

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 publicarase 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

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 de la Escola Galega de Administración Pública

administración & ciudadanía

– VERSIÓN CASTELLANA –



Sumario / Summary

_ ARTÍCULOS / CONTRIBUTIONS

[177-292]

MIGRACIONES / MIGRATIONS

_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**» / *Building anommic spaces for migrants and refugees. Recent developments in EU'policies*

[179-192]

_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)**» / *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)*

[193-214]

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

[215-226]

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

[227-240]

OTRAS TEMÁTICAS / OTHER SUBJECTS

_BASTOS BOUBETA, Miguel Anxo | SEIJO VILLAMIZAR, Javier (Universidad de Santiago de Compostela, España) «**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* [241-270]

_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**» / *The positive administrative silence in French law: Study from the perspective of the reform of November 12, 2013* [271-290]

_ NOTAS / NOTES [291-330]

_GARCÍA AÑÓN, María (Universidad de Santiago de Compostela, España) «**Gestión pública y propaganda: desde la sostenibilidad a la transparencia**» / *Public management and propaganda: from sustainability to transparency* [293-320]

_NÚÑEZ PARDO DE VERA, Lisardo (Abogado, Santiago de Compostela, España) «**El conflicto de las obligaciones necesariamente convertibles en acciones en la práctica forense**» / *The conflict of mandatorily convertible debt securities into shares in litigation* [321-330]

_ CRÓNICAS / CHRONICLES [231-236]

_AMMERMAN YEBRA, Julia (Universidad de Santiago de Compostela, España) «**Crónica de la jornada "Cuestiones actuales en materia de contratación bancaria"**» / *Report of the seminar "Current issues in bank contracts"* [333-336]

_ RECENSIONES / REVIEWS [337-344]

_CARIDE PUENTE, Juan Carlos (Parlamento de Galicia, España) «**Sarmiento Méndez, Xosé Antón: "Cuestiones de Derecho estatutario de Galicia", Guiverny Editorial, 2016**» / *Sarmiento Méndez, Xosé Antón: Issues of Galicia's statutory law, Guiverny Editorial, 2016* [339-344]



Artículos

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 del Derecho y Filosofía Política
Director del Instituto de Derechos Humanos
Universidad 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. Espacios anómicos para los más vulnerables. 2 Anomia y estado de excepción permanente. El caso de los inmigrantes. 3 Un estatus anómico para los refugiados. 4 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN. ESPACIOS ANÓMICOS PARA LOS MÁS VULNERABLES

El propósito de este artículo es contribuir a comprender la evolución de las políticas europeas de gestión de los movimientos de movilidad humana (inmigrantes y refugiados), que, a mi juicio, muestran el designio básico de construir estatus jurídicos para los inmigrantes funcionales con el propósito de un modelo de mercado global que, a su vez, exige la fragmentación y deslocalización del proceso de producción, la obtención de un contingente de mano de obra en condiciones de precariedad y fácilmente sustituible y la transformación a la baja de sus derechos en mercancías. El punto de partida es la constatación de la tendencia a crear, a esos efectos, *situaciones permanentes de anomia, inaceptables desde las exigencias del Estado de derecho* (no siempre la anomia lo es), mediante esos instrumentos jurídicos.

Utilizaré dos categorías para construir mi hipótesis. Una es la noción durkheimiana de anomia¹. La otra, la noción de “estado de excepción permanente” desarrollada inicialmente por Giorgio Agamben² y Danièle Lochack³, y después por Saskia Sassen⁴ y Zygmunt Bauman⁵, y que se traduce en la creación para los inmigrantes de un estatus de *subdiscriminación* cuasi permanente. Todo ello aparece reforzado ante la respuesta que los Estados miembros de la UE (más que la propia UE, es decir, la Comisión o el Consejo y, desde luego habría que reconocer a ese respecto la abierta crítica de la mayor parte de los eurodiputados, es decir, del Parlamento Europeo) están ofreciendo en la mal denominada “crisis de los refugiados”. La paradoja más evidente es que se nos presenta en términos de incompatibilidad el mantenimiento del espacio Schengen (sobre todo, la seguridad y estabilidad de las fronteras exteriores de la UE) con el cumplimiento de nuestras obligaciones jurídicas para con los refugiados, y no sólo respecto al derecho internacional de refugiados (Convención de Ginebra de 1951 y Protocolo de Nueva York de 1967), sino también a las normas específicas europeas sobre reconocimiento, acogida y trámites para con los refugiados (significativamente, el Reglamento de Dublín y las directivas 32/2013 y 33/2013). “*Vayas donde vayas, vallas*” podría ser el lema que describe la respuesta europea: Europa se llena de muros, y no sólo en el espacio de los países del Grupo de Visegrad, sino también en el propio corazón europeo: Austria, Alemania, Holanda, Dinamarca... Un renovado empeño en alzar muros que, por paradójico que parezca, es perfectamente explicable en el contexto de una soberanía estatal declinante, como ha sabido explicar muy convincentemente la politóloga Wendy⁶.

He hablado de situaciones y espacios anómicos. Para explicarlo, aunque se trate de algo bien conocido, debo comenzar por recordar algunos elementos básicos respecto a la *anomia*. El concepto de anomia es formulado por E. Durkheim⁷ en su primer y decisivo trabajo *La division du travail social* (1893): “Un estado sin normas que hace inestables las relaciones del grupo, im-

pidiendo así su cordial integración” (Durkheim, 1983, I: 12). Posteriormente, es desarrollado en su imprescindible investigación *Le suicide. Étude de Sociologie* (1897), donde analiza por primera vez el suicidio como fenómeno social y establece la 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”⁸).

En suma, para Durkheim, la situación de anomia existe y se favorece cuando la sociedad ha experimentado importantes cambios (a mejor o a peor), por ejemplo, en la economía, y de forma más general cuando existe una importante separación entre las teorías ideológicas y los valores que se enseñan de forma común y lo que sucede en la práctica en la vida cotidiana.

Por su parte, Robert K. Merton, discípulo de T. Parsons, publicó en octubre de 1938⁹ su conocido *Social Structure and Anomie*, en el que plantea la anomia como el resultado “natural” de situaciones de conflicto social caracterizadas por el estado de frustración que deriva de la imposibilidad de conseguir mediante medios legítimos las aspiraciones de progreso/movilidad de estatus. En realidad, se trata de una consecuencia lógica de la disparidad entre las metas culturales que se inculcan a los individuos como legítimas expectativas (que se traducen en un estatus económico exitoso) a través de lo que Merton define como agentes de control social informal (familia, escuela, comunidad religiosa, etc.) y lo que se les ofrece en realidad. Frente a las situaciones de anomia, Merton insistirá en la capacidad adaptativa individual (conformidad, innovación, ritualismo, retraimiento y rebelión), aunque insiste en que el obstáculo fundamental es la ausencia de normas (regulación moral) de la actividad económica, que busca lo que hoy denominamos *desregulación*.

Pues bien, la tesis que sostendré en lo que sigue es que los instrumentos jurídicos, las leyes y disposiciones propias del derecho de inmigración (mal denominadas con frecuencia “leyes de extranjería”, lo que, por cierto, como veremos, induce a notable confusión conceptual que ejemplificaré en las tesis de L. Hierro) configuran una situación típicamente anómica respecto a quién tiene derecho a la protección jurídica, a los derechos y en qué medida. Lo mismo está sucediendo hoy en relación con quienes aspiran a presentar su demanda de reconocimiento como refugiados en la UE, debido a la interpretación y aplicación que se hace en la UE del derecho internacional de los refugiados y aun del derecho específico europeo. Es decir, en definitiva, la construcción de unas condiciones de anomia respecto al estatus jurídico que se atribuye a quienes son un tipo peculiar de extranjeros, inmigrantes y refugiados¹⁰.

2 ANOMIA Y ESTADO DE EXCEPCIÓN PERMANENTE. EL CASO DE LOS INMIGRANTES

En este apartado examinaré los elementos básicos de la construcción social (jurídica, para ser precisos) de los inmigrantes como sujetos precarios, vulnerables y sustituibles, que está en la raíz de la situación de anomia que padecen.

Una de las claves de esa construcción es que ese arsenal jurídico tiene como principio la máxima movilidad de las mercancías, al tiempo que mantiene una profunda desigualdad del derecho a la libre circulación de los trabajadores. Y, por añadidura, las disposiciones jurídicas relativas a los inmigrantes asentados incluso establemente en los países de destino consagran

un precario *contrato social*, caracterizado por una heterogeneidad de estatus (desde el correspondiente al inmigrante clandestino que llamamos sin papeles, irregular o ilegal, más que ilegal, hasta lo que podríamos calificar como ciudadanos *denized*, según la conocida taxonomía propuesta por Hammar¹¹). Con todo, ese abanico de situaciones jurídicas tiene en común –en diferente grado– un principio de *subdiscriminación*, conforme a la fórmula acuñada por las teorías del derecho antidiscriminatorio propuestas por Young, MacKinnon y Crenshaw (p. ej., entre nosotros, Barrére y Morondo¹²), pues trata de hacer de los inmigrantes –incluso residentes legales y aun permanentes– sujetos de segundo orden a los que se *regatea* el reconocimiento de sus derechos y garantías en condiciones de igualdad con los nacionales y se les veta o se dificulta hasta el extremo el proceso de acceso a la ciudadanía, desde la más clásica concepción que vincula ciudadanía y nacionalidad, con desconocimiento flagrante de la realidad de movilidad social y transnacionalidad fomentadas de forma acelerada por el proceso de globalización.

Todo ello pugna con exigencias básicas del Estado de derecho y entra en contradicción con el reconocimiento y la garantía de estándares elementales del derecho internacional de los derechos humanos. Pero hoy incluso se llega al extremo de una maximalización de la anomia, por el vaciamiento del marco normativo teóricamente vigente, en aras de esos objetivos, como lo muestra la voluntad política de buena parte de los Estados miembros de la UE, tal como hemos podido constatar a lo largo del año 2015. En ese proceso, en aras de ese *estado de excepción permanente*, se ha llegado a poner en entredicho la vinculatoriedad de las obligaciones jurídicas derivadas del derecho internacional general de refugiados y aun del derecho europeo específico, creando estatus de extrema incertidumbre entre quienes deberían ser considerados como solicitantes de la condición de refugiado y que acaban convertidos pura y simplemente en carne de deportación.

Esa construcción es posible (como he tratado de argumentar en buen número de trabajos sobre las políticas migratorias europeas, que arrancan de la ceguera sobre el carácter profundamente *político* del fenómeno migratorio, tanto en el orden internacional como en el estatal), porque nuestra *mirada* sobre el hecho migratorio, dominada por una perspectiva instrumental, unilateral, sectorial y cortoplacista de las migraciones como fenómeno laboral/económico que hay que domeñar para nuestro beneficio, no acepta la realidad: la construye a nuestro antojo, a través de las categorías jurídicas que sirven a los objetivos de nuestras políticas migratorias, que las más de las veces no están dictadas por el verdadero interés nacional, aunque se formulen con el pretexto de las dos ópticas dominantes, la policial y la del mercado, esto es, la seguridad y el orden públicos, el mantenimiento de la soberanía en nuestras fronteras y los intereses de nuestro mercado de trabajo. La paradoja consiste en que, en última instancia, habría que reconocer que esas iniciativas y decisiones están mediadas no tanto por una perspectiva burdamente nacionalista, sino por la lógica propia de la ideología del mercado global.

La nuestra es una mirada que no ha aceptado las advertencias elementales de la sociología de las migraciones sobre la complejidad del fenómeno migratorio como fenómeno social global, desde Marcel Mauss a Abdelmalek Sayad¹³. Lo ha denunciado Saskia Sassen, que tiene en cuenta la profunda relación entre las migraciones, la desigualdad en las relaciones internacionales impuesta por la economía globalizada y el proceso de construcción del vínculo social y político, tal como explica en su ya mencionado *Expulsiones*, en el que sostiene que el grado actual de violencia (devenida en ordinaria) del capitalismo en su estadio global se explica por el modelo de expulsión. Es así como deberíamos llamar a la lógica que preside la economía globalizada.

