio é complicada debido ao vasto ámbito que atinxe e aos numerosas excepcións das que é obxecto. Non obstante, esta reforma ven anunciar un proceso a longo termo de evolución estrutural de certas autorizacións da administración.

**Palabras clave:** silencio positivo, silencio administrativo, autorización administrativa, inactividade administrativa, acto administrativo.

**Résumé:** Par la loi du 12 novembre 2013, a été consacré comme principe le silence positif de l'administration. Cette inversion du silence administratif, vivement critiquée par une grande partie de la doctrine française, s'inscrit dans une tendance générale au niveau international et interne d'amélioration de la relation administration-administrés. Deux ans après l'adoption de cette réforme, il est à noter que la mise en œuvre du silence de l'administration vaut acceptation rencontre des difficultés quant à l'étendue de son champ d'application du fait des nombreuses exceptions qui y ont été prévues. Cependant, cette réforme annonce un processus à plus long terme d'évolution structurelle de certaines autorisations administratives.

**Mots clés:** silence positif, silence administratif, autorisation administrative, carence administrative, procédure administrative

**Abstract:** By the Act of November, the 12<sup>th</sup>, 2013, positive administrative silence was consecrated as a principle of law. This reversal of administrative silence, criticized by many tenants of the French doctrine, goes within a general global trend that aims at improving the relationship between the state administration and its citizens. Two years after this reform was adopted, the implementation of positive adminis-

trative silence is difficult, because of the many exceptions to that principle of rule. However, this reform forecasts a longer-term process of structural changes among some administrative permissions.

**Key words:** positive silence, administrative silence, administrative permission, administrative omission, administrative law.

**Plan:** 1 Introduction. 2 Une tendance générale au niveau international de renforcement de droits de l'administré face à la carence administrative. 3 Le nouveau principe « silence vaut acceptation » s'inscrivant dans une évolution de la procédure administrative non contentieuse française. 4 Une lecture complexe du nouveau principe « silence vaut acceptation ». 5 Les formalités dans la formulation de la demande. 6 Une évolution structurelle de certaines autorisations administratives. 7 Conclusion. 8 Bibliographie.

## 1 INTRODUCTION

La remise en cause récente de la règle cardinale selon laquelle le « silence vaut rejet »<sup>1</sup> par la loi du 12 novembre 2013 paraît, aux yeux de la doctrine avertie et formée à l'approche contentieuse de la décision préalable, comme une « hérésie »<sup>2</sup>. La loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 semble bouleverser les anciennes conceptions relatives à la décision implicite, en affirmant que, désormais, « le silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande vaut décision d'acceptation »<sup>3</sup>. La décision implicite de rejet figure à présent, comme une exception alors même qu'elle apparaissait, dès le début du XX<sup>ème</sup> siècle, comme une fiction<sup>4</sup> structurante du droit des actes administratifs unilatéraux, notamment dans son volet contentieux<sup>5</sup>. Pensée à l'origine « pour empêcher l'administration d'échapper à tout procès en s'abstenant de prendre position et donc de s'abriter derrière son silence »<sup>6</sup>, la règle de la décision implicite introduite dans la loi de 2013 revêt désormais une signification nouvelle en modifiant le sens à donner au silence gardé par l'administration.

A y regarder de plus près, cette inversion du sens du silence administratif correspond à une tendance générale au renforcement des droits des administrés au niveau international, traduisant une évolution de la façon de penser l'exorbitance du droit administratif. Néanmoins la portée du nouveau principe « silence vaut acceptation » se trouve singulièrement dépréciée au regard des nombreuses exceptions dont il fait l'objet ainsi que des obligations qui s'imposent au demandeur, au point de remettre en cause sa philosophie générale. D'un point de vue plus prospectif, cette réforme semble annoncer une évolution plus profonde des autorisations administratives, dont nous dresserons un bref panorama.

## 2 UNE TENDANCE GENERALE AU NIVEAU INTERNATIONAL DE RENFORCEMENT DE DROITS DE L'ADMINISTRÉ FACE À LA CARENCE ADMINISTRATIVE

De nombreux organismes internationaux comme l'OCDE<sup>7</sup> ou la Banque mondiale<sup>8</sup> évaluent la performance de la gouvernance publique. Ils insistent tout particulièrement sur l'importance de l'amélioration des démarches administratives au profit des particuliers et des entreprises.

Le droit de l'Union européenne s'inscrit dans cette tendance, avec notamment l'affirmation des principes généraux de bonne administration à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux et l'élaboration en 2001 d'un Code européen de bonne conduite administrative. Plus fondamentalement, la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 impose aux États membres d'améliorer l'examen des régimes d'autorisation<sup>9</sup> en mettant en place le principe du silence positif de l'administration<sup>10</sup>.

En effet, pour remédier à l'inertie administrative, cette « mal-administration »<sup>11</sup> dont parlait J. Laveissière, les Etats ont mis en place divers mécanismes qu'il est possible de classer en trois catégories: un mécanisme de sanction avec la mise en jeu de la responsabilité de l'Administration; un mécanisme de contrainte d'agir dans un tel sens à l'égard de l'Administration; un mécanisme de fiction juridique consistant à qualifier le silence de l'administration valant décision implicite<sup>12</sup>.

Tout l'intérêt du troisième mécanisme est que la loi peut prévoir que la signification attribuée à cette décision implicite sera l'acceptation. Par un tel mécanisme, il n'est attendu aucune action de l'administration silencieuse ou d'une autorité chargée d'inciter ou de contraindre l'administration à agir<sup>13</sup>. La fiction juridique de la décision implicite d'acceptation a un effet « couperet », qui permet à l'administré d'avoir une issue favorable à sa demande par le simple écoulement du temps.

C'est la raison pour laquelle, sous l'impulsion du droit de l'Union européenne, de nombreux Etats-membres tendent vers cette option. A ce titre, il est possible de citer le droit allemand avec « les autorisations positives fictives » introduites par une loi du 11 décembre 2008 (article 42a de la *Verwaltungsverfahrensgesetz*)<sup>14</sup>, le droit italien avec le décret-loi n° 35 du 14 mars 2005<sup>15</sup> et le droit espagnol avec la loi 17/2009 du 23 novembre 2009 et la loi 25/2009 du 22 décembre 2009 modifiant, notamment, l'article 43 du LRJPAC<sup>16</sup>.

La consécration du silence positif en droit administratif français n'a donc rien d'une « révolution juridique »<sup>17</sup> unique en son genre et ne fait que suivre une tendance générale des États, spécialement européens, en faveur d'un renforcement des droits des administrés. Elle est d'autant moins surprenante qu'elle correspond à une nouvelle logique structurante du droit administratif français.

### **3 LE NOUVEAU PRINCIPE « SILENCE VAUT ACCEPTATION » S'INSCRIVANT DANS UNE EVOLUTION DE LA PROCEDURE ADMINISTRATIVE NON CONTENTIEUSE FRANÇAISE**

Si l'étude du silence de l'Administration a fait l'objet de thèses classiques<sup>18</sup>, la récente réforme de 2013 traduit un changement profond de la manière de penser l'action administrative. En effet, elle s'inscrit dans la continuité du renforcement des droits des individus vis-à-vis de l'administration, qui prend ses racines dans les années 70's. On est passé d'un Etat providence à une « *gouvernementalité* »<sup>19</sup> managériale ou néolibérale qui se présente comme « *l'aboutissement d'une logique qui substitue progressivement l'individu à l'État comme foyer de légitimité de la politique* »<sup>20</sup>. Ce passage au « *droit post-moderne* » se traduit par une « *absolutisation du moi* »<sup>21</sup>. Le droit administratif doit donc concilier la conception traditionnelle basée sur un intérêt général transcendant les intérêts particuliers avec une conception « post-moderne » basée sur la satisfaction des « *revendications individualistes contemporaines* »<sup>22</sup>. La figure de l'individu-administré s'en trouve bouleversée: ce dernier se comporte comme un « client » exigeant de l'administration qu'elle soit flexible, transparente, efficace et responsable. Ainsi, la procédure administrative non contentieuse a évolué dans une logique de renforcement des droits des administrés.

Parmi les réformes les plus significatives<sup>23</sup>, on citera deux grands mouvements.

Le premier mouvement se rapporte au décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers<sup>24</sup> et à la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (DCRA)<sup>25</sup>. Ces deux

textes occupent une place particulière car ils renforcent les obligations de l'administration au profit des citoyens. Par exemple, on retrouve l'obligation de produire un accusé de réception à la demande en y joignant des informations précises, l'obligation de transmettre à l'administration compétente la demande dirigée à tort et d'en avertir l'intéressé, l'unification des règles de preuve en incluant la date d'envoi et le cachet de la Poste faisant foi, ainsi que la réduction du délai d'instruction de quatre à deux mois.

Le deuxième mouvement a été amorcé par la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens. Sur le fondement de cette loi d'habilitation, plusieurs ordonnances sont prises, telles que l'ordonnance n° 2014-1330 du 6 novembre 2014<sup>26</sup> relative au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique et l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration.

La possibilité pour tout usager de saisir l'administration par voie électronique constitue le premier grand chantier de la réforme de 2013. Il s'est accompagné, à ce jour, de 17 décrets prévoyant notamment les exceptions à la saisine par voie électronique<sup>27</sup>. Le deuxième grand chantier concerne l'adoption d'un code des relations entre le public et l'administration (CRPA), regroupant, pour la première fois, avec une numérotation continue, l'ensemble des textes et jurisprudences applicables en matière de procédure administrative non contentieuse<sup>28</sup>. Ce code, pour l'essentiel à droit constant, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016, avec un effet différé au 1<sup>er</sup> juin 2016 pour les articles portant sur la sortie en vigueur des actes administratifs.

Enfin, la loi du 12 novembre 2013 a prévu l'inversion du principe de décision implicite de rejet au profit de la décision implicite d'acceptation. On passe alors d'une logique contentieuse à une logique d'action<sup>29</sup>. En effet, « *dans le premier cas, l'administré s'est vu peu à peu reconnaître le droit de mettre en marche l'appareil juridictionnel; dans le second, il lui est donné un moyen indirect de mettre en marche l'appareil administratif* »<sup>30</sup>. L'acceptation implicite apparaît donc comme un véritable acte de foi dans la liberté individuelle et dans l'autonomie des personnes par rapport à l'État<sup>31</sup>. Son extension, notamment après la Seconde Guerre mondiale, répond au « *souci de simplifier et d'accélérer les procédures et [à] la volonté de respecter davantage les droits des administrés* »<sup>32</sup>. En l'érigant comme principe<sup>33</sup>, la prééminence des droits subjectifs de l'individu est consacrée face au silence de l'administration.

Néanmoins, le silence de l'administration valant décision implicite d'acceptation est loin d'être un principe général s'appliquant à l'ensemble des demandes. Pour que le silence positif au sens de l'article L. 231-1 du CRPA s'applique, encore faut-il que le public forme une demande au sens de cette disposition législative et qu'aucune exception ne soit prévue.

#### **4 UNE LECTURE COMPLEXE DU NOUVEAU PRINCIPE « SILENCE VAUT ACCEPTATION »**

Le nouveau principe législatif du « silence vaut acceptation » applicable aux demandes formulées par des particuliers et des entreprises à l'administration est régulièrement critiqué pour sa complexité. À ce jour, 69 décrets ont été adoptés, dont 59 portent sur les exceptions au silence positif et/ou au délai de droit commun de deux mois au terme duquel naît une décision implicite<sup>34</sup>.



La mise en œuvre de cette réforme s'inscrivant dans un processus à long terme d'amélioration de la relation administration-administrés, d'autres décrets ou lois viendront modifier, compléter ou abroger les exceptions existantes. C'est ainsi que le principe du silence de l'administration territoriale valant acceptation au bout de deux mois vient de faire l'objet de nouvelles exceptions avec les décrets n° 2016-625 du 19 mai 2016<sup>35</sup> et n° 2016-677 du 25 mai 2016<sup>36</sup>. De même, une proposition de loi n° 3730 du 10 mai 2016<sup>37</sup> a été déposée par plusieurs députés afin d'améliorer l'efficacité de ce dispositif en prévoyant, notamment, d'une part, la suppression des exceptions laissées à l'appréciation du gouvernement<sup>38</sup> et, d'autre part, l'encadrement du délai d'acquisition de la décision implicite à un délai maximal de quatre mois.

Le principe du silence positif est applicable aux demandes formulées devant les administrations d'État et leurs établissements publics administratifs depuis le 12 novembre 2014 et devant les administrations des collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs, ainsi que ceux des organismes de sécurité sociale et des autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif depuis le 12 novembre 2015<sup>39</sup>.

Le nombre considérable d'exceptions législatives et réglementaires au principe du silence valant acceptation est source de complexité constante. Légifrance<sup>40</sup>, a mis en ligne des tableaux<sup>41</sup> énumérant les procédures soumises au silence positif afin de faciliter l'accès à l'information. Par ailleurs, Service-public.fr<sup>42</sup> a également mis en ligne, depuis le 10 juin 2016, un moteur de recherche interactif « appelé à évoluer », visant à indiquer les procédures pour lesquelles le silence de l'administration vaut acceptation<sup>43</sup>.

Il n'en reste pas moins que la méthode la plus sûre pour connaître le régime applicable consiste à vérifier, pour chaque demande, qu'elle correspond bien à la notion de demande au sens du régime général telle que définie par le code des relations entre le public et l'administration (CRPA) et qu'elle ne rentre dans aucune des exceptions prévues par décret<sup>44</sup>.

#### **4.1 La nécessité d'une véritable « demande de décision » au sens du CRPA**

La notion de demande, élément déclencheur du processus de formation de la décision implicite d'acceptation, doit être clairement définie. Elle est nécessaire, en effet, pour délimiter le champ d'application organique et matérielle du silence positif. Elle sera entendue comme une demande prévue par une procédure qui est individuelle à objet administratif, ne présentant pas un caractère financier sauf en matière de sécurité sociale, portant sur un droit éventuel, formulée par un administré à une autorité administrative ou un organisme gérant un service public administratif.

#### **4.2 Une demande formulée par « le public à l'administration »**

Le nouveau principe « silence vaut acceptation » prévu par le code des relations entre le public et l'administration n'est applicable que pour les demandes concernant les « *relations entre le public et l'administration [et] en l'absence de dispositions spéciales applicables* »<sup>45</sup>.

Par « public », il faut ici entendre l'ensemble des personnes, physique ou morale, de droit privé, à l'exclusion de celle gérant un service public administratif<sup>46</sup>, susceptibles de formuler une demande auprès de l'administration. Par cette terminologie, sont logiquement exclus les agents publics dans leur relation avec l'administration en tant qu'employeur<sup>47</sup> et les relations entre les administrations elles-mêmes<sup>48</sup>. La notion d'« administration » ne soulève guère de difficultés.

Entendue au sens large, elle comprend les autorités administratives indépendantes et les organismes privés gérant un service public administratif. En revanche, les organismes publics ou privés gérant un service public industriel et commercial en sont exclus.

### **4.3 La différence entre la demande donnant lieu à un droit éventuel et celle à caractère informatif**

Une simple demande de renseignement ne peut aboutir à l'édition d'une décision créatrice de droits, serait-elle implicite car il n'y a aucune « demande » de prise de position adressée à l'administration<sup>49</sup>. En outre, la demande doit porter sur un droit éventuel et non sur des obligations légales à la charge de l'administration. Dans le cas où l'administration est en situation de compétence liée, il n'y a aucune incertitude sur le sens du silence. Il est positif non pas du fait de l'écoulement du temps mais du fait de la simple formalisation de la demande.

### **4.4 La différence entre la décision implicite d'acceptation et la déclaration préalable**

Il faut tenter de distinguer clairement l'autorisation implicite de la déclaration préalable. En effet, l'utilisation « abusive » de la notion de déclaration préalable ou d'enregistrement pour désigner une autorisation administrative témoigne de la nécessité d'établir une frontière plus nette entre les deux. Si on ne peut pas nier que « *la sophistication croissante du droit administratif en certains domaines [...] aboutit à rendre particulièrement tenue la distinction entre les catégories* »<sup>50</sup>, la distinction demeure possible et il est d'autant plus nécessaire d'en rendre compte que ces deux notions relèvent d'un régime distinct<sup>51</sup>.

À la différence de l'autorisation qui conditionne l'exercice d'un droit, la déclaration préalable n'a qu'une fonction informative. Elle s'inscrit dans une logique de « *documentation de prospective* »<sup>52</sup>. Le dépôt de la déclaration préalable est certes nécessaire à l'exercice d'un droit (d'où son caractère préalable), cependant, l'administration n'a qu'une compétence liée au stade de la réception de la déclaration. Elle ne joue que le rôle de liaison dans la fonction de contrôle qu'exercera ensuite l'autorité administrative ou le juge.

Comme caractéristiques propres à la déclaration préalable, il ressort d'une part, que l'administration ne peut limiter ou interdire l'exercice d'un droit que si certaines conditions restrictives, prévues par la réglementation, sont réunies; d'autre part, le contrôle de l'administration ne s'exerce qu'*a posteriori*<sup>53</sup>.

Il est vrai que la déclaration préalable n'interdit pas qu'il y a un contrôle *a priori* qui soit fait sur la vérification du caractère complet et fondé de la déclaration préalable. Cependant, ce contrôle portera uniquement sur la simple vérification que la déclaration préalable est bien celle pour laquelle existe le droit dont le déclarant demande l'application, que la déclaration préalable a été déposée devant l'autorité administrative compétente et de manière complète, c'est-à-dire comprenant toutes les indications ou pièces prescrites par la législation. Ainsi, sauf si le dossier est incomplet<sup>54</sup>, farfelu ou adressé à une autorité incompétente, la déclaration doit être enregistrée et l'accusé de réception doit être délivré.

Un des exemples significatifs de cette notion est donnée par la décision constitutionnelle du 16 juillet 1971, *Liberté d'association* dans laquelle le Conseil constitutionnel censure le projet de loi visant à modifier la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association. En effet, il déclare inconstitutionnelle la disposition soumettant l'acquisition de la capacité juridique des associa-

tions déclarées à un contrôle préalable par l'autorité judiciaire de leur conformité à la loi. A cette occasion, il consacre cette loi de 1901 comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République.

Cette tentative de passage d'une « déclaration-enregistrement » à un régime d'autorisation, qui ne porte pas son nom, a été censurée car « *la liberté d'association exclut toute intervention préalable d'une autorité publique pour la constatation de l'association* »<sup>55</sup>. En instaurant un contrôle *a priori* par le juge, on restreint alors de manière excessive l'exercice d'une liberté constitutionnellement protégée. Dès lors, on voit clairement la différence de régime entre la déclaration préalable qui repose sur la liberté d'action et l'autorisation préalable qui repose sur l'interdiction administrative et la surveillance « préventive »<sup>56</sup>. Si l'activité découlant de la déclaration préalable peut être encadrée ou interdite, ce n'est que par exception en cas de non-respect des conditions légales précises (notamment d'atteinte à l'ordre public) strictement contrôlées par le juge<sup>57</sup>.

Une des manières d'identifier la « fausse » déclaration préalable qui est en réalité une autorisation administrative est la présence d'un délai d'opposition<sup>58</sup> durant lequel l'autorité administrative peut refuser de faire droit à la demande formulée devant lui. Ce pouvoir d'opposition, dans un délai déterminé, démontre clairement que l'intervention préalable de l'autorité administrative, qui soit expresse ou implicite, est nécessaire pour l'exercice du droit formulé dans la demande. Dès lors, la présence d'un délai au terme duquel naît une décision est un critère déterminant de distinction entre l'autorisation et la déclaration préalable. Ainsi, la déclaration préalable de travaux qui dans un délai d'un mois devient une décision implicite d'acceptation, appartient ainsi à la catégorie des autorisations préalables<sup>59</sup>.

Au contraire, la déclaration préalable ne jouant qu'un rôle d'information et ne découlant sur aucune instruction de la part de l'administration en amont, la recherche d'une signification du sens du silence de l'administration n'a pas lieu d'être. De même, à la différence de l'autorisation, elle n'aboutit aucunement à une décision créatrice de droits au profit de son bénéficiaire.

## 4.5 De nombreuses exceptions au silence positif

Bien que principe général, le silence positif fait l'objet de nombreuses exceptions aussi bien supra-législatives<sup>60</sup>, législatives et réglementaires. Au même titre que le droit espagnol (article 43.1 LRJPAC puis 24.1 de LPAC) et le droit italien, de nombreuses listes d'exceptions sont venues fragiliser l'affirmation du silence positif en tant que principe général. D'un point de vue purement arithmétique, selon les procédures listées sur Legifrance et Service-public.fr, il y aurait environ 1 500 procédures soumises au silence positif et environ 1 520 procédures soumises au silence négatif<sup>61</sup>. Dès lors, on se situe plutôt dans une logique d'énumération de deux catégories distinctes: le silence positif et le silence négatif<sup>62</sup>.

Les exceptions au silence positif sont prévues aux articles L. 231-4 et L. 231-5 du CRPA.

Tout d'abord, l'article L. 231-4 du CRPA qui dispose que « *le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut décision de rejet* :

- 1° *Lorsque la demande ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle;*
- 2° *Lorsque la demande ne s'inscrit pas dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire ou présente le caractère d'une réclamation ou d'un recours administratif;*

- 3° Si la demande présente un caractère financier sauf, en matière de sécurité sociale, dans les cas prévus par décret;
- 4° Dans les cas, précisés par décret en Conseil d'État, où une acceptation implicite ne serait pas compatible avec le respect des engagements internationaux et européens de la France, la protection de la sécurité nationale, la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle et la sauvegarde de l'ordre public;
- 5° Dans les relations entre l'administration et ses agents ».

Parmi ces exceptions dites législatives, les exceptions prévues au 4° de l'article L. 231-4 du CRPA sont particulières et qualifiées de droit par le Conseil d'État<sup>63</sup>. En effet, les procédures rentrant dans cette catégorie sont listées par décret<sup>64</sup>. Toutefois, une grande prudence s'impose sur le caractère exhaustif et conforme de ces listes à la hiérarchie des normes car ces exceptions de droit sont fondées sur des normes qui sont supérieures au décret. Elles pourraient donc être annulées ultérieurement par le juge administratif<sup>65</sup>.

À ces exceptions législatives et de droit, s'ajoutent les exceptions règlementaires prévues par l'article L. 231-5 du CRPA qui dispose que: « *Eu égard à l'objet de certaines décisions ou pour des motifs de bonne administration, l'application [du principe silence vaut acceptation] peut être écartée par décret en Conseil d'État et en conseil des ministres* »<sup>66</sup>. À ce jour, 25 décrets ont été pris pour recenser environ les 830 procédures soumises au silence négatif sur ce fondement. Ces exceptions étant laissées à l'appréciation du Gouvernement, l'objectif est de réduire progressivement leur nombre, du moins pour les procédures qui deviennent structurellement adaptées au silence positif<sup>67</sup>.

Pour finir, si le silence positif s'applique désormais aux demandes formulées devant l'administration, il ne l'est pas obligatoirement au bout du délai de droit commun de deux mois. Un décret peut prévoir un délai différent « lorsque l'urgence ou la complexité de la procédure le justifie »<sup>68</sup>. À ce jour, il existe 20 décrets qui ont prévu un délai différent au terme duquel naît une décision implicite<sup>69</sup>.

L'ensemble de ces exceptions est source d'une insécurité juridique, pour l'administration et surtout pour le demandeur, lequel risque d'éprouver des difficultés à se repérer dans ce labyrinthe juridique. Les incertitudes relatives, d'une part, au sens à donner au silence de l'administration et, d'autre part, au délai au terme duquel peut naître une décision implicite, augurent un contentieux juridictionnel foisonnant. D'ailleurs, le Conseil d'État a déjà censuré par une décision du 30 décembre 2015 certaines qualifications données par décret sur des procédures non soumises au silence positif ou au délai de droit commun de deux mois<sup>70</sup>.

En sus de cette maîtrise de l'information, quant au sens du silence de l'administration, et du délai d'instruction, le demandeur doit également présenter une demande respectant certaines formalités. À défaut, le silence positif ne sera pas caractérisé.

## 5 LES FORMALITÉS DANS LA FORMULATION DE LA DEMANDE

Le seul fait d'adresser une demande à l'administration ne garantit pas son instruction, sur le fond, par le service compétent. En effet, dans bien des cas, cet examen est subordonné au respect par le demandeur de prescriptions diverses et parfois complexes. Parmi ces formalités qui s'imposent au demandeur, figure l'obligation de formuler une demande complète à l'administration compétente. En cas de non-respect de cette exigence, le silence positif ne peut être

caractérisé. Si l'administration a des obligations de régularisation d'une demande irrégulière, l'effectivité du silence positif est cependant amoindrie.

## 5.1 Saisine de l'autorité compétente

La demande peut prendre des formes variées (courrier postal, courriel électronique, demande orale formalisée dans un compte-rendu avec l'administration ou réitérée dans des courriers futurs)<sup>71</sup> du moment qu'elle est écrite en français<sup>72</sup>. Il est à noter que, désormais, en application des articles L. 112-8 et suivants du CRPA et du décret n° 2015-1404 du 5 novembre 2015, tout usager peut saisir l'administration par voie électronique, sauf exception prévue par décret<sup>73</sup>, à condition de s'être clairement identifié – nom, prénom, adresses postale et électronique<sup>74</sup>.

Si le support de la demande est relativement libre, le demandeur doit impérativement s'adresser à l'administration compétente. À défaut, le délai au terme duquel naît le silence positif ne court pas<sup>75</sup>, et ce, à la différence du silence négatif, où le délai court « à la date de réception de la demande par l'administration initialement saisie »<sup>76</sup>, y compris si elle est incompétente. Cette formalité à la charge du demandeur est particulièrement protectrice des intérêts de l'administration car elle oblige le demandeur à bien connaître la répartition de compétences entre les administrations<sup>77</sup>.

Cependant, en cas de saisine d'une « administration incompétente, cette dernière la transmet à l'administration compétente et en avise l'intéressé »<sup>78</sup>. Cette obligation de transmission et d'information de l'intéressé de son erreur permet de déclencher le délai d'instruction et d'éviter ainsi de neutraliser le processus de formation du silence positif. Néanmoins cette obligation n'est assortie d'aucun délai impératif, ni de sanction précise en cas de non-respect, ce qui risque de nuire à l'effectivité du déclenchement du délai d'instruction du silence positif en cas d'administration peu diligente. C'est dans le but d'éviter un tel effet que la proposition de loi n° 3730 du 10 mai 2016 propose d'aligner le point de départ du délai de naissance de la décision implicite d'acceptation sur celle de la décision implicite de rejet. Dès lors, le délai du silence positif pourrait courir dès la saisine de l'autorité incompétente, à charge pour l'administration de transmettre le plus rapidement possible la demande à l'autorité compétente afin qu'elle puisse procéder à l'instruction avant l'expiration du délai d'instruction.

Dans le cas où l'administration est compétente, elle procédera à l'instruction de la demande.

## 5.2 Rédaction d'un accusé de réception

Toute demande doit faire l'objet d'un accusé de réception<sup>79</sup>. Il comprend les mentions obligatoires prévues à l'article R. 112-5 du CRPA, notamment la date de réception, le sens du silence gardé par l'administration et, dans l'hypothèse d'une décision implicite de rejet, la mention des délais et les voies de recours. En cas de saisine par voie électronique, le service instructeur peut émettre instantanément un simple accusé d'enregistrement en attendant la transmission de l'accusé de réception.