Y es que, a mi juicio, la constante más destacable en la inmensa mayoría de los proyectos de gestión del fenómeno migratorio, en las políticas migratorias de los países que somos destinatarios de migraciones, es el empeño en olvidar, en ocultar una verdad evidente: la inevitable dimensión política de las migraciones, su condición de *res política*, tanto desde el punto de vista estatal como desde las relaciones internacionales. Frente a ello hemos impuesto una mirada sectorial, unilateral, cortoplacista, que se concreta en la construcción de una categoría jurídica de inmigrante que, en realidad, es un concepto demediado o, como propone Bauman, un paria¹⁴: el inmigrante es sólo el trabajador necesario en un determinado nicho laboral en el mercado de trabajo formal (como si no se le utilizara en el mercado clandestino o informal) y mientras se someta a un estatuto precario guiado por la maximalización del beneficio de su presencia. Es una herramienta, ni siquiera un trabajador igual al asalariado nacional, de ahí su condición precaria, parcial, de sospecha¹⁵. Todo ello se acentúa aún más en el caso de los refugiados. El mismo Bauman, en línea con Agamben y de alguna manera con la crítica de Zizek a la gestión de la crisis de refugiados por parte de la UE, ha explicado cómo se crea un estado de suspensión del orden jurídico, ausencia de ley, desigualdad y exclusión social que hace posible que mujeres y hombres pierdan su condición de ciudadanos, de seres políticos y su identidad, dentro de las fronteras mismas del Estado-Nación. A partir de la metáfora del *Archipiélago*, se da a conocer la existencia de un conjunto de espacios que escapan a la soberanía tradicional del Estado y que se encuentran regidos por un estado de excepción permanente: su emblema, los campos de refugiados y los barrios de inmigrantes. Así, concluye Bauman, “es posible que la única industria pujante en los territorios de los miembros tardíos del club de la modernidad sea la producción en masa de refugiados. Y los refugiados son el ‘residuo humano’ personificado: sin ninguna función ‘útil’ que desempeñar en el país al que llegan y en el que se quedan, y sin intención ni posibilidad realista de ser asimilados e incorporados.” (Bauman, 2008: 32).

Lo que me parece más relevante y criticable, desde el punto de vista jurídico y político, es cómo, de acuerdo con esa mirada, en el derecho de migración la regla se convierte en excepción, contraviniendo principios básicos del Estado de derecho. Como ya anticipé, creo que es eso lo que han señalado desde diferentes perspectivas Danièle Lochak, Giorgio Agamben o Zygmunt Bauman, la nota más destacable y criticable: el *estado de excepción permanente* que hemos creado para los inmigrantes. Y de ese modo hemos negado la condición misma de inmigrante, una categoría universal, a la vez que hemos vaciado un derecho fundamental, el derecho a ser inmigrante, a escoger el propio plan de vida, a circular libremente, que es un corolario indiscutible del principio (por cierto, liberal) de autonomía.

Hemos creado políticas migratorias, pues, que niegan su objeto, que lo deforman, lo sustituyen por una categoría vicaria: nos negamos a aceptar al inmigrante *tout court* y lo sustituimos por aquel que queremos recibir. Por eso, para nosotros, no todo el mundo tiene derecho a ser inmigrante, de forma que nuestra lógica inevitablemente produce inmigrantes “ilegales”, no-inmigrantes. Se trata una vez más del derecho del más fuerte, la vieja tradición de Anacarsis, Calicles, Trasímaco, Hobbes¹⁶, tal como lo explica una de las mejores expertas en política de migraciones, Catherine Withol der Wenden en un artículo publicado el año pasado sobre las novedades o las constantes en políticas migratorias. Permítanme la larga cita: “La respuesta a los flujos migratorios sería una suerte de inmenso Far West, en el que los Estados más poderosos del mundo crean la ley mediante reglas que edictan en materia de derecho a la movilidad y no aceptan que se impongan reglas de carácter universal a la gestión de los flujos migratorios,

algo que entienden como ejercicio de su soberanía. Así, si eres danés, puedes circular por 164 países; si eres ruso, por 94; si eres subsahariano, esta posibilidad se cuenta con los dedos de una mano, pero, si el país en el que has nacido o del que tienes la nacionalidad es considerado como un país de riesgo, desaparece pura y simplemente el derecho a circular. Este derecho es, pues, una de las mayores desigualdades de nuestro mundo en un contexto como el del siglo XXI, en el que, muy al contrario, debería ser un derecho esencial. Los ricos de los países pobres pueden emigrar porque muchos de los países receptores de inmigración han previsto permisos de residencia a quienes les aportan capitales, compran viviendas de determinados metros cuadrados, o crean una empresa. Los trabajadores más cualificados, los deportistas profesionales, los creadores, los artistas de alto nivel, también pueden emigrar porque muchos de los países de acogida han optado por una cierta apertura de fronteras a la emigración seleccionada. También los estudiantes ven abrirse las fronteras en numerosos países, especialmente europeos, que han comprendido el riesgo que significa la opción de migración cero en la carrera mundial por la competitividad". Esta es la razón de nuestros fracasos a la hora de analizar y también de dar respuesta a los desafíos migratorios en su sentido más amplio.

3 UN ESTATUS ANÓMICO PARA LOS REFUGIADOS

Dedicaré la tercera parte a presentar la tesis de que la UE y, sobre todo, sus Estados miembros están llevando a cabo un ejemplo particularmente grave de deslizamiento a una situación de anomia en lo que se refiere a los refugiados, mediante un paulatino recorte del derecho de asilo que conduce en la práctica a un vaciamiento de las garantías más elementales sobre las que se asienta y aun de lo que en términos jurisprudenciales se ha denominado *contenido esencial* de ese derecho. Cabe hablar, así, de una *desnaturalización* del derecho de asilo, en la medida en que este derecho ha sufrido, primero, el proceso de "mercantilización" que parecía afectar sobre todo a los derechos económicos, sociales y culturales como consecuencia del primado de la aplicación de las políticas de neoliberalismo económico (que algunos como Stiglitz califican de políticas fundamentalistas) que se han traducido en directivas "austerizadas" para los países más débiles (más endeudados) de la propia UE, tal como se ejemplifica en el caso de Grecia. Lo grave, lo insólito, es que los recortes presentados como "inevitables" y "racionales" que convierten derechos económicos sociales o culturales en mercancías pasen a afectar también al derecho de asilo, aunque se trate de un derecho humano fundamental y universal. Pero el vaciamiento afecta también al universo de titulares del derecho, que pone en tela de juicio algo tan evidente como el hecho de que quienes huyen de un país arrasado por una guerra civil deben ser considerados a todas luces refugiados. Ya no es así, y no sólo de facto, sino por el juego perverso de interpretaciones jurídicas de la especificidad del marco normativo europeo de asilo, que finalmente deja a los potenciales refugiados en *tierra de nadie*.

El primer paso, decía, es la mercantilización del derecho de asilo. En dos sentidos: primero, en su conversión en una prestación que hay que pagar; el segundo, al convertirse en moneda de cambio de la política exterior, de defensa y seguridad de la Unión Europea, merced a la estrategia de externalización que oculta lo que no es otra cosa que procesos de deportación. Veámoslo.

Que estamos ante un proceso de mercantilización del asilo lo prueba la decisión adoptada por Dinamarca, que, de suyo, no está plenamente integrada en el modelo Schengen, cuyo Par-

lamento aprobó la propuesta de ley presentada por el Gobierno (liberal), con el apoyo de sus socios del *Partido Popular Danés* (DF), un grupo que es imposible no calificar como de extrema derecha. En virtud de esa disposición, la policía/agentes del gobierno danés pueden requisar a los refugiados dinero, joyas y otros objetos de valor para asegurar la disponibilidad de fondos que exige el reconocimiento del derecho de asilo/protección subsidiaria; para ser más exactos, la cantidad de dinero que sobrepase el equivalente a 1.340 euros (10.000 coronas danesas) y los objetos de elevado valor económico. Expresamente, se excluyen joyas u objetos de valor afectivo. Esta decisión danesa tiene precedentes en la misma Europa. De hecho, es una política ya ensayada por Suiza y por los Estados alemanes de Baviera y Baden-Wurtemberg, que imponen contribuciones económicas (verdaderas exacciones) a los propios refugiados.

Recordaré que Dinamarca, como el resto de los Estados europeos miembros de la UE, está vinculada por las normas del derecho internacional de refugiados (Dinamarca es parte del sistema de Convenios PIDCP y PIDESC de 1966 y de la Convención específica, la de Ginebra de 1951) y por las propias del Convenio Europeo (artículos 3 y 8 del CEDH, Tratados de la Unión y Sistema Europeo Común de Asilo, SECA). Pese a ello, la defensa de esa ley se basó, de un lado, en el principio de igualdad y, de otro, en la proporcionalidad de los recursos destinados al mantenimiento de las obligaciones relativas al derecho de asilo: si a los ciudadanos daneses se les exige que, para cobrar la ayuda que se conoce como “salario social mensual”, tengan menos de 1.340 euros en el banco, los refugiados deberían someterse a idéntica condición, alegaron los partidos favorables a la ley. El salario social es proporcionalmente alto: unos 1.500 euros para solteros y cerca de 4.000 euros para parejas con hijos. Pero salta a los ojos la absoluta falta de proporcionalidad en la analogía de un refugiado sirio con los ciudadanos daneses que son beneficiarios del salario social alegada para que los daneses puedan asumir la “carga económica” del asilo. Hablamos de Dinamarca, cuyo PIB, comparado con el del Líbano, Jordania, Turquía o Kenia (que son países receptores de refugiados por centenares de miles), ¡lo multiplica por decenas! ¿Cómo puede tratar de sostenerse, sin sonrojo, la pretendida analogía entre un huido de la guerra de Siria y un parado danés? A mi juicio, esas formas de condicionamiento de esa obligación y, en particular, la exigencia de pagos (cuando no exacciones) son contrarias, incompatibles con el deber jurídico del que son titulares los Estados de la UE (por haber ratificado el Convenio de Ginebra de 1951) en relación con los titulares del correlativo derecho de asilo (y de protección internacional subsidiaria).

La realidad es que disposiciones legales como ésta evidencian en qué consiste la línea de acción de los gobiernos europeos ante la exigencia de cumplir con sus obligaciones jurídicas respecto a los refugiados. Se trata, ante todo, de poner trabas que dificulten el acceso legal a territorio europeo de quienes necesitan asilo (por eso tienen que acudir a mafias) y, en segundo término, endurecer las condiciones de reconocimiento de ese derecho a quienes consiguen llegar a la UE, so pretexto de las exigencias del orden público y la lucha contra el terrorismo, a los que se une el tópico de la incompatibilidad con culturas que amenazan los derechos humanos y la democracia, cuando hablamos de personas y comportamientos, no de culturas. Por eso, no es baladí la crítica que se ha formulado ante esta involución política y que evoca su analogía con exigencias o imposiciones impuestas en otros momentos de la historia de Europa a quienes sufrían persecución y buscaban refugio, so pretexto de que llegaban en un momento de dificultad para los países que los recibían. Pensemos en la Francia de Vichy y campamentos como

los de Argelès, en relación con los republicanos españoles que huyeron a Francia escapando del final de nuestra guerra civil.

Pero ese proceso de “desnaturalización” o vaciamiento del derecho de asilo no se ha detenido ahí. Ha traspasado una verdadera *línea roja*. Porque me parece indiscutible que la primera e inexcusable obligación de todos los gobiernos europeos en relación con la denominada crisis de refugiados, lo que, a estas alturas, en abril de 2016, podríamos considerar la *línea roja* que no se debe traspasar si pretendemos seguir tomando en serio el asilo, es garantizar el principio de *non refoulement*, la no devolución a su propio país, pero tampoco a un país tercero *no seguro*. Por supuesto que tomar en serio el asilo significa también la digna acogida (es decir, el complejo de derechos-prestación que supone el estatuto de refugiado) de quienes –como sirios, afganos, iraquíes, eritreos, malienses– vienen huyendo de persecuciones que ponen en peligro sus vidas. Una huida en la que, por las dificultades que han de superar, sus propias vidas y las de sus hijos siguen estando en riesgo. Pero lo que en ningún caso se puede hacer sin anular de hecho el sentido mismo del asilo, sin vaciarlo, es devolver *a un lugar no seguro* a aquellos que han llegado hasta nosotros huyendo de la persecución que los amenaza.