Toutefois ce devoir d'information<sup>80</sup> au profit du demandeur est loin d'être toujours effectif compte tenu des difficultés rencontrées par les administrations au quotidien dans le traitement des demandes. Cette obligation n'est encadrée par aucun délai impératif et n'emporte aucun effet sur la légalité de la décision implicite<sup>81</sup>, laissant ainsi une marge de manœuvre à l'administration. Rappelons également que l'absence d'accusé de réception n'empêche pas le délai d'instruction au terme duquel naît une décision implicite de démarrer. Elle rend seulement incertaine

sa computation. En l'absence d'accusé de réception et de mauvaise foi de l'administration, le demandeur doit prouver le dépôt de sa demande qui a donné lieu à un silence positif. Si tous les moyens de preuve sont admis, cette preuve n'est pas toujours évidente à apporter, par exemple en cas d'envoi de la demande par courrier simple.

### **5.3 Dossier incomplet: demande de pièces complémentaires**

En cas de demande incomplète, l'administration doit informer l'intéressé des pièces manquantes. Tant que ces pièces n'ont pas été communiquées, le délai est suspendu (délai écoulé conservé) en cas de décision implicite de rejet. Il est interrompu (nouveau délai) en cas de décision implicite d'acceptation<sup>82</sup>. L'administration n'est tenue par aucun délai pour informer le demandeur du dossier incomplet. Les seules contraintes qu'elle doit prendre en considération sont, d'une part, de solliciter des pièces complémentaires nécessaires pour l'instruction<sup>83</sup>, et d'autre part, de les demander avant l'écoulement du délai donnant lieu à une décision implicite d'acceptation. Dans le cas contraire, le silence positif naît alors même que le dossier est incomplet<sup>84</sup>. L'administration peut donc les réclamer au plus tard la veille du délai d'instruction dont elle dispose, pour éviter la formation d'une décision implicite d'acceptation. Cette technique, en l'absence de délai impératif à l'égard de l'administration, permet à cette dernière d'allonger considérablement le délai d'instruction. Ainsi, pour une demande dont le délai d'instruction est de deux mois, si l'administration demande des pièces complémentaires un jour avant la fin du délai d'instruction, un nouveau délai commence à courir dès réception desdites pièces, ce qui peut plus que doubler le délai total d'instruction.

Partant, l'absence de délai impératif et de sanction précise à l'égard de l'administration aussi bien pour la transmission à l'autorité compétente en cas de demande mal dirigée, pour l'envoi d'un accusé de réception que pour la demande de pièces complémentaires<sup>85</sup> menace l'efficacité du silence positif en tant que garantie des droits des administrés. L'objectif principal du silence positif qui est d'obtenir une décision rapide de l'administration, qu'elle soit expresse (positive ou négative) ou implicite (positive), s'en trouve écorné.

### **5.4 Prise de position formelle de l'administration**

Pour faire obstacle à la naissance d'une décision implicite d'acceptation, l'administration doit prendre une décision expresse de rejet dans le délai d'instruction imparti. Cette dernière devra être motivée<sup>86</sup>.

Un effet collatéral pourrait naître de la réforme législative du 13 novembre 2013. En effet, le nouveau principe silence valant acceptation est susceptible de donner lieu, en pratique, à une désaffection de la technique de la décision implicite par l'administration. Cette dernière pourrait préférer exprimer expressément sa volonté plutôt que de devoir se plier à la volonté automatiquement imprimée à sa décision en vertu de la loi de 2013. En effet, en sortant de sa réserve, c'est-à-dire en manifestant expressément sa volonté, l'autorité administrative se prémunit contre une interprétation éventuellement erronée de sa volonté et préférera rejeter la demande, quitte à examiner ultérieurement son bien-fondé<sup>87</sup>. Également, elle se prémunirait, du même coup, contre le risque plus important d'illégalité de la décision implicite alors même que l'existence des conditions requises pour l'octroi de l'acte n'a pas toujours été vérifiée. Il faut enfin rappeler les incidences de la détermination du sens du silence de l'administration. Reconnaître tacitement une acceptation au moyen de la décision implicite, c'est en effet permettre la cons-

titution d'une situation juridique qui peut donner lieu à l'intangibilité des effets qui résulteraient de son caractère créateur de droits au-delà d'un délai de quatre mois.

### **5.5 Conditions de retrait de la décision implicite d'acceptation créatrice de droits**

En cas de naissance d'une décision implicite d'acceptation créatrice de droits que l'administration souhaite retirer ou abroger, elle ne pourra le faire qu'en notifiant<sup>88</sup> une décision expresse justifiant son illégalité et ce, « *dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision* »<sup>89</sup>. À défaut de remplir ces conditions, la collectivité territoriale n'aura d'autre choix que de s'engager dans une procédure contentieuse ou maintenir cette décision administrative.

Face à l'ensemble des limites qui ont été exposées, il est permis de s'interroger sur les méthodes d'amélioration de l'effectivité du « principe silence vaut acceptation ». En plus d'un renforcement des contraintes pesant sur l'administration, la réforme peut être analysée comme une étape vers un processus général d'amélioration de l'ensemble des autorisations administratives.

## **6 ÉVOLUTION STRUCTURELLE DE CERTAINES AUTORISATIONS ADMINISTRATIVES**

La réforme érigeant en principe le « silence vaut acceptation » semble annoncer une dynamique plus profonde d'évolution des autorisations administratives. À cet égard, un recensement par ministère de l'ensemble des autorisations éligibles au nouveau principe a été effectué pour assurer la mise en œuvre de cette réforme. Ce recensement a permis au Gouvernement de s'engager dans un processus plus large de réduction et d'allègement des autorisations existantes<sup>90</sup>. À titre illustratif, deux tendances structurelles peuvent être soulignées: d'une part, une simplification de certains régimes d'autorisations et, d'autre part, le développement du permis unique et des certificats de projets.

### **6.1 Simplification du régime de certaines autorisations administratives**

Afin de faciliter les démarches administratives pour les entreprises, des autorisations dans l'exercice d'activités professionnelles sont supprimées. En témoigne, par exemple la suppression de la licence de catégorie 2 pour les débits de boissons alcoolisées, l'obligation d'inscription des agents artistiques au registre national, ou encore l'obligation de déclaration pour toute compétition, rencontre, démonstration ou manifestation publique<sup>91</sup>.

Une autre tendance observée est la substitution du régime déclaratif au régime de l'autorisation. À titre d'illustration, le décret n° 2011-121 du 28 janvier 2011 relatif aux opérations funéraires prévoit qu'une douzaine d'autorisations *post mortem* délivrées par le maire sont désormais remplacées par des déclarations préalables. Il en va ainsi, notamment, des soins de conservation, de moulage du corps, le transport du corps vers une chambre funéraire, de résidence à résidence, vers un établissement d'hospitalisation, d'enseignement ou de recherche<sup>92</sup>.

### **6.2 Le développement du permis unique et de certificat de projets**

Le recensement des 3 600 procédures<sup>93</sup> a mis en lumière que certains projets étaient soumis à plusieurs autorisations indépendantes.

Dans cette optique, le permis unique s'est développé comme solution à la multiplication des autorisations relevant de régimes juridiques et d'autorités administratives distincts. Ainsi, a été créée<sup>94</sup> l'autorisation unique pour les projets d'installations énergétiques<sup>95</sup> qui regroupe en une seule et même procédure les autorisations installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), le permis de construire, l'autorisation de défrichement (si le projet est en zone boisée), la dérogation à l'interdiction de destruction des espèces protégées (le cas échéant) et les autorisations au titre du code de l'énergie (autorisations d'installation de production d'énergie).

De même, a été mise en place des certificats de projets en matière environnementale dans quatre régions<sup>96</sup>. Sans créer une autorisation unique pour un seul projet, le certificat de projet permet à un porteur de projet d'avoir le préfet comme interlocuteur unique dans le cadre de la prise de connaissance des différentes démarches administratives qu'il devra effectuer.

À ce jour, ces deux dispositions ont été mises en place à titre expérimental<sup>97</sup>. Elles doivent faire l'objet d'une évaluation dont les résultats détermineront leur généralisation et pérennisation<sup>98</sup>. Si un premier rapport rendu en décembre 2015<sup>99</sup> s'est montré réservé sur une telle possibilité, du moins pour le permis unique, le Gouvernement est d'ores-et-déjà en train de rédiger un projet d'ordonnance et de décret pour renforcer leur utilisation<sup>100</sup>.

Ces évolutions structurelles des autorisations administratives ont été possibles grâce aux recensements de l'ensemble des procédures dans le cadre de l'identification du sens donné au silence de l'administration. Voulues par le Gouvernement dans un objectif de « simplification » des démarches administratives en faveur des entreprises<sup>101</sup>, ces évolutions devront naturellement s'intensifier et s'étendre aux particuliers.

## 7 CONCLUSION

La consécration du silence positif comme le principe dans les relations administration-administrés par la loi du 12 novembre 2013 semble avoir amorcé une évolution structurelle notable. Il est vrai que ce nouveau principe fait l'objet de nombreuses exceptions et que les difficultés rencontrées par l'administré pour formuler une demande qui pourrait donner lieu à une décision implicite d'acceptation semblent rendre complexe la lecture de cette réforme. Toutefois, ce nouveau principe de silence valant acceptation s'inscrit dans un processus à long terme d'amélioration des démarches administratives en faveur des administrés. En inversant le sens du silence administratif, les acteurs publics doivent faire évoluer leur méthode de travail, de recensement des démarches administratives, de leurs régimes juridiques (autorisation, déclaration préalable) pour ensuite le cas échéant simplifier celles qui sont inadaptées, ainsi qu'assurer une plus grande efficacité dans leur traitement (saisine par voie électronique, instruction dans les délais impartis). Une « révolution tranquille » des rapports administration-administrés est en marche.

## 8 BIBLIOGRAPHIE

- Aguado V. 2012 « El silencio administrativo: proceso evolutivo y claves del régimen actual », en Quintana T. (dir), *Silencio administrativo: estudio general y procedimientos sectoriales*, Tirant lo Blanch, 275-380.
- Anthony G. 2016 « Administrative silence- United Kingdom », 713-726 en Auby J-B. (dir), *droit comparé de la procédure administrative*, précité.
- Arrighi de Casanova J. et Fornery S. 2000 « Une nouvelle étape de l'amélioration des relations entre l'administration et les citoyens: la loi DCRA du 12 avril 2000 », *RFDA*, 4, 725-736.



- Arzoz Santisteban X. 2015 « Apogeo y crisis del silencio administrativo positivo », *Revista española de derecho administrativo*, 170, 53-86.
- Auby J-B (dir.), 2016. *Droit comparé de la procédure administrative*, Bruylant, coll. Droit administratif, 1027 p.
- Auby J-B. 2014 « Les difficultés du traitement du silence administratif », *Droit administratif*, 8-9, repère 8.
- Auby J.-M. 1984 « Le décret du 28 novembre 1983 », *AJDA*, 3, 124-136.
- Banque mondiale, 1996-2014. *Worldwide governance indicators*.
- Banque mondiale *Doing business 2016: mesure de la qualité de la réglementation et de l'efficacité*.
- Bartoli A. et al. 2016 « La simplification des formes et modalités de l'action publique: origines, enjeux et actualité », *Revue française d'administration publique*, 157, 7-22.
- Boto Álvarez A. 2014 « Simplificación procedimental y optimización del funcionamiento de la Administración francesa », *Revista vasca de Administración pública*, 99-100, 681-701.
- Bouffard P. et Théry J-F. 1979-1980, « Étude sur les autorisations tacites », *EDCE*, 31, 289-304.
- Braconnier S., Cassia P., Gonod P., Petit J., Plessix B., Seiller B. 2013 « Le silence de l'administration vaudra acceptation: big bang ou trou noir juridique? », *JCP G*, 51, 1324.
- Briant (de) V. 2015 « Normes: vers une réelle simplification? - Le silence éloquent de l'administration. La «révolution administrative» du silence vaut acceptation », *AJCT*, 2, 67-70.
- Broyelle C., 2016 « Le traitement du silence et de l'inertie de l'administration en droit français », p. 679-689, en Auby J-B (dir.), *Droit comparé de la procédure administrative*, précité.
- Canals Ametller D., 2016 « Los recursos administrativos en Francia: de lo contencioso a lo gubernativo » in F. López Ramón (coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate*, AEPDA-INAP, Madrid, 183-212.
- Cassia P. 2009, « La décision implicite en droit administratif français », *JCP A*, 27, 2159 et ss.
- Chevallier J., 1998 « Vers un droit post-moderne? Les transformations de la régulation juridique », *RDJ*, 3, 659-690.
- Chevallier J., 2000 « La transformation de la relation administrative: mythe ou réalité? », 2000, *Dalloz*, 38, 575-584.
- Claverie B. 2015 « Généralisation du principe silence vaut acceptation », *JCP A*, 49, 2357 et ss.
- Collin-Demunieux M. 1996 « Quelques éléments nouveaux sur les décisions implicites d'acceptation », *Petites affiches*, 12, 14-17.
- Combrade B-L. 2015. *L'obligation d'étude d'impact des projets de loi*, Thèse Paris 1 (dactylo), 609 p.
- Conseil d'Etat, 2014. *Rapport L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation*, Paris, 140 p.
- Delvolvé P. 2012 « Le silence en droit public », *RDJ*, 4, 1171-1185.
- Derosier J-Ph. 2014 « La nouvelle règle le silence vaut acceptation si rarement applicable », *JCP A*, 45, 2305 et ss.
- Dyens S. 2015 « Normes: vers une réelle simplification? - La simplification: actualité d'une vieille idée », *AJCT*, 2, 62-66.
- Eveillard G. 2015 « La codification des règles de retrait et d'abrogation des actes administratifs unilatéraux », *AJDA*, 44, 2474-2484.
- Faivre G. 2004. *La décision implicite de l'administration en droit public français*, ANRT, 454 p.
- Ferrari P. 2000, « Les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations », *AJDA*, 6, 471-485.
- Foucault M. 1978-1979. *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France*, édition établie sous la direction de F. Ewald et d'A. Fontana, Seuil, 2004, coll. Hautes Etudes.
- Foulquier N., 2011 « L'exigence de la décision préalable, un avatar de la juridiction ministérielle? », en *Mélanges François-Julien Laferrière*, Bruylant, 251-270.
- Gamero E. 2016 « Le traitement de l'inertie administrative et du silence de l'administration en droit espagnol », 655-664 en J-B Auby (dir), *droit comparé de la procédure administrative*, précité.
- Galloux J-C. 2015 « Le principe de Silence de l'administration vaut rejet en propriété industrielle », *RTD com*, 3, 503-508.
- Garapon A. 2010. *La raison du moindre Etat. Le néolibéralisme et la justice*, Odile Jacob, 286 p.
- García Pérez M. 2013 « El silencio administrativo en España », *Misión Jurídica: Revista de derecho y ciencias sociales*, Vol. 6, 85-94.
- Gillig D. 2014 « Expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement et d'un certificat de projet », *Environnement*, 6, étude 10.
- Girard A-L., *La formation historique de la théorie de l'acte administratif unilatéral*, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Vol. 124, 2013, 620 p.

- Gonod P. 2014 « Le sens du silence de l'administration: bref aperçu de quelques solutions étrangères », *RFDA*, 1, 43-46.
- Gouttenoire R. 1932. *Le silence de l'administration*, Paris.
- Huglo C. et Berger B., 2015 « Où va le droit de l'environnement selon la loi Macron? », *Énergie-Environnement-Infrastructures*, 8-9, dossier 3.
- Jacquemet-Gauché A. et Stelkens U., 2016 « Le traitement du silence de l'administration et de l'inertie administrative en droit allemand », 647-654, en Auby J-B (dir), *droit comparé de la procédure administrative*, précité.
- Labayle J. 1907. *La décision préalable, condition de formation du contentieux administratif*, Paris.
- Lamy V. 2015 « Le silence de l'administration vaut acceptation: la simplification n'aura pas lieu », *Les cahiers portails*, 2, 103 et ss.
- Lantero C. 2014 « Le silence est décrété! », *JCP G*, 46-47, 1168.
- Laveissière J. 1979. *Le silence de l'administration*, Thèse, Bordeaux I (dactylo), 618 p.
- Lebreton G. 2009. *Libertés publiques et droits de l'homme*, 8e éd., Sirey Université, 569 p.
- Liet-Veaux G., 1967, « Évolution aberrante de la procédure du silence », *Rev. Adm.*, 253 et ss.
- Ligneau Ph. 1976 « Le procédé de la déclaration préalable », *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 3, 679-748.
- Long et al., 2015. *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 20<sup>e</sup> ed. Dalloz.
- Martí Payá V. 2011, « Plazos y preclusión procesal en el silencio administrativo », *Revista General de Derecho Administrativo*, 27, 1-18.
- Martin P-M. 1975 « La déclaration préalable à l'exercice des libertés publiques », *AJDA*, 10, 436-447.
- Mattarella B. 2016 « Treatment of the silence of the administration and administrative inertia in Italy », 691-698 en Auby J-B. (dir), *droit comparé de la procédure administrative*, précité.
- Melleray F. 2003 « L'exorbitance du droit administratif en question(s) », *AJDA*, 37, 1961-1964.
- Monnier M. 1992. *Les décisions implicites d'acceptation de l'administration*, Bibliothèque de droit public, Tome 166, LGDJ, Paris, 203 p.
- Moreno Molina À. 2011 « É l régimen del silencio de la administración en Francia » en Alfonso L. (dir.), *el silencio en la actividad de la administración pública*, Ed. Tirant lo blanch, Valencia, 33-66.
- Niquège S. 2011 « Les demandes adressées à l'administration », *RFDA*, 6, 1165-1180.
- OCDE, 2013. *Rapport government at a glance*.
- Onason P. 2016 « Le traitement de l'inertie administrative en droit suédois », p. 727-734 en Auby J-B. (dir), *droit comparé de la procédure administrative*, précité.
- Parrical de chammard J., 1911. *Le recours contre le déni de l'administration (étude de l'article 7 du décret du 2 novembre 1864 et de l'article 3 de la loi du 17 juillet 1900)*, Paris.
- Pauliat H. 2013 « Le silence gardé par l'administration vaut acceptation: un principe en trompe l'œil? », *JCP A*, 38, act. 737.
- Seiller B. 2014 « Le silence de l'administration. Quand les exceptions infirment (heureusement) la règle: le sens du silence de l'administration », *RFDA*, 1, 35-42.
- Pauti M. 1975 « Les décisions implicites d'acceptation et la jurisprudence administrative », *RDPA*, 6, 1525-1576.
- Pontier J-M. 2015, « Les relations entre l'administration et les citoyens à l'ère numérique: la quête de la simplification », *JCP A*, 16, 2104 et ss.
- Picq J. 1995. *Rapport L'Etat en France: servir une nation ouverte sur le monde: rapport sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat*, La Documentation française, 218 p.
- Raynaud F. et Fombeur P. 1999 « Régime des décisions tacites d'acceptation », *AJDA*, 2, 122-126.
- Roma G. 2016 « Silence, on administre: commentaire de l'article 3 de la loi madia n°124/2015 », *revue générale du droit on line*, 23224.
- Roux S. 2016. *Le silence de l'administration. Décisions implicites de rejet ou d'acceptation*, Anne Rideau Éditions, 345 p.
- Royer E., 2016 « Simplification du droit » - « Démarches administratives - Faciliter l'activité professionnelle », *Juris tourisme*, 182, 8.
- Ribes D. 2014 « Le nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation », *AJDA*, 7, 389-394.
- Rivero J. 1951 « Apologie pour les faiseurs de système », *D.*, chronique n° XXIII, 99 et ss.
- Rivero J. 1971, note de la décision du Conseil Constitutionnel du 16 juillet 1971, *AJDA*, 10, 537-542.
- Valentin V. 2002, *Les conceptions néo-libérales du droit*, Economica, Corpus Essais, 385 p.


## NOTAS

- 1 D'un point de vue juridique, il est préférable d'utiliser le terme de décision implicite de rejet ou d'acceptation. En effet, le silence est constitutif avant toute chose d'une décision administrative dont son contenu normatif consistera soit en un rejet, soit une acceptation de la demande. Toutefois, par commodité de langage, seront utilisés comme synonymes les termes de silence positif, silence vaut acceptation ou décision implicite d'acceptation.
- 2 Pour citer quelques articles les plus critiques de la réforme: Braconnier, Cassia, Gonod, Petit, Plessix, Seiller, 2013; Pauliat, 2013; Seiller, 2014: « Le processus contemporain de simplification du droit, et particulièrement du droit administratif, rime curieusement avec précipitation, imperfection et finalement avec consternation. C'est une véritable malédiction. Le constat [...] peut être dressé à propos de la principale disposition de la loi 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens. Il s'agit de l'abandon du fameux principe selon lequel le silence conservé par l'administration sur une demande pendant un certain temps vaut rejet de cette demande »; Derosier, 2014; Lantero, 2014; V. Lamy, 2015; V de Briant, 2015.
- 3 Principe désormais codifié à l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA).
- 4 Pour plus de précisions sur le débat entre les deux conceptions, l'une de la volonté fictive, l'autre de la volonté présumée, V. notamment Girard, 2013: 159 et ss.
- 5 La première formulation législative de la décision préalable figure dans la loi du 17 juillet 1900 d'après laquelle: « dans les affaires contentieuses qui ne peuvent être introduites devant le conseil d'état que sous la forme d'un recours contre une décision administrative, lorsqu'un délai de plus de 4 mois s'est écoulé sans qu'il soit intervenu aucune décision, les parties intéressées peuvent considérer leur demande comme rejetée et se pourvoir devant le conseil d'état ». cette loi de 1900 était venue généraliser la règle déjà introduite par un décret du 2 novembre 1864 relative aux recours gracieux après des ministres.
- 6 Foulquier 2011: 261.
- 7 OCDE, 2013: panorama comparatiste de l'efficacité des administrations publiques.
- 8 La Banque mondiale a publié un classement de la performance de la gouvernance publique par État avec six indicateurs dont notamment l'efficacité des pouvoirs publics, la qualité de la réglementation, la confiance en l'État de droit: Banque mondiale, 1996-2014. On peut également citer le rapport de la banque mondiale *Doing business 2016* permettant de mesurer l'attractivité des États pour les entreprises avec notamment l'indicateur sur l'octroi des autorisations d'urbanisme et d'aménagement.
- 9 Cette notion d'autorisation est entendue comme désignant « les procédures administratives par lesquelles sont octroyés des autorisations, licences, agréments ou concessions mais aussi l'obligation, pour pouvoir exercer l'activité, d'être inscrit à un ordre professionnel ou dans un registre, dans un rôle ou une base de données, d'être conventionné auprès d'un organisme ou d'obtenir une carte professionnelle »: considérant 39 de la directive du 12 décembre 2006, précité.
- 10 L'article 13 §4 de la directive prévoit qu'« en l'absence de réponse dans le délai prévu, éventuellement prolongé [...] l'autorisation est considérée comme octroyée. Toutefois, un régime différent peut être prévu lorsque cela est justifié par une raison impérieuse d'intérêt général, y compris l'intérêt légitime d'une tierce partie ».
- 11 Laveissière, 1979: 419 et ss.
- 12 Broyelle, 2016; Auby, 2014; En langue espagnole, on peut citer par exemple Arzo Santisteban, 2015; García Pérez, 2013; Martí Payá, 2011; Moreno Molina, 2011.
- 13 L'autorité peut prendre la forme d'un « ombudsman », comme en droit suédois ou d'un défenseur des droits, même si en France, ce dernier ne dispose que d'un pouvoir de recommandation (article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011) ou alors d'une autorité juridictionnelle comme en Angleterre et également historiquement en France avec la décision implicite de rejet, mode d'accès au prétoire. Pour les exemples étrangers, voir notamment Gonod, 2014; Onason, 2016 et Anthony, 2016.
- 14 Jacquemet-Gauché et Stelkens, 2016.
- 15 Mattarella, 2016; Roma, 2016.
- 16 L'article 43 du LRJPAC devient, à compter du 2 octobre 2016, l'article 24 de la loi n° 39/2015 du 1<sup>er</sup> octobre 2015 *del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC)*. Aguado, 2012; Gamero, 2016; Roma, 2016.
- 17 Réforme annoncée comme telle par le gouvernement français: compte rendu du Conseil des ministres du 22 octobre 2014, <http://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2014-10-22/-le-silence-valant-accord>.
- 18 Labayle, 1907; Parrical de Chamard, 1911; Gouttenoire, 1932; Laveissière, 1979; Monnier, 1992: 23 et ss.; Favre, 2004.
- 19 Foucault, 1978-1979.
- 20 Garapon, 2010: 234; Valentin, 2002.
- 21 Chevallier, 1998.
- 22 Melleray, 2003.
- 23 Le choix a été fait de se concentrer sur cette problématique d'amélioration de la relation administration-administrés. Sont donc écartées certaines lois plus générales de simplification du droit, y compris administratif, telles que la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives qui est orientée plus spécifiquement en faveur des entreprises. Voir notamment: Bartoli, 2016; Dyens, 2015. Pour suivre l'ensemble des réformes gouvernementales du « choc de simplification »: <http://www.gouvernement.fr/action/le-choc-de-simplification>.
- 24 Auby, 1984.
- 25 Arrighi de Casanova et Fornery, 2000; Ferrari, 2000; Chevallier, 2000.

- 26 Au même jour, il y a eu également deux ordonnances, l'une relative aux délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial (n° 2004-1329), l'autre relative au droit à communication des avis préalable à des décisions administratives (n° 2004-1328); Pontier, 2015. Pour une présentation générale en langue espagnole, Voir par exemple: Boto Álvarez, 2014; Canals Ametller, 2016.
- 27 Selon notre propre comptage, il y a 436 procédures qui sont exclues de la saisine par voie électronique dont 305 qui sont exclues temporairement afin de permettre aux administrations mettre en œuvre les modalités pratiques de cette saisine. Pour une liste de ces exceptions, V. Annexe I et II de Roux, 2016.
- 28 D'un point de vue terminologique, il est intéressant de noter que le terme d'usager s'est substitué à celui d'administré (décret du 28 novembre 1983). Ensuite, c'est le vocable citoyen qui a été utilisé (lois du 12 avril 2000 et 12 novembre 2013), puis celui de public (CRPA). Ces évolutions terminologiques traduisent ce dépassement de cette logique d'autorité et unilatéralité de l'administration pour celle plus neutre de satisfaction des intérêts individuels. Pour plus de détails sur cette codification, voir notamment les numéros spéciaux de l'AJDA n° 43/2015 et n° 44/2015 et de la RFDA n° 1/2016.
- 29 Delvolvé, 2012.
- 30 Pauti, 1975.
- 31 Liet-Veaux, 1967.
- 32 Pauti, 1975.
- 33 D'ailleurs, il y avait déjà eu des propositions de réforme en ce sens avec notamment le rapport Picq du 20 mai 1994 et le séminaire gouvernemental du 14 septembre 1995: Rapport Picq, 1995; Collin-Demunieux, 1996.
- 34 Ainsi, sur les 69 décrets, 10 portent rectification, codification ou mise en oeuvre des procédures soumises au silence positif (Décrets n° 2014-1265, 2014-1608, 2015-215, 2015-1450, 2015-1823, 2015-216, 2015-652, 2016-83, 2016-550, 2016-778). Dans les 59 autres décrets, 15 décrets listent des procédures soumises au silence positif avec un délai dérogatoire au délai de deux mois, 5 décrets listent des procédures soumises au silence négatif et des procédures soumises au silence positif avec un délai dérogatoire. Les 39 autres décrets listent uniquement les procédures soumises au silence négatif.
- 35 Décret qui prévoit notamment des nouvelles exceptions au nouveau principe silence vaut accord pour les collectivités territoriales et ses établissements.
- 36 Décret qui prévoit un délai dérogatoire de 4 mois pour les décisions implicites d'acceptation, prise après avis d'expert ou d'organisme consultatif lorsque cet avis est prévu par une procédure instituée par une délibération d'une collectivité territoriale et de ses établissements publics.
- 37 [http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/effectivite\\_principe\\_silence\\_administration\\_accord.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/effectivite_principe_silence_administration_accord.asp)
- 38 Il ne serait alors plus possible de prévoir des exceptions au silence vaut accord « eu égard à l'objet de certaines décisions ou pour des motifs de bonne administration ». L'article L. 231-5 du CRPA serait abrogé avec un effet différé d'un an.
- 39 Article 1<sup>er</sup>-III de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013.
- 40 Site internet officiel du Gouvernement pour la diffusion des textes législatifs et réglementaires et des décisions de justice de droit français.
- 41 Rappelons que ces listes de procédures « silence vaut accord » n'ont qu'une valeur indicative et aucunement juridique. En droit espagnol, ce devoir d'information général découle de l'article 42.4 du LRJPAC, qui devient l'article 21.4 du LPAC de 2015. Le nouvel article comprend une information dématérialisée via internet.
- 42 Site internet officiel de l'administration française.
- 43 <https://www.service-public.fr/demarches-silence-vaut-accord>. Ce site internet est d'ailleurs une obligation légale en vertu de l'article 1 de loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 modifiant l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, désormais codifiée à l'article D. 231-2 du CRPA.
- 44 L'essentiel des dispositions de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 modifiée par la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 ont été abrogées et reprises dans le nouveau Code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Il sera désormais fait référence audit Code.
- 45 CRPA, art. L. 100-1.
- 46 CRPA, art. L. 100-3.
- 47 CRPA, art. L. 231-4, 5.
- 48 CE, 1<sup>er</sup> juillet 2005, *Ville de Nice*, req. n° 258509, Rec. T. p. 304.
- 49 Niquège, 2011.
- 50 Martin, 1975: 445, note 95.
- 51 Rivero, 1951.
- 52 Charnier, 1966.
- 53 Le rapporteur public Samuel Deliancourt a pu considérer au sujet de la déclaration d'activité de formation professionnelle prévue à l'article L. 6351-1 du Code du travail que « le préfet de région était en situation de compétence liée et ne pouvait légalement refuser de procéder à l'enregistrement de la déclaration d'activité. [...] l'autorité préfectorale ne pouvait qu'enregistrer la déclaration puis la retirer par la suite au besoin si les conditions n'étaient pas ou plus réunies », conclusions sous CAA de MARSEILLE, 20 décembre 2010, n° 08MA04872, AJDA 2011, n° 11, p. 627.
- 54 « La logique de la déclaration préalable est celle d'une information utile [...]. La règle recouvre en effet trois exigences pratiques importantes: le déclarant doit fournir une information exacte et complète; il doit l'apporter en temps opportun; il doit au surplus tenir cette information à jour » in Ligneau, 1976: 709.

- 55 Rivero:1971.
- 56 Bouffard et Théry, 1979-1980.
- 57 On parle de ce sujet d'un contrôle maximum: l'atteinte à la liberté doit être strictement nécessaire et proportionnée à la menace de trouble à l'ordre public (CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, req. n° 17413 17520, Rec. 541, commentaire *en Long*, 2015: 262). Sur les modalités de la réglementation des libertés publiques, Voir par exemple: Lebreton, 2009: 176-184.
- 58 A ne pas confondre avec le délai dans lequel l'intéressé doit déposer sa déclaration sans que l'administration est un quelconque pouvoir d'opposition. C'est le cas par exemple des déclarations et inscriptions au Régistre du Commerce.
- 59 Code de l'urbanisme, article R. 423-23. Voir également Monnier, 1992: 24-25; Favre, 2004: 146-154.
- 60 Exceptions dites « de droit » par le Conseil d'Etat dans son rapport *L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation*, 2014.
- 61 Le nombre de silence négatif est minoré car il s'agit à uniquement des listes de silence négatif prévues par décrets. A cela doit s'ajouter les procédures de silence négatif qui relèvent de procédures spéciales, des exceptions législatives et de droit. Le compte rendu du Conseil des ministres du 22 octobre 2014 recense 1200 procédures soumises au silence positif et 2400 procédures soumises au silence négatif: <http://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2014-10-22/-le-silence-valant-accord->.
- 62 Gonod, 2014; Gamero, 2016.
- 63 Conseil d'État, 2014; Voir également Ribes, 2014.
- 64 A ce jour, selon notre propre comptage, il y aurait environ 690 procédures, prévues par 19 décrets, qui sont soumises au silence négatif par exception de droit.
- 65 Roux, 2016: 79.
- 66 Pour des détails sur les catégories de décisions susceptibles de relever de ces exceptions: Voir Conseil d'État, *ibid.*: 74 et s.
- 67 Compte rendu du Conseil des ministres du 22 octobre 2014, précité. Comme réponse aux critiques relatives au nombre excessif d'exceptions conduisant à altérer la portée du principe générale silence positif, la proposition de loi n° 3730 du 10 mai 2016 propose de supprimer la possibilité pour le pouvoir réglementaire de prévoir des exceptions sur ce fondement, ainsi que d'instaurer un principe selon lequel toute nouvelle procédure soumise au silence négatif doit être compensée par une nouvelle procédure relevant du silence positif.
- 68 Art. L. 231-6 du CRPA.
- 69 Selon notre propre comptage, environ 430 procédures sont soumises au silence positif au bout d'un délai dérogatoire.
- 70 CE, 10 et 9 SSR, 30 décembre 2015, *Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle*, req. n° 386805 et 386807: le décret n° 2014-1280 du 23 octobre 2014 est annulé car il prévoit deux exceptions réglementaires au silence positif alors que ce sont des exceptions législatives (l'une des procédures relève d'une procédure spéciale, la deuxième car elle donne lieu à une décision réglementaire et non individuelle). Par ailleurs, dans cette même décision, le décret n° 2014-1281 est également annulé car il prévoit un délai dérogatoire de six mois alors que la complexité de la procédure fondement d'une telle dérogation n'est pas caractérisée. Voir. Galloux, 2015.
- 71 Cassia, 2009; Claverie, 2015.
- 72 Art. L. 111-1 du CRPA; par ex: CE, 10 juin 1991, *Kerrain*, req. n° 99608, Rec. Lebon 1991, p. 1107.
- 73 Voir *supra*, notamment note n° 27.
- 74 L'ensemble des mesures de saisine de l'utilisateur par voie électronique sont obligatoires depuis le 7 novembre 2015 pour les administrations d'Etat et le seront à compter du 7 novembre 2016 pour les administrations territoriales.
- 75 Art. L. 114-3 alinéa 2 du CRPA: « Le délai au terme duquel est susceptible d'intervenir une décision implicite d'acceptation ne court qu'à compter de la date de réception de la demande par l'administration compétente ». Ce principe confirme une jurisprudence constante: CE, 14 décembre 1979, *Commune de Fontanil-Cornillon*, req. n° 15529, Rec. Lebon p. 473; CE Sect. 18 décembre 1981, *Vernet-Lozet*, req. n° 23979, Rec. Lebon p. 483; Raynaud et Fombeur, 1999.
- 76 Art. L. 1114-3 alinéa 1 du CRPA.
- 77 Les fréquentes réformes territoriales (comme la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 dite loi NOTRe) ne facilitent pas toujours la connaissance des dernières répartitions des compétences entre autorités administratives.
- 78 Art. L. 114-2 du CRPA.
- 79 Sauf cas particuliers prévus à l'article L. 112-3 du CRPA.
- 80 Obligation d'information qui existe également en droit espagnol avec l'article 42.4 LRJPAC, qui devient l'article 21.4 du LPAC de 2015.
- 81 CE 24 sept. 2010, *M<sup>me</sup> B.*, req. n° 333145; CE 1<sup>er</sup> avr. 1996, *Maury*, req. n° 168715, Rec. Lebon p. 110.
- 82 Art. L. 114-3 et L. 114-5 du CRPA.
- 83 « Lorsqu'une demande adressée à l'administration est incomplète, celle-ci indique au demandeur les pièces et informations manquantes exigées par les textes législatifs et réglementaires en vigueur [...] » (Art. L. 114-5 du CRPA). Dans le cas contraire, elle constituerait une manœuvre dilatoire afin de retarder la naissance de la décision, susceptible d'être censurée par le juge. Voir Y. Aguila, *concl. sur CE 18 juill. 2008, M. Dijon*, req. n° 285281, Rec. Lebon p. 300, propos rapportés par A. Pernot, *concl. sur TA Besançon 23 déc. 2010, M. T.*, req. n° 0901690, *AJDA*, 2011, p. 507.
- 84 CE, Sect., 30 octobre 1998, *Czekaj*, req. n° 155137; commentaire de Raynaud et Fombeur, 1999.
- 85 De même, la même critique peut être émise s'agissant de la demande d'attestation à l'administration en cas de décision implicite d'acceptation qui n'est enfermée dans aucun délai (Art. L. 232-3 du CRPA), contrairement au droit espagnol qui prévoit un délai de 15 jours (Art. 43.4 LRJPAC- Art. 24.4 LPAC). La proposition de loi n° 3730 du 10 mai 2016 propose un tel délai. Voir Cassia, 2009; Ribes, 2014.

- 86 Art. 211-2 du CRPA.
- 87 Seiller, 2014: « *Il est d'abord à redouter que l'administration, autant égarée dans le nouveau maquis juridique que les particuliers, adopte une attitude qui lui permette de ne s'engager à rien, en dépit du principe selon lequel son silence de deux mois fera naître désormais une acceptation de la demande. Il lui suffira d'opposer à toute demande reçue une décision explicite de rejet. Un refus systématique, que le silence vaille accord ou refus en vertu du nouveau état du droit, lui permettra en effet de préserver l'essentiel de son point de vue, c'est-à-dire le statut quo ante de la situation juridique. Cela ne lui interdira pas ensuite, au vu d'un examen attentif de la demande officiellement rejetée, de retirer ce refus sans condition de délai* ».
- 88 CE, 26 janv. 2005, *M. Filippi*, req. n° 260188, Rec. Lebon T. 725.
- 89 Article L. 242-1 du CRPA; Il est utile de préciser qu'à la différence des autres dispositions du Code applicables depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, cet article n'est entré en vigueur que le 1<sup>er</sup> juin 2016. Durant cette période transitoire (les décisions implicites d'acceptation formées avant le 1<sup>er</sup> juin 2016), l'article 23 de la loi n° 2001-231 du 12 avril 2000 est resté applicable. Les conditions de retrait ou abrogation y étaient plus souples. Si, le délai est plus court (deux mois au lieu de quatre), l'administration pouvait également exercer cette action tant que le juge n'avait pas rendu sa décision en cas de recours contentieux. Cette dernière option, d'une grande utilité pour l'administration, *serait désormais fermée à partir du 1<sup>er</sup> juin 2016*. V. not. Eveillard, 2015.
- 90 « Ce recensement permettra en outre d'identifier celles des procédures qui peuvent être supprimées, ou au moins allégées » *in* Compte rendu du Conseil des ministres du 22 octobre 2014, précité.
- 91 Ordonnance n° 2015-1682 du 17 décembre 2015 portant simplification de certains régimes d'autorisation préalable et de déclaration des entreprises et des professionnels. Royer, 2016.
- 92 Code général des collectivités territoriales, R. 2213-2-2 et s.; R. 2213-7 et s.
- 93 Compte rendu du Conseil des ministres du 22 octobre 2014, précité. Selon notre propre comptage, 3395 procédures sont énumérées dans les tableaux Légifrance « silence positif » et les décrets réglementaires « silence négatif » mais ne sont pas comptabilisées les procédures relevant des exceptions législatives au régime général et celles relevant de lois spéciales.
- 94 Loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises; Ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014; Décret n° 2014-450 du 2 mai 2014; Ordonnance n°2014-619 du 12 juin 2014; Décret n° 2014-751 du 1<sup>er</sup> juillet 2014; Loi n° 2015-992 du 17 août 2015, Ordonnance n° 2016-354 du 25 mars 2016, Décret n° 2016-355 du 25 mars 2016.
- 95 Sont uniquement concernés les projets d'installations énergétiques faisant appel aux énergies renouvelables et les ICPE de l'article L. 521-1 du Code de l'environnement. Gillig, 2014; Huglo et Berger, 2015.
- 96 Aquitaine, Bretagne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté: Ordonnance n° 2014-356 du 20 mars 2014; Décret n° 2014-358 du 20 mars 2014.
- 97 Jusqu'au 20 mars 2017 pour les permis unique et 31 janvier 2017 pour les certificats de projet.
- 98 Etude d'impact du projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnance diverses mesures de simplification et de sécurisation de la vie des entreprises, 77 p. Pour une étude approfondie du rôle des études d'impact dans le processus législatif, Voir utilement Combrade, 2015.
- 99 Rapport *Evaluation des expérimentations de simplification en faveur des entreprises dans le domaine environnemental*, décembre 2015, 115 p.
- 100 Article 103 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques habilite le Gouvernement dans le délai de 18 mois à « généraliser, le cas échéant en les adaptant et en les complétant [...] le dispositif de l'autorisation unique » par voie d'ordonnance.
- 101 <http://www.gouvernement.fr/action/le-choc-de-simplification>.



# Notas





# Xestión pública e propaganda: desde a sustentabilidade á transparencia

Gestión pública y propaganda: desde  
la sostenibilidad a la transparencia

Public management and propaganda:  
from sustainability to transparency



MARÍA GARCÍA AÑÓN

Profesora titular de Ciencia Política e da Administración  
Universidade de Santiago de Compostela (Galicia, España)  
ecopolevaluacion.anon@usc.es

Recibido: 21/03/2016 | Aceptado: 22/06/2016

**Resumo:** Este traballo é produto da observación política desde dentro e desde fóra dos feitos aquí formulados: os cantos de serea que a través dos anos pretenderon convencer os cidadáns sobre a bonanza e a vontade de levar a cabo xestións sustentables e transparentes viron truncada a súa imaxe por numerosos casos de corrupción protagonizados por personaxes electos: enganos e estafas, e institucións dos tres poderes non independentes, quebraron a seguridade esperada deles. A corrupción –tanto actual como a descuberta en restos do pasado– deu paso a termos de salvagarda, talvez para recuperar a confianza da poboación, ou para seguir encubriendo as malas prácticas. Aquí imos estudar os termos que se implantaron como retrousos nos distintos gobernos desde 2008, empregados por decisores públicos que trataron de convencer os cidadáns utilizándoos a xeito de aval e mesmo dando apoio xurídico aos de “sustentabilidade”, “austeridade” e “transparencia”. Non se trata de cuestionar nin ideoloxías nin actuacións, senón de aproximarnos a cando se empregan os mencionados retrousos para ocultar malas xestións que contribuíron á crise actual.

**Palabras clave:** xestión pública, avaliación, empoderamento, transparencia, rendición de contas, democracia, propaganda política, crise, sustentabilidade, austeridade, corrupción.

**Resumen:** Este trabajo es producto de la observación política desde dentro y desde fuera de los hechos aquí planteados: los cantos de sirena que a través de los años pretendieron convencer a los ciudadanos sobre la bonanza y la voluntad de llevar a cabo gestiones sostenibles y transparentes vieron truncada su imagen por numerosos casos de corrupción protagonizados por personajes electos: engaños y estafas, e instituciones de los tres poderes no independentes, quebraron la seguridad esperada de ellos. La corrupción –tanto actual como la descubierta en restos del pasado– ha dado paso a términos de salvagarda, tal vez para recuperar la confianza de la población, o para seguir encubriendo las malas prácticas. Aquí vamos a estudiar los términos que se implementaron como muletillas en los distintos gobiernos desde 2008, empleados por decisores públicos que han tratado de convencer a los ciudadanos utilizándolos a modo de aval e incluso dando respaldo jurídico a los de “sostenibilidad”, “austeridad” y “transparencia”.

No se trata de cuestionar ni ideoloxías ni actuacións, sino de aproximarnos a cuando se emplean las mencionadas muletillas para ocultar malas gestiones que han contribuído a la crisis actual.

**Palabras clave:** gestión pública, evaluación, empoderamiento, transparencia, rendición de cuentas, democracia, propaganda política, crisis, sostenibilidade, austeridad, corrupción.

**Abstract:** This piece of work is the product of the political observation both from inside and outside the facts here analysed. The sirens' songs that across time tried to convince citizens on the prosperity and willingness to accomplish sustainable and transparent negotiations saw its image truncated by numerous cases of corruption headed by noticeable politicians. Frauds and swindles, and institutions of the not truly independent three powers have put into question the protection expected from the public servants. Corruption both current and past has been followed by terms of safeguard, aiming to recover the lost confidence, or to continue concealing bad practices. Here, the terms that were implemented as mantras in the different governments from 2008 are studied. Public decision-makers have tried to persuade citizens by using terms as 'sustainability', 'austerity' and 'transparency'. The objective is neither to question ideologies nor actions but to understand when the above-mentioned terms are used in order to hide cases of bad management that have contributed to the present crisis.

**Key words:** public management, evaluation, empowerment, transparency, accountability, democracy, political propaganda, crisis, sustainability, austerity, corruption.

**Sumario:** 1 Introducción. 2 Parte xeral. 2.1 O onte e o hoxe da propaganda política. 2.2 A mensaxe-propaganda como corrupción. 3 Primeira parte. 3.1 O envoltorio das promesas electorais. 3.2 Slogans. 3.3 Mensaxes irreais sobre a crise económica española. 4 Segunda parte. Os mantras políticos. 4.1 Sostenibilidade. 4.2 Austeridade. 4.3 Transparencia. 5 Terceira parte. Especial referencia á transparencia. 5.1 A transparencia como norma. 5.2 Apoio xurídico da transparencia. 5.3 Referencia á lexislación galega sobre transparencia. 6 A modo de conclusión. 7 Bibliografía. 8 Hemeroteca. 9 Anexo. Avaliación da Lei de transparencia.

## 1 INTRODUCCIÓN

A Conferencia das Nacións Unidas para o Medio Ambiente e o Desenvolvemento que tivo lugar en Río de Janeiro en 1992 puxo de actualidade o termo de “sustentabilidade”, defendido con maior ou menor insistencia por políticos dunha ou doutra cor ao longo das campañas e compromisos electorais. Na crise económica de España, a “austeridade” é o termo que pasou a substituír, ou polo menos a acompañar, o anterior citado.

Sexa a través de discursos ou roldas de prensa, este traballo fai un percorrido polo que supuxo a repercusión mediática na utilización dos ditos termos utilizados a xeito de comodín e introducidos en boa parte das mensaxes difundidas por José Luis Rodríguez Zapatero, do Partido Socialista Obrero Español (PSOE), presidente do Goberno español de 2004 a 2011 (o 20 de novembro de 2011, Rubalcaba era quen, atopándose á fronte do PSOE, perde as Eleccións Xerais); e Mariano Rajoy Brey, do Partido Popular (PP), presidente do Goberno español (lexislatura 2011-2015) e do PP. Ambos os dous termos, co seu contido de verdades e mentiras, enfrontáronse ao terceiro concepto de “transparencia”, que se veu sumar e solapar aos anteriores debido ao clamor popular contra os casos de corrupción política e económica. Pero, malia que gran número de imputados foron descubertos no seo de partidos políticos e mesmo sindicatos, adoitan ser contemplados con benevolencia polos seus dirixentes e amparados por numerosos e variados clientelismos, chegando a ser colocados de novo como candidatos nas listas electorais ou situados en postos con ganancias millonarias aos cales acceden a través das chamadas “portas xiratorias”, librándose da responsabilidade civil/penal/política por prescrición dos feitos, ou por prolongación de procesos a aforados.

Fraudes públicas que benefician intereses privados engrosan as listas de personaxes que tiveron ou teñen poder sobre a poboación empobrecida. E é que a democracia non garante a ausencia de corrupción, e os *mantras* séguense sucedendo, como, por exemplo, a petición discursiva pero con pobre reflexión da expresión “rexeneración democrática” utilizada na actualidade a xeito de “caixón de xastre”.

## **2 PARTE XERAL**

### **2.1 O onte e o hoxe da propaganda política**

Utilizando unha formulación maquiavelista, atopámonos con que, tanto para conseguir o poder como para mantelo, o importante para quen o pretende é cativar o electorado coa imaxe e as formas para obter a súa aprobación e fidelidade. Así, Maquiavelo, na súa obra *O Príncipe*, aconséllalle que para conservar o seu trono debe comprender que non lle é posible observar con perfecta integridade o que fai mirar aos homes como virtuosos, xa que con frecuencia, para manter a orde no seu Estado, se ve forzado a obrar contra a súa palabra, contra as virtudes humanitarias ou caritativas e ata contra a súa relixión (...) En xeral, os homes xulgan máis polos ollos que polas mans e, se lles é propio a todos ver, tocar só está ao alcance dun curto número de privilexiados. Cada cal ve o que o príncipe parece ser, pero poucos comprenden o que é realmente e estes poucos non se atreven a contradicir a opinión do vulgo (...) Se logra con acerto o seu fin, teranse por honrosos os medios conducentes a este, pois o vulgo págase unicamente de exterioridades e déixase seducir polo éxito. E como o vulgo é o que máis abunda nas sociedades, os escasos espíritos clarividentes que existen non exteriorizan o que albiscan ata que a inmensa lexión dos torpes non sabe xa a que aterse”.

Aínda que transcorreron cinco séculos desde que en 1513 Nicolás Maquiavelo escribiu estas palabras, pasando despois, ata 1952, pola triunfante campaña de Eisenhower e continuando con encubertas mensaxes subliminais, ata chegar aos actuais debates televisivos, o que se mantén nas campañas e na propaganda política como denominador común a través do tempo é, por un lado, a parte teórica de manipulación das ideas e, por outro, a parte gráfica da construción dunha aparencia e imaxe en que o rostro do candidato político importa máis que o programa que defende. Ambas as dúas sérvense de estratexias baseadas na psicoloxía e na repetición insistente da mensaxe, e nelas subordínase a ética aos resultados, é dicir, coincide co principio de Maquiavelo de que o fin xustifica os medios (mesmo cando se trata doutro fin distinto ao obxecto e cuxo resultado é o de menos, como a foto de inauguración de grandes e custosas obras realizadas con fondos públicos que mesmo non chegaron a estrear).

A iso engadiuse a influencia das redes sociais na comunicación política, mesmo transformándose, debido a que demostraron a súa eficiencia no nacemento e irrupción de novos partidos dispostos a competir e que lograron restarlle nas eleccións votos ao bipartidismo clásico.

### **2.2 A mensaxe-propaganda como corrupción**

Un contrato é un acordo de vontades entre dúas partes que as fai suxeitos de dereitos e obrigas respecto á finalidade a que se comprometen de forma voluntaria. Agora ben, cando unha persoa exerce o seu dereito como cidadán e vota a un partido político para que o governe en función do que este ofrece, se despois, cando consegue o poder e non cumpre o prometido, está a faltar á súa obriga, entre outras, de render contas, polo que converte o cidadán en súbdito

ao obrigalo a aceptar unhas condicións que non son as pactadas previamente e que son mesmo básicas para manter o seu pacto social.

Neste sentido, a propaganda constante e a mercadotecnia son mecanismos que non só se limitan a chamar a atención, senón que, cando a mensaxe é falsa, lle menten ao cidadán-receptor. Mesmo a falta de transparencia e a ocultación de información denotan intención de engano, polo que a utilización de propaganda se converte nun método fraudulento promovido por actitudes corruptas. Como dicía Durandin (Durandin, G., 1990) a mentira na propaganda defínese como: “Facer crer que unha cousa que existe non existe / Facer crer que unha cousa que non existe / Deformar unha cousa que existe”.

Ata hai pouco, asociouse o termo de corrupción a países pobres e gobernos ditatoriais, pero a falta de moralidade que leva consigo esta práctica non está acoutada xeográfica nin economicamente e hoxe en día a percepción cidadá sobre a corrupción dos tres poderes está bastante estendida: a enquisa realizada polo Centro de Investigacións Sociolóxicas (CIS) no mes de novembro de 2014 sinala que a corrupción ocupa, despois do paro, o segundo lugar de preocupación dos españois; e, segundo o Índice de Percepción da Corrupción 2014, España ocupa o lugar 60 de entre 174 países, nunha escala de 0 (percepción de altos niveis de corrupción) a 100 (percepción de baixos niveis de corrupción).

José Ugaz, presidente de Transparency International, no Índice de Percepción da Corrupción 2014, expón que “cando líderes e altos funcionarios abusan do seu poder para usar fondos públicos en beneficio propio, o crecemento económico se ve minado e os esforzos por frear a corrupción quedan frustrados”.

Ao falar de percepción por parte dos cidadáns, cabe referirse ao significado que lle atribúe o *Diccionario da Real Academia Española*, que a define como sensación interior que resulta dunha impresión material feita nos nosos sentidos; é dicir, estamos a falar dun sentimento subxectivo do cidadán e que non sempre se corresponde coa realidade obxectiva dos feitos que actúan como referente. Pero cando a dita percepción sobre unha situación de corrupción está moi estendida, significa que a visión da maior parte da poboación se manifesta moi xeneralizada e é coincidente acerca do feito en cuestión, á marxe de que se formase por vía inducida ou libre.

A corrupción supón unha falta de responsabilidade dos profesionais cos seus compromisos deontolóxicos, e a transgresión da moralidade levada a cabo por decisores que se atopan situados na zona alta da pirámide xerárquica pública –e, polo tanto, representan un modelo visible para a cidadanía– esténdese á vida social e privada dos cidadáns, que a mimetizan. Iso provoca na vítima prexudicada un sentimento de impotencia por indefensión, e no corrupto, sensación de impunidade e a crenza de que “todo vale”, ao mesmo tempo que na percepción popular se consolida a sensación de inseguridade e desconfianza cara ás institucións, pondo en perigo o principal soporte da estrutura democrática (García Añón, 2012).

A definición máis utilizada da corrupción é a dun mercado clandestino entre os ámbitos públicos e os ámbitos privados do que obteñen vantaxes os decisores públicos ou similares por medio de instrumentos cuantitativos e cualitativos. Pero, malia a evidencia de prácticas corruptas, resultan dificilmente demostrables e por iso o que denuncia ten a miúdo máis que perder que o denunciado. Así, ademais dos escándalos que rematan aireándose e/ou que acaban sendo aceptados de forma máis ou menos tácita, existen outras prácticas que, aínda que son legais, incumpren principios de ética e equidade.

En canto á utilización dos *mass media* para difundir propaganda política, a Lei orgánica 2/2011 de réxime electoral xeral, no seu artigo 60.1, pasou a prohibir contratar espazos de publicidade electoral nos medios de comunicación de titularidade pública e nas emisións de televisión privada. E é que os minutos de presentación do líder actúan de forma similar a un espazo publicitario, cambiando o desexo de captación de clientes polo desexo de captación de votos, máxime tendo en conta que os partidos políticos están a derivar en partidos atrapaotodo ou *catch-all party* (Kirchheimer, 1966) que subordinan a ideoloxía á adhesión do maior número de votantes.

### 3 PRIMEIRA PARTE

#### 3.1 O envoltorio das promesas electorais

No *Manual de campaña electoral* da Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA, 2006) aparece o seguinte consello para o candidato político: “As mensaxes en que o candidato se queixa dos problemas non teñen sentido, xa que será elixido pola xente para que os solucione, non para que lle recorde cales son. Cómpre crear mensaxes con valor positivo e, de ser posible, asociar o adversario cun valor negativo. Exemplos de valor positivo son a creación de empregos, o crecemento económico, o desenvolvemento humano e social; os valores negativos pasan pola corrupción, a intolerancia, o extremismo. Un contido de valor pode contribuír a aumentar o apoio que se lle dá a un candidato ou partido se o contido simbólico é importante para a xente e esta se identifica cos que os representan. A sociedade ten un concepto sobre o que é bo e o que é malo. Trátase de posicionar con éxito o candidato ao asociar a súa candidatura co valor positivo e o seu adversario co negativo”.