Insisto en recordar que cualquier forma de condicionamiento de esa obligación y, en particular, la exigencia de pagos (cuando no exacciones) es contraria a ese deber jurídico y sitúa a los europeos ante la evidencia del naufragio, la traición de un rasgo básico de nuestra identidad: la defensa del Estado de derecho y, ante todo, de los derechos fundamentales de todos los que se encuentran bajo soberanía europea por haber alcanzado nuestro territorio. La limitación del derecho de asilo en Europa no debería alcanzar jamás el índice de vaciamiento que supone la devolución de quienes buscan asilo a un país no seguro. Y eso es precisamente lo que, a mi juicio, acaba de suceder.

En efecto, si algo ejemplifica la banalización del derecho de asilo es el acuerdo entre la UE y Turquía para realizar lo que, con argumentos nada desdeñables, se puede considerar no sólo una expulsión ilegal, sino una auténtica deportación. El objetivo del acuerdo es “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 realidad, el propio comunicado de prensa de la Comisión, en el que, bajo la forma de preguntas y respuestas, se intenta presentar el acuerdo, deja claro que no se trata de un acuerdo de gestión de la crisis de refugiados, pues en su primer párrafo 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” (la cursiva es mía)¹⁷.

Este acuerdo simboliza lo que podríamos considerar una claudicación de la UE respecto a las exigencias primigenias del imperio del derecho, a la garantía efectiva de los derechos, una quiebra que ha sido posible porque el único país que había afirmado hasta ahora su coherencia con tales principios, la Alemania de la canciller Merkel, ha acabado por traicionarlos. Es cierto que debemos consignar y reconocer la decisión inicial de Merkel (excepcionalmente digna en un contexto de egoísmo europeo desatado) de ofrecer una acogida universal a quienes tuvieran la condición de refugiados. Pero lamentablemente debemos constatar también que, al final, la coalición gubernamental que gobierna Alemania, preocupada por el impacto negativo que ofrecían constantemente los sondeos electorales en Alemania y tras los muy negativos resultados de las elecciones regionales en el mes de marzo (incluido el ascenso del partido de extrema

derecha *Alternative für Deutschland*, AfD, emparentado con el xenófobo movimiento PEGIDA), consiguió imponer un giro a la canciller que tuvo como resultado un acuerdo para restringir las admisiones, disminuir el número y la duración de las prestaciones a quienes se les concede el derecho de asilo o la protección subsidiaria, y favorecer la denegación y expulsión de los solicitantes de asilo. Esta evolución concluyó con la opción una vez más de la manida solución de la *externalización*, la cláusula mágica a la que acuden las autoridades europeas cada vez que se han visto ante lo que consideran un *cul de sac*, una situación límite en la política migratoria: una vez más “que se ocupen otros” del problema y, así, al no verlo ante nuestros ojos, dejará de existir.

Eso es lo que decidieron los líderes europeos en una reunión extraordinaria en La Valetta, el 15 de noviembre de 2015. De los inmigrantes “económicos” se habrán de ocupar los países africanos a los que se ofrecieron 1.500 millones de euros para que realicen las funciones de policía que impidan que sus propios nacionales lleguen ahora a Europa en número superior al que la UE desee. Y también se les asignó la función de control del tránsito por sus países de nacionales de terceros Estados hacia la UE. Pero la decisión de externalización más importante adoptada en La Valetta fue la de negociar un acuerdo con Turquía para que, a cambio de 6.000 millones de euros y algunas ventajas en las negociaciones entre la UE y Turquía, así como la exención de visados a los ciudadanos turcos para acceder a la UE, Turquía aceptara recibir y hacerse cargo de todos los inmigrantes mal denominados “ilegales” (ahora considerados no deseables en cuanto inmigrantes económicos, pura y simplemente), pero también de los refugiados que se encontrasen hasta ese momento en suelo de Grecia y que serán trasladados al país otomano. Un acuerdo impulsado por la propia Merkel, que se presenta primero como bilateral entre Grecia y Turquía, pero que se transforma en bilateral entre la propia UE y Turquía y que, finalmente, consiguió el respaldo del Consejo Europeo de 17/18 de marzo de 2016, tras el ensayo de una versión más dura en el Consejo previo celebrado el 7 de marzo, en la que ni siquiera se mencionaba la exigencia de respeto de los derechos de los así expulsados (en realidad, deportados) por parte de Turquía.

El acuerdo ha suscitado duras críticas y descalificaciones por parte de instituciones internacionales¹⁸, europeas¹⁹ y ONG²⁰. Pero la primera dificultad atañe a lo que en la jerga jurídica habitual se denomina “naturaleza jurídica” del acuerdo mismo. ¿En qué consiste? ¿Es un convenio internacional entre la UE y Turquía? ¿Una declaración del Consejo Europeo? ¿Una declaración conjunta del Consejo Europeo y del Gobierno turco? Creo que el reconocido especialista en derecho migratorio y de extranjería, el letrado H. García Granero, ha sabido desentrañar el laberinto jurídico, sobre la base de la publicación en el DOUE de 9 de abril de 2016 de la Decisión del Consejo Europeo de 23 de marzo de 2016, Decisión (UE) 2016/551. De acuerdo con las tesis de García Granero, esa decisión, en realidad, remite a decisiones anteriores en el marco de acuerdos con Turquía de cara a agilizar procesos de deportación (mal llamados de retorno) a Turquía de desplazados e inmigrantes que hayan entrado irregularmente en territorio europeo²¹. Se trataría así, como ha propuesto García Granero con agudeza, de “una aplicación *in malam partem* del (preexistente) acuerdo de 16.12.2013 entre la Unión Europea y Turquía “sobre readmisión de residente ilegales” (acuerdo publicado en el DOUE de 07.05.2014), cuya vigencia estaba previsto que se iniciara el 01.10.2017, y cuyo inicio de efectos se adelanta al 01.06.2016 y se emplea para (mal) afrontar la grave crisis humanitaria de los desplazados”.

No me extenderé ahora en los argumentos de crítica jurídica que, a mi juicio, abonan la tesis de su déficit de legalidad y legitimidad²². Lo más importante es que el acuerdo, de *facto*,

ha comenzado a aplicarse, al menos parcialmente. El 4 de abril de 2016, un día que quedará en la memoria negra de Europa, sin tiempo para que se puedan verificar las más mínimas exigencias legales (prohibición de expulsiones colectivas, derecho a que los demandantes de refugio –también los inmigrantes, claro– tengan la posibilidad de tutela judicial efectiva, verificación de las condiciones de Turquía como país seguro, reformas legales por parte de Turquía para que realmente los demandantes de refugio no europeos encuentren protección en el sistema turco, etc.), comenzaron las deportaciones: más de 200 personas fueron expulsadas en tres barcos desde las islas de Lesbos y Quíos a costas turcas. Más pronto que tarde, la historia juzgará con dureza esta traición al proyecto europeo entendido como *comunidad de derecho*.

Así, hemos pasado a admitir como rutina y después a digerir, a mirar con indiferencia e incomprensión, imágenes inaceptables para una sociedad civilizada. Las imágenes que actualizan e incluso empeoran por su extensión la degradación que el régimen de Hitler impuso a millones de seres humanos en su política racista que culminó en la “solución final”. Vallas, alambradas, ancianos, mujeres y niños abandonados a su suerte, masas acarreadas como ganado, a veces apaleadas, manifestaciones crecientes que transparentan un odio que hace aún más insoportable la mirada avasalladora de la discriminación hacia esos otros que son inmigrantes y refugiados. Sobre todo, esos dos iconos del horror más profundo de la conciencia europea que son los *trenes* y los *campos*. *Trenes* abarrotados de inhumanos tratados como ganado; *campos* en los que acaban amontonados y sin esperanza. Lo dejó escrito Arendt: “la historia contemporánea ha creado un nuevo tipo de seres humanos, los que son confinados en campos de concentración por sus enemigos y en campos de internamiento por sus amigos”.

¿Pueden los Estados de la UE, la propia UE, asumir ese desafío? Mi respuesta es inequívoca: sí. Sí, siempre que haya un marco obligatorio, común y equitativo entre todos ellos.

Lo primero sería crear una autoridad o agencia específica para la gestión del sistema de asilo y refugio y de la protección subsidiaria (con especial atención a los programas de reasentamiento). No basta a mi juicio con la FRA (Agencia Europea de Derechos Fundamentales), ni, evidentemente, con FRONTEX, ni incluso en su modalidad de verdadera policía de fronteras propuesta por la Comisión en su comunicación de 15 de diciembre.

Además, es urgente aumentar y concretar las vías legales asequibles y los procedimientos ágiles para la solicitud de asilo. Por ejemplo, garantizar la posibilidad de pedir asilo en embajadas y consulados en los países de origen, limítrofes y de tránsito, y que se abra así el expediente de asilo sin que sea necesario llegar a territorio europeo para hacerlo. Y necesitamos un esfuerzo en dotar oficinas europeas de examen de solicitudes de asilo, y coordinación con ACNUR, sobre todo en los países limítrofes a aquellos en los que existen situaciones de conflicto que generan desplazamientos de refugiados.

Es vital, por ejemplo, poner las condiciones para hacer efectiva la Directiva europea de protección temporal (2001/55CE del Consejo), activando el mecanismo contemplado para hacer frente a emergencias humanitarias, y que, además, habilita medidas que pueden beneficiarse del fondo europeo para refugiados. Eso incluye eliminar la exigencia del visado de tránsito para aquellas personas que proceden de países en conflicto y *mejorar los programas de reunificación familiar*.

Obviamente, es necesario también reforzar e incrementar los programas de reasentamiento en coherencia con el número de refugiados existente, asumiendo un reparto equitativo y solidario entre todos los Estados. La propuesta que hizo la Comisión Europea en su nueva agenda

migratoria en mayo de 2015, que suponía una cifra ridícula en comparación con las necesidades reales (16.000, cuando sólo Líbano acoge más de 1.100.000), debe y puede ser un buen criterio metodológico. Pero siempre que se centre todo el esfuerzo en agilizar, facilitar y también ordenar, claro, el acceso al asilo a quienes lo necesitan, quienes tienen un derecho frente al cual nosotros no podemos olvidar nuestra obligación.

Uno de los relatos más antiguos sobre refugiados ocupa las páginas de la *Biblia* (Génesis, 3, 24): Adán y Eva son expulsados –aunque no perseguidos– del paraíso en que vivían por desobedecer las órdenes de su Creador y dueño. Vale esa referencia para insistir en que algunos siglos después, y con todos los matices que se deban añadir, los europeos vivimos en lo que, de acuerdo con muchos índices objetivos, puede ser calificado como el paraíso, al menos para el resto del mundo: Europa, la UE, reúne al grupo de sociedades más prósperas y felices de la historia de la humanidad. También las más seguras, al menos en la acepción amplia de *seguridad humana*. Pero en este paraíso hay grietas, desuniones, incluso clases, de Grecia, Portugal, España, al Reino Unido, Dinamarca, Alemania o Suecia. Grietas que se ensanchan cuando tratan de alcanzar el paraíso algunos centenares de miles de extraños: inmigrantes y refugiados.