A implantación desta teoría podémola atopar, entre outros exemplos, nas palabras da que foi vicepresidenta do Goberno do PSOE, M.<sup>a</sup> Teresa Fernández de la Vega, cando se atopaba de campaña en Valencia o 26 de novembro de 2008, e acudiu a un instituto público para dar unha charla a alumnos de 15 e 16 anos de cuarto da ESO, aos que lles dixo que o presidente Zapatero (PSOE) «representa un modelo que mira ao futuro, polo que ten a mirada positiva, que cre na xente, mentres que o de Mariano Rajoy (PP) é o modelo “do medo”».

A Fundación Compromiso Empresarial, no seu informe *Transparencia, o mellor slogan*, sinala que os partidos políticos non ofrecen resultados das actividades relacionadas coas súas promesas electorais, coidando en cambio aqueles aspectos relacionados coa imaxe do partido.

O slogan político é un lema publicitario compendiado nunha frase que se emite de forma repetitiva para que o cidadán-receptor a identifique cun partido ou líder determinado nun contexto de propaganda que ten por obxecto captar a súa atención e obter o seu apoio ao contido da mensaxe. Adoitan ser frases moi sinxelas que poden entender todas as persoas, sexa cal sexa a súa formación cultural, e no caso de figuraren impresas en carteis teñen pouco texto pero amplo espazo gráfico. A continuación, expónse con máis detalle.

#### 3.2 Slogans

Os slogans de campaña electoral son mensaxes tratadas con frases breves populistas e de contido próximo con fins propagandísticos. Son doados de lembrar e impactan no maior número de persoas (esta proximidade, como di Herreros Arconada (1989), adoita acompañarse

coa imaxe dun líder ao estilo do “*common man*”, ou cidadán “corrente” para que os electores poidan identificarse con el).

Entre os empregados polo PSOE en distintas campañas, cabe citarse: “Vota PSOE. Solucións agora”, “Merecemos unha España mellor”, “Vota con todas as túas forzas”, “Comprometidos coa igualdade”, “Por todo o logrado”, “Motivos para crer”, “Por todo o que paga a pena”, “Soñar cos pés na terra”, “Vivimos xuntos, decidimos xuntos”, “Non é o mesmo”, “Porque o estamos a conseguir”, “Somos máis”, “Polo pleno emprego”, “A oitava potencia económica, a primeira en dereitos sociais”, “Agora que avanzamos, por que retroceder”, “Podemos chegar tan lonxe como queiramos”. O lema xenérico da maior parte deles é: “motivos para crer”, buscando deixar constancia da credibilidade do partido. Por outra banda, a mercadotecnia, buscando un elemento distintivo que potenciar, fixouse nas letras distintivas do apelido de Zapatero, utilizado en numerosas ocasións, por exemplo: “Campaña ZP” e “Con Z de Zapatero”.

En canto a Rajoy, o seu slogan na campaña electoral do PP do 20 de novembro de 2011 “Súmate ao cambio” (na precampaña era: “Empeza o cambio”), foi acusado de coincidir co mesmo slogan que levou a Piñera ao Goberno de Chile. Este slogan foi empregado polo PP con distintas apostilas: “Súmate ao cambio para crear emprego”, “Súmate ao cambio para crecer”, etc., buscando emitir unha mensaxe positiva. Igualmente, criticouse o slogan “Con Rajoy é posible”, de 2008, e a súa similitude co de “Esquerda Unida é posible” de 2007, e mesmo tamén recorda o dun hipermercado: “Con Carrefour é posible”. Por outra parte, Ana Mato, directora da campaña do PP, tamén para a campaña de 2011 presentou o slogan “Empeza o cambio”, que recordaba o de Felipe González na campaña electoral de 1982: “Polo cambio”.

Como vimos, en canto ao acrónimo do apelido de Zapatero, calquera elemento diferenciador aglutina o grupo de seguidores, como por exemplo o saúdo formando un ángulo co dedo por enriba do ollo, a xeito da cella en pico de Zapatero. Tamén son importantes as cores de campaña, e o PSOE, tratando de dar unha imaxe moderada para captar o electorado do centro, escolleu para as eleccións de 2011 un gris azulado e non o vermello (o seu símbolo do puño e a rosa vermella aparece nun segundo plano, se ben a citada campaña difire das anteriores en que, entre outras cousas, parece afastarse da súa mensaxe ilusionante para mostrarse agresiva e invocando o temor se saía triunfante o PP). Todo iso denota a debilidade ideolóxica –típica de partidos atrapaotodo– que, así mesmo, se acusa na debilidade da súa imaxe corporativa.

Tamén hai mensaxes agresivas, como a do PSOE “Pelexa polo que queres” e a de IULV-CA para as eleccións en Andalucía de 2012: “Andalucía, xa é hora, rebélate!”, aínda que os manuais de propaganda política se decantan por aconsellar outro tipo de mensaxes que provoquen tranquilidade nos seus receptores.

### 3.3 Mensaxes irreais sobre a crise económica española

Se a estratexia dunha campaña electoral precisa coñecer o diagnóstico da realidade política, económica e social, co obxecto de situar o candidato no arco máis amplo de votantes que poidan levalo ao triunfo, as numerosas sondaxes que antes e despois das eleccións se fan sobre o seu posicionamento fronte aos líderes da oposición provoca que exista unha percepción cidadá de propaganda política continuada. Neste seguimento, cabe considerar a teoría sistémica de David Easton, que formula un esquema de retroalimentación (*feedback*) con dúas entradas (*inputs*) que son as demandas e os apoios; cando as demandas son moitas e existe unha corren-

te no ambiente hostil ao sistema, orixina neste un forte estrés ante o cal, se o Goberno non é quen de solucionalo, pode perder o poder, sendo substituído por outro distinto (Easton, 1979).

Talvez cunha dedución reducionista, os feitos que contribuíron a producir un xiro electoral foron os atentados terroristas xihadistas do 11 de marzo de 2004 en catro trens da rede de proximidades de Madrid que en principio o PP atribuíu a ETA, a pesar das probas en contra, polo que foi criticado por falta de transparencia e ocultación de información e tras o que perdeu o Goberno. Por outra banda, a perda do PSOE do Goberno foi acompañada do decaemento da actividade económica que causou a destrución de millóns de postos de traballo desde 2007; hai que mencionar que xa Felipe González Márquez, primeiro presidente do Goberno do PSOE (1982-1996), pronunciou un discurso no Congreso dos Deputados, o 30 de novembro de 1982, en que recoñecía a existencia de crise en España: “Catro son as áreas de problemas en que agrupo os aspectos detallados no noso programa electoral, que é, naturalmente, a base do programa de Goberno, porque só cumprindo aquel responderemos fielmente ao voto maioritario expresado polos españois. Enumerarei así esas catro áreas, para que se poida seguir máis doadamente a miña exposición: a primeira, a loita contra a crise económica e o paro”.

Os postos de traballo séguense destruindo tras o acceso do PP e coa recesión desde o ano 2008, malia o cal, os políticos prometen diminuír o paro laboral e a crise, aínda que é xa imposible escondela e de feito aparece reflectida en leis que recortan dereitos dos traballadores e anulan dereitos adquiridos no pasado, tal como aparece recollido no preámbulo do Real decreto lei 20/2012, do 13 de xullo, de medidas para garantir a estabilidade orzamentaria e de fomento da competitividade.

Chegados a este punto, cabe entón preguntarse cales son os problemas que mobilizan a opinión pública e poidan desbordar a cantidade de demandas e, ante iso, formularse dúas alternativas: mentir creando unha mensaxe que oculte ou falsee a realidade negativa, ou dicir a verdade e asumir as responsabilidades de malas prácticas realizadas. Pois ben, a crise que sacudiu a economía do Estado español a partir de 2008 e o puxo na situación actual de necesitar algo similar ao rescate por parte de Europa e cuxos dramáticos efectos superarán o ano 2015, por culpa da mala xestión de entidades públicas e financeiras que levou á quebra a empresas (fundamentalmente de construción, que presentaron suspensión de pagamentos) e ocasionou a perda de gran número de postos de traballo, a precariedade no emprego restante, a redución dos servizos sociais e produciu un aumento de suicidios foi interpretada polos gobernos españois, ante os cidadáns, mostrando unha avaliación de danos que os minimizaba, sendo a prensa estranxeira e as declaracións doutros dignitarios os que motivaron a visibilidade mediática da crise real.

Malia este antecedente e a evolución da actual crise desde que comezara a inflarse a burbulla inmobiliaria, o daquela presidente do Goberno, Zapatero, emitiu a seguinte mensaxe, o 16 de outubro de 2007: “Non hai indicio de recesión económica. A economía española ten moi bos fundamentos (...) España ten o mellor sistema financeiro da comunidade internacional”. En febreiro de 2008, dixo: “Non estamos nunha crise económica. Temos algunha dificultade que nos vén de fóra. A fortaleza da nosa economía permitíranos sen dúbida alcanzar o obxectivo de chegar ao pleno emprego”. E o 25 de febreiro de 2008 afirmou: “As contas públicas tiveron superávit todos os anos, 70.000 millóns de euros de superávit, que nos permiten ter unha garantía, unha fortaleza para atender calquera necesidade. A desaceleración non vai ser nin profunda nin prolongada. Vai ser unha desaceleración para a cal o noso país está máis preparado que

ninguén”. O 3 de marzo de 2008 asegurou: “Prometo crear 2 millóns de novos empregos”. E o 23 de novembro de 2009, na clausura da campaña explicativa sobre a política governamental para afrontar a crise, afirmou que “xa pasou o peor”.

Tamén o 11 de febreiro de 2008, Pedro Solbes, entón vicepresidente segundo do Goberno e ministro de Economía e Facenda (2004-2009), afirmaba: “Os que auguran o risco de recesión non saben nada de economía. Estou farto e esgotado pola cantidade de parvadas que oio ultimamente sobre o mundo económico. A economía española crecerá na próxima lexislatura a un ritmo próximo ao 3%, o que permitirá crear 1,6 millóns de novos empregos e manter a taxa de paro arredor ao 8% da poboación activa”. Hai que engadir a estas palabras que, segundo o Instituto Nacional de Estadística, a Enquisa de Poboación Activa (EPA) reflicte que o número de parados rexistrados no INEM en España naquel momento, é dicir, en febreiro de 2008, era xa de 2.315.331 persoas, que foi aumentando a 3.923.603 parados en decembro de 2009, para pasar a 4.100.073 parados en decembro de 2010, a 4.422.359 en decembro de 2011, ata chegar a 4.714.122 en maio de 2012. Esta cifra de persoas sen traballo aumentou un millón en 2014 (o total da poboación española rexistrada en xaneiro de 2014 era de 46.507.760 habitantes).

Como se puido comprobar, a situación nin era nin é prometedora e, ao mesmo tempo que gran número de familias pasaron a padecer escaseza económica, destapáronse numerosos casos de corrupción por malversación do diñeiro público. Ás manifestacións de Grecia e ás protestas árabes nos anos 2010 e 2011, veuse sumar en España a protesta pacífica de miles de cidadáns que o 15 de maio de 2011 se presentaron nunhas sesenta cidades, como “indignados” e organizados a través da plataforma “Democracia real xa!”, constituíndose nun movemento cidadán, coñecido tamén como 15-M, contra o dominio dos bancos e a defensa do sistema democrático.

A partir da insistencia de Mariano Rajoy, presidente do Goberno desde o 21 de decembro de 2011, en negar que España tivese que someterse a un rescate económico (10 de xuño de 2012), xerouse que a revista *Time* publicase a frase que tivo ampla repercusión: “Ti dis tomate, eu digo rescate”. Así mesmo, acusouse a Mariano Rajoy e a Luis de Guindos, ministro de Economía, de utilizar gran cantidade de eufemismos para intentar convencer de que non hai rescate, tales como “financiamento europeo para a recapitalización dos bancos”, “apoio financeiro” e “préstamo en condicións moi favorables”, para concluír que “non hai o mínimo rescate ao respecto” (o 18 de xuño de 2012 publicábase que o préstamo de Europa a España sería próximo aos 100.000 millóns de euros). Ademais e contrariamente ao seu programa, o PP subiu os impostos.

As eleccións europeas do 25 de maio de 2014 trouxeron a irrupción do grupo Podemos, apoiado principalmente por votos dos cidadáns desencantados, mentres que respecto ao ano 2009, o PP perdía 8 escaños e 9 o PSOE. Este castigo electoral aos dous partidos maioritarios anunciaba a derivación a un cambio de tendencia en que o PP perdería a maioría absoluta, producíndose a crise do bipartidismo, xa que na previsión de voto para 2015 nas eleccións municipais e autonómicas e nas eleccións xerais xa se manifestaba a ascensión política de novos grupos como o mencionado de Podemos e tamén o de Ciudadanos.



## 4 SEGUNDA PARTE. OS MANTRAS POLÍTICOS

A retroalimentación entre propaganda, slogans e discursos políticos inclúen palabras que, a xeito de mantras, se repiten buscando obter un efecto de credibilidade ao seren termos que se elixen por estaren avalados pola aceptación popular. Os que aquí imos tratar son: sustentabilidade, austeridade e transparencia.

### 4.1 Sustentabilidade

O modelo do “desenvolvemento sustentable” foi definido no Informe da Conferencia da ONU sobre Medio Ambiente e Desenvolvemento (CNUMAD), no “Nosso futuro común” (ou *Informe Brundtland*), celebrada en Río de Janeiro en 1992, como aquel capaz de satisfacer as necesidades das xeracións presentes sen comprometer as posibilidades de xeracións futuras. O dito informe constituíu un fito e tivo inmediata aceptación a escala internacional. Desde entón, o termo de sustentabilidade considérase “politicamente correcto”, como sinónimo de xestión eficiente dos recursos, polo que é utilizado en todos os discursos que buscan respecto, engándose como cualificativo a calquera política pública: “economía sustentable”, “transporte sustentable”, “sanidade sustentable” e un case ilimitado etcétera. E é que a sustentabilidade non pode considerarse unicamente desde o ámbito medioambiental, xa que é unha interrelación de elementos condicionantes, sociais, políticos, económicos, ambientais, culturais e tecnolóxicos que conflúen nun estado resultante (García Añón, 1992 e 2004).

De feito, a Lei 2/2011, do 4 de marzo, de economía sustentable (LES), que tivo a súa orixe nunha iniciativa lexislativa aprobada no Consello de Ministros de España o 27 de novembro de 2009, foi considerada estrela de lexislatura do PSOE, e Zapatero chegou a dicir, o 23 de novembro de 2009, que esa lei “sacará España da crise”. E o 2 de decembro de 2009 presentou no Congreso a Estratexia de Economía Sustentable, enumerando os cinco elementos “clave” que aborda para acelerar a modernización da economía, e que son “competitividade, sustentabilidade medioambiental, normalización da construción, innovación e formación profesional, e impulso aos sectores emerxentes (...) O Fondo Estatal para o Emprego e a Sustentabilidade Local, dotado con 5.000 millóns de euros, e o Fondo para a Economía Sustentable, dotado con ata 20.000 millóns de euros en 2010 e 2011”; e incluíu o desenvolvemento dun modelo enerxético sustentable e un programa de investimentos en infraestruturas para o transporte sustentable, referíndose tamén ao sistema de pensións e á Comisión do Pacto de Toledo “para asegurar a súa sustentabilidade e a súa suficiencia a longo prazo”.

Non obstante, os líderes do PP, entón na oposición, criticaron a lei: Mariano Rajoy cualificouna de “sarcasmo”, “xogo malabar”, “truco propagandístico”, “bagatela de cores”, “rótulo luminoso nun soar baleiro”; e nun acto organizado en Salamanca o 27 de novembro de 2009 Rajoy declarou: “a lei é a consecuencia dunha cadea de anuncios que nunca rematan; en maio foi presentada no debate sobre o estado da nación e tivo un grande éxito, conseguiu titulares e grandes portadas, pero ninguén sabía o que era. Hoxe tampouco”. Javier Arenas, vicesecretario de Política Autonómica e Local do PP, considerou a lei un “lema publicitario” onde “non hai nin unha soa reforma profunda para saír da crise”. Hai que sinalar nestas críticas que os cualificativos expresados converxen na idea de considerar que só se trataba dunha manobra de publicidade por parte do PSOE.

A Lei 2/2011, do 4 de marzo, de economía sustentable, entendía por tal “un patrón de crecemento que concilie o desenvolvemento económico, social e ambiental nunha economía

produtiva e competitiva que favoreza o emprego de calidade, a igualdade de oportunidades e a cohesión social, e que garanta o respecto ambiental e o uso racional dos recursos naturais, de forma que permita satisfacer as necesidades das xeracións presentes sen comprometer as posibilidades das xeracións futuras para atender as súas propias necesidades”. É dicir, reproduce o mesmo principio de sustentabilidade da CNUMAD, que fai extensible, nos seus artigos 3, 4 e 32, ás administracións públicas, que “adoptarán medidas de simplificación e sustentabilidade da estrutura administrativa e de acceso directo dos cidadáns aos servizos e prestacións públicas garantindo unha actuación ética, eficaz, eficiente e transparente (...), conciliando o avance paralelo e harmonizado do progreso económico coa mellora das prestacións sociais e a sustentabilidade do seu financiamento (...) e actuará de acordo cos principios de necesidade, proporcionalidade, seguridade xurídica, transparencia, accesibilidade, simplicidade e eficacia (...) Para garantir a sustentabilidade orzamentaria, as administracións públicas aplicarán unha política de racionalización e contención do gasto e adecuaranse aos principios de estabilidade orzamentaria, transparencia, plurianualidade e eficacia”.

Acusouse o PSOE de ter sacado esta lei co obxecto de atraer os votantes ecoloxistas aos que se lles presentaba con iso unha opción distinta ao voto de Izquierda Unida. Non obstante, malia a existencia desta lei, en marzo de 2012 descubriuse que os concellos tiñan débedas pendentes con provedores por un importe de 17.000 millóns de euros. Así mesmo, tamén saíu á luz a falta de control do gasto nun gran número de ámbitos públicos, evidenciándose en casos como o do presidente do Consello Xeral do Poder Xudicial (CXPX) e do Tribunal Supremo, Carlos Dívar, o cal se viu forzado a presentar a súa dimisión (xuño de 2012) debido a que se descubriuse que cargara aos orzamentos do Consello o custo de trinta viaxes de fin de semana por valor de 28.000 euros (non obstante, a Sala Penal do Supremo afirmou que o feito non constituíra ningún acto ilícito e “o baleiro da norma non pode ser agora interpretado de forma restritiva e prexudicial para quen, segundo a normativa existente, non tiña obriga” de xustificar o motivo da viaxe), de feito, existen varios casos que nesta materia se fixeron públicos en 2014 e 2015 sen maiores consecuencias. É dicir, durante o tempo que a lei leva implantada houbo entidades públicas que fixeron caso omiso en canto á sustentabilidade orzamentaria, mantendo unha total opacidade respecto á xestión do seu financiamento e parecendo converter a lei referida nun papel sen valor real e só con utilidade propagandística.

## 4.2 Austeridade

A austeridade económica é a restrición do consumo que se leva a cabo para frear déficits graves e restablecer o equilibrio por medio dun excedente de ingresos que permita recuperar o aforro e o investimento.

Felipe González Márquez, no seu discurso ante o Congreso dos Deputados o 30 de novembro de 1982, repetiu o termo: “Unha actitude xeral de austeridade, de traballo e de rendemento reduce o inaceptable costume de paliar pola vía das subvencións ou outras axudas públicas os problemas que non se souberon ou non se tivo vontade política de atacar nas súas causas profundas (...) e debemos exercer a maior presión reformadora co fin de que o sector público sirva de exemplo en canto a austeridade, correcta actuación e eficacia. A competencia profesional, o espírito de servizo e a ética deben erixirse, por todos os medios, nos principios inspiradores dos organismos públicos. Soamente cun instrumento que responda aos propósitos e aos fins do Goberno chegarán a ser realidade os nosos proxectos de austeridade, de rendibilidade do gasto

público e de eficacia na promoción das actividades nacionais. (...) A austeridade e o rigor no emprego dos caudais públicos será así un criterio tallantemente exixido”.

A crise e as exixencias de Europa a España para reducir o enorme burato económico producido pola mala e dilapidadora xestión financeira enfrontaron, dunha parte, a implantación de recortes en todos os ámbitos que impactaron contra o Estado do Benestar e, doutra, coa realidade de defraudadores tanto públicos como privados. Ao mesmo tempo, os discursos políticos comezaron a utilizar de forma habitual o termo de “austeridade”, nun pulso entre líderes políticos competindo –polo menos verbalmente– pola defensa da austeridade. Así, o 27 de xaneiro de 2010, Rodríguez Zapatero declaraba que “o plan de austeridade do Goberno non afectará aos gastos sociais: o recorte afectará aos gastos correntes de todas as administracións públicas, pero non se tocarán as partidas destinadas a educación, atención ás persoas dependentes, pensións e prestacións por desemprego”.

O mesmo termo foi utilizado por Mariano Rajoy, presidente nacional do PP e sendo candidato á Presidencia do Goberno, quen defendeu o 25 de outubro de 2011, durante o acto de clausura do XIV Congreso Nacional do Instituto de Economía Familiar celebrado en Valladolid, a promesa de que, se gañaba as eleccións, impulsaría nos primeiros tres meses do seu mandato “un pacto territorial pola austeridade e a eficiencia, unha estratexia nacional que poña fin a duplicidades e solapamentos entre administracións”. Xa como presidente do Goberno, o 26 de abril de 2012 declaraba: “a política de austeridade non é de Angela Merkel (...) a mi non me custa nada facer este discurso de austeridade, porque é o que defendín sempre (...) por iso fixemos os orzamentos máis austeros da democracia”.

Con frecuencia, o termo “austeridade” aparece unido ao de “sustentabilidade”, como por exemplo no discurso do presidente Rodríguez Zapatero, que, tras anunciar o Plan de austeridade en Davos, en xaneiro de 2010, se presenta ante o Congreso dos Deputados o 12 de maio de 2010 para informar da reunión extraordinaria do eurogrupo en relación co rescate de Grecia e a situación dos mercados financeiros, expondo que “nos sentimos plenamente vinculados ao Plan de estabilidade e crecemento europeo e non concibimos unha recuperación económica sostida e sustentable no noso país que non se basee nunhas contas públicas saneadas, (...) mantemos o esforzo de austeridade que aprobamos no mes de xaneiro”, e tamén incluíu as medidas acordadas na Lei de economía sustentable, rematando cunha mensaxe contraditoria: “cando conclúo a miña intervención, son consciente de que moitos cidadáns non entenderán que, precisamente cando o Goberno lles está a anunciar que se iniciou xa a recuperación da nosa economía e estamos empezando a saír da crise, precisamente agora lles pida máis esforzo, lles solicite máis compromiso, lles anuncie sacrificios”.

Ambos os dous termos, tamén os atopamos reunidos nas declaracións do presidente do Goberno, Mariano Rajoy, o 16 de maio de 2012, ao instar a Bruxelas a dar “unha mensaxe clara, contundente, en defensa do proxecto do euro e unha afirmación en favor da sustentabilidade da débeda pública de todos os países europeos que neste momento está sometida a discusión”, tras recordar que o seu goberno “vai seguir coas políticas que está a levar a cabo de austeridade e reformas” e precisar que “o debate que hai en Europa sobre austeridade e crecemento non ten sentido porque ambas as dúas cuestións son compatibles e complementarias”. En canto á opción da intervención, afirmou que “diso non se falou nada, absolutamente nada” e insistiu na necesidade de que “no seo da UE se sigan levando a cabo políticas de austeridade e crecemento” (16 de maio de 2012, bis).

Tamén o termo “austeridade” aparece unido ao termo “transparencia” (que se trata no seguinte apartado). Nun discurso pronunciado polo presidente do Goberno Mariano Rajoy, o 19 de abril de 2012 na Universidade Sergio Arboleda de Bogotá, afirmou ter “unha receita de éxito insuperable nunha acción de Goberno que conxuga reformas económicas con xustiza social, aplicando o mesmo tempo transparencia, rigor e austeridade no goberno do público”: a utilización da expresión “éxito insuperable” une un termo positivo de credibilidade (transparencia) cun negativo de sacrificio (austeridade) ao que engade a mensaxe esperanzadora (éxito).

Pero a austeridade cebouse coa sociedade causando a miseria en moitos fogares, levando a cabo recortes nos ámbitos sociais, subindo impostos e diminuindo o gasto público.

### 4.3 Transparencia

A crise, a corrupción e a fenda xerada pola perda de comunicación e a falta de confianza do cidadán nas institucións e, por conseguinte, no Estado de Dereito, provocan que os políticos inclúen o termo “transparencia” nos seus discursos.

Así, para tranquilizar a opinión pública ante escándalos de corrupción nos seus respectivos partidos, Mariano Rajoy, presidente do Goberno e do PP, na súa intervención ante o Comité Executivo Nacional do PP o 2 de febreiro de 2013 e ante o escándalo Bárcenas, defendeu “a transparencia total de todo o que persoalmente me afecta, por suposto, e do que afecta ao partido e aos seus dirixentes”. Igualmente, este termo foi utilizado polo grupo político Podemos, o cal para as eleccións europeas de 2014 presentou un decálogo de compromisos en que anunciaba que “se habilitarán informacións de doado acceso e mecanismos de transparencia”. Tamén Pedro Sánchez desde 2014, novo secretario xeral do PSOE, no seu discurso no Congreso do 27 de xullo de 2014 expresou: “Se prometemos transparencia, somos transparentes e por iso imos publicar trimestralmente en internet as contas do partido”; e en distintos actos nos meses de marzo e abril de 2015 presumiu de que o PSOE “é o único partido que asinou un convenio coa ONG Transparencia Internacional”.

A necesidade de dotar de marco xurídico as promesas de transparencia ofrecidas o 25 de setembro de 2011 polo líder do PP Mariano Rajoy conduciu a que en 2012 se presentase o anteproxecto de Lei de transparencia, acceso á información pública e bo goberno, que entre outras cuestións se enfronta á crise derivada da realización de gasto sen crédito suficiente por parte de entidades públicas, sancionando esta práctica de xeito que se reforce a transparencia da actividade pública e se favoreza o acceso á información desta actividade, aprobándose posteriormente a Lei 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno.

## 5 TERCEIRA PARTE. ESPECIAL REFERENCIA Á LEI DE TRANSPARENCIA

### 5.1 A transparencia como norma

A transparencia é un conxunto de normas que recoñecen que a información en posesión das entidades públicas ou de ámbito privado que utilizan fondos públicos é un ben de dominio público ao que o cidadán ten dereito de acceder baseándose noutros dous dereitos recollidos na Constitución española de 1978: o de libre expresión e o de información. A falta de transparencia institucional non só é sinónimo de carencia de democracia e de comunicación co cidadán,

senón tamén de opacidade e de ocultación de datos. En España houbo que esperar ata o 9 de decembro de 2013 para ter unha Lei de transparencia, aínda que tardou case un ano en ser operativa.

Varios políticos formularon se é posible un mundo con transparencia total e se hai dificultade para que o sexa nun 100% e, en todo caso, convén decidir cal sería o limiar axeitado ou ampliar o actual. Unha proposta moi estendida é que o Goberno non ten por que ser propietario da información, senón que esta pertence ao pobo e, polo tanto, debe facerse pública –baseándose no principio *in dubio pro libertate* ou doutrina do primado da liberdade– e non restrinxila a unhas elites políticas, económicas e sociais. Esta obxectividade ante todos equiparouna Carl Schmitt en 1931 a unha concepción do Estado como instrumento técnico que funciona como aparato estatal da xustiza e da Administración como empresa burocrática que está á “disposición de calquera usuario con idéntica obxectividade e tecnicidade, ao servizo de todos os cidadáns, con indiferenza do contido do que comunican, sempre que o usuario se ataña ás súas normas de uso” (Carl Schmitt, 1991).

Non obstante, cabe preguntarse e vixiar se con esta positivización tan só se logra transparencia nas formas, pero non no fondo: documentos que inclúen principios demasiado imprecisos, procedementos pouco eficientes e a utilización dunha burocracia xa de por si desbordada e desbordante para o cidadán que asume a percepción de que nin ten accesibilidade nin participación nas decisións públicas. En todo caso, a proximidade co cidadán do parlamentario español –que deba ser o voceiro das súas inquietudes– deixa moito que desexar e non adoita atender propostas ou preguntas da poboación, o que favorece a opacidade na información.

## 5.2 Apoio xurídico da transparencia

O que, como dixemos, forma parte da transparencia, e que comprende o acceso a documentos con informes que están en posesión das entidades públicas competentes ou de ámbito privado que utilizan fondos públicos, é un dereito que aparece recollido na Sentenza do Tribunal Constitucional 138/1996, do 16 de setembro, a cal interpreta que “declaramos que o exercicio da liberdade de información se xustifica en relación coa súa conexión en asuntos públicos de interese xeral polas materias a que se refiren e polas persoas que nelas interveñen”, aínda que recoñece que o dereito ao honor constitúe un límite a esta liberdade.

A perda de credibilidade nas institucións onde se manifestaron comportamentos presuntamente ilícitos leva á necesidade de dotar de marco xurídico as promesas políticas de transparencia, e o 25 de novembro de 2011, o líder do Partido Popular (PP), Mariano Rajoy, asegurou que nos seus primeiros cen días no Goberno aprobaría unha Lei de transparencia e cambios nos organismos reguladores que endurecería as responsabilidades dos políticos que gastasen sen aval orzamentario. Así, o 26 de marzo de 2012 publícase o Anteproxecto de Lei de transparencia, acceso á información pública e bo goberno (ALT), que, entre outras cuestións, se enfrenta á crise derivada da realización de gasto sen crédito suficiente por parte de entidades públicas, sancionando esta práctica de maneira que se reforce tanto a transparencia da actividade pública como que se favoreza o acceso á información desta actividade. Houbo que esperar ata a posterior Lei 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno (LT), cuxo obxecto non só pretende garantir o acceso á información relativa á actividade pública, senón tamén establecer as obrigas de bo goberno, que deberán cumprir as

administracións públicas e entidades vinculadas a elas, incluídos partidos políticos, sindicatos, entidades privadas subvencionadas e sociedades mercantís participadas en máis dun 50%.

O artigo 13 da LT entende por “información pública” os contidos ou documentos, calquera que sexa o seu formato ou soporte, que consten en poder dos suxeitos obrigados e, fundamentalmente, todas as administracións públicas no exercicio das súas funcións. Iso favorece, segundo o preámbulo da LT, que “os cidadáns poidan xulgar mellor e con máis criterio a capacidade dos seus responsables públicos e decidir en consecuencia; facendo posible unha mellor fiscalización da actividade pública contribúese á necesaria rexeneración democrática”. É dicir, a transparencia favorece o empoderamento dos cidadáns, xa que lles permite o acceso á información e a opción de participar nos procesos de elaboración de políticas públicas. A dita transparencia é necesaria na democracia, pois a opacidade e a ocultación de datos poden favorecer a corrupción no seo dos poderes públicos.

Laila Freivalds, que foi ministra de Xustiza de Suecia, no Seminario sobre apertura e transparencia nas institucións europeas do 22 de novembro de 1995, presumiu que o seu país desde o ano 1766 ten recoñecidos os principios de acceso público aos documentos oficiais e de protección a quen proporcione información aos medios de comunicación, afirmando que todos os funcionarios públicos se saben observados polos cidadáns e este convencemento contribúe a que a corrupción sexa menor e facilítalles ás persoas a participación no proceso de adopción de decisións, o cal aumenta a lexitimidade democrática destas. En España, no ámbito da Administración pública, a pesar da implantación da Lei 4/2007, do 3 de abril, de transparencia das relacións financeiras entre as administracións públicas e as empresas públicas, e de transparencia financeira de determinadas empresas, a Comisión Europea levou este país ante o Tribunal de Xustiza da Unión Europea o 23 de marzo de 2007 por non aplicar na súa totalidade a normativa comunitaria (reclamada desde marzo de 2005) (García Añón, 2012).

Non obstante, non podemos pensar que todos os países que xa posuían lei de transparencia son paradigmas de bo funcionamento, pois a aceptación xeneralizada da transparencia non implica que sempre se cumpra (véxase o caso de México, en García Añón, 2008). Por exemplo, no Reino Unido descubriuse, tras a Lei de liberdade de información do ano 2000, que se producira malversación de fondos; ou o caso dos Estados Unidos, cuxa lexislación na materia foi aprobada en 1966 durante a presidencia de Lyndon B. Johnson, ou a creación en 2009 do Goberno aberto baixo a presidencia de Obama, que non lograron impedir que se destapasen secretos e que espionaxes non éticas quedasen ao descuberto a través de Edward Snowden ou do creador de WikiLeaks, Julian Assange; ademais doutros feitos graves que os gobernos esconden, ou non investigan, por diversos intereses. Pero tamén dentro do perímetro europeo atopamos prácticas fraudulentas levadas a cabo por redes de empresas que se dedican ao intercambio de bens e servizos que, aproveitando a falta de harmonización fiscal e ausencia de transparencia, lles permite o non pagamento do IVE.

Cómpre engadir que a diferenza entre o regulado e a realidade tamén existe en institucións que se consideran exemplo de desenvolvemento, como é o caso dalgúns procedementos da Unión Europea, pois, aínda que o Consello de Europa teña recoñecido o dereito de transparencia no Convenio Europeo de Dereitos Humanos, as súas actuacións, cara ao cidadán, móstranse opacas, complicadas e baseadas en distintas interpretacións do caixón de xastre dos seus propios estatutos e normativa. En canto á facilidade de acceso a datos da Unión Europea –tendo en conta a súa experiencia sobre conflitos de intereses entre os países membros e con máis

de 40.000 *lobbies*–, lonxe de ser un modelo de referencia, resulta escura e a súa páxina de inscrición no Rexistro de Transparencia é altamente disuasoria pola súa dificultade, ademais de excepcións polas que non afecta ás igrexas, nin aos partidos políticos, nin ás autoridades locais, rexionais e municipais, mentres que a solicitude de acreditación no Parlamento Europeo só dura 12 meses e é preciso recoller a tarxeta en Bruxelas ou en Estrasburgo.

En España, os medios de comunicación destaparon presuntos delitos económicos e fiscais en partidos políticos (por exemplo, na Generalitat Valenciana hai persoas públicas condenadas por suborno, prevaricación e falsidade documental que seguen exercendo os seus cargos en espera da decisión do Tribunal Supremo) e invéstiganse posibles fraudes protagonizadas por sindicatos por derivar subvencións destinadas a impartir cursos a outros fins non declarados. Haberá que preguntarse de que serve o feito de coñecer sobre faltas e delitos cometidos sen a aplicación dos correspondentes correctivos, xa que a percepción da poboación reflectida nalgúns enquisas é a existencia de impunidade fronte á corrupción e de insuficiente seguridade e igualdade xurídica; e a regulación, lonxe de satisfacer as exixencias sociais, resulta tan só entendible por avogados que defenden imputados nestes casos obtendo dilacións por parte da autoridade xudicial que poden chegar á súa prescrición.

A LT, malia as súas carencias, aspira a suplir deficiencias das leis existentes. Todo iso amplíase no cadro de avaliación que se inclúe no anexo ao texto.

### **5.3 Referencia á lexislación galega sobre transparencia**

A Comunidade Autónoma de Galicia conta desde 2006 cunha lei de transparencia: a Lei 4/2006, do 30 de xuño, de transparencia e de boas prácticas na Administración pública galega, disposición xa derogada que tiña en conta a participación da cidadanía nos asuntos públicos, sendo aprobada no marco do artigo 13.2 do Estatuto de Galicia.

Esta lei de 2006 ten entre os seus puntos positivos a brevidade da súa exposición, pero que á vez compila ámbitos similares a leis máis modernas. Os dereitos aquí recollidos das persoas á información podían tamén consultarse nunha páxina web (con carácter meramente informativo e non vinculante para a Administración actuante), ademais da publicación no *Diario Oficial de Galicia*.

Posteriormente, a nova Lei 1/2016, do 18 de xaneiro, de transparencia e bo goberno, achega escenarios como a prohibición da posesión de fondos en paraísos fiscais por parte de altos cargos, o cal tivo e segue tendo un amplo eco nos medios de comunicación. E é que hai que recoñecer que os *mass media* achegaron luz en ámbitos opacos en que o Goberno non investigara nin perseguira delitos relacionados.

Esta lei actual é moi ampla e recolle a maior parte dos supostos que poidan producirse, aínda que a súa redacción prolíxa pode suscitar dúbidas acerca do seu cumprimento.

## **6 A MODO DE CONCLUSIÓN**

En todo caso, o cidadán-receptor da propaganda política é ata certo punto e en parte consentidor das mentiras que lle dirixen, pois, como dicía Maquiavelo na súa obra *O Príncipe* –que citamos ao principio deste traballo– ao referirse ao papa Alexandre VI: “Non fixo xamais outra cousa que enganar os demais, pensando incesantemente nos medios de inducilos a erro e atopou sempre ocasións de podelo facer”.



Por outro lado, a falta de transparencia dos líderes políticos e entidades públicas e o insuficiente control de actividades presuntamente ilícitas conduciron España a un dos seus peores momentos económicos e xeraron a decepción e a indignación dos votantes, que ven nos seus líderes –aos cales lles outorgaron lexitimidade para xestionar e administrar os recursos públicos– que, lonxe de cumpriren o prometido durante as campañas electorais, mostran unha realidade moi distinta en que elementos como a corrupción están presentes nos tres poderes, minando as bases da propia democracia e sen que se manifeste unha clara vontade política para atallar o problema onde se produce, sendo á fin o cidadán ao que se lle fan pagar as malas consecuencias destas actuacións.

Vimos que a práctica da transparencia vai ligada á democracia e á rendición de contas. Agora ben, se os sistemas democráticos se rexen principalmente polas decisións do partido ou partidos políticos que alcanzan o poder tras unhas votacións lexitimas, o habitual é que intenten impor os seus intereses traducidos na implantación de políticas públicas que non van ser do gusto de toda a poboación, entre outras razóns, porque a repartición de bens escasos beneficiará a uns e prexudicará a outros.

En canto á rendición de contas, vén definida entre dous actores “onde un informa, explica e xustifica as súas accións a outro que ten a capacidade legal para sancionalo” (Khemvirg Puente, 2012); agora ben, os cidadáns ¿que poder teñen para sancionar o Goberno? Porque, máis alá de emitir o seu voto cada catro ou cinco anos, só lles queda a esperanza da iniciativa popular para a presentación de proposicións de lei, a pesar de que polo menos 500.000 persoas a acreditaron e, ademais, non procederá en materias propias de lei orgánica, tributarias, nin de carácter internacional (artigo 87.3 da CE).

Outro factor que cómpre engadir é que hai que diferenciar entre as leis (contidas no Estado de dereito), a legalidade (como vontade do seu cumprimento pola cidadanía) e a lexitimidade (non só en canto á aceptación da poboación, senón tamén en canto á participación desta na elaboración de decisións públicas), pois non sempre o legal é lexítimo e, cando isto sucede, a falta de ética social que resulta favorece a corrupción nos servidores públicos, que chega a contaxiar a cidadanía (Martí Capitanachi, 2011).

Ademais, os discursos e as axendas dos decisores públicos teñen moitas anotacións acerca de facer cumprir a transparencia, pero iso non sempre se traduce na súa verdadeira posta en marcha.

Por último, hai que comentar que a preocupación pola aparencia e a manipulación sempre estivo ligada á política e que os facedores de imaxes seguen a traballar en indicadores e elementos capaces de suscitar respostas emotivo-positivas nas persoas. E a pesar de que a perda de valores leva consigo a falta de empatía e, polo tanto, de solidariedade, logran atopar motivos que, ben de forma masiva ou individual, movan os resortes da emotividade, convivindo ao mesmo tempo coa realidade recollida na popularizada frase: “os únicos valores que quedan en España son os da Bolsa, e incluso estes non valen nada”.

O seguimento no cinema quedou reflectido en numerosas películas con guións extraídos da propia realidade. Facendo un breve percorrido pola memoria, citaremos o argumento de *1984* (Michael Radford, 1984), onde un traballador do Ministerio da Verdade se encarga de modificar as noticias que son publicadas co fondo do Gran Irmán adoutrinando permanentemente a poboación co lema “a guerra é a paz, a liberdade é a escravitude, a ignorancia é a forza”. Esta focalización da atención nun tema irreal, creado artificialmente para darlle cohesión á vontade



dos cidadáns, tamén está tratado n' *A cortina de fume* (Barry Levinson, 1997), que é o termo empregado para definir un invento cara ao que desviar a atención da xente para evitar que se fixe nun verdadeiro feito que se pretende ocultar. Así mesmo, a invención dun conflito para tapar un escándalo é tratado en *Idus de marzo* (George Clooney, 2011), en que un director de comunicación presencia os métodos extremos empregados por un candidato que se presenta ás eleccións primarias do Partido Demócrata. Os instrumentos que facilitan dirixir a vontade do cidadán son recollidos no cinema aínda que sexa en escenarios tan artificiais como en *Pleasantville* (Gary Ross, 1998), onde o alcalde arenga os seus cidadáns con frases populistas como “afrontaremos isto xuntos” co fin de que as persoas coloreadas en branco e negro evitasen o xurdimento doutras cores e non cambiasen a “súa verdade” establecida. A aceptación do público cara a estes filmes é tamén un indicativo de que é consciente de polo menos unha parte dos enganos que intentan seducir a vontade do cidadán.

## 7 BIBLIOGRAFÍA

- Durandín, Guy (1990): *La mentira en la propaganda política y en la publicidad* / 2.ed. Edit. Paidós, Barcelona.
- Easton, David (1979): *Esquema para el Análisis Político*. Edit. Amorrortu. Buenos Aires.
- Ferraz Esteves de Araújo, J. F.: “Da nova Gestão Pública à nova Governação Pública: pressões emergentes da fragmentação das estruturas da Administração Pública”, en Silvestre e Araújo: *Administração Pública*. Escolar Editora, Lisboa, 2013.
- García Añón, María. Algunas publicaciones citadas y relacionadas con la materia:
- *Política del medio ambiente. Análisis de parámetros internacionales para una política integradora en materia de medio ambiente. Instrumentos políticos, jurídicos, económicos, energéticos y tecnológicos*. Universidade de Santiago de Compostela. Servizo de Publicacións (1995).
- *La Evaluación: teoría y práctica; presente y futuro*. Sociedad Española de Evaluación (2006).
- *Evaluar la eficiencia de la rendición de cuentas en la Administración de Justicia*. AECPA (2007).
- “Evaluación de políticas públicas y nueva Ley de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos” (*La evaluación y su metodología-evaluación de la Administración de Justicia*). UNED (2008).
- “Una Evaluación de la corrupción en materia de Justicia” (con la participación de Pía Iglesias, magistrado). *Encuentros multidisciplinares*. Universidade Autónoma de Madrid (2011).
- “Acceso del ciudadano a la Justicia como un derecho constitucional y evaluación de la Administración de Justicia y de la calidad de las resoluciones” (con la participación de Pía Iglesias, magistrado). *RIPS*. Universidade de Santiago de Compostela (2012).
- Khemvirg Puente: “La transparencia legislativa local en México”, 2012 en AA. VV.: Martí Capitanachi (Coordinadora). Instituto Veracruzano de Acceso a la Información: *Temas selectos de transparencia y acceso a la información*. México, 2011.
- Herreros Arconada, Mario (1989): *Teoría y técnica de la propaganda electoral*. Promocións e Publicacións Universitarias. Barcelona.
- Kirchheimer, Otto (1966): “The Transformation of the Western European Party System” in La Palombara, Joseph, *Political Parties and Development*, Edit. Sage.
- Organización Demócrata Cristiana de América (2006): *Manual de Campaña Electoral*. Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung, Arxentina.
- Schmitt, Carl: *El concepto de lo político*. Alianza Editorial, S.A. Madrid, 1991.
- Sommermann, Karl-Peter (2010): “La Exigencia de una Administración transparente”, in García Macho (ed.); Barnes Vázquez et al. (2010): *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Marcial Pons. Madrid.

## 8 HEMEROTECA

As datas que aparecen citadas no texto correspóndense ás seguintes publicacións:  
26 de novembro de 2008.- *Libertad Digital*

- 23 de novembro de 2009.- *Diario de Navarra*
- 27 de novembro de 2009.- EFE
- 16 de xuño de 2011.- *Cinco Días*
- 25 de setembro de 2011.- EFE
- 25 de outubro de 2011.- Europa Press
- 19 de abril de 2012.- *El Mundo*
- 26 de abril de 2012.- *El País*
- 16 de maio de 2012.- Expansión.com
- 16 de maio de 2012 (bis).- *La Razón*
- 18 de xuño de 2012.- *El Economista*
- 03 de decembro de 2013.- *El País*
- 19 de marzo de 2014.- *El Revolucionario Digital*
- 16 de marzo de 2015.- ABC

## 9 ANEXO. AVALIACIÓN DA LEI DE TRANSPARENCIA

Convén avaliar a Lei 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno, en canto ao seu contido (comentado a través de indicadores) e ao seu desenvolvemento. Así mesmo, analízanse os puntos fortes e débiles que poden favorecer ou impedir a súa eficiencia cara á súa aceptación por parte da poboación e o seu cumprimento por parte dos decisores públicos e funcionarios.

### LEI DE TRANSPARENCIA

- Constitución española do 27 de decembro de 1978: CE.
- Anteproxecto de Lei de transparencia, acceso á información pública e bo goberno, do 26 de marzo de 2012: ALT.
- Lei 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno: LT.

INDICADOR	COMENTARIO / AVALIACIÓN
Base normativa da LT (véxase máis normativa na bibliografía)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constitución española de 1978.</li> <li>- Lei 16/1985, do 25 de xuño, de patrimonio histórico.</li> <li>- Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común.</li> <li>- Modificación da disposición adicional décima da Lei 6/1997, do 14 de abril, de organización e funcionamento da Administración xeral do Estado.</li> <li>- Lei 47/2003, do 26 de novembro, xeral orzamentaria.</li> <li>- Modifica a Lei 5/2006, do 10 de abril, de regulación dos conflitos de intereses dos membros do Goberno e dos altos cargos da Administración xeral do Estado.</li> <li>- Directiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeo e do Consello, do 28 de xaneiro de 2003, relativa ao acceso do público á información medioambiental. Lei 27/2006, do 18 de xullo, pola que se regulan os dereitos de acceso á información, de participación pública e de acceso á susterza en materia de medio ambiente.</li> <li>- Lei 26/2007, do 23 de outubro, de responsabilidade medioambiental.</li> <li>- Lei 11/2007, do 22 de xuño, comunitaria, para acceso electrónico aos servizos públicos.</li> <li>- Lei 37/2007, do 16 de novembro, comunitaria, destinada ao uso privado de documentos en poder do sector público.</li> <li>- Convenio do 18 de xuño de 2009 do Consello de Europa, sobre acceso a documentos públicos.</li> <li>- Tribunal da Unión Europea, Caso T-233/09 Access Info Europe, Council of the European Union.</li> <li>- Modifica a Lei 10/2010, do 28 de abril, de prevención do branqueo de capitais e do financiamento do terrorismo.</li> <li>- Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira, en canto ás infraccións derivadas do seu incumprimento.</li> </ul>

INDICADOR	COMENTARIO / AVALIACIÓN
Duplicidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Xa existía normativa relativa ao dereito de acceso, anterior á publicación da LT, como por exemplo a Lei 16/1985, do 25 de xuño, de patrimonio histórico, que establece no seu artigo 57 a consulta dos documentos constitutivos do patrimonio documental español.</li> <li>- Tamén é necesario recordar neste sentido a Lei 4/2007, do 3 de abril, sobre transparencia das relacións financeiras entre as administracións públicas e as empresas públicas, e a Lei 18/2001, do 12 de decembro, de estabilidade orzamentaria.</li> </ul>
Suxeitos obrigados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Segundo os artigos 2.f) e 3.a) da LT, inclúese a Casa da súa Maxestade o Rei, os partidos políticos e sindicatos, que non previa o ALT. Tamén, entre outros, o Congreso dos Deputados, o Senado, o Tribunal Constitucional e o Consello Xeral do Poder Xudicial, así como o Banco de España, o Consello de Estado, o Defensor do Pobo, o Tribunal de Contas e o Consello Económico e Social, por seren todos eles receptores de fondos públicos. Entre as persoas con responsabilidade pública, cítase tamén o alto persoal militar das Forzas Armadas.</li> <li>- No Convenio do Consello de Europa sobre o acceso aos documentos públicos (18.06.2009), que considera a importancia da transparencia de autoridades públicas nunha sociedade democrática e pluralista, no seu artigo 1 defínese como “autoridades públicas”: 1) o goberno e administración a nivel nacional, rexional e local; 2) os organismos lexislativos e autoridades xudiciais, en canto realizan funcións administrativas segundo a normativa nacional propia; 3) as persoas naturais ou xurídicas cando exercen como unha autoridade administrativa; 4) organismos lexislativos no que concirne ao resto das súas actividades; 5) autoridades xudiciais no que concirne ao resto das súas actividades; 6) persoas naturais ou xurídicas que realizan funcións públicas ou actúan financiadas con fondos públicos, segundo a normativa nacional propia.</li> </ul>
Organismos que se crean	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consello de Transparencia e Bo Goberno.</li> <li>- Colaboración coa Axencia Española de Protección de datos.</li> <li>- Portal da Transparencia: tras a publicación da LT, o 05 de marzo de 2014, o Goberno anunciou que impulsaría o portal electrónico da transparencia pública. Para iso, o secretario de Estado de Relacións coas Cortes, José Luis Ayllón, e o secretario de Administracións Públicas, Antonio Beteta, asinaron un acordo para pór en marcha o portal de transparencia a cargo da Dirección Xeral de Modernización Administrativa, Procedementos e Impulso da Administración Electrónica, integrada na Secretaría de Estado de Administracións Públicas.</li> <li>- <i>INSTITUCIÓNS PÚBLICAS AFECTADAS</i>                      Casa da Súa Maxestade o Rei                      Congreso dos Deputados                      Senado                      Tribunal Constitucional                      Consello Xeral do Poder Xudicial                      Consello de Estado                      Defensor do Pobo                      Tribunal de Contas                      Banco de España                      Consello Económico e Social</li> <li>- <i>OUTROS ORGANISMOS</i>                      Comisión da Unión Europea</li> </ul>
Independencia / dependencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aínda que o artigo 33.2 da LT afirma que o Consello de Transparencia e Bo Goberno actúa con autonomía e plena independencia no cumprimento dos seus fins, en cambio, o artigo 37.1. da LT, expón que o seu presidente será nomeado por proposta do titular do Ministerio de Facenda e Administracións Públicas logo da comparecencia da persoa proposta para o cargo ante a Comisión correspondente do Congreso dos Deputados, o cal evidencia a súa dependencia.</li> <li>- Hai que sinalar que o presidente do Tribunal Supremo é proposto polo Consello Xeral do Poder Xudicial (artigo 123 da Lei orgánica do poder xudicial), e tamén sobre cuestións de dependencia se suscitaron críticas por parte da Audiencia Nacional e polo Tribunal Supremo á reforma da Lei orgánica do poder xudicial.</li> </ul>
Accountability	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Malia que a LT inclúe a Casa Real, o rei goza dunha blindaxe xurídica, avalada polo artigo 56.3 da CE, o cal afirma que a súa persoa é inviolable e non está suxeita a responsabilidade, o que supón privilexios que poden ocultar a transparencia, xa que dificulta e podería chegar a impedir a investigación e a sanción de posibles actos ilícitos</li> </ul>

INDICADOR	COMENTARIO / AVALIACIÓN
	<p>penais. Non obstante, o 19 de xuño de 2014, no seu discurso de proclamación, o rei Filipe VI incluíu a vontade de transparencia para o seu mandato, aínda que a Xoán Carlos I se lle concede aforamento a pesar de non posuír ningún cargo tras a súa abdicación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A falta de igualdade respecto ao resto de cidadáns tamén se produce polo aforamento que cobre máis de 10.000 aforados en España, gran parte dos cales son xuíces e maxistrados. Ademais, o Tribunal Supremo que vulga os aforados adoita tardar moito en resolver os casos, coa conseguinte falta de transparencia que iso supón para o coñecemento do proceso.</li> <li>- O artigo 71.1 da CE recoñécelles aos deputados e aos senadores a inviolabilidade polas opinións manifestadas no exercicio das súas funcións. Cómpre engadir que iso se refire á liberdade do deputado na tribuna, polo que non debe ser perseguido, pero máis alá desta protección implícita no cargo non é necesario o seu aforamento.</li> <li>- Respecto aos partidos políticos, o texto do Proxecto de Lei orgánica de reforma da Lei orgánica 8/2007, do 4 de xullo, sobre financiamento dos partidos políticos, incluídas as súas fundacións, xa consideraba a obriga de facer públicas as súas contas.</li> <li>- Aínda que a LT inclúe os partidos políticos e os sindicatos, o cal non prevía o ALT, é de temer que poidan existir outros pagamentos que non queden reflectidos nin na súa contabilidade nin no informe sobre os soldos oficiais. Hai que citar mesmo casos de persoas con cargos públicos con grandes sumas de diñeiro en paraísos fiscais.</li> <li>- Se ben as administracións públicas deben dar a coñecer os seus bens inmoables, non acontece o mesmo co seu patrimonio.</li> <li>- Se non pode haber suficiente información para utilización da cidadanía, tampouco esta pode coñecer nin exixir a axeitada rendición de contas.</li> </ul>
Control	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O feito de que o cidadán teña acceso á información non implica garantía de transparencia, nin control desta nin dos seus axentes: os datos son incompletos no que se refire a diferentes sectores, e os actores implicados gozan a miúdo de salvagarda.</li> <li>- Por outra banda, recorrer contra a demora da información ou o silencio administrativo negativo non sempre é doado (véxase o indicador “Facilidade de acceso”).</li> </ul>
Facilidade de acceso	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aínda que o artigo 105 da CE non integra o dereito de acceso á información como un dereito fundamental, pódese considerar incluído no dereito á liberdade de expresión, que si ten ese tratamento. De feito, o artigo 20 da CE considera como dereito fundamental recibir libremente información veraz por calquera medio de difusión sen que se poida restrinxir mediante ningún tipo de censura previa.</li> <li>- A LT debería ter unha redacción en que se especificasen coa maior concreción posible cales son os “documentos públicos”, xa que a súa definición de ser toda a información rexistrada de calquera forma, elaborada ou recibida, e en posesión das autoridades públicas, pode resultar xenérica para o seu acceso, sobre todo cando se apliquen as excepcións e límites do seu articulado.</li> <li>- O artigo 18.1 a) da LT expón que non se admitirán a trámite as solicitudes que se refiran a información que estea en curso de elaboración. En cambio, nos artigos 35.a e 37.8 da Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común (LRXPAC), expónse o dereito dos interesados a acceder aos expedientes administrativos, en calquera momento, para coñecer o estado da súa tramitación, podendo mesmo obter copias e certificados dos documentos contidos neles.</li> <li>- A solicitude de información é un proceso en que o interesado é quen debe facerse cargo de, polo menos, unha parte del ao levar a cabo a súa petición, creándose un “<i>feedback</i>” en que o <i>solicitante xera unha entrada e a Administración produce unha saída ao responderlle cun servizo</i>. A totalidade deste proceso pode chegar a aumentar excesivamente o traballo burocrático, polo que a LT debería explicitar os límites en que a Administración colaborará e lle prestará axuda ao demandante de información e o resto dos aspectos de que deberá ocuparse o interesado.</li> <li>- O <i>artigo 4</i> do Regulamento (CE)1049/2001, do Parlamento Europeo e do Consello, do 30 de maio de 2001, relativo ao acceso do público aos documentos do Parlamento Europeo, do Consello e da Comisión, expón que –salvo que a súa divulgación revista un interese público superior– as institucións denegarán o acceso a un documento cuxa divulgación supoña un prexuízo para a protección da intimidade e a integridade da persoa, en particular sobre a protección dos datos persoais e os intereses comerciais dunha persoa física ou xurídica, incluída a propiedade intelectual; hai que engadir que a Proposta de Regulamento do 21 de marzo de 2011, do Parlamento Europeo e do</li> </ul>