En otras ocasiones he tratado de recordar, invocando un argumento que Marx tomó de las sátiras de Horacio y evocó en el prólogo a la primera edición de *El capital*, que esa mirada de los refugiados como otros particularmente ajenos, pues han perdido la referencia de pertenencia al país del que huyen, es un prejuicio, un error capital de comprensión. No, como escribiera el poeta romano, *mutato nomine, de te fabula narratur*. Precisamente los europeos no podemos permitirnos el lujo de pensar que los refugiados son otros. Los españoles, los europeos, debemos reconocer en ellos lo que vivimos nosotros mismos no hace tanto tiempo para no reaccionar con la cobardía egoísta de quienes vivimos obsesionados por el mantenimiento del alto *standing* que disfrutábamos en exclusividad antes de ver sacudidas las puertas de nuestro club por semejantes *parias*. Sólo así podremos evitar que siga teniendo razón el cruel veredicto de Marx en *El Manifiesto*: la burguesía... “echó por encima del santo temor de Dios, del ardor caballeresco y de la tímida melancolía del buen burgués el jarro de agua fría de sus 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 división del trabajo 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^a): *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité. 1. L'illusion du provisoire*, Paris, Éditions Raisons d'agir.
- Sayad, A. (2006^b): *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 Es importante recordar que Durkheim, con el recurso a la anomia, se propone tratar de explicar el fenómeno de la *desviación social* (ajeno, por supuesto, a moralinas o consignas religiosas).
- 2 En particular en su muy conocido *Agamben*: 2010.
- 3 Cfr. el libro de entrevistas con Lochak: 2007.
- 4 S. Sassen: 2015.
- 5 Z. Bauman: 2008.
- 6 W. Brown: 2015.
- 7 Aunque la noción aparece por primera vez en la obra del filósofo J. M. Guyau, *Esquisse d'une morale sans obligation ni sanction* (1885).
- 8 Y añade: "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 la condición específica que entre los extranjeros tienen los inmigrantes (y los refugiados) es lo que lleva al enorme malentendido en el que incurren quienes, como L. Hierro, han prestado atención a la justificación de la manifestación de desigualdad –de discriminación– que construyen las leyes de extranjería. El desconocimiento patente de la especificidad de las políticas de inmigración, del proceso de construcción de la categoría jurídica de inmigrante (no digamos de la de "inmigrante irregular", a menudo estigmatizado como "inmigrante ilegal", hace posible un análisis, a mi juicio, completamente superficial y erróneo. Por mi parte, estoy de acuerdo con quienes sostienen, para empezar, la imposibilidad de justificación racional-moral de la restricción de derechos fundamentales con base en la nacionalidad, tal como, por ejemplo, señalaba Atienza (1993: 230) en un análisis de la legislación migratoria presentada como legislación de extranjería, "El principio de que se puede discriminar a las personas en lo concerniente al goce y disfrute de sus bienes básicos por razón de su nacionalidad... es pura y simplemente inmoral... y atenta contra el principio de dignidad". Posteriormente, Atienza (en su *Curso de argumentación jurídica*) ha señalado como un ejemplo de casos trágicos los supuestos en los que la legislación ofrece a los inmigrantes una negación expresa de derechos como el de la salud, conforme sucede en España desde el Decreto 16/2012 aprobado por el Gobierno Rajoy. He expuesto las tesis de L. Hierro y mi crítica en de Lucas (2014: 173).
- 11 Hammar, T. 1990.
- 12 Cfr. Barrère Unzeta / Morondo Taramundi: 2011.
- 13 La obra de Abdelmalek Sayad es referencia obligada para la moderna teoría de la migración (Sayad: 1999; 2006; 2014).
- 14 Bauman entiende a inmigrantes y refugiados como nuevos parias, de condición precaria e intercambiable, con fecha de caducidad, tal como sostiene en su *Archipiélago de excepciones*, una conferencia impartida en el CCCB de Barcelona, en diálogo con Giorgio Agamben y que fue luego publicada como libro (Bauman: 2008).
- 15 Es lo que explica la conocida paradoja enunciada por el dramaturgo Max Frisch y que ignoran esos modelos de políticas migratorias: queríamos mano de obra y nos llegan personas, sociedades, visiones del mundo.
- 16 La definición propuesta por Trasímaco se encuentra en *La República*, Libro 1: φημί γὰρ ἐγὼ εἶναι τὸ δίκαιον οὐκ ἄλλοτι ἢ τοῦ κρείττονος συμφέρον.
- 17 Una descripción sumaria de los 9 objetivos del acuerdo se encuentra en el Comunicado de prensa n.º 144/16, emitido por el Consejo Europeo el 18 de marzo de 2016. Con más detalle en la *Hoja Informativa* de la Comisión Europea de 19 de marzo de 2016, significativamente titulada *EU-Turkey Agreement: Questions and Answers*. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm (consultada el 24 de marzo de 2016).
- 18 Véase el *rapport* del 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.
- 19 Por ejemplo, el balance que arroja su discusión en el pleno del Parlamento Europeo celebrado el pasado 9 de marzo de 2016. En ese pleno, una amplia mayoría de los eurodiputados exigieron de la ministra holandesa Jeanine Hennis-Plasschaert, que actuaba en representación del Consejo, y del vicepresidente de la Comisión Valdis Dombrovskis, que se detallaran los aspectos del acuerdo y recordaron que las normas internacionales sobre asilo deben respetarse en todo caso.
- 20 Así, en nuestro país, el Informe de Misión de Lesbos, *Lesbos. Zona Cero del derecho de asilo*, emitido por CEAR, que puede consultarse en <http://www.cear.es/lesbos-zona-cero-del-derecho-de-asilo/>.

- 21 Como escribe el mismo autor, “se trata de la readmisión de residentes en situación de estancia irregular –el Acuerdo emplea la ilegal referencia a “residentes ilegales”– que se encuentren en Turquía o en alguno de los Estados de la Unión... Y aunque en la Declaración conjunta UE-TURQUÍA de 18.03.2016 se declara que “*Turquía y la Unión Europea han reafirmado su compromiso con la aplicación del Plan de Acción Conjunto puesto en marcha el 29 de noviembre de 2015*”, en la Decisión (UE) 2016/551 aparece cuál es la oculta finalidad de dicho Plan de Acción Conjunto; así, en el Considerando 2 de la Decisión (UE) 2016/551 se afirma que “*En la Cumbre celebrada el 29 de noviembre de 2015, la Unión y Turquía expresaron su acuerdo político de que el acuerdo se aplique plenamente a partir del 1 de junio de 2016*”: ésta, la aplicación de una norma prevista para la inmigración irregular a los desplazados en la crisis humanitaria a la que la Unión Europea ha puesto murallas en la frontera griega, y ninguna otra, parece haber constituido la verdadera finalidad de la Cumbre del Consejo Europeo de 29.11.2015.”
- 22 En otros lugares he analizado el acuerdo, desde el punto de vista jurídico y político, para señalar las razones que justifican su valoración como ilegal, ilegítimo, y, lo que es el colmo, ineficaz. Aquí me limito a advertir sobre la equivocación de este nuevo ejemplo de externalización. Un buen resumen de los argumentos jurídicos de crítica de los fundamentos legales y legítimos del acuerdo, desde el punto de vista del derecho internacional y del propio derecho europeo, se puede encontrar en el dossier del 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.

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)

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)¹

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 Sociología
Universidad de A 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 desequilibró 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, buxina 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 Dos ópticas para observar la pirámide. 2 Los tres escultores que modelan la pirámide. 3 Los tres objetivos del texto. 4 Tres anchas vías para el análisis de la población. 5 Y una breve reflexión sobre los conceptos. 6 El papel de las migraciones en la configuración de la estructura. 7 Ideologías y prejuicios que anudan la migración con el envejecimiento. 8 Dos versiones de la transición demográfica en Galicia. El malthusianismo de la ausencia y del ferrado. 9 Cuando la pirámide se convierte en una peonza. 10 Empecemos por el éxito... 11 Y sigamos por los dos fracasos sociales... 12 En vez de empeñarnos en modificar la pirámide, organicémonos con el envejecimiento. 13 Coda final. 14 Bibliografía.

1 DOS ÓPTICAS PARA OBSERVAR LA PIRÁMIDE

Este artículo explora la estructura de la población gallega a la luz de las migraciones. Una pirámide demográfica se puede ver desde fuera o desde dentro. Estamos acostumbrados a interpretar el histograma demográfico –que tiene en el caso gallego cada vez menos forma piramidal y más de peonza– desde el exterior, es decir, sirviéndonos de las percepciones y de los prejuicios. Desde una perspectiva sociológica, no cabe dudar de la necesidad de contar con esas subjetividades que, con frecuencia, son muy engañosas, pero para observar el interior de la pirámide se necesita, además, ir provisto de una linterna analítica.

Al mirar la pirámide, se aprecia el juego combinado de la natalidad y la mortalidad. Estas dos variables generan –en su evolución– tanto huecos como promontorios en las dos laderas de la construcción, según la generación y el momento en el que se fotografíe la estructura. Pero lo que a simple vista no se detecta con facilidad es el papel “aplazado” que desempeñan las migraciones. En otras palabras, la impronta que dejan las expatriaciones en la estructura de una población aparece, casi siempre, de una forma en gran parte desdibujada.

Y, sin embargo, los desplazamientos masivos de personas son significativos y hay que tenerlos muy en cuenta a la hora de interpretar los cambios de forma que se dan en la pirámide, más aún cuando esas migraciones, temporales, duraderas o definitivas, han sido una constante en la historia de la población de Galicia. Y debido a su perseverancia es por lo que han dejado una huella tan profunda en el pasado y en el devenir de las generaciones. Desde hace más de un siglo, las migraciones han esculpido, para bien y para mal, la estructura demográfica que vamos a comentar.

Empezaremos por decir que han sido los movimientos migratorios los que le han ido dando a la pirámide el aspecto de una “verdadera” transición demográfica. Es seguro que esa

aparición no tenía los mismos fundamentos (industrialización, urbanización) que han tenido las modernizaciones demográficas en otros países y regiones europeas, pero esa ha sido la transición real que ha tenido lugar en Galicia. En otras palabras, ha habido una modernización demográfica atípica y, en gran parte, esa variante del modelo más generalizado se ha debido a la emigración.

Las repercusiones de los movimientos migratorios en la estructura por sexo y edad son algunas visibles y directas (déficit de jóvenes activos) y las más de ellas invisibles (soltería, retraso de la nupcialidad) o diferidas (reducción de la natalidad, mortalidad general e infantil). El migrante masculino de ayer desequilibra el mercado matrimonial; oscurece, reduce y retrasa la natalidad; y repercute por diferentes medios en la mortalidad general e infantil. En definitiva, lo que sucede es que las interrelaciones entre la migración y las fuerzas vegetativas no se muestran con claridad, por lo cual se hace necesario el uso de la susodicha linterna.

Aquí vamos a utilizar el foco de la sociología de la población para explorar el interior de la pirámide, que es donde se iluminan los comportamientos que la van modelando. La necesidad de la linterna es aún mayor, dado que vamos a reflexionar sobre la estructura demográfica. Este armazón no resulta visible porque es lo que nos sostiene, envuelve y sobrevive. Y su horizonte nos supera en años de vida, puesto que una pirámide contiene en su inscripción a cien generaciones.

2 LOS TRES ESCULTORES QUE MODELAN LA PIRÁMIDE

Se acaba de señalar que la pirámide demográfica se construye mediante las variables de edad y sexo. En otras palabras, se trata de la distribución de la población por generación y por género. Los medios de comunicación y, a través de ellos, los ciudadanos leemos la pirámide siguiendo las huellas que la mortalidad y la natalidad graban en sus laderas. La mortalidad natural le da un perfil pulido, una silueta que se va estilizando conforme se sube a la cúspide y la parca va cumpliendo con su trabajo de reducir las generaciones, mientras que la mortalidad “catastrófica”, la que irrumpe súbitamente, rompe ese desgaste armonioso y le produce mordiscos y asperezas. Para compensar estas pérdidas, las generaciones procrean para evitar su desaparición prematura. La natalidad restablece el equilibrio para que la población se sostenga. Estos son los dos principales escultores, hasta ahora, de las pirámides demográficas.

Lo que aquí nos convoca es que, en la investigación social tradicional, ha solido menospreciarse el papel que representaron los desplazamientos en el cincelado de la imponente figura. Craso error porque no hay masa que se haga sin movimiento. Y desacierto todavía mayor cuando se examina la forma de la mole según zonas geográficas, económicas y culturales homogéneas. Las pirámides se levantan en un contexto. Y los telones de fondo no son invariables. Al fin y al cabo, la pirámide demográfica de un pueblo es la historia de su supervivencia, y ese afán por vivir mejor incluye el desplazamiento. Es cierto que los movimientos migratorios han sido más costosos y difíciles de registrar por ser acontecimientos muy repetidos, es decir, renovables y frecuentes. Pero en la época actual, de baja fecundidad y mortalidad en el continente europeo, ya no hay excusa para no hacerlo, porque las migraciones son el cerebro en la renovación de la población. En resumen, de los tres escultores que dan forma a la masa demográfica de un país a lo largo del tiempo, aquí adoptamos el cincel del migraescultor.

De modo que las tumbas funerarias y también las pilas bautismales son las pistas más fáciles de seguir por el exterior de la mole. Son los pasillos más amplios y bien señalizados por los intérpretes de las formas piramidales. Aquí, sin embargo, nos vamos a interesar por las marcas menos visibles que dejan las migraciones. Hay dos estímulos para hacerlo –que se añaden a los ya dichos– y que son los siguientes. En primer lugar, existe una fuerte motivación histórica, pues, sin educar la experiencia colectiva, la vida media de un pueblo se acorta. Y no son muchos los países o regiones en los que el desplazamiento multitudinario haya dejado tanta espesura cultural como en Galicia. Ese poso cultural se nota en su modo de encarar la vida y en su relación con la ausencia. Pero hay también una razón inmediata para hacerlo, pues se trata de una característica que nos lleva a comprender y actuar con más tino en esta época de globalización contradictoria, en la que las mercancías son mejor tratadas que las personas.

Ocurre que esta estructura de la población –que es la base de eso que llamamos en nuestros días una comunidad o la sociedad en la que se convive– se ha de leer como un libro abierto que no sólo nos enseña sobre la supervivencia, la descendencia y los traslados que llevaron a cabo nuestros antepasados, sino que nos avisa y nos orienta sobre el futuro que nos espera a nosotros y a nuestra descendencia. En la estructura está escrita la biografía de nuestros padres y abuelos y también el porvenir de nuestros hijos; no todo el pasado ni todo lo que está por llegar, desde luego, pero sí una parte importante que no se puede ignorar so pena de repetir errores y tropezar en las mismas piedras.

En la interpretación de esa pirámide de población está la base de la vida (los nacimientos), el fin de la misma (los fallecimientos) y el deambular mientras se respira (el movimiento de aquellos que buscan cumplir más años y vivirlos mejor). Así que los procesos de natalidad, mortalidad y migración son los tres flujos que le dan la forma que tiene y los que anuncian los límites de lo que nos aguarda, de modo que la lectura de ese libro no es un ejercicio fútil, sino bien fundado. Y de las cavilaciones que hagamos para explicarnos por qué la pirámide va mutando en peonza –que, si no la sostenemos y la hacemos girar, acabará por caerse– dependerá lo que nos pueda ocurrir. Pienso, y de ahí este artículo, que nos conviene repensar la contribución de cada una de las tres fuentes que hacen girar la peonza. Afirmo que sobran los lamentos y las apreciaciones poco fundadas y que es necesario cambiar el hincapié en el razonamiento.

3 LOS TRES OBJETIVOS DEL TEXTO

El principal argumento de este artículo es el de reflexionar sobre el papel que cumplen las migraciones en la explicación de una estructura demográfica envejecida, y concretamente en la de Galicia. En esa silueta se entrelazan las tres tendencias que impregnan la anatomía de la población gallega. Por un lado, el lugar de la emigración en la modernización demográfica; por el otro, su repercusión en el proceso de envejecimiento, y, por fin, su relieve en lo que se refiere al crecimiento.

De modo específico, nos ocuparemos de los aspectos estructurales de esa situación en 2015. En otras palabras, me limitaré a elucidar la distribución por edades y por sexo de la población de Galicia, de modo que apenas rozaré el análisis de la evolución que siguen las dinámicas naturales de la población –sean estas felices o fatales (nacimientos y defunciones)– que acaban por cuajar en la estructura, dándole esa forma de peonza. Por el contrario, me demoraré en el impacto directo y diferido de la emigración en ese reparto por edades y sexo. La forma que ad-

quiere la pirámide demográfica es fruto de esa doble dinámica natural² y social. No me detendré en una descripción de la distribución espacial de la población en Galicia (por provincia, comarcas o entidades menores) que tan relevante resulta para estudiar las migraciones interiores.

4 TRES ANCHAS VÍAS PARA EL ANÁLISIS DE LA POBLACIÓN

Empecemos por precisar el encaje del texto dentro de la literatura demográfica y hacer una breve mención a los conceptos que resultan ser más propios y que mejor se adecuan a la vertiente escogida para esta incursión demográfica. Es de común acervo que en el análisis de la población se pueden seguir, de acuerdo con A. Domingo y A. Cabré, tres vías de aproximación, o, si se prefiere decir de otro modo, cabe distinguir tres puertas de entrada al espacio demográfico, a saber:

1.- La primera y más transitada es *la dinámica demográfica*, que es deudora de la evolución de la mortalidad, de la natalidad y de las migraciones. Este análisis es el básico y el más clásico dentro de la disciplina que estudia la población, y está íntimamente vinculado con las transformaciones económicas producidas por la Revolución Industrial, que son las que dieron lugar a la conocida como Teoría de la Transición Demográfica. El sometimiento y consiguiente retraso de la mortalidad, conjugada con una fecundidad que se encoge y aplaza, es lo que dará lugar a una moderación y hasta anulación del crecimiento de la población.

Hubo, sin embargo, una gran variedad y diversidad de calendarios y motores en las dinámicas naturales y sociales que tuvieron lugar en los distintos países europeos. En unos se adelantó la mortalidad, mientras que en otros declinó primero la fecundidad; eso sí, mediada por una nupcialidad cohibida y acompañada –o precedida– por una significativa emigración. El análisis del cambio de un régimen demográfico que se sostiene a base de sacrificios a otro que busca el equilibrio entre población y recursos de naturaleza más libre y pacífica encuentra su mejor explicación cuando se concreta en regiones más homogéneas económica, social y culturalmente.

El hecho es, a día de hoy, que esta “explicación general” –aunque más bien se trata de una descripción de cómo y en cada contexto se domestica la mortalidad y se guía la fecundidad– ha sido consensuada y bautizada por los científicos sociales como Primera Transición Demográfica (1ª TD), y abarca, con las mencionadas variaciones, la totalidad de los países del capitalismo avanzado y, hasta la fecha, una mayoría de los países del mundo sobre los que se tiene información estadística fiable.

2.- La segunda puerta de acceso la constituye *la dinámica familiar –y cabe añadir migratoria–*, que entronca con las pautas de nupcialidad, divorcio y formación de hogares, y que mira más hacia la llamada Segunda Transición Demográfica (2ª TD). Se llama así al equilibrio que se alcanza entre la población y los recursos donde los medios técnicos regulan la fecundidad y los avances científicos controlan la muerte, y donde las migraciones representan un papel relevante en los desajustes entre la prolongación de la vida y el retraso de la maternidad. Por resumirlo, diremos que si la 1ª TD cabalgaba entre sobresaltos, en esta 2ª TD la fecundidad y la mortalidad transcurren aplanadas. Ahora los sobresaltos vienen de la mano de las migraciones, que son la tercera variable de la ecuación compensadora, de modo que, en la actual situación, esta segunda puerta de acceso no es únicamente familiar, sino cada vez más extraña a la familia y, por ello, más extramuros en lo social y más plural en lo cultural.

Esta segunda explicación general (2ª TD) genera menos consenso entre los demógrafos e historiadores de la economía. Sin embargo, el análisis de esta segunda transformación adquiere una gran densidad sociológica, pues ahonda en procesos cada vez más aceptados y generalizados, tales como la elección de la pareja, las prácticas de cohabitación y el hecho de procrear fuera del matrimonio. Pero también la ruptura del proyecto conyugal, la anulación de la reproducción y la proliferación multicultural de arreglos familiares. Estos procesos sólo han tenido lugar, hasta la fecha, en las sociedades postindustriales, es decir, aquellas cuya actividad está dominada por la economía de servicios. Es una “teoría” muy reciente y, como se ha señalado, se halla menos asentada entre las diferentes ciencias sociales. En realidad, es una descripción que amplía el ojo demográfico a través de variables intermedias, y de indicadores sociológicos, con el fin de captar la polifacética realidad.

3.- Y, por fin, la tercera perspectiva es la que nos brinda *la estructura de la población*, es decir, su distribución según las dos características básicas de toda sociedad, que son el reparto por edades y por sexo. La representación gráfica de este reparto de los habitantes de un territorio toma la denominación de pirámide de la población, aunque esa forma piramidal sea cada vez más irreconocible en los países avanzados. Es hora de abandonar esta inadecuada denominación y sustituirla por otras formas e imágenes que se adapten mejor al dibujo. De ahí el título de este artículo, pues la silueta que amontona los estratos de la población de Galicia se parece cada vez más a una peonza y menos a una pirámide.

La estructura de la población es la expresión de la historia de todos sus habitantes y nos proporciona, como se ha dicho, el retrato de cien generaciones. Este es, pues, el plano analítico que nos brinda más posibilidades de utilizar el ojo de halcón. Es decir, de ver más lejos en el horizonte y registrar los obstáculos que se interponen. Esa agudeza visual es también la que nos permite reconocer los detalles del presente y saber cuál es su origen y procedencia. Porque la estructura es lo que perdura y, por lo tanto, retiene una parte del pasado, pero también anticipa una porción del futuro “con el fin de orientar todo lo impreciso que en él se agita a nuestro favor”, tal como lo expresó Goethe. De suerte que escudriñar la peonza de la población nos da perspectiva y nos vacuna contra el “presentismo”, que es una enfermedad infantil de las ciencias sociales y el precio que pagamos los sociólogos por la venta de nuestros saberes en el mercado. He de añadir que no conozco otra disciplina científico-social más y mejor dotada que la estructura demográfica para servir de base a una acción que pretenda trascender el hoy y diseñar el porvenir. En suma, la peonza demográfica retrata nuestro pasado y hace que el futuro que nos aguarda sea menos sorprendente.

Dicho lo cual, hay que subrayar que, aunque aquí se cruzará por las tres vías que dan acceso al espacio demográfico, lo cierto es que la guía rectora que vamos a seguir es la de la estructura de la población de Galicia. Dicho de otro modo, iremos desde la estructura al movimiento de la población o, por expresarlo así, escarbaremos en lo duradero para atisbar los cambios en los flujos³. Pero, tal como se ha escrito más arriba, la vista de pájaro es la que nos proporciona una comprensión más global con el fin de enhebrar unas páginas que, rotundamente, no son de hallazgo, sino de reflexión y de opinión. Por tanto, no espere el lector avances de investigación, sino la expresión ordenada de una reflexión.

El orden temporal de esta breve incursión en la demografía de Galicia toca “el ayer del hoy”, es decir, examina la última fotografía –la pirámide de 2015–, de esa distribución por edades y sexo rastreando los antecedentes y tendencias. Al proceder de ese modo la organización del

texto se atiene a la idea expresada en su subtítulo, a saber: que la peonza es la expresión de los éxitos, y también de los fracasos, que se han sucedido en la vida colectiva de Galicia.

5 Y UNA BREVE REFLEXIÓN SOBRE LOS CONCEPTOS

El envejecimiento como realidad masiva en los habitantes de una población en un momento dado o es social o no es tal. La longevidad, el hecho de vivir muchos años, es una cuestión más bien individual, pero el envejecimiento de la pirámide es un asunto realmente estructural y, por ende, del conjunto. Aumentan los años que viven todos y cada uno de los habitantes. Todos envejecen algo pero cada vez suman más los maduros, los mayores y los muy mayores en detrimento de los niños y los jóvenes. Pocos bebés y vidas largas, según la afortunada expresión de Esping-Andersen. El “envejecimiento social” es el resultado del aumento de bienestar en el conjunto de los ciudadanos⁴. Vivirán más años y serán más dueños de sus destinos. Desde esta perspectiva, una población envejecida, en su versión más aceptada y usada, es la proporción de personas de más de 65 años respecto del total de los habitantes. Por lo mismo que, y por expresarlo de otra manera, una población envejece cuando se acrece la edad media de la pirámide al completo hasta tomar nuestra forma de peonza. La longevidad es, pues, la prolongación de la esperanza de vida de un grupo de personas que nace en un año determinado, es decir, los años que espera vivir una porción “genéticamente privilegiada” de todos los integrantes de una generación. El envejecimiento social es la ganancia en años de vida de los miembros que integran todas las generaciones.

El envejecimiento empieza por la reducción de la mortalidad a todas las edades, y se consolida con la disminución de la natalidad, de la fecundidad y por el aumento de la infecundidad. A su vez, la natalidad disminuye porque hay menos mujeres en edad de procrear y la fecundidad se reduce porque se tienen menos hijos. La extensión de la infecundidad involuntaria se debe al retraso de la maternidad, pero también a que entre las mujeres y en los hogares aumenta, de modo querido, el deseo de no tener hijos. En definitiva, las mujeres desean tener menos hijos (aunque aquí, en Galicia, se tienen menos de los que se quieren) y son cada vez más las mujeres que no tienen descendencia.