INDICADOR	COMENTARIO / AVALIACIÓN
	<p>Consello, polo que se modifica o Regulamento (CE) n.º 1049/2001, non estableceu cambios nesta materia.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- O artigo 5.5 da LT expón que toda a información será comprensible, de acceso doado e gratuito e estará á disposición das persoas con discapacidade nunha modalidade subministrada por medios ou en formatos adecuados, de maneira que resulten accesibles e comprensibles, conforme o principio de accesibilidade universal e deseño para todos, pero non especifica eses medios.</li> <li>- Con cifras de 2013, preto do 70% dos fogares españois ten conexión de banda larga a Internet, pero máis do 30% carece desta opción para poder acceder a información.</li> <li>- Por outra parte, a facilidade de acceso ao Rexistro de Transparencia da Unión Europea –ao contrario do que invoca– non se pode cualificar de sinxela: ten seis lentos pasos con recadros de obrigada cobertura en que o cidadán ten que cubrir todos os seus datos, e onde se pregunta a razón pola que se quere inscribir, o que contradí numerosa normativa que asegura o acceso libre e sen necesidade de especificar o porqué. De feito, hai un apartado “por que consultar o Rexistro” que dá pé a un novo buscador coa conseguinte perda de tempo que supón duplicar o esforzo do interesado. Tamén o mecanismo de presentar unha denuncia fai repetir unha e outra vez todos os datos.</li> <li>- Os datos que ofrece o Portal de Transparencia son insuficientes e é habitual que ás nosas preguntas nos transmita como única resposta “Non se atoparon resultados para a busca”.</li> </ul>
Límites	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os límites que pon a LT, como por exemplo a seguridade nacional, para casos moi importantes debe especificar a duración de tempo en que a información será retida e diferenciar se a dita ocultación de datos obedece verdadeiramente a intereses nacionais e non a intereses de empresas privadas.</li> <li>- A pesar de que a Lei 26/2007, do 23 de outubro, de responsabilidade medioambiental, recolle no seu artigo 43 o acceso á información, os artigos 9 e 10 do ALT e o artigo 14.1 l) da LT restrinxen o dereito de acceso á seguridade pública e ao medio ambiente. Cabe recordar que hai casos en que a transparencia na información pública ten que ser prioritaria, poñamos como exemplo a Convención acerca da pronta notificación sobre accidentes nucleares (ratificada por España en Viena o 26 de setembro de 1986), que no seu artigo 2.a) obriga o país que tivese un accidente nuclear a notificar de inmediato, directamente ou por conduto do Organismo Internacional da Enerxía Atómica, a súa natureza e o momento e o lugar exacto en que se produciuse; pois ao contrario diso, cando cinco meses antes, o 26 de abril de 1986, aconteceu o accidente da Central Nuclear de Chernóbil, a evacuación da poboación non se puxo en marcha ata seis días despois, polo que o silencio das autoridades da URSS provocou moitas mortes, e tivo que ser Suecia quen primeiro dese a voz de alarma. Así mesmo, a prol da seguridade pública, pódense ocultar datos de danos ao medio ambiente, menosprezando a propia seguridade colectiva e a calidade de vida.</li> <li>- En materia de seguridade, segundo o Acordo do Consello de Ministros do 15 de outubro de 2010, e conforme a Lei 48/1978, do 07 de outubro, que modifica a anterior Lei 9/1968, do 15 de abril, reguladora dos segredos oficiais, inclúe como os ditos segredos: estratexias de negociación política, de seguridade, económicas e comerciais; información de España relativa a conflitos internacionais ou internos; información sobre grupos terroristas, delincuencia organizada, tráfico de armas, persoas e drogas; despregamentos das Forzas Armadas e Corpos de Seguridade do Estado; negociacións sobre secuestros e extradición de condenados; mediación con países terceiros e grupos da oposición; protección de dereitos humanos; temas de asilo e refuxio; beneplácito de xefes de misión españois e estranxeiros; temas relacionados coa soberanía e a independencia territorial; acordos bilaterais sobre seguridade e defensa; datos sobre crimes de transcendencia internacional; viaxes de autoridades do Estado; material criptográfico. Ademais, clasifícanse como reservadas as seguintes materias: entrevistas con mandatarios estranxeiros; xestións de licitacións de empresas españolas no exterior; candidaturas españolas a cargos en organismos internacionais.</li> </ul>
Dereito ao honor á intimidade persoal e á tutela xudicial efectiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O artigo 18.1 da CE garante o dereito ao honor, á intimidade persoal e familiar e á propia imaxe.</li> <li>- Baseándose na Lei orgánica 15/1999, do 13 de decembro, de protección de datos de carácter persoal, o artigo 15.3 d) da LT pretende a maior garantía dos dereitos dos afectados en caso de que os datos contidos no documento poidan afectar á súa intimidade ou á súa seguridade.</li> <li>- O artigo 4 do Regulamento (CE)1049/2001 do Parlamento Europeo e do Consello, do 30 de maio de 2001, relativo ao acceso do público aos documentos do Parlamento Europeo,</li> </ul>

INDICADOR	COMENTARIO / AVALIACIÓN
	<p>do Consello e da Comisión, expón que –salvo que a súa divulgación revista un interese público superior– as institucións denegarán o acceso a un documento cuxa divulgación supoña un prexuízo para a protección da intimidade e a integridade da persoa, en particular sobre protección dos datos persoais e os intereses comerciais dunha persoa física ou xurídica, incluída a propiedade intelectual; é necesario engadir que a Proposta de Regulamento do 21 de marzo de 2011, do Parlamento Europeo e do Consello, polo que se modifica o Regulamento (CE) n.º 1049/2001, non estableceu cambios nesta materia.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Na actualidade está claro que o dereito á transparencia ten un rango inferior –e, polo tanto, debe supeditarse– ao que ampara o honor, a intimidade persoal e a propia imaxe, agás se existe un interese público que prevaleza sobre a privacidade, e neste sentido pronunciouse a Sentenza 292/2000, do 30 de novembro de 2000, do Tribunal Constitucional, por Recurso de inconstitucionalidade respecto dos artigos 21.1 e 24.1 e 2 da Lei orgánica 15/1999, do 13 de decembro, de protección de datos de carácter persoal, avalando a Lei orgánica 1/1982, do 5 de maio, de protección civil do dereito ao honor, á intimidade persoal e familiar e á propia imaxe, que no seu artigo 9 defende a tutela xudicial fronte ás intromisións ilexítimas aos citados dereitos.</li> <li>- Por iso, é preciso respectar o valor do dereito á privacidade, pois a intromisión nel equivale a desprotexelo, no sentido en que se pronunciou o Tribunal Constitucional, na Sentenza 11/1981, do 8 de abril, afirmando que “se supera ou se descoñece o contido esencial cando o dereito queda sometido a limitacións que o fan impracticable, o dificultan máis alá do razoable ou o despoñan da necesaria protección”.</li> <li>- Lamentablemente, existen filtracións sobre información de persoas e casos depositados nos xulgados, e a través dos medios de comunicación chegan ata o público en xeral, que os coñece antes de que se levante o segredo do sumario, podendo contaminar a opinión dun xurado popular (García Añón, M.).</li> </ul>
Posibilidade de se opor á difusión de datos persoais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Non <i>terían por que ser</i> os interesados que desexen oporse os que deban iniciar a petición de baixa e a cancelación das informacións que lles atinxen, formulación esta que lles pode orixinar certa indefensión, tendo tamén en conta o <i>artigo 30 da Lei orgánica 15/1999, do 13 de decembro, de protección de datos de carácter persoal, que admite a recompilación de enderezos, repartición de documentos, publicidade, venda a distancia, prospección comercial e outras actividades análogas, con fins de publicidade e de prospección comercial, o cal, coa difusión da utilización de Internet, os datos persoais poden aparecer en calquera parte, mesmo manipulados e falseados</i>; en todo caso, a cantidade e a velocidade a que se difunden os datos, tanto por vía electrónica como por outros medios de comunicación, fan moi difícil inspeccionar o uso que se lles dá a estes.</li> <li>- As novas tecnoloxías aplicadas á información abren unha porta que pon en dúbida a seguridade de garda e respecto dos datos persoais: ademais dos medios electrónicos a través dos que <i>hackers</i> do mundo enteiro penetran e violentan información privada da poboación, tamén se pode citar o sistema biométrico en mans de gobernos e mesmo de empresas que teñen capacidade para manipular e controlar os datos biométricos que, a xeito de identificación alternativa ás pegadas dos dedos (todas distintas e únicas), poden chegar a ser utilizados para prácticas fraudulentas, como por exemplo ligándoos con gran facilidade a unha conta corrente e mesmo solicitar os nosos datos fiscais. A súa característica –igual que a pegada– de non variar ao longo do tempo favorece que os ditos datos poidan ser utilizados para fins diferentes dos meramente identificativos. Por outra banda, ao tratarse dunha tecnoloxía que mide o corpo, afecta á intimidade do cidadán, ao cal inicialmente se lle pide a súa opinión para compartir esta información, pero non se lle di como a van usar e o alcance en que se vai desenvolver, co que a carencia dese coñecemento lle imposibilita poder oporse á práctica mencionada; polo mesmo, é difícil que a xente proteste porque se soliciten estes datos da súa persoa, xa que en contrapartida lle ofrecen beneficios, como, por exemplo, non ter que esperar no paso dunha alfándega.</li> </ul>
Intercambio e reutilización de información	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A Lei 41/2002, do 14 de novembro, básica reguladora da autonomía do paciente, de dereitos e obrigas, non impide que a figura do copagamento no aboamento de medicamentos, ao estar en función da renda, sexa coñecida polo persoal sanitario e farmacéutico, ademais do cruzamento de datos médicos co persoal de Facenda. Así mesmo, o acceso electrónico dos cidadáns aos servizos públicos, segundo a Lei 11/2007, do 22 de</li> </ul>

INDICADOR	COMENTARIO / AVALIACIÓN
	<p>xuño, tamén permite o intercambio de datos entre as administracións, ben que a historia do paciente é secreta, tal como se declara na Lei 14/1986, do 25 de abril, xeral de sanidade.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A reutilización ou o uso de documentos que constan en poder dos órganos da Administración xeral do Estado e os demais organismos e entidades do sector público estatal aparece recollida no Real decreto 1495/2011, do 24 de outubro, polo que se desenvolve a Lei 37/2007, do 16 de novembro, sobre reutilización da información do sector público estatal, por persoas físicas ou xurídicas, con fins comerciais ou non comerciais, sempre que ese uso non constitúa unha actividade administrativa pública; e tamén no mesmo sentido está a Directiva 2003/98/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 17 de novembro, e o artigo 3.1 da Lei 37/2007, do 16 de novembro.</li> <li>- A Sentenza 292/2000 do Tribunal Constitucional declaraba inconstitucional a cesión de datos entre administracións (véxase Colisión).</li> </ul>
Claridade	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A diferente normativa non acouta de forma clara onde remata a protección do dereito á intimidade e á privacidade que teñen as persoas físicas no que respecta ao tratamento dos seus datos persoais e á súa libre circulación, o que fai tamén borroso coñecer cal é o espazo reservado a terceiros para acceder á información de datos que poidan supor unha inxerencia no mencionado dereito á privacidade. Iso tamén afecta á inconcreción da redacción do ALT e da LT.</li> <li>- Ante a aparente confusión citada en canto aos datos que non deban sacarse da esfera privada e os que poidan facerse públicos, imponse a necesidade de que o órgano administrativo competente estude con detalle caso a caso, ponderando a prevalencia entre privacidade ou acceso aos datos das persoas e avaliar onde procede facilitar a información a un terceiro interesado e se para iso existe permiso do suxeito da dita información. A xeito de exemplo, podemos citar o Tribunal de Xustiza Europeo, que, baseándose no principio de proporcionalidade, o 9 de novembro de 2010 sentenciou a favor dun agricultor que demandou o Estado de Hesse por obrigar a persoas físicas que se beneficiaran de axudas de fondos agrícolas europeos a publicar os seus datos de carácter persoal para coñecer os períodos en que as percibirán (asuntos acumulados C-92/09 e C-93/09); hai que comentar sobre esta sentenza que protexe máis o honor e a intimidade das persoas físicas que os das xurídicas.</li> </ul>
Resposta / Resolución	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O artigo 30.2 do Anteproxecto de Lei foral da transparencia e do goberno aberto de Navarra expón que, “se no prazo máximo previsto para resolver e notificar non se recibise resolución expresa, se entenderá estimada a solicitude”, ao contrario que o artigo 20.1 da LT, o cal afirma que a resolución que conceda ou denegue o acceso se lle deberá notificar ao solicitante; en cambio, considera o silencio administrativo negativo no seu punto 4, afirmando que co devandito silencio na notificación pode entenderse que a solicitude foi desestimada.</li> <li>- O dito <i>silencio administrativo negativo é contrario ao Informe ás Cortes Xerais</i> (1984) do Defensor do Pobo de España: “a Administración pública no ámbito local tende con gran facilidade a non contestar os escritos presentados polos cidadáns, escusándose no instrumento xurídico do artigo 94 da Lei de procedemento administrativo e forzando os cidadáns a acudir ao contencioso-administrativo”, é dicir, ao cidadán que queira seguir adiante só lle quedará recorrer aos tribunais e pagar os custos correspondentes.</li> </ul>
Prazos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os prazos para resolver a solicitude deben ser máis favorables para o cidadán que reclama información, xa que o artigo 17 do ALT e o artigo 24 da LT fixan o prazo de notificación ao interesado sobre a resolución en que se conceda ou denegue o acceso á información no prazo máximo dun mes desde a recepción da solicitude polo órgano competente para resolver.</li> <li>- En canto aos documentos clasificados, os cidadáns descoñecen feitos e razóns de sucesos que supuxeron un fito, a pesar do cal non teñen data para a súa desclasificación.</li> </ul>
Transparencia financeira e bancaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os escándalos financeiros que se evidenciaron en España foron tanto nos ámbitos públicos como nos privados, xerando unha situación de crise tanto económica como de perda de credibilidade cidadá nas institucións. Por iso, as medidas de transparencia non só deben exixir responsabilidade para controlar o déficit, senón que tamén deben encamiñarse a atallar esta corrupción en ambas as dúas esferas, aparecendo unha inclusión no artigo 28 da <i>Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira</i>: “os bancos, caixas de aforros e demais entidades financeiras, así como as distintas administracións públicas, remitirán os datos necesarios, na forma</li> </ul>



INDICADOR	COMENTARIO / AVALIACIÓN
	<p>que se determine regulamentariamente”, e así mesmo “o Ministerio de Facenda e Administracións Públicas manterá unha central de información, de carácter público, que provea de información sobre a actividade económico-financeira das distintas administracións públicas”.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hai que recordar que o 17 de maio de 2012 o presidente do Goberno, Mariano Rajoy, con motivo do Día de Internet, expuxo a súa intención de “promover a rede como instrumento de transparencia para que todo o mundo poida coñecer que fai, en que inviste o diñeiro do contribuínte, cales son as decisións que toma e por que o fai”. Así, o Ministerio de Economía e Competitividade debe informar de datos certos a investidores, impositores e cidadanía en xeral sobre a situación real económica e bancaria (recórdanse os moitos preitos motivados polo engano aos clientes sobre os produtos financeiros de “participacións preferentes” promovidas por Bankia).</li> <li>- Por outra banda, convén aplicar a transparencia en anteriores e novas contas, xa que a amnistía ou regulación fiscal concedida polo Goberno para que vexan a luz pública foi un fracaso, pois só aflorou unha pequena parte do capital que non fora declarado, sendo a recadación bastante menor que a prevista; ademais, a Lei 58/2003, do 17 de decembro, xeral tributaria, expón no seu artigo 180.1 que o contribuínte que regularice a súa situación tributaria non está libre de que Facenda estime que poida haber infracción constitutiva de delito contra a Facenda Pública “mentres a autoridade xudicial non dite sentenza firme, teña lugar o sobresemento ou o arquivo das actuacións ou se produza a devolución do expediente polo Ministerio Fiscal”, polo que non queda garantida a exoneración penal absoluta.</li> </ul>
Colisión	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A LT non debe colidir coa protección que recolle o artigo 18 da Constitución española ao honor, á intimidade persoal e familiar e á propia imaxe, nin tampouco coa protección de datos de carácter persoal. O artigo 10 do Real decreto 1720/2007, polo que se aproba o Regulamento de desenvolvemento da Lei orgánica 15/1999, de protección de datos de carácter persoal, expón que este tipo de datos unicamente poderán ser obxecto de tratamento ou cesión se o interesado prestase previamente o seu consentimento para iso. Pero, ao mesmo tempo, cita unha ampla lista de casos nos cales os datos de carácter persoal poderán tratarse sen necesidade do consentimento do interesado, o que pode producir a súa indefensión; neste sentido, a Sentenza do Tribunal Constitucional 292/2000, do 30 de novembro, declarou inconstitucionais os artigos 21 e 24 da Lei orgánica 15/1999, do 13 de decembro, de protección de datos de carácter persoal, no relativo á cesión que fai o cidadán ás administracións públicas, cuxa utilización pode vulnerar a garantía de intimidade do interesado.</li> <li>- Posible contradición co carácter laxo da Lei orgánica 1/2014, do 13 de marzo, de modificación da Lei orgánica 6/1985, do 1 de xullo, do poder xudicial, relativa á xustiza universal que liberou os narcotraficantes e, en cambio, na disposición derradeira sexta da LT, que modifica a Lei 10/2010, do 28 de abril, de prevención do branqueo de capitais e do financiamento do terrorismo, recolle que as sancións financeiras establecidas polas resolucións do Consello de Seguridade das Nacións Unidas relativas á prevención, supresión e financiamento do terrorismo, e á prevención, supresión e disrupción da proliferación de armas de destrución masiva e do seu financiamento, que serán de obrigada aplicación para calquera persoa física ou xurídica.</li> </ul>
Sancións	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No título II da LT, no seu artigo 25.1, no ámbito da Administración xeral do Estado, responsabilízase os membros do Goberno, os secretarios de Estado e o resto dos altos cargos da Administración xeral do Estado e das entidades do sector público estatal, de dereito público ou privado, vinculadas ou dependentes daquela, a aplicar disposicións relativas ao bo goberno, ben que o artigo 25.3 da LT expón que a dita aplicación aos suxeitos mencionados non afectará, en ningún caso, á condición de cargo electo que puidesen posuír. Esta redacción complementábase co artigo 30.4: “os sancionados pola comisión dunha infracción moi grave serán destituídos do cargo que ocupen salvo que xa cesasen, e non poderán ser nomeados para ocupar ningún posto de alto cargo ou asimilado durante un período de entre cinco e dez anos”.</li> <li>- Nas sancións recollidas no artigo 27 do ALT e no artigo 29 da LT, que formula as infraccións disciplinarias no caso de que puidesen ser constitutivas de delito, cabería citar dalgunha forma e como referencia os artigos 404 a 445 da Lei orgánica 10/1995, do 23 de novembro, do Código penal, que no seu título XIX, sobre delitos contra a Administración pública, recolle entre outras materias a infidelidade na custodia de documentos e da violación de segredos, o suborno, o tráfico de influencias, a malversación, a prevaricación dos funcionarios públicos e outros comportamentos inxustos.</li> </ul>



INDICADOR	COMENTARIO / AVALIACIÓN
Terminoloxía	<p>- <i>Terminoloxía 1: Mencionar só “principio de eficiencia” é suficiente.</i>- Tanto no artigo 23.2.1 do ALT como no artigo 26.2 a) da LT, figuran como principios éticos e de bo goberno: “Actuarán con transparencia na xestión dos asuntos públicos, de acordo cos principios de eficacia, economía e eficiencia e co obxectivo de satisfacer o interese xeral”. Propoño a substitución desa frase por: “Actuarán con transparencia na xestión dos asuntos públicos, de acordo co principio de eficiencia para tratar de conseguir os mellores obxectivos posibles e co fin de satisfacer o interese xeral”, xa que é unha redundancia xuntar os tres termos, pois o termo “eficiencia” inclúe o de “eficacia” (conseguir os obxectivos) e o de “economía” (ao menor custo posible).</p> <p>- <i>Terminoloxía 2: Cómpre matizar o termo respecto á condición de “interesado” na procura dunha harmonización de conceptos.</i>- A disposición adicional primeira tanto do ALT como da LT expón que “a normativa reguladora do correspondente procedemento administrativo será a aplicable ao acceso por parte dos que teñan a condición de interesados nun procedemento administrativo en curso aos documentos que se integren nel”. Iso parece contradicirse co artigo 17 da LT, en que se di que o solicitante non ten obriga de incluír os motivos polos que solicita a información e, polo tanto, ¿como queda demostrado que é parte interesada? Neste aspecto, talvez conveña disociar o termo “interesada” como sinónimo de “interese”, e substituílo polo de “solicitante da información” ou facer só referencia ao termo de “solicitante”.</p> <p>- <i>Terminoloxía 3: Hai que matizar os termos “imparcialidade” e “independencia”.</i>- O artigo 23 do ALT e o artigo 26 da LT, ao referirse ás persoas e entidades do sector público estatal, deberán observar no exercicio das súas funcións “o principio de imparcialidade, de modo que manteñan un criterio independente e alleo a todo interese particular”. Entre elas, atópase o Consello Xeral do Poder Xudicial, que segundo o artigo 122 da Constitución é o órgano de goberno dos xuíces e garante a súa independencia. Pero como a Lei orgánica 2/2001, do 28 de xuño, sobre composición do Consello Xeral do Poder Xudicial, modificou o artigo 112 da Lei orgánica 6/1985, do 1 de xullo, do poder xudicial, reformando o procedemento de elección de vogais procedentes da maxistratura, que establecía a elección polas Cortes a partir dunha lista de 36 candidatos presentados polas asociacións de xuíces, e tras pacto entre o PP e o PSOE, acordouse a repartición de nove vogais para cada grupo, un a CiU e outro ao PNV, polo que desde distintos foros de xuristas se denunciou a politización e a dubidosa independencia do Consello. Tamén se atopa no seu ámbito de aplicación o Tribunal Constitucional –que se debe pronunciar acerca dos recursos de inconstitucionalidade presentados, algúns deles de importante calado e repercusión social–; entre o PP no Goberno e o PSOE na oposición, pactan cotas de poder e “reparten” entre eles os maxistrados de acordo co artigo 159.1 da Constitución e o artigo 16 da Lei orgánica 2/1979, do 3 de outubro, do Tribunal Constitucional (coas modificacións das leis orgánicas 6/2007 e 1/2010); o dito acordo “garante”, á súa vez, que os maxistrados propostos alcancen o voto favorable da maioría cualificada do Congreso.</p>
Participación e publicidade	<p>- Convén levar a cabo unha avaliación e o conseguinte diagnóstico acerca do que poida supor a implementación do texto da LT. Así, o Ministerio da Presidencia realizoulles unha sondaxe aos cidadáns a través da páxina web <a href="http://www.leydetransparencia.gob.es">www.leydetransparencia.gob.es</a> (equivalente a unha avaliación <i>focus group</i>) e contou ademais coa opinión de expertos (equivalente a un DELPHI): ambos os dous métodos son suficientes para presentarles aos decisores públicos unha perspectiva dos apoios e das críticas que van recibir e das alternativas existentes para minimizar os puntos débiles.</p> <p>- Pero, segundo a miña experiencia como avaliadora chamada como experta polo Instituto de Estudos Políticos e Sociais-Ministerio do Goberno da Presidencia, que me permitiu participar no ALT para a redacción da LT, non aproveitou, na miña opinión, as achegas que se realizaron, nin tampouco fixo público o común denominado das 3.700 propostas enviadas durante 15 días polos cidadáns a través da páxina web do Ministerio da Presidencia, nin dos expertos que colaboramos.</p>
Prospección	<p>- No momento actual, malia haber unha mellora forzada pola lexislación, aínda falta cultura da transparencia no seo de partidos políticos e da Administración pública.</p> <p>- O ideal sería que discusións sobre problemas políticos se levasen a cabo en reunións abertas e non a porta pechada. Pero a realidade é que, de facerse así, o debate podería chegar a ser irrelevante, simplemente pola imaxe que os políticos quixesen presentar ante os medios de comunicación, o cal, ás veces, lles importa máis que o intercambio de pareceres.</p>

INDICADOR	COMENTARIO / AVALIACIÓN
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A nivel europeo, hai documentos que se manteñen en segredo porque iso pode prexudicar a relación entre os países que estean afectados: trátase de non perturbar as regras do "club".</li> <li>- Outra cuestión é que se logren harmonizar as distintas normativas sobre transparencia que existen tanto en distintos países europeos como no ámbito nacional e autonómico.</li> </ul>

*Cadro (na súa totalidade).- © María García Añón, 2014*

#### LEXISLACIÓN UTILIZADA E MENCIONADA NO CADRO

- Constitución española do 27 de decembro de 1978.
- Lei orgánica 1/1982, do 5 de maio, de protección civil do dereito ao honor, á intimidade persoal e familiar e á propia imaxe.
- Informe ás Cortes Xerais. Publicacións do Congreso dos Deputados. Secretaría Xeral. Serie Informes. 1984.
- Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común.
- Convención sobre a pronta notificación sobre accidentes nucleares (ratificada por España en Viena o 26 de setembro de 1986). Rexistro de Tratados e Outros Acordos Internacionais Relativos ao Medio Ambiente, 1993.
- Estatuto do Valedor do Pobo Europeo (DO L 113 do 4.5.1994).
- Lei orgánica 10/1995, do 23 de novembro, do Código penal.
- Lei orgánica 15/1999, do 13 de decembro, de protección de datos de carácter persoal.
- Recurso de inconstitucionalidade n.º 1463-2000, interposto polo Defensor do Pobo, contra os artigos 21.1 e 24.1 e 2 da Lei orgánica 15/1999, do 13 de decembro, de protección de datos de carácter persoal.
- Sentenza 292/2000, do 30 de novembro de 2000, do Tribunal Constitucional, por recurso de inconstitucionalidade respecto dos artigos 21.1 e 24.1 e 2 da Lei orgánica 15/1999, do 13 de decembro, de protección de datos de carácter persoal.
- Regulamento (CE) n.º 1049/2001, do Parlamento Europeo e do Consello, do 30 de maio de 2001, relativo ao acceso do público aos documentos do Parlamento Europeo, do Consello e da Comisión.
- Lei orgánica 8/2007, do 4 de xullo, sobre financiamento dos partidos políticos.
- Regulamento (CE) n.º 1049/2001, do Parlamento Europeo e do Consello, do 30 de maio de 2001, relativo ao acceso do público aos documentos do Parlamento Europeo, do Consello e da Comisión.
- Lei 10/2001, do 13 de xullo, de arquivos e documentos.
- Directiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeo e do Consello, do 17 de novembro.
- Lei 58/2003, do 17 de decembro, xeral tributaria.
- Lei 4/2006, do 30 de xuño, de transparencia e de boas prácticas na Administración pública galega.
- Lei 27/2006, do 18 de xullo, pola que se regulan os dereitos de acceso á información, de participación pública e de acceso á xustiza en materia de medio ambiente (incorpora as directivas 2003/4/CE e 2003/35/CE).
- Lei 28/2006, do 18 de xullo, de axencias estatais para a mellora dos servizos públicos.
- Lei 37/2007, do 16 de novembro, sobre reutilización da información do sector público estatal por persoas físicas ou xurídicas con fins comerciais ou non comerciais.
- Real decreto 1720/2007, do 21 de decembro, polo que se aproba o Regulamento de desenvolvemento da Lei orgánica 15/1999, do 13 de decembro, de protección de datos de carácter persoal.
- Carta dos Dereitos Fundamentais da Unión Europea (2007/C 303/01). *Diario Oficial das Comunidades Europeas* C 364/1.
- Versión consolidada do Tratado de Funcionamento da Unión Europea, do 9 de maio de 2008 (2008/C 115/01).
- Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (2009). Council of Europe Convention on Access to Official Documents. Tromsø.
- Lei orgánica 2/1979, do 3 de outubro, do Tribunal Constitucional. Texto consolidado e integrado coas modificacións introducidas polas leis orgánicas 8/1984, 4/1985, 6/1988, 7/1999 e 1/2000 e con expresión particularizada das reformas conforme as leis orgánicas 6/2007, do 24 de maio, e 1/2010, do 19 de febreiro.
- Proposta do Parlamento Europeo e do Consello polo que se modifica o Regulamento (CE) n.º 1049/2001, sobre o acceso aos documentos do Parlamento Europeo, o Consello e a Comisión COM(2011) 137 final. Bruxelas, 21 de marzo de 2011.
- Lei 2/2011, do 4 de marzo, de economía sustentable.
- Real decreto 1495/2011, do 24 de outubro, polo que se desenvolve a Lei 37/2007, do 16 de novembro, sobre reutilización da información do sector público, para o ámbito do sector público estatal.
- Lei orgánica 2/2011, do 28 de xaneiro, pola que se modifica a Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, de réxime electoral xeral.
- Proxecto de Lei orgánica de reforma da Lei orgánica 8/2007, do 4 de xullo, sobre financiamento dos partidos políticos, 2012.

- Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira.
- Anteproxecto de Lei de transparencia, acceso á información pública e bo goberno, do 26 de marzo de 2012.
- Real decreto lei 20/2012, do 13 de xullo, de medidas para garantir a estabilidade orzamentaria e de fomento da competitividade.
- Lei 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno.
- Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (2009). Council of Europe Convention on Access to Official Documents. Tromsø.



## O conflito das obrigas necesariamente convertibles en accións na práctica forense

El conflicto de las obligaciones necesariamente convertibles en acciones en la práctica forense

The conflict of mandatorily convertible debt securities into shares in litigation



LISARDO NÚÑEZ PARDO DE VERA

Avogado

Santiago de Compostela (Galicia, España)

lisardo@icasantiago.org

Recibido: 27/05/2016 | Aceptado: 22/06/2016

Nos últimos anos véñese detectando unha crecente litixiosidade fronte ás prácticas despregadas polas entidades bancarias en materia de contratación. Non soamente no ámbito do Estado español, senón no conxunto de Europa, os clientes de banca –con condición legal de clientes retailistas ou non– accionan xudicialmente dun xeito crecente contra a actuación das distintas entidades. Unha das materias en que se centran estas reclamacións é na emisión e comercialización de produtos de investimento, que en ocasións mesmo os bancos revisten dunha indebida condición de produtos de aforro, e que noutras ocasións se comercializan sen respectar a normativa imperativa reguladora da súa colocación no mercado (obrigas precontractuais, contractuais e poscontractuais).

En paralelo ao exposto, a gran cantidade de pronunciamentos xudiciais sobre contratación bancaria que se están a emitir veñen denotando unha rápida evolución xurisprudencial da materia. Sen pretendemos efectuar unha análise xeral da evolución sinalada –inabarcable nun traballo das dimensións deste–, si repasaremos algún dos recentes pronunciamentos xudiciais na materia, revisando conceptos que se deben ter en conta para os efectos de valorar a impugnación dos contratos en cuestión. E farémolo á par dunha modalidade concreta de contratación bancaria.

Un dos produtos sobre os que se están a formular numerosas demandas na actualidade –tomando o relevo doutros contratos anteriormente máis numerosos en canto á súa impugnación– son os bonos subordinados necesariamente convertibles en accións cotizadas en bolsa. Conceptualmente, o principal risco destes bonos vén configurado polo valor de cambio que se

lles outorgue ás accións que se lle entregarán ao investidor no momento da obrigatoria conversión dos bonos en accións. En efecto, os desaxustes entre o valor de cambio atribuído ás accións no contrato de subscripción dos bonos e o valor real de cotización que presenten en bolsa esas accións na data de cambio constitúe con carácter xeral a principal vía de perda de capital por parte do cliente. Outro risco nada desdeñable –oscilante na súa intensidade segundo a duración de vixencia dos bonos e segundo o tipo de xuro previsto– vén constituído pola facultade discrecional que se autoatribúe a entidade bancaria de suspender o pagamento dos rendementos periódicos á súa soa vontade.

No produto que nos ocupa, faise especialmente necesario analizar as circunstancias concretas da súa comercialización –máis que noutros produtos como as participacións preferentes ou obrigas subordinadas–, na medida en que podemos consideralos como un produto de investimento máis comprensible que outros coetáneos, pola súa vinculación coas accións cotizadas en mercados bolsistas. Malia iso –debido ás deficiencias do seu proceso de comercialización e titularidade–, xa foron declarados fraudulentos centenaes de contratos de adquisición de bonos subordinados, e polo tanto declarada a súa nulidade. Pois ben, utilizaremos a xurisprudencia relativa a estes bonos subordinados para repasar algunha das modificacións que os tribunais veñen efectuando respecto ás súas propias apreciacións acerca da materia bancaria. Seleccionamos algunhas das sentenzas máis recentes sobre estes contratos, que estimamos suficientes para evidenciar non soamente a catalogación xudicial do necesario proceder que deba presidir a súa comercialización polas entidades bancarias, senón especialmente para comprobar a evolución de determinados conceptos de singular relevancia para revisar xudicialmente a contratación bancaria. Con carácter xeral, a evolución recente presenta unha tendencia a favorecer e flexibilizar a interpretación normativa de cara a lograr unha maior protección efectiva do aforrador –principalmente do cliente retailista.

As sentenzas que teremos en conta son relativas a bonos emitidos polo Banco Popular Español, S.A. A súa elección débese exclusivamente a que nos primeiros meses de 2016 son moi posiblemente os bonos que maior número de demandas están a xerar na comunidade autónoma galega. Non se trata, polo tanto, de que a conduta da entidade concreta a que se refiren as sentenzas que se citarán sexa máis reprochable que as doutros bancos do noso sistema financeiro.

Como apuntamento inicial, debemos contextualizar os bonos convertibles. Nun momento de necesaria captación de fondos para cumprir os ratios de solvencia e demais requisitos exixidos ás entidades bancarias, no ano 2009 o Banco Popular emitiu 700 millóns de euros en bonos subordinados convertibles con vencemento no ano 2013. Outras entidades optaron pola emisión de participacións preferentes ou obrigas subordinadas. A opción elixida polo Banco Popular tiña severas implicacións para os aforradores: os bonos subordinados convertibles van por detrás mesmo dos preferentistas na orde de prelación de acredores en caso de quebra da entidade (*“por detrás de todos os acredores comúns e subordinados do banco”*, mesmo por detrás *“das participacións preferentes, accións preferentes e valores equiparables que o banco emitise ou poida emitir”*), e ademais necesariamente converteríanse en accións ao chegar o seu vencemento, accións cuxo valor viña predefinido de antemán, sen ter en conta o seu valor real na data de entrega destas, e que resultou avultadamente superior ao seu valor en bolsa na data da súa entrega aos titulares dos bonos. Mentres non se producía a conversión en accións, tratábase de bonos cunha rendibilidade teórica de Euríbor +4%, aínda que o banco a aboaría á súa discreción –sen obrigarse a iso.

No ano 2012, un ano antes do seu vencemento, o Banco Popular acordou “renovar” os bonos subordinados emitidos en 2009. Para efectuar esta operación, o banco demandado valeuse formalmente dun cambio de valores mediante unha “oferta pública de adquisición”, a través da cal o cliente lle entregaría ao banco os bonos subordinados denominados BO.POPULAR CAPITAL CONV.V.2.13 ISIN ES0370412001 a cambio da entrega doutros bonos subordinados, denominados BO.SUB.OB.CONV.POPULARV.11-15 ISIN ES0313790059, co mesmo valor nominal. Nese momento, a perda para os aforradores situábase no 52% do seu capital. Case todos os pequenos aforradores (en concreto, o 95,3%) “aceptaron” o cambio.

Finalmente, chegado o momento da conversión efectiva en accións, no ano 2015, a perda foi moi superior á que se tería producido no vencemento inicial dos bonos, pois alcanzou o 81,1% do diñeiro investido. O banco entregoulles aos aforradores, a cambio dos seus aforros convertidos previamente en “bonos”, accións do propio banco valoradas en 17,61 € cada unha delas, cando o seu valor real no mercado non superaba os 3,33 €. Os aforradores non só padeceron unha terrible depreciación bolsista da entidade, senón tamén 41 ampliacións sucesivas de capital (fundamentalmente, pola incorporación dos bancos filiais rexionais e poa absorción do Banco Pastor). Así mesmo, en xuño de 2013, os bonos foron obxecto dun *contrasplit* (agrupación de accións) de 5 x 1.

Citaremos a continuación individualizadamente cada unha das sentenzas seleccionadas.

Audiencia Provincial da Coruña, Sección 4.<sup>a</sup>, Recurso de Apelación 76/2016, Sentenza do 24 de febreiro de 2016 (SAP C 203/2016).

Relator: D. José-Luis Seoane Spiegelber

Nun caso-tipo como os descritos (inicial adquisición dos bonos subordinados convertibles en 2009 e “renovación” destes en 2012), a Audiencia coruñesa, sendo relator o seu presidente –ademais de presidente da súa Sección Cuarta–, desestimou o recurso de apelación interposto polo banco, e confirmou a sentenza de primeira instancia, que decretara que *“debo estimar e admito a demanda presentada por Xusto e Petra contra entidade Banco Pastor, S.A. e debo declarar e declaro a nulidade das adquisicións de bonos I/2009 e II/2012, condenando a demandada ao reintegro aos demandantes da cantidade de 40.000 euros incrementada cos xuros legais desde a adquisición inicial”*, incluíndo a cargo do banco as custas procesuais, e debendo restituír os clientes os rendementos percibidos cos seus correspondentes xuros.

Nesta sentenza, destaca a interpretación extensiva que se efectúa do concepto de cliente bancario merecedor da máxima protección. Neste punto, debemos lembrar o concepto de cliente retallista; salvando as distancias, constitúe a “versión” bancaria do concepto xeral de consumidor. Pois ben, a sentenza declara a nulidade dos contratos de adquisición do produto malia que *“o perfil da parte actora é o dun avezado empresario, socio da ferraxaría máis importante de Padrón, RIPERFER S.L., cun coñecemento amplo dos produtos bancarios, afeito a subscribir diferentes modalidades destes, sendo os propios demandantes os que lle pediron información ao Banco para investir unha importante suma de diñeiro, que aforraran, de 40.000 euros, mesmo cando iso supuxese asumir “algúns riscos”, que, en calquera caso, foron debidamente explicados, con total claridade, polos empregados da demandada, sen que, de ningún xito, se lles falase de depósitos bancarios, senón que sempre se lles explicou que se trataba de produtos de natureza totalmente distinta, é dicir, de bonos subordinados convertibles en accións do Banco Popular”*.

E malia que *“se levou a efecto o correspondente test de conveniencia, ademais da oportuna información verbal, entregóuselles o resumo explicativo/tríptico, que asinaron os apelados, e no que se reproducen as características dos referidos produtos e os seus riscos”*.

Para manter a nulidade das ordes de compra, no tocante ao perfil dos compradores, considera non obstante o tribunal de apelación que *“nos atopamos ante un empresario que non consta que teña estudos superiores –sostense só primarios– e que se dedica á explotación dun negocio de ferraxaría do que é socio, do cal de ningún xeito cabe deducir que se trate dunha persoa con especiais coñecementos económicos e financeiros que lle permitan comprender o produto adquirido, sen completas e suficientes explicacións adicionais por parte da entidade (...)”*.

*Declarou a xurisprudencia que non abondan os coñecementos usuais do mundo da empresa ou mesmo de quen ten estudos de ciencias empresariais ou económicas, pois son necesarios coñecementos especializados neste tipo de produtos financeiros para que poida excluírse a existencia de erro ou considerar que este foi inescusable”*.

E invoca a máis recente xurisprudencia constitucional ao respecto: *“De novo insístese en tal doutrina na recente STS 60/2016, do 12 de febreiro, en que se afirma: Non calquera capacitación profesional, relacionada co dereito e a empresa, nin tampouco a actividade financeira ordinaria dunha compañía, permiten presumir esta capacidade de tomar as súas propias decisións de investimento e valorar correctamente os riscos”*.

Pódese observar a concorrencia de destacados factores a ter en conta para valorar a resolución do caso –malia os cales o tribunal mantén a nulidade dos contratos–, tales como: actividade empresarial dos demandantes, solicitude *motu proprio* ao banco dos produtos, ou práctica do test de conveniencia aos clientes por parte da entidade para valorar o seu perfil.

Significativa é tamén a doutrina contida na citada sentenza en canto aos requisitos para considerar cumpridos os requisitos de información ao cliente bancario por parte da entidade comercializadora dos produtos cuxa adquisición foi impugnada.

Neste sentido, considera que a *“natureza dos produtos adquiridos polos actores non se cuestiona, no recurso, que son complexos e de alto risco, co que exixen, dada a asimetría convencional con que se contratan, unha especial dilixencia na obriga de informar por parte da entidade demandada, que non queda cuberta coa simple entrega dun resumo ou tríptico, coas características e riscos típicos dos bonos vendidos, máxime cando, como veremos, a súa entrega foi máis formal que efectiva, en tanto en canto foron facilitados sen tempo material para o seu coñecemento, reflexión e estudo”*.

*En efecto, como resulta da propia documentación achegada pola parte demandada, a referida información escrita sobre características e riscos do produto entregóuselles aos actores, ao levarse a efecto a subscripción dos bonos convertibles litixiosos, sen o tempo material mínimo que require o seu estudo e análise, xa de por sí, en contra do sostido pola recorrente, difícil e complexo, cheo de tecnicismos, abreviaturas e remisións”*.

É dicir, que o banco recoñeceu o seu carácter COMPLEXO E DE ALTO RISCO, e a Audiencia apreciou insuficiente a información contida na documentación elaborada pola entidade para eses efectos.

Relevantes son tamén as apreciacións acerca do valor das manifestacións de ter recibido información comprensible e suficiente; resalta a sentenza que *“con respecto ás manifestacións de tal clase estendidas na propia documentación elaborada polo Banco, como a que consta no folio 589, na cal os actores sinalan que lles foi entregado un exemplar completo da información relativa á natureza dos bonos subordinados e os seus riscos inherentes, así como que esta lles resulta com-*



*previsible e suficiente para adoptar unha decisión de investimento consciente e fundada, proclamou a xurisprudencia a ineficacia das mencións predispostas que consisten en declaracións non de vontade, senón de coñecemento ou de fixación como certos de determinados feitos, que se revelan como fórmulas predispostas polo profesional, baleiras de contido real ao resultar contraditas polos feitos”.*

Neste sentido exprésase tamén a STS 26/2016, do 4 de febreiro, cando sostén que “A normativa que exige un elevado nivel de información en diversos campos da contratación resultaría inútil se para cumprir con estas exixencias chegase coa inclusión de mencións estereotipadas predispostas por quen está obrigado a dar a información, nas que o adherente declarase dispor da información necesaria, ter experiencia e entender”.

Isto é, que a Audiencia non lles outorga valor ás manifestacións recollidas na documentación contractual –redactada polo propio banco– acerca do presunto cumprimento por parte da entidade das súas obrigas de información. E a continuación desprega os requisitos que considera que debe reunir o asesoramento que ten que efectuar unha entidade bancaria nestes casos.

Para concretar os requisitos para apreciar a concorrencia de erro nos demandantes, remítese a sentenza ao que “sinalaron as máis recentes SSTS 840/2013, do 20 de xaneiro de 2014, do Pleno, cuxa doutrina se reitera na 769/2014, do 12 de xaneiro de 2015, con cita doutras anteriores, hai erro de vicio cando a vontade do contratante se forma a partir dunha crenza inexacta, cando a representación mental que serve de presuposto para a realización do contrato é equivocada ou errónea”.

Lembra a Audiencia que, “Cando se concertaron os contratos litixiosos cuxa nulidade se solicita, as normas de conduta para a prestación de servizos de investimento a clientes do artigo 19 da Directiva MiFID, xa foran traspostas ao dereito interno pola Lei 47/2007, do 19 de decembro, que introduciu o contido dos arts. 78 e seguintes LMV. Tamén entrara en vigor o Real decreto 217/2008, do 15 de febreiro (a partir deste momento, RD 217/2008), sobre o réxime xurídico das empresas de servizos de investimento, que desenvolve esta regulación. O artigo 79 bis LMV regula os deberes de información que recaen sobre as entidades financeiras que presten estes servizos de investimento. Estes deberes non se reducen a que a información dirixida aos seus clientes sexa imparcial, clara e non enganosa (apartado 2), senón que ademais deben proporcionarlles, «de xeito comprensible, información axeitada sobre os instrumentos financeiros e as estratexias de investimento», que «deberá incluír orientacións e advertencias sobre os riscos asociados a tales instrumentos ou estratexias» (apartado 3).

O artigo 64 RD 217/2008 regula con maior detalle este deber de información sobre os instrumentos financeiros e especifica que a entidade financeira lles debe «proporcionar aos seus clientes (...) unha descrición xeral da natureza e riscos dos instrumentos financeiros, tendo en conta, en particular, a clasificación do cliente como retailista ou profesional». E aclara que esta descrición debe «incluír unha explicación das características do tipo de instrumento financeiro en cuestión e dos riscos inherentes a ese instrumento». No seu apartado 2, concreta que na explicación dos riscos se deberá incluír a seguinte información:

- a) Os riscos conexos a ese tipo de instrumento financeiro, incluídos unha explicación do apancamento e dos seus efectos, e o risco de perda total do investimento.
- b) A volatilidade do prezo dese tipo de instrumento financeiro e calquera limitación do mercado, ou mercados, en que poida negociarse.
- c) A posibilidade de que o investidor asuma, ademais do custo de adquisición do instrumento financeiro en cuestión, compromisos financeiros e outras obrigas adicionais (...)

Ademais, as entidades financeiras deben valorar os coñecementos e a experiencia en materia financeira do cliente, para precisar que tipo de información se lle debe proporcionar en relación co produto de que se trata e, se é o caso, emitir un xuízo de conveniencia ou de idoneidade.

Establece o apartado 7 do artigo 79 bis LMV que a entidade financeira lle debe realizar ao cliente un test de conveniencia cando se prestan servizos que non levan consigo asesoramento. Enténdese por tales os casos en que o prestameiro do servizo opera como simple executante da vontade do cliente, previamente formada. Conforme o artigo 79 bis 6 LMV, o test de idoneidade opera en caso de que se prestase un servizo de asesoramento en materia de investimentos ou de xestión de carteiras mediante a realización dunha recomendación personalizada. A entidade financeira que preste estes servizos debe realizar un exame completo do cliente, mediante o denominado test de idoneidade, que suma o test de conveniencia (coñecementos e experiencia) a un informe sobre a situación financeira (ingresos, gastos e patrimonio) e os obxectivos de investimento (duración prevista, perfil de risco e finalidade) do cliente, para recomendarlle os servizos ou instrumentos que máis lle conveñan.

Para iso, especifica o artigo 72 RD 217/2008 que as entidades financeiras «deberán obter dos seus clientes (...) a información necesaria para que poidan comprender os datos esenciais dos seus clientes e para que poidan dispor dunha base razoable para pensar, tendo en conta debidamente a natureza e o alcance do servizo prestado, que a transacción específica que debe recomendarse (...) cumpre as seguintes condicións:

- a) Responde aos obxectivos de investimento do cliente (...).
- b) (...) que o cliente pode (...) asumir calquera risco de investimento que sexa coherente cos seus obxectivos de investimento (...).
- c) (...) que o cliente conta coa experiencia e os coñecementos necesarios para comprender os riscos que implica a transacción (...).

Unido aos requisitos que debe reunir a información ao cliente, interpreta tamén dun xeito destacado o concepto de asesoramento financeiro, incluíndo en tal concepto comportamentos que non hai moito tempo non eran considerados como tal asesoramento polos tribunais de xustiza. Neste sentido, recolle a sentenza que:

“Este artigo 4.4 da Directiva 2004/39/CE define o servizo de asesoramento en materia de investimento como «a prestación de recomendacións personalizadas a un cliente, sexa por petición deste ou por iniciativa da empresa de investimento. E o artigo 52 da Directiva 2006/73/CE aclara que «se entenderá por recomendación persoal unha recomendación realizada a unha persoa na súa calidade de investidor ou posible investidor (...)». Carece desta consideración de recomendación personalizada se se divulga exclusivamente a través de canles de distribución ou vai destinada ao público.

Pois ben, neste caso, é o director do Banco quen lles ofertou e recomendou aos actores como conveniente para os seus intereses (...).

Para discernir se un servizo constitúe ou non un asesoramento en materia financeira, aplican igualmente a doutrina exposta as SSTS 385/2014, do 7 de xullo, e 387/2014, do 8 de xullo”.

Todo iso leva a que a A.P. declare que “apreciamos que non se lles deu aos actores a información axeitada coas precitadas exigencias legais, non se lles advertiu de forma debida sobre os riscos reais dos produtos adquiridos, a documentación facilitada foino sen o tempo mínimo suficiente para o seu estudo e reflexión, non se practicou test de idoneidade ou polo menos non foi achegado ao proceso, e a declaración dun empregado do banco, antes analizada, non é suficiente para o acreditamento de que esta lles foi facilitada aos actores e que ademais era a axeitada para o seu perfil, remitíndonos para iso a todo o contido argumental exposto. Por todo iso, como sosteñen as SSTS

53/2016 e 840/2013, do 20 de xaneiro de 2014, «a existencia destes deberes de información que pesan sobre a entidade financeira incide directamente na concorrencia do requisito da escusabilidade do erro».

Por último, debemos sinalar como destacado na referida sentenza a interpretación que contén acerca do concepto xurídico de confirmación do contrato inicial por parte do cliente, analizando a recompra dos bonos por parte do propio banco á que xa fixemos referencia. A Audiencia rexeita expresamente que a “renovación” dos bonos en 2012 poida considerarse como unha confirmación da inicial orde de valores que deixase sen acción de reclamación os demandantes, e iso porque “A confirmación expresa ou tácita debe realizarse despois de que cesase a causa que motiva a impugnabilidade e con coñecemento desta (STS 689/2015, do 16 de decembro), o que non acontece neste caso”.

Segundo explican as SSTs 769/2014, do 12 de xaneiro de 2015, e 535/2015, do 15 de outubro, «a confirmación do contrato anulable é a manifestación de vontade da parte a quen lle compete o dereito a impugnar, feita expresa ou tacitamente despois de cesada a causa que motiva a impugnabilidade e con coñecemento desta, pola cal se extingue aquel dereito purificándose o negocio anulable dos vicios que presentase desde o momento da súa celebración». Agora ben, neste caso non concorre o requisito do coñecemento e cesamento da causa de nulidade que exige o artigo 1311 do Código civil”.

En consecuencia, retíralles a consideración de actos confirmatorios aos actos de “cambio” ou “renovación” de contratos de investimento que *ab initio* reúnan as condicións para seren considerados nulos.

Audiencia Provincial de Mallorca, Sección 3, Recurso de Apelación 313/2015, Sentenza do 30 de outubro de 2015 (SAP IB 1931/2015).

Relator: D. Carlos Gómez Martínez.

Nesta sentenza, o tribunal de apelación revoga a sentenza de primeira instancia e contén unha resolución que declara a nulidade do contrato, coas consecuencias xa expostas na sentenza anteriormente estudada.

Para chegar a esta decisión, sinala a sentenza que “Os bonos subordinados cambiáveis por obrigas e necesariamente convertibles en accións dunha entidade bancaria son un produto complexo, clasificado así polo propio Banco Popular na “nota de valores” relativa a estes títulos, rexistrada na Comisión Nacional de Valores o 1 de outubro de 2009, na que se indica que a entidade “clasificou este produto como complexo e de risco alto”.

Por iso, o produto áchase incluído no ámbito material de aplicación do artigo 2.2 da Lei do mercado de valores”.

Por conseguinte, tras analizar as obrigas de información que teñen as entidades bancarias que comercializan este tipo de produtos, recorda a Audiencia Provincial mallorquina a “imposición ás entidades financeiras dunha nova obriga. Xa non basta coa información xenérica sobre as características e os riscos do produto, senón que, ademais, é precisa unha decisión da entidade sobre a conveniencia do investimento que se traduza nunha información ao investidor individualizada e personalizada, ata o punto de que pode entenderse que a decisión investidora se forma nun proceso cooperativo en que participa limitada e reguladamente a propia entidade financeira. A avaliación da conveniencia do investimento é obrigatoria”.

Ao contrario que no caso analizado na sentenza anterior, *“no caso de autos non se lle practiou a dona Petra o test de conveniencia previo á subscripción da orde de adquisición dos bonos. Era na dita fase precontractual na que recaía o deber de información e non no acto posterior do cambio dos bonos, momento en que se fixo o test.*

*Discutiuse se o incumprimento das normas sobre obriga de información recollidas na Lei do mercado de valores produce, sen máis, a nulidade do contrato por constituír este un acto contrario ás leis imperativas (artigo 6.3 do Código civil).*

*Ao respecto, a sentenza do Pleno da Sala 1ª do Tribunal Supremo, do 12 de xaneiro de 2015, sinala que “no ámbito do mercado de valores e os produtos e servizos de investimento, o incumprimento pola empresa de investimento do deber de información ao cliente non profesional, se ben non impide que nalgún caso coñeza a natureza e os riscos do produto, e polo tanto non padecese erro ao contratar, leva a presumir no cliente a falta do coñecemento suficiente sobre o produto contratado e os seus riscos asociados que vicia o consentimento. Por iso a ausencia da información axeitada non determina por si a existencia do erro vicio, pero si permite presumilo, de acordo co declarado por esta sala na citada sentenza número 840/2013, do 20 de xaneiro de 2014, e reiterado en sentenzas posteriores (...). É certo que no documento 6 dos achegados coa demanda (folio 115) se fai constar que, malia a ausencia de test de conveniencia, se informou o cliente dos riscos do investimento, pero estamos ante unha declaración de coñecemento, polo que o seu valor probatorio é nulo”.*

É dicir, que, unha vez máis, non lles concede valor ás manifestacións incluídas na documentación contractual acerca da presunta información e coñecemento que do produto litixioso incluíu o banco nos propios contratos. E recolle a non práctica do test de conveniencia como unha presunción da concorrencia dun vicio no consentimento.