La forma que adopta la estructura de la población es la expresión de los éxitos y de los fracasos de un país; la silueta de esa estructura, no su tamaño. Sea cual sea el volumen, la configuración de esa distribución por edades es la que nos dice cuáles fueron las causas de esas muescas o abultamientos. Es, por decirlo una vez más, la pintura de su historia colectiva. El éxito se concentra de un modo muy visible en la cúspide de la pirámide. Ese éxito se resume en el alargamiento de la vida, pero se sostiene a lo largo de toda la escalera. Todos los habitantes de Galicia cumplen más años, lo cual constituye una alegría. Porque la vida es un bien que se aprecia por sí mismo y porque vivir más años constituye un deseo individual que es motivo de felicidad en la familia, pero también porque la experiencia adquirida a lo largo de esa vida colectiva constituye un capital de bienes comunes. Asistir vivo al espectáculo de cómo las distintas generaciones encaran y superan las dificultades de la vida es una gran noticia.

La cara de una moneda tiene también su cruz. Y la estructura de la población también expresa los fracasos como sociedad. La silueta está modelada por las frustraciones colectivas. Y esas frustraciones se concentran, de modo principal, en la base y en el tramo medio de la pirámide. Allí es donde la natalidad, primero, y la migración, más tarde, quedan numéricamente

fotografiadas. La baja fecundidad actual refleja, sin lugar a dudas, una frustración colectiva, y la migración, un cambio de planes, la mayoría de las veces, forzoso. Y este doble retorcimiento de la figura se debe a que no se pueden tener los hijos que se desean ni encontrar empleo donde se nace. Cuando la fecundidad real y la ideal se separan, esa divergencia es señal de un fiasco colectivo desigualmente repartido por generaciones⁵. Cuando son muchos los que se ven obligados por las circunstancias a cambiar de lugar de residencia, se produce un desarraigo colectivo, de tal forma que los nacimientos son la base de la vida y de la estructura, y sin ellos la figura de la pirámide pierde estabilidad y se tambalea. La fecundidad frustrada está relacionada de un modo mayoritario con la falta de expectativas de futuro y con las discriminaciones de género del presente. Por el otro lado, está la porción media de la pirámide en donde los activos que se marchan se significan y equivalen a una pérdida de la comunidad.

El resumen es que Galicia pierde habitantes desde abajo y por el medio, aunque los gana por arriba, pero el resultado final es que la población se reduce. No voy a discutir ahora si la mengua en el número de habitantes es una buena o mala señal, sino que me voy a ocupar de reflexionar sobre los cambios que sigue la composición de la población. Colectivamente, nos han de interesar más los desequilibrios que las cantidades. La pregunta pertinente en esta época de sequía procreadora es cuántos son suficientes y quiénes son los queridos. En otras palabras, cómo y a través de qué vías se alcanza el equilibrio entre la población y los recursos.

6 EL PAPEL DE LAS MIGRACIONES EN LA CONFIGURACIÓN DE LA ESTRUCTURA

Los movimientos migratorios tienen la facultad de “encantar”, por así decirlo, la estructura demográfica. No es tanto lo que se ve, sino lo que subyace. Las migraciones arropan los cambios de forma de la pirámide y envuelven su interpretación en una suerte de magia. El papel que desempeñan las migraciones resulta fascinante tanto por lo que muestra como por lo que urde. Producen consecuencias de modo directo o en diferido, pero también lo hacen sin previo aviso y hasta sin que se las pueda identificar, de modo explícito, como causantes de las variaciones. Por lo general, las migraciones son poco previsibles en sus impulsos. Así, lo que sabemos de las migraciones históricas que tuvieron lugar en Galicia, en la era estadística, es que fueron persistentes, aunque poco uniformes. La clave de la huella que han dejado en la distribución por edad y sexo reside, esencialmente, en su estabilidad. En síntesis, no ha sido sólo lo mucho que han repercutido sobre la pirámide, sino, sobre todo, lo continuado que lo han hecho; el goteo sordo pero constante y su resonancia en las distintas generaciones. En pocas palabras, el efecto de las migraciones ha sido transversal y ha tocado con su hechizo a todas las generaciones.

Hubo corrientes de distinto alcance, signo y características. Se generaron flujos estacionales, otros temporales, que superaban el año de ausencia, y los hubo también de carácter más duradero y definitivo. Lo decisivo para nuestro argumento es que todos ellos se mantenían a lo largo del tiempo. La historia demográfica de Galicia desde hace 150 años ha sido la de un cambio de régimen demográfico vertebrado y tutelado por las migraciones. No actuaron como modas pasajeras, sino en calidad de mecanismos estructurales.

Las migraciones originaron rugosidades en la distribución por edades y por sexos. Rebañaron la pirámide en las edades activas, desequilibraron la proporción de hombres y mujeres en edades casaderas y rompieron el vínculo entre necesidades, amores y deseos. Influyeron en

la natalidad y en la mortalidad de modo directo y también oculto, ajustando el crecimiento de la población de cada comarca a las condiciones de vida. Ocurrió que, si se marchaban los mozos, entonces se tocaba a más en el reparto de lo que daba la tierra y, como consecuencia, la población crecía, pues al aumentar los recursos en las familias se morían menos personas y se animaban los nacimientos. Ese incremento natalicio provocaba que, veinte años después, una porción, variable según la coyuntura, de los excedentes alumbrados durante la bonanza tuvieran que ponerse en movimiento. Y esa emigración volvía a desacoplar el encuentro de los sexos, de modo que crecía la soltería, se retrasaban los emparejamientos y, con el desencuentro, la natalidad se resentía. La emigración producía menos necesidad material, pero agrandaba las carencias afectivas. El resultado final es que las migraciones produjeron toboganes en el discurrir de la población. Se podría resumir diciendo que la mortalidad causó hachazos, la natalidad producía alegrías y las migraciones insuflaron la ansiedad en la demografía. Y, mirando el interior de la pirámide, lo que hicieron las migraciones fue vaciar la nupcialidad e impulsar la fecundidad a escondidas. Por expresarlo con otras palabras, dieron carta de naturaleza a la maternidad sin padre, a la maternidad “ilegítima”, que en Galicia, según narra Vázquez González, doblaba la proporción alcanzada en el conjunto de España.

La evolución señala que fueron primero las movilidades interiores y estacionales (intra-regionales o entre municipios y comarcas) las que afectaron al retraso de la nupcialidad. Dentro de esas circunstancias se produjo el crecimiento de los embarazos en los “encuentros”, es decir, cuando los migrantes temporales volvían después de la temporada de trabajo itinerante. Luego estaban las ausencias más prolongadas, las migraciones que duraban varios años, y que retrasaban los matrimonios y también los nacimientos. Y, finalmente, las bodas nunca celebradas, porque lo que era una emigración con proyecto de regreso se tornaba un adiós definitivo. En resumen, las migraciones descompensaban las nupcias o las anulaban y de ese modo reducían la natalidad y la proscribían.

7 IDEOLOGÍAS Y PREJUICIOS QUE ANUDAN LA MIGRACIÓN CON EL ENVEJECIMIENTO

El “edadismo” (el prejuicio de determinar las capacidades por la edad) tiene dos caras, pues si, por un cabo, el envejecimiento se relaciona malhadadamente con la obsolescencia y la esclerosis social, por la otra punta, la migración se asocia a lo contrario. La movilidad, se dice y se piensa, es más bien cosa de jóvenes y de sociedades repletas de energía, proyectos y entusiasmo. Y así lo fue en Galicia durante la segunda mitad del siglo XIX. Se trata de vincular la estructura etaria a la ideología de la decadencia, o, por el contrario, a la ideología de la pujanza. Y esos prejuicios se mantienen aunque los hechos y los datos los maticen o desmientan. Hay países que no son para viejos y otros que, imaginariamente, se conciben como asilos.

El envejecimiento vino primero de la mano de la reducción de la mortalidad infantil y de la mortalidad general, siendo luego reforzado por la escasez natalicia. Pero resulta que los hijos se mueren menos cuanto mejores son las condiciones de existencia. Y los hechos muestran que se tienen menos hijos cuanto mayor es la soledad y se carece de compañía. En suma, los hijos se crían mejor en pareja o en familia bien avenida y se cuidan con más éxito cuanto mayor sea la educación y mejores los medios materiales. Pero para encontrar compañía está el mercado

matrimonial y para disponer de recursos estuvo y está el trabajo y su remuneración. Y cuando no hay empleo u ocupación y la remuneración es insuficiente es cuando aparece la emigración.

La emigración, las migraciones, tuvieron y tienen un triple impacto demográfico. Por un lado, descargan la pirámide de activos y, por ello, de potenciales padres y madres. Por el otro extremo, estas fugas, cuando son asimétricas según el sexo, desequilibran los emparejamientos. Y, como consecuencia de todo lo anterior, se debilita la natalidad de una población, de modo que la migración repercute directamente en el envejecimiento por la base (escasean los alumbramientos) y también por la mitad de la pirámide al menguar los activos jóvenes. Sin embargo, la emigración también contrarresta la ancianidad de la pirámide a través de las remesas que envían los emigrados y que las familias dedican al aumento de la formación y a reducir la mortalidad infantil.

En suma, la emigración reduce los activos y de modo indirecto provoca un déficit natalicio debido a la ausencia de personas en edades reproductivas. Además, refuerza el envejecimiento cuando se produce el retorno de los jubilados. En ese último caso, es decir, en el de los regresados a edades tardías, la emigración produce un envejecimiento de la pirámide por la cúspide. En concreto y para la Galicia de mediados y finales del siglo XX, la migración es la responsable de una quinta parte del envejecimiento (Pérez Caramés, 2010). Claro está que no todos retornan; y cuando el que se fue joven envejece en el país de destino, entonces se suaviza la contribución al envejecimiento por la cima de la peonza.

La migración afecta directa e indirectamente a la distribución por sexos o género de la población. Durante la segunda mitad del siglo XIX, la mitad masculina de la pirámide se encogía a cuenta de la expatriación laboral, mientras que la otra se mantenía en sus registros naturales. Eso es lo que sucedió sobre todo hasta principios del siglo XX, cuando la presencia femenina superó el 30% y llegó hasta el 40% del total de emigrados. Durante el primer tercio del siglo XX, fue cuando las mujeres gallegas empezaron a incrementar su presencia en la diáspora americana, tanto por la vía de la emigración familiar como por la de incentivar su particular rol laboral.

Lo interesante desde el punto de vista sociológico y antropológico es que ese continuo desequilibrio entre los sexos cambió las costumbres de la población sedentaria y no sólo la demografía. Resaltó y fortaleció el papel de la mujer y de los ancianos en el mantenimiento de la economía familiar. Matriarcado y envejecimiento fueron dos puntales del modo de vida y del entorno cultural gallego. Es cierto que la fecundidad se resentía y que la mortalidad en general mejoraba (la de todo el hogar y también la de los infantes por el efecto que tenían las remesas en el remedio de las urgencias familiares), pero la vida se prolongaba a hombros de una actividad agraria y artesanal que reunía en el hogar a las distintas generaciones.

En conclusión, y a largo plazo, las migraciones no influyeron notoriamente en el decrecimiento de la población, sino que más bien sirvieron para templar sus vaivenes coyunturales y ajustarlos al estrecho camino –a las *corredoiras*– de la economía productiva. Sin embargo, lo que sí provocaron las ausencias fue la precocidad del envejecimiento de la población gallega, al disminuir su reproducción tanto vegetativa como social, esto es, tanto por la vía del déficit de nacimientos sobre las defunciones como por el saldo negativo de las migraciones. Se iban más de los que volvían y nacían menos de los que se necesitaban para compensar las muertes y la pérdida emigratoria. En suma, el envejecimiento ha sido el resultado del encantamiento emigratorio que experimentaba la forma de la pirámide. De ese dejar “suspendido en el tiempo” una parte de la estructura más activa y reproductora que podía o no aparecer súbitamente

cuando su vida se acercaba al final. El efecto de la migración en la pirámide no se manifestaba claramente de inmediato, pero la constancia del hechizo aseguraba su geológico ascenso. La TD en Galicia se forjaba al paso de la estrechez económica y transmutaba al ritmo de la emigración.

8 DOS VERSIONES DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA EN GALICIA: EL MALTUSIANISMO DE LA AUSENCIA Y DEL FERRADO

La población que vive en Galicia se encuentra muy dispersa, se desparrama por las aldeas rurales y conforma, por describirlo así, un panorama de densidades por charcos. Pero sus dos grandes variantes son la movilidad de antes y el envejecimiento de ahora. Así lo estableció X. M. Beiras y lo mantiene Abel López. Es cierto que una (la migración) prelude y anuncia la otra (el envejecimiento), pero no lo es menos que como explicación resulta insuficiente. La influencia de la natalidad en el actual y reciente envejecimiento es, sin lugar a dudas, dominante. Lo que sabemos es que Galicia nunca fue, durante la era estadística, una comunidad que diera lugar a un fuerte crecimiento de su *demos*, y que el aumento poblacional no ha tenido lugar ni de modo brusco ni a través de un impulso sostenido. De hecho, y en la comparación con España, sale perdiendo con claridad, pues si en 1860 suponía el 11,5 % de la población total, resulta que hoy sólo representa el 6,5 % de la población española. La conclusión es que ha medrado menos y, precisamente por eso, ha perdido tanto peso en el conjunto. En otras palabras, el incremento de la población de Galicia durante la 1ª Transición Demográfica ha sido mucho menor que el experimentado por la población del resto de España. Así pues, no hubo ni una transición explosiva ni tampoco se dio una transición sostenida.

Hay dos versiones, en mi opinión, sobre la transición demográfica en Galicia que resumiré de manera esquemática⁶. Una sostiene que esa transformación empezó pronto y que en consecuencia se ha prolongado durante más de un siglo y medio. La otra interpretación acota más en el tiempo ese cambio de régimen demográfico y lo encaja, básicamente, en la primera mitad del siglo XX. La primera versión descansa más en la parsimoniosa evolución del rural y en la influencia de variables culturales como las pautas de nupcialidad tardías y la significativa soltería que es característica del modelo europeo de matrimonio (Cachinero: 1982). La segunda interpretación se apoya más en los conatos de industrialización y se yergue sobre variables más económicas que dan lugar a una fuerte movilidad, bien sea intragallega, intrapeninsular o internacional. Esquemáticamente, se podría decir que la primera versión es más canónicamente maltusiana y echa el freno de mano de la natalidad a través del alto nivel de celibato forzoso de la mujer, mientras que la segunda se aguanta sobre la desequilibrada evolución económica y los reiterativos ciclos de las migraciones que repercutirían tanto en el crecimiento de la población como sobre los casamientos y en la fecundidad. Por así expresarlo, una sería más proteccionista o tradicional y la otra aparecería como más librecambista y liberal. Ambas tienen, sin embargo, muchos puntos en común: el peso del rural, la débil industrialización y, en definitiva, el poco ímpetu de la TD en Galicia.

Al decir de la primera versión, la modernización demográfica en Galicia, es decir, el paso de un régimen feroz a uno feliz, comenzó pronto y se dilató en el tiempo. Arrancó desde una mortalidad y una natalidad de tono bajo que, además, tuvieron un desarrollo acompasado. Dicho con otras palabras, donde no hubo un gran desfase temporal entre el descenso de la mortalidad (que no siempre fue pionero) y el de la natalidad, de tal suerte que el crecimiento de la pobla-

ción durante ese prolongado proceso no fue brusco ni explosivo. En resumen, y por comparación con la transición demográfica española, parece que la modernización de la población en Galicia fue anticipada y atemperada. Las cifras dicen que la población, entre el inicio y el final de la TD, creció un 47% en Galicia, frente a un 152% en el caso de la población española, de modo que estamos hablando de una mudanza que no se retrasó dentro del contexto europeo ni tuvo un poderoso multiplicador transicional, es decir, que no produjo un crecimiento intenso de la población inicial. Y, por último, en donde la evolución de la mortalidad y de la natalidad no se reflejó ni en cuevas empinadas ni en descensos abruptos.

Esta es la línea seguida por Eiras Roel o López Taboada, quienes apuntan que, en esta transformación, Galicia se anticipó al resto de España y que fue coetánea de otras poblaciones europeas pioneras. En consecuencia, habría sido una muy larga transición y por ello, según lo interpreto, debería haber sido socialmente menos dolorosa que otras revoluciones demográficas más súbitas, concentradas y explosivas. Sin revolución industrial, digna de tal nombre, fueron las aldeas las que soportaron el suave crecimiento, y lo hicieron echando mano, en dosis mayores o menores según el lugar y la circunstancia, de dos frenos preventivos: el celibato y la emigración. Dos imposiciones que ciertamente no son indoloras, pero que aparecen poco cruentas cuando se las compara con las mortandades, hacinamientos insalubres y crueldades sociales habidos en las concentraciones industriales inglesas de aquellos *Tiempos difíciles* que con tanta veracidad social retrató el Sr. Charles Dickens.

En Galicia el sistema de herencia mayoritario ha dificultado la renovación de la agricultura. La propiedad de la tierra –muy repartida y compuesta por unidades pequeñas (los ferrados)– y la producción agrícola orientada al autoconsumo conforman unas bases institucionales y económicas que son insuficientes para alimentar a mucha descendencia. De hecho, según Nicolau, es junto con Cantabria la región española que tiene menos capacidad de retener a su población. La emigración de gallegos primero hacia América y más tarde hacia Europa ha constituido la válvula de descompresión más sonada en el exterior, pero la nupcialidad tardía y el pronunciado celibato de la mujer campesina han sido los motores de una transición demográfica precoz, si lo admitimos, en su época, de ritmo lento en su despliegue y de suaves contornos en sus variables. Esta explicación de la TD, que es básicamente endógena, es la que se podría caracterizar como el “maltusianismo del ferrado” y de la autosuficiencia, adaptando de este modo la propuesta de M.^a Eugenia Cosío-Zavala, según la cual esta especie de maltusianismo de la pobreza derivaría de la contención de la fecundidad para no sobrepasar los límites que imponía el anquilosamiento de la estructura societaria, política y económica.

La otra versión del cambio de régimen demográfico resumida por J. de Juana y A. Vázquez concentra más en el tiempo esa transición y la circunscribe a los primeros tres cuartos del siglo XX. En ese lapso de tiempo se habría mudado desde una estructura joven a una pirámide adulta y luego envejecida. Antes de eso, en la segunda mitad del siglo XIX, el tono de la natalidad y de la mortalidad habría sido irregularmente moderado pero cercano en su evolución, de manera tal que el crecimiento vegetativo fuera poco vigoroso. Una vez que el descenso de la mortalidad desencadena la TD, ésta se caracteriza por su baja intensidad y su desigual despliegue. Su baja intensidad se refleja, entre otros indicadores, en su flojo multiplicador transicional. La población de España se multiplicó por 1,6 durante la TD, mientras que la gallega apenas lo hizo por medio punto. Otra forma de verlo es que a lo largo del siglo XX sólo durante dos décadas (1930-40 y 1970-81) la población de Galicia creció algo más que la del resto de España. Pero sobre todo

esa flojera demográfica se refleja en el prolongado estancamiento y en el decrecimiento de la población gallega desde 1950 hasta la fecha.

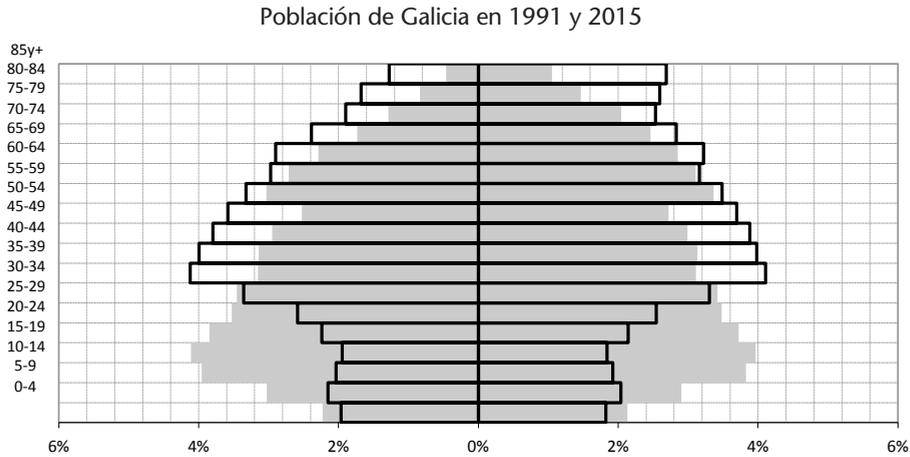
El argumento principal de esta otra explicación, que fundamentalmente mira hacia fuera, es decir, se sostiene en variaciones exógenas, es que ha sido la emigración – eminentemente masculina al principio y crecientemente femenina conforme mejoraban los buques– la variable que ha tenido un fuerte impacto en la composición de la estructura demográfica y, por ende, en las variables vegetativas. El resultado ha sido una alta tasa de feminidad de la población que ha producido una escasez de nupcias y ha ampliado el celibato entre las mujeres gallegas que se quedaban en el país. Es decir, según esta otra perspectiva de la TD, rigurosamente detallada por A. Vázquez, la explicación social de esa baja natalidad se debería al freno preventivo que deriva de la contundencia y continuidad del hecho migratorio. Por decirlo con un lenguaje más directo, la debilidad natalicia resulta de los desequilibrios entre los sexos que se han sucedido en los mercados matrimoniales locales. El mecanismo limitador del crecimiento de la población gallega habría sido la presencia constante de lo que podríamos denominar el “maltusianismo de las ausencias”, que es el que ha producido esos huecos descabalados en la pirámide por sexo y edades. Podríamos resumirlo en una expresión fulminante, a saber: las emigraciones gallegas han desactivado la explosión demográfica.

9 CUANDO LA PIRÁMIDE SE CONVIERTE EN UNA PEONZA

La pirámide de población de Galicia tiene forma de hucha. Y la hucha se está vaciando por el déficit de oportunidades y la frustración de expectativas. Es decir, por la acción combinada de la atonía natalicia y el malgasto de la energía migratoria, de modo que la estructura revela un rotundo proceso de envejecimiento que implica a la dinámica familiar. Presenta un persistente impulso migratorio que afecta al movimiento demográfico (vegetativo y social) y, por último, confirma un decrecimiento del depósito poblacional. Este doble proceso de mengua de habitantes, por un lado, y de matusalenismo, por el otro, se expresa técnicamente, y en palabras de Reher y Requena, del siguiente modo: el declive de la población es el producto continuado entre nacimientos y defunciones, mientras que el envejecimiento es el resultado de combinar una caída de la fecundidad y un crecimiento de la longevidad.

El primer anuncio, nada novedoso, es que la población se reduce. En realidad, el decrecimiento no constituye en sí mismo un problema, puesto que la densidad demográfica de Galicia es de rango medio y equiparable e incluso algo superior a la española. Lo que ocurre es que las densidades son harto desiguales según la zona en la que nos fijemos. La gran dispersión en el poblamiento gallego da la impresión de corresponderse con una baja densidad, pero no es así. En cualquier caso, aquí no vamos a tratar ni de la dispersión, ni de la densidad, ni siquiera de su distribución espacial, sino su desequilibrada distribución por edades. Nunca, en la era estadística, tal como ya ha sido subrayado, la comunidad gallega ha experimentado un fuerte aumento y sí, por el contrario, desde 1950, ha presentado un claro estancamiento e incluso una cierta mengua.

Es pues la segunda vertiente de la reflexión la que aquí nos convoca, y este rasgo no es otro que los cambios que se operan en su composición. Y la dirección que toma ese cambio es la del estrechamiento por la base y la ampliación de la cúspide. Galicia pierde el pie y son tres los grandes tramos de la pirámide y son también tres las principales causas que le dan esa forma.



Fuente: Elaboración propia basándose en los datos del Padrón Continuo de Habitantes (2015) y del Censo de Población y Viviendas (1991) INE.

En primer lugar, la pirámide se estrecha por la base debido al desajuste entre el deseo de ser madre y las condiciones reales para serlo. La natalidad disminuye porque las generaciones femeninas van menguando. Las potenciales madres de hoy son hijas de la caída de la fecundidad en la década de los ochenta, y queda claro que menos mujeres, si nada varía, dan lugar a menos nacimientos. Pero la fecundidad también se reduce porque las madres que quieren tener más de un hijo no encuentran apoyo público –ni corresponsabilidad en el hogar– para su buena cría. En el fondo, lo que aparece es el cambio de expectativas que dibuja la 2ª TD, porque las mujeres que centran su vida en el hogar son ya una minoría.