Citaremos tamén os razoamentos que expón esta segunda sentenza para rexeitar a alegación efectuada pola entidade bancaria de que a recompra dos bonos por parte do banco no ano 2012 –con entrega paralela de novos bonos– implicaría unha confirmación do contrato inicial:

*“Segundo o establecido no artigo 1.309 do Código civil, a acción de nulidade queda extinguida desde o momento en que o contrato fose confirmado validamente. Tal como dispón o artigo 1.311 do mesmo Código civil, a confirmación pode facerse expresa e tacitamente. Entenderase que hai confirmación tácita cando, con coñecemento da causa de nulidade, e tendo esta cesado, o que tivese dereito a invocala executase un acto que implique necesariamente a vontade de renuncialo.*

*En interpretación deste precepto, sinalou a doutrina xurisprudencial que a confirmación tácita ten lugar cando, cesada a causa de nulidade, a persoa lexitimada para impugnar o negocio, coñecendo que a dita causa de anulabilidade existira, realiza actos que implican necesariamente que está a renunciar á impugnación do negocio, tales como cumprimento do contrato, constitución de garantías, recepción ou reclamación da prestación da outra parte, etc.*

*No caso de autos, o suposto acto de confirmación tácita –cambio de obrigas por accións– non pode ser considerado como tal, dado que, como se dixo, a finalidade da investidora ao subscribilo era soamente minimizar as perdas e tampouco pode considerarse como un acto enteiramente voluntario, xa que, de non se producir en 2012, o cambio tería sido obrigatorio en 2013”.*

Neste sentido, en canto á extensión da nulidade a ambas as dúas ordes de valores (a de 2009 e a de 2012), recórdanos que:

*“Entre o contrato de subscripción de obrigas de débeda subordinada e o posterior cambio existe unha clara vinculación causal, de modo que os efectos da nulidade deste deben estenderse a aquel, pois, desaparecida a causa do primeiro contrato en virtude da nulidade declarada, desaparecen*

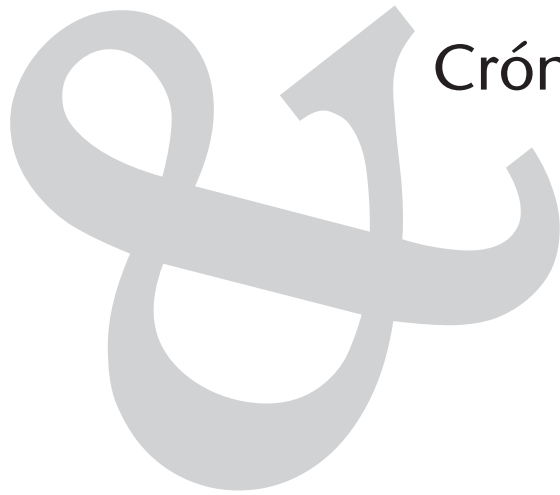
*igualmente os presupostos sobre os que se funda a causa do contrato vinculado a el por efecto da-  
quela declaración de nulidade. En efecto, os contratos concertados con posterioridade tiñan unha  
vinculación causal plena co primeiro declarado nulo. O principio aplicable sería, en consecuencia,  
simul stabunt, simul cadent (xuntos caerán os que xuntos estean). En aplicación da doutrina da  
propagación da ineficacia do contrato, a nulidade dos contratos sinalada arrastra a do cambio reali-  
zado para a conversión das obrigas subordinadas, considerando de tal que, excluída a confirmación  
ou conversión do contrato nulo, a ineficacia por nulidade relativa abrangue ou engloba o contrato  
inicial e os posteriores coa mesma orixe.*

*(...) Por iso, debe manterse que existe unha ineficacia en cadea ou propagada, de xeito que a  
ineficacia do contrato de orixe que é presuposto implica a nulidade do contrato dependente que é  
consecuencia súa.*

*E a esta mesma conclusión se chega por aplicación do establecido no artigo 1.208 do Código  
civil, ao sinalar que “a novación é nula se o fose tamén a obriga primitiva”.*

En conclusión, a interpretación que se efectúa nas sentenzas citadas acerca de conceptos tan relevantes nesta materia, como o de asesoramento financeiro (non mera mecanización da venda) ao cliente/comprador do produto contido imprescindible da información que imperativamente ha de recibir o dito cliente, perfil do cliente para poder acoller a nulidade da súa adquisición, ou ao valor das cláusulas contractuais que recoñezan a presunta información e documentación recibidas polo cliente supoñen unha constatación, e consolidación, de significativos avances xurisprudenciais na materia, reflexo dunha tendencia favorecedora á protección do cliente bancario fronte ás propias entidades bancarias.





Crónicas





## Crónica da xornada “Cuestións actuais en materia de contratación bancaria”

Crónica de la jornada “Cuestiones actuales en materia de contratación bancaria”

Report of the seminar “Current issues in bank contracts”



JULIA AMMERMAN YEBRA

Bolseira FPU014/0574. Doutoranda en Dereito Civil  
G.I. *De Conflictu Legum*. Facultade de Dereito  
Universidade de Santiago de Compostela (Galicia, España)  
julia.ammerman@usc.es

Recibido: 01/06/2016 | Aceptado: 22/06/2016

Nestes tempos de vaivéns económicos en que termos como *Euribor*, *cláusulas abusivas* e *swaps* transcenderon do campo puramente bancario e penetraron no día a día dos tribunais –e por extensión no dos cidadáns cuxos casos aí se resolven–, a posta en común de coñecementos e pareceres sobre temas xurídico-bancarios sempre resulta enriquecedora. Por iso, as xornadas “*Cuestións actuais en materia de contratación bancaria*”, que se desenvolveron os días 12 e 19 do pasado mes de maio na Facultade de Dereito da Universidade de Santiago de Compostela, organizadas polo grupo de investigación *De Conflictu Legum*, suscitaron un notable interese entre os profesionais do dereito, e preto dun centenar achegáronse ao Salón de Graos da facultade para compartir experiencias.

As xornadas inauguráronse o día 12 de maio da man da vicerreitora de Internacionalización da USC, a Dra. Almudena Hospido; a vicedecana da Facultade de Dereito, profesora contratada doutora de Dereito Civil e coordinadora académica das xornadas; a Dra. Marta Outeiro Crespo, e o director do grupo de investigación *De Conflictu Legum* e catedrático de Dereito Internacional privado, o Dr. Santiago Álvarez González.

O primeiro relatorio correu a cargo de D. Javier Lete Achirica, profesor titular da área de Dereito Civil e experto en dereito de consumo. Baixo o título “A xurisprudencia do TXUE en materia de cláusulas abusivas na contratación bancaria”, o profesor Lete ilustrou sobre a última doutrina xurisprudencial no que a cláusulas solo se refire, así como sobre as interrogantes que seguen actualmente no aire a causa das cuestións prexudiciais formuladas por diversas audiencias provinciais españolas ante o TXUE. As dúbidas xorden acerca da limitación dos efectos

restitutorios da declaración de nulidade das cláusulas solo acordada polo Pleno da Sala Primeira do Tribunal Supremo o 9 de maio de 2013, e a súa compatibilidade coa Directiva 93/13/CEE, do Consello, sobre cláusulas abusivas nos contratos asinados cos consumidores. A doutrina emanada do noso Alto Tribunal sostén que, mesmo declarándose abusivas e polo tanto nulas as cláusulas solo, non se retrotraen os efectos desta declaración de maio de 2013, polo que as entidades bancarias non teñen obriga de devolver as cantidades cobradas de máis por esta cláusula abusiva con anterioridade á data desta sentenza. Aínda que a Comisión Europea, nun informe do 13 de xullo de 2015, xa se mostrou contraria a esta decisión –posicionándose a favor da retroactividade total dos efectos ao momento en que houbo un defecto de información, que normalmente coincidirá coa perfección do contrato de préstamo hipotecario–, haberá que esperar á decisión do TXUE. A vista oral sobre a cuestión prexudicial (asuntos acumulados C-154/15, C-307/15 e C-308/15) tivo lugar o pasado mes de abril, polo que se espera que o TXUE se pronuncie ao longo deste ano. As intervencións do público deron boa mostra do interese suscitado arredor das consecuencias –xeralmente beneficiosas para os consumidores– que implicaría unha decisión contraria a esta doutrina do TS que exceptúa a regra xeral do artigo 1303 CC para garantir a seguridade xurídica.

As xornadas proseguiron da man do avogado D. Gonzalo Fernández Fernández, quen se detivo nas comisións bancarias. Este profesional expuxo de xeito conciso tres tipos de comisións bancarias: as comisións de reclamación de posicións debedoras, as de devolución de efectos e as de descuberto en conta. Finalmente, incidiu nos tres requisitos que debe cumprir toda comisión para que sexa tida por lícita: en primeiro lugar, que sexa libremente pactada; en segundo termo, que responda a un servizo efectivamente prestado. E, en último lugar, que o servizo sexa solicitado en firme polo cliente.

Seguidamente comezou a parte central desta primeira sesión das xornadas, coa mesa redonda sobre cláusulas solo. Co avogado D. Lisardo Núñez Pardo de Vera como moderador, a maxistrada titular do Xulgado do Mercantil da Coruña, D.<sup>a</sup> Salomé Martínez Bouzas, falou sobre a xurisprudencia actual en materia de cláusula solo. Así mesmo, acompañábase na mesa o xefe de Servizo na Consellería de Facenda da Xunta de Galicia D. Alberto Gutiérrez Piñeiro, e o avogado D. Jesús Garriga Domínguez, os cales se centraron nas consecuencias prácticas da nulidade da cláusula solo, este último desde a súa ampla experiencia como letrado defensor de consumidores ante a banca. A maxistrada condensou as máis recentes posturas seguidas polos xulgados do mercantil no que a cláusulas solo se refire. Así, fixo fincapé na importancia de que o cliente teña coñecemento da cláusula con anterioridade á contratación do préstamo hipotecario, e advertiu de que a inclusión das condicións sobre esta non pode estar *camuflada* baixo unha cantidade inxente de información. Tamén puntualizou que a normativa aplicable neste ámbito fai uso sempre do termo *cliente*, que é máis amplo que o de *consumidor*, polo que hai tribunais, especialmente da Comunidade de Andalucía, que tamén declaran a nulidade de cláusulas abusivas cando estamos ante clientes empresarios, pois aínda non sendo consumidores si se lles debe aplicar o control de transparencia.

Como colofón a esta primeira xornada, e tras unha breve pausa, o notario D. Faustino Rodríguez-Segade Vázquez falounos do deber que asumen os notarios á hora de analizar os documentos bancarios e a posible responsabilidade en que poden incorrer. Baixo o título “O control notarial das cláusulas abusivas na contratación bancaria”, comezou facendo alusión á dobre natureza que leva consigo a profesión do notario: por unha parte, como funcionario,

debe dar fe pública e controlar a legalidade dos actos que autorizan. E, por outro lado, como profesional e exercendo unha función máis privada, debe respectar a liberdade de pacto dos particulares para decidir as normas que atinxan ao acto en cuestión. Explicou como a conxugación de ambos os dous aspectos non sempre resulta pacífica, posto que, mesmo prevendo o artigo 18 da Lei 2/2009 que os notarios denegarán a autorización do préstamo ou crédito con garantía hipotecaria cando este non cumpra a legalidade vixente, a controversia xurdirá cando non haxa apoio legal nin xurisprudencial para declarar unha cláusula como abusiva, aínda que ao profesional lle pareza que si o é. De todos os xeitos, desde 2013, ante a dúbida de abusividade ou non dunha cláusula, os notarios dispoñen do Órgano de Control de Cláusulas Abusivas (OCCA), cuxo obxectivo é impedir que se introduzan cláusulas abusivas nos contratos con consumidores recollidos en escritura pública. En canto á responsabilidade en que poden incorrer os ditos profesionais, o relator incidiu en que os casos en que a xurisprudencia a está a admitir son todos provenientes da fase precontractual, cando o cliente lle pide asesoramento ao notario de forma previa á sinatura do contrato bancario.

O día 19 de maio as xornadas comezaron coas intervencións de D. Alberto Rocha Guisande, administrador e mediador concursal, e D.ª Noela Burés Grandío, vicepresidenta na sede da Coruña da Asociación Galega de Xoves Empresarios. Nesta ocasión, os relatores analizaron a negociación banca-empresa. O primeiro destacou as consecuencias que está traendo consigo a perda xeneralizada de credibilidade nos bancos, o que propicia a aparición de novos actores que se están a postular como prestadores de servizos que antes monopolizaba a banca. A fuxida cara a grandes patrimonios de proxectos empresariais que tradicionalmente eran financiados pola banca fai que a demanda de crédito solvente ás entidades sexa moi escasa, mentres que as peticións de pequenos préstamos por parte de particulares se incrementan. Pola súa banda, a Sra. Burés preguntouse que pasará cos tipos de xuro nos próximos catro anos, en que se prevé que sigan facéndose notar os efectos da crise. Actualmente parece ser práctica habitual das entidades bancarias o cambio dos tipos variables a fixos, cuestión sobre a que a relatora dixo que debía actuarse con cautela, pois non ten por que resultar beneficioso para o cliente. Así mesmo, destacou a importancia que ten para o cliente o coñecemento do conxunto de cláusulas do contrato bancario antes da súa sinatura, polo que os clientes deben solicitar a información sobre as ditas cláusulas en caso de que aprecien que o banco dilúe o momento da súa entrega.

Baixo o título “As responsabilidades penais derivadas dos abusos bancarios”, o xuíz do penal na Coruña, D. José Antonio Vázquez Taín, foi o seguinte relator desta segunda xornada. Comezou a súa intervención cun percorrido histórico, para rematar expóndonos o complicado que é, na súa experiencia, derivar responsabilidades penais das causas que versan sobre contratos bancarios.

Finalmente, D. Julio Iglesias Rodríguez, *counsel* do despacho Uría Menéndez na sede de Madrid, foi o encargado de pórle o punto final á rolda de relatorios. O letrado titulou a súa exposición “Elementos relevantes na impugnación da contratación de produtos financeiros”, brindando un enfoque moi práctico da materia dada a súa ampla experiencia en litixios bancarios. Tras explicar como desde o ano 2007 os xuíces pasaran de ter nas súas mans o primeiro caso de *swaps* a verse saturados con preitos sobre estes e outros produtos financeiros, deu as principais pinceladas sobre as institucións a que máis se recorre á hora de impugnar os ditos produtos. En primeiro lugar, abordou a anulabilidade por vicios do consentimento e a importancia de individualizar a equivocada crenza que se tiña do contratado para que prospere a acción contra

a entidade bancaria. Analizou a interpretación feita polo Tribunal Supremo en sentenzas como as do 12 de xaneiro e 7 de xullo de 2015 sobre o tema da caducidade nos contratos de tracto sucesivo, cuxo *dies a quo* será aquel en que o cliente saia da crenza equivocada que tiña sobre aquilo que contrataba. Destacou tamén que non cabe a nulidade por vulneración de norma imperativa, por exemplo ao non se realizar o test de idoneidade, pero diferenciándoo do erro, que segundo as xa mencionadas sentenzas do TS se poderá presumir cando a información se lles facilite a clientes inexpertos na contratación de produtos bancarios.

Finalizada a intervención do letrado, os asistentes tiveron oportunidade de formularlle cuestións ao relator, xerándose un intenso debate. E é que, mesmo habendo opinións diverxentes sobre as formas de actuación tanto de entidades bancarias como de clientes, só mediante a posta en común de experiencias por parte de profesionais da avogacía, maxistrados, notarios, académicos e demais profesionais do dereito, é como se pode chegar a alcanzar solucións sensatas a todas estas cuestións a que nos abocou dalgún xeito a crise financeira.

A clausura das xornadas correu da man do Sr. decano da Facultade de Dereito, D. Gumersindo Guinarte Cabada, e da vicedecana de Calidade e Infraestruturas, D.<sup>a</sup> Marta Otero Crespo, os cales agradeceron a boa acollida que tiveran as sesións entre todos os alí presentes, destacando a necesaria e enriquecedora interacción entre a doutrina académica e a práctica profesional.



# Recensións



## Cuestións de dereito estatutario de Galicia

### Cuestiones de derecho estatutario de Galicia

#### Issues of Galicia's statutory law



SARMIENTO MÉNDEZ, XOSÉ ANTÓN

Guiverny Editorial, 2016

Recibido: 06/06/2016 | Aceptado: 22/06/2016

A publicación do libro *Cuestiones de derecho estatutario* de Galicia veu cubrir un oco importante na bibliografía actual no dereito autonómico galego.

En efecto, tras uns primeiros anos en que, despois da aprobación do Estatuto de Autonomía para Galicia, autores como José Antonio Portero Molina, Ramón Maiz, José Luis Meilán Gil e José Antonio Rodríguez Arana publicaron uns primeiros libros de análise sobre o ordenamento xurídico galego, non atopamos obras xerais sobre esta materia.

O libro do profesor ourensán comeza cunha análise das fontes do dereito e guía de técnica normativa de Galicia en que se tratan aspectos como o concepto da calidade da lei e da técnica lexislativa baixo cuxo paraugas se abordan cuestións tan interesantes como as seguintes: que importancia ten a correcta identificación das normas para á súa calidade xurídica?, son transcendentales as partes finais das leis desde a perspectiva da súa calidade ou son irrelevantes?, que papel desempeña a planificación lexislativa para favorecer a calidade da lei?, por que a calidade das normas está relacionada coa súa publicidade? ou que condutas produce nos xuíces a mala calidade das leis?

Como se pode comprobar, atopámonos ante un tratado escrito de xeito dinámico e que foxe de convencionalismos para abordar temas que, aínda que referidos ao ordenamento xurídico de Galicia, teñen un interese dogmático xeral para calquera estudioso do dereito público español. Deste modo e sempre desde a perspectiva do lexislativo autonómico na que desenvolve o seu labor principal Sarmiento, analízanse a reacción parlamentaria que cabe esperar ante os efectos das infraccións de técnica lexislativa, a concepción constitucional do poder xudicial que

determina o seu rol na aplicación normativa ou como inflúen as fontes do dereito e as canles de produción xurídica na calidade da lei.

A preocupación polo procedemento parlamentario de elaboración normativa aparece presente cando se responden interrogantes como a influencia na calidade da lei do informe de impacto de xénero, como condiciona a calidade das leis o regulamento das cámaras ou que papel desempeña a audiencia dos cidadáns respecto da calidade das normas.

Un segundo bloque de contidos do libro dedícase a comentar sistematicamente as consecuencias dos defectos na calidade lexislativa sobre o ordenamento xurídico. Neste sentido, o autor detense en analizar as consecuencias dunha mala calidade da lei na aplicación das normas e tamén en valorar os factores que desde a perspectiva da técnica normativa son importantes ou decisorios para unha correcta interpretación da norma. Como non podería ser doutro xeito, a base constitucionalista de Sarmiento lévao a esmiuzar os efectos directos da Constitución e como inflúe na calidade das leis para posteriormente analizar un tópico clásico da técnica normativa, como é o referido á admisibilidade e o alcance que poden ter as correccións de erros dentro do ordenamento xurídico de Galicia.

O estudo de Sarmiento Méndez aborda os problemas técnicos que producen no ordenamento xurídico a ausencia de norma aplicable e o papel que poden representar os principios xerais do dereito para a calidade das leis. Desta maneira, explícase como se pode utilizar a analoxía para resolver os problemas de aplicación normativa e en que caso sería admisible que os intérpretes xurisdiccionais acudan á creación xudicial para resolver os problemas de mala calidade das normas. Ademais, preocúpase de analizar os efectos que ten para a calidade das leis a contradición constitucional e a posible aplicación dos criterios de redacción normativa a outros documentos xurídicos diferentes das leis, facendo especial fincapé na súa aplicación por parte dos intérpretes xurídicos e non só por parte dos órganos de produción normativa.

A existencia desde 2014 dunhas normas de técnica lexislativa no ámbito galego propicia unha formulación sistemática dos criterios de redacción de carácter formal que o Goberno galego aprobou no seu día e que o autor do manual expón sinteticamente con achega de cadros e mapas conceptuais que clarifican graficamente a súa comprensión. Trátase de criterios normativos moi semellantes aos que previamente foron aprobados no eido estatal e noutras comunidades autónomas pero que, pola súa novidade no ordenamento xurídico galego, merecen esta análise pormenorizada con motivo dun manual deste carácter.

O libro supón a primeira aproximación sistematizada ao dereito electoral de Galicia partindo dun estudo pormenorizado da administración electoral da cal forma parte o autor na súa condición de secretario da Xunta Electoral de Galicia.

Sarmiento explica o alcance da administración electoral e a súa composición dando conta da duración do mandato e do estatuto persoal dos integrantes da administración electoral. Ademais, analízanse as competencias da Xunta Electoral Central provincial e de zona e o seu réxime xurídico de funcionamento, así como a estruturación de mesas e seccións electorais e o papel que respecto de todas elas leva a cabo na oficina do censo electoral como responsable dos datos contidos nese documento clave no proceso das eleccións.

As posibilidades de actuación das administracións públicas durante as campañas electorais son analizadas con especial detalle para determinar cales son as actividades prohibidas ás administracións públicas e cal é o período de campaña electoral e a súa xestión tanto nos medios de comunicación privados como, sobre todo, nos públicos para conseguir un procedemento



neutral e no cal as posibilidades de competencia electoral sexan reais entre as distintas forzas políticas que se presenten.

O proceso electoral autonómico en Galicia de 2016 pon de actualidade o obxecto da Lei galega 9/2015 de financiamento das formacións políticas. No libro trátanse con detalle os suxeitos afectados polo financiamento e cales son as fontes que admite a lei galega como legais. Ademais, analízase a reforma da Lei de eleccións ao Parlamento de Galicia en todo o que afecta á figura dos administradores electorais, tanto xerais como de candidatura, e os perfís normativos das contas únicas para a recadación de fondos. Por outro lado, a definición legal concreta dos gastos electorais e os seus límites son obxecto de comentario con especial tratamento dos anticipos das subvencións e o seu control pola Xunta Electoral de Galicia que na nova norma de 2015 aparece claramente reforzada, iso si co apoio técnico que poida prestar o Consello de Contas de Galicia.

A presentación de documentación que os beneficiarios dos anticipos deben realizar e o informe de fiscalización sobre as subvencións son outro dos dous aspectos que teñen axeitado tratamento no manual. Neste sentido, cómpre destacar a potestade que o Consello de Contas ten de propor a suspensión da subvención electoral ou a redución desta. Finalmente, e para completar estes aspectos económicos, desagreganse as subvencións para gastos de funcionamento das forzas políticas, explicando o seu réxime de incompatibilidades e de aboamento, con previsión expresa dos casos de suspensión e de reintegro das subvencións e o seu réxime de publicidade.

Sarmiento Méndez estuda o dereito parlamentario de Galicia a partir dos fundamentos que xa en 2001 fixou na súa clásica obra de dereito autonómico *Dereito parlamentario de Galicia*, publicada naquel momento pola Editorial Xerais.

O comentario do estatuto dos membros da Cámara galega en todo o referente ao proceso de adquisición da condición e ao estatuto estático que afecta ás prerrogativas en canto membros dese poder público vese completado coa análise das causas de suspensión da condición e a perda desta.

De modo diferenciado, o letrado maior da Cámara galega estuda as normas de funcionamento relativas fundamentalmente á orde do día, debates e votacións, para centrarse nun aspecto substantivo, como é o da función lexislativa. Enuméranse aspectos referidos á iniciativa e tramitación conxunta de proxectos e proposicións de lei, así como ás especialidades lexislativas existentes no dereito parlamentario de Galicia, cunha referencia final non menor á delegación lexislativa, que se plasma no caso galego exclusivamente no caso dos decretos lexislativos.

A función nuclear no equilibrio de poderes do sistema político galego é para o Parlamento a función de control. Neste sentido, o autor precisa a natureza xurídica das interpelacións parlamentarias e das subseguintes mocións, ademais de complementar a análise da función rogatoria co tratamento das preguntas parlamentarias e as comparecencias do Executivo ante o Parlamento. Neste aspecto complétase a análise coa explicación da substanciación e o exame de programas e plans e a delimitación do alcance das informacións parlamentarias por parte do Executivo galego.

A novidade no plano do impulso político no dereito parlamentario de Galicia vén constituída pola posibilidade dos cidadáns de presentar proposicións non de lei, aínda que sempre mediada pola necesaria asunción por parte dun grupo parlamentario desta clase de iniciativas.

A función electiva ten a súa principal vía de canalización en Galicia mediante a participación do Parlamento na designación de membros doutros órganos constitucionais como os senadores; de titulares de órganos estatutarios como o Valedor do Pobo ou como o Consello de Contas, e finalmente mediante a provisión de órganos creados por lei autonómica, como os consellos sociais das tres universidades públicas, e a dos membros que forman parte dos consellos asesores das televisións en Galicia.

O libro trata da acción exterior do Parlamento, aspecto que o autor coñece de primeira man por ter desempeñado o cargo de secretario xeral da Conferencia de Asembleas Lexislativas das rexións de Europa durante o ano 2014. Neste sentido, analízanse os aspectos nos cales o Parlamento conta con competencias para asegurar o control do cumprimento dos principios de subsidiariedade e proporcionalidade por parte das autoridades da Unión Europea.

Desde a modificación do Estatuto de persoal en 2007, coa elevación do seu rango normativo ao de lei, a administración do Parlamento de Galicia sufriu notables transformacións que afectan tanto aos ámbitos da súa modernización como aos da súa transparencia. O manual dá conta de todos estes cambios organizativos da cámara e informa da estrutura modificada en 2016.

Respecto da análise das institucións públicas de Galicia, procédese a un comentario sistemático do Estatuto, mandato, competencias e funcións do presidente do Executivo para, posteriormente, analizar o réxime xurídico do órgano colexiado de goberno con especificación concreta dos mandatos da Lei 1/2016 de transparencia e bo goberno de Galicia.

Respecto do funcionamento do Goberno galego, detállanse os principios xerais do Consello de Goberno e das comisións delegadas, cunha análise pormenorizada do exercicio da potestade regulamentaria e en xeral das funcións administrativas da Xunta.

A análise de Sarmiento vese completada cun tratamento sistemático do control do Executivo galego tanto do control preventivo levado a cabo polo Consello Consultivo de Galicia como do desenvolvido polos comisionados parlamentarios no plano dos dereitos fundamentais (Valedor do Pobo) e no das contas públicas a través do Consello de Contas de Galicia, respecto do cal se trata a súa nova configuración na reforma lexislativa de 2015.

Un aspecto innovador no ámbito do control é o estudo do papel da Asesoría Xurídica Xeral da Xunta de Galicia e tamén o papel que pode levar a cabo o Consello Económico e Social como órganos consultivos do Goberno galego. Finalmente, recórdanse as competencias xurisdiccionais residenciais no Tribunal Superior de Xustiza de Galicia e as súas diferentes salas á hora de axuzar os actos do Goberno de Galicia.

Un plano máis concreto de análise é o que trata dos principios administrativos do Goberno galego, onde se analizan as figuras tradicionais do dereito público reguladoras dos órganos administrativos e se completa coa esexese detallada da Lei de transparencia e bo goberno en todo o referido ás obrigas de publicidade de información e incompatibilidades do goberno e os seus membros.

A acción exterior da comunidade autónoma é obxecto de análise nun capítulo independente en que se repasan as bases constitucionais e estatutarias e o seu desenvolvemento xurisprudencial polo Tribunal Constitucional ata as últimas sentenzas ditadas por este máximo intérprete da Constitución.

En definitiva, atopámonos ante unha obra que pon ao día o dereito público autonómico de Galicia que ata o momento carecía dun tratamento sistemático que combinase a descrición

do ordenamento xurídico vixente cos comentarios críticos provenientes da xurisprudencia e a doutrina que se ocupou deste importante sector do ordenamento xurídico.

**Juan Carlos Caride Ponte**

Ltrado do Parlamento de Galicia (España)

[jcaride@parlamentodegalicia.es](mailto:jcaride@parlamentodegalicia.es)