En Galicia menos del 10% de las féminas son vocacionalmente hogareñas, frente a más de un tercio que orientan su vida al trabajo. El remedio más rápido y eficaz reside en apoyar a la mayoría de las mujeres. Y ¿quiénes constituyen esta mayoría? Son aquellas que quieren trabajar y tener hijos. Los datos de una encuesta hecha desde la Xunta de Galicia indican que lo que quieren más de la mitad de las madres potenciales es que el trabajo sea compatible con la familia. Y eso se consigue ofertando guarderías, asegurando que a la maternidad no le siga un despido laboral y revolucionando las conductas masculinas en el hogar, por ir desde lo más general a lo más íntimo, es decir, por recorrer el camino desde lo macrosocial, pasando por el nivel intermedio o meso hasta llegar a lo microsociales y más hogareño.

La segunda mordida a la pirámide gallega se produce en las edades activas. Esa muesca se agudiza por la evolución de las migraciones, pues existe un vacío entre los 25 y los 35 años porque son más los gallegos y extranjeros que se marchan que los que vuelven. Se van los jóvenes españoles y también los extranjeros y, como resultado, la hucha se vacía en su porción más laboriosa y creativa. La consecuencia es que la población laboral envejece y la formación de familias se atrasa y debilita. Las emigraciones, tanto si están compuestas por población nativa como si lo están por población extranjera, repercuten en el envejecimiento de la población y debilitan su reposición y su reproducción. El argumento que da esperanza es que los empleos, a diferencia de los kilómetros cuadrados de un país, pueden crecer si la actividad económica se orienta hacia el reparto y no se rige por la codicia. Es decir, que la pirámide ganaría base si la política econó-

mica se rigiera y reorientara hacia la creación de empleo en lugar de hacia la concentración y acumulación de las ganancias. Una economía, en definitiva, diseñada para procurar el bienestar y la felicidad de la población.

Por último, la pirámide de población se ensancha por la parte de arriba. Y debe quedar claro que eso es una excelente noticia, dado que la cantidad de personas mayores aumenta porque se prolonga la vida. Pero para seguir alargando la vida nos conviene modificar este tipo de jubilación que nos guillotina, según la rotunda expresión de A. Sauvy. En otras palabras, se trata de pasar del trabajo al ocio no de un día para otro, sino de un modo paulatino, a tenor de los deseos y las capacidades, y donde las pensiones vayan creciendo con la edad de la persona y con su creciente pérdida de autonomía; un tránsito más racional y flexible que beneficiará la salud de los jubilados y también la buena forma de la economía.

El corolario de todo lo que se lleva dicho es que la estructura de la población y la dinámica de la economía se han desensamblado, y que en el desacople nos va la penitencia. La pirámide de población, en su lento mutar, no es capaz de adaptarse al volandero discurrir de la economía. No puede sustraerse a su propia inercia sin provocar e infligir un amplio sufrimiento a sus integrantes. La peonza demográfica no puede expresarse mucho más. Retorcer las edades y los sexos tiene sus límites, y optar por su reproducción social por la vía inmigratoria también tiene sus topes.

10 EMPECEMOS POR EL ÉXITO...

Se podría decir, sin por ello faltar a la verdad y por paradójico que parezca, que Galicia va por delante de España en la escuela del éxito demográfico, si por éxito demográfico se entiende el hecho de vivir en su conjunto más años y por ello acumular en la memoria y en la práctica colectiva más experiencias. Los indicadores más utilizados por los demógrafos precisan lo siguiente: suma cuatro años de ventaja en la edad media de la población (42,5 frente a 46,3 años), acumula casi 6 puntos por encima en la proporción de personas con 65 o más años y, en resumen, su índice de envejecimiento es de 201 personas mayores por cada cien jóvenes menores frente a poco más de 122 para el conjunto de la población española. Hasta aquí los índices que muestran esa realidad que no ha de ser lamentada, sino a la que hay que dar la bienvenida. Desde luego que podría argüirse que ese es un éxito que desequilibra el carácter de un pueblo.

Una pirámide de cabeza gorda, cuerpo flaco y frágiles piernas (que diría Miguel de Cervantes, en este año de su conmemoración) es una figura que no se adapta bien ni para el raudo correr ni para resistir un esfuerzo prolongado⁷. En otras palabras, que la silueta de la población de Galicia no es la de un velocista que se sube al medallero tal como se exige en estos tiempos de vértigo económico, ni la de un corredor de fondo como requieren los resultados en la carrera científica. Pero esta figura cabezona y lenta tiene también su lado positivo, pues resulta conveniente para no reaccionar de manera impulsiva, y eso es algo muy útil en este período de capitalismo nervioso y de sociedad incierta. Una pirámide plena de experiencia es más costosa de embaucar. Se podría decir que una población así compuesta conoce mejor las tentaciones, así como sus consecuencias.

También se podría echar mano de San Agustín –el mayor ideólogo, teólogo y sociólogo del medioevo– para intuirlo de otro modo. Pero dudo que un filósofo de la ciencia, a la altura de este tiempo, estuviera de acuerdo con el inteligente e interesado análisis que hace Agustín en

la *Ciudad de Dios*. Siguiendo aquella inspiración suya, se podría decir que, por su forma, la pirámide gallega se nos aparece más espiritual (con más mente) que física y dotada de un robusto cuerpo; es decir, con mucha sabiduría acumulada y poca energía que la impulse. Como aquella Roma que fue diezmada demográficamente por Alarico, pero a la cual el bárbaro no vació en dos de sus principales depósitos de fe cristiana. Se destruyeron, en efecto, sus piedras, pero se respetaron y conservaron sus grandes focos de cristiandad. Los creyentes que se refugiaron en las grandes basílicas –fueran cristianos de verdad o sólo conversos en aras de proteger sus vidas– lo cierto es que quedaron a salvo, de modo que una pirámide envejecida tiene salvación.

Por último, un economista al uso (son legión, así que no hace falta dar nombre alguno) cerraría la descripción de la pirámide diciendo que se trata de una estructura demográfica que está bien dispuesta para la dependencia de la sociedad y del estado, pero que resulta poco apta para la producción y la innovación tal como la requiere el mercado capitalista, una carga insostenible para las arcas públicas más que un producto de la democratización del bienestar, una pirámide económicamente ineficiente en lugar de una estructura competente para la generación de riqueza material. Eso sí, este economista al uso ignora o evita pensar que el envejecimiento y el decrecimiento son el resultado del éxito que ha supuesto la 1ª TD y tampoco se detiene a calcular cuáles son los costes generacionales de una economía monetaria que destruye los vínculos sociales.

Indicadores de población

	España (2015)	Galicia (2015)
Edad media (en años)	42,5	46,3
% de 65 y más años	18,4	24,0
Ind. envejecimiento	122,1	201,2

Fuente: Padrón Continuo de Habitantes (2015) INE.

El hecho es que hoy nadie quiere vivir pocos años. Ninguno de nosotros aspira a no cumplir los cuarenta. Y cuando la esperanza de vida al nacer supera los 80 años es motivo de orgullo colectivo y de felicidad general. Así que no convirtamos el ascenso de la edad media de una población por reducción de la mortalidad a todas las edades en un mensaje catastrófico. La lucha por la prolongación de la vida vale la pena y las ciencias experimentales, la economía o la educación están a su servicio. Pero todo triunfo va seguido de un nuevo desafío, y como resultado de esa reducción de la mortalidad lo que cambian son las causas de muerte y lo que se alargan y prolongan son los ciclos vitales. La medicina tiene ahí un terreno de investigación y de acción aún por desarrollar. La lucha contra las enfermedades degenerativas es un reto derivado del éxito de la 1ª TD. Y las políticas públicas, en particular la educación y la cobertura sanitaria, han de contribuir a que vivir más años en buen estado físico y anímico sea la norma. Un estilo de vida saludable con el fin de alargar la vida con autonomía y una asistencia sanitaria adecuada cuando la dependencia consiga al fin maniatarnos; esas son las metas que han de orientar la acción del Estado de bienestar.

La sociedad de base también tiene y puede hacer mucho al respecto. Puede hacer más comunidad, comprometerse más con el bien común y con las necesidades colectivas. Y, sobre todo, tiene que pensar en términos generacionales para dejar una sociedad mejor ordenada y

con más recursos naturales e intelectuales a los que vienen por detrás. En otras palabras y para resumir, el éxito de la reducción de la mortalidad y del alargamiento de la vida ha de sostenerse y prolongarse en el tiempo. Y para ello, la economía, la ciencia y la política han de sumar esfuerzos en beneficio de la mayoría. Porque la demografía es multitud de población o no será.

No hay pirámide que se sostenga con el uno por ciento de la población por muy acaudalada que sea esta minoría. La demografía es masiva y, por ello, democrática en tanto que expresa lo que le sucede a la mayoría de las personas. No es de recibo decir que la estructura de la población hace insostenible el sistema de pensiones, porque dicho sistema tiene como misión mantener la dinámica y el orden generacional. Si el actual diseño de ese sistema de pensiones no es capaz de servir para ese fin, hay que cambiarlo para adecuarlo a la composición de la población.

Precisamente el paso del régimen demográfico feroz al feliz, es decir, la 1ª Transición Demográfica, es el proceso que entierra el desorden generacional. Ese orden se produce cuando son los descendientes los que ven morir a sus ascendientes y no al revés. Por eso todavía no hay una palabra en el diccionario que exprese el estado de postración en el que queda una madre cuando ve morir a su hijo. No hay dolor más profundo ni duelo más duradero para una mujer que el fallecimiento de un vástago; ni la separación ni la ausencia del cónyuge se le pueden aproximar. Pues esa es precisamente la principal característica del régimen moderno de la población, el aumento de la esperanza de vida, la eficiencia en la reproducción natural y, por ende, el envejecimiento social.

11 Y SIGAMOS POR LOS DOS FRACASOS SOCIALES...

Hemos apuntado que el envejecimiento se consolida con el descenso de la natalidad y de la fecundidad. Se produce porque se va reduciendo el número de mujeres que están en edad fértil y, además, porque esa cantidad menguante de féminas y de parejas quiere y puede tener menos descendencia. Disminuye el número, el deseo, la frecuencia y la probabilidad. Hemos visto también que la emigración es otra fuente del envejecer de la estructura por su impacto directo y sus efectos aplazados.

La secuencia empieza al ver que los hijos sobreviven a los primeros años, es decir, por disminución de la mortalidad infantil. Entonces queda claro que no es necesario tener tantos para asegurar la descendencia y, como resultado, las mujeres reducen su ritmo de procreación. He ahí la eficiencia en la reproducción vegetativa o natural. Y la secuencia continúa con la liberación del tiempo que era consumido por la crianza de los hijos. Entonces el deseo de tener hijos se enfrenta con las oportunidades de hacer otras cosas en los años de plenitud física, a resultas de lo cual la exposición a la procreación se reduce, el número de hijos que se tienen cae y la fecundidad ideal se atempera. Por último, durante los años de plenitud biológica, la mujer reparte su tiempo entre distintas y variadas opciones de desarrollo personal y pospone la decisión de ser madre. Ese retraso de la edad a la maternidad hace que disminuya la probabilidad de tener hijos. Resumiendo, no hay lugar para los terceros hijos e incluso no se llega a tiempo de tener el segundo, de modo que la pauta es la de tener uno y, además, se amplía la franja de mujeres infecundas tanto de modo voluntario como debido a la fuerza de las circunstancias que lo postergan.

En definitiva, la frustración se expresa por la divergencia entre los hijos que se quieren tener y los que efectivamente se tienen; es decir, entre la fecundidad deseada y la real. Y constituye un

fracaso porque el desencuentro no hace más que crecer desde hace cuatro décadas. Y aunque se deseen tener como promedio dos o más hijos, resulta que al final sólo se puede tener uno. Y, con independencia de que se quiera ser madre antes de los 30 años, la realidad es que se es madre varios años después. La edad media de la primera maternidad en Galicia ronda los 33 años. Así, teniendo el primer hijo a los 35 años difícilmente se puede añadir alguno más. No se alcanza a parir el segundo vástago. Esa es la principal explicación demográfica del desplome de la fecundidad. Las familias con tres hijos son cada vez más escasas (menos de un 10%) y las que tienen dos (el 41%) siguen menguando. La caída del tercer hijo y la del segundo nos aboca a una fecundidad de mínimos no deseada pero que, en definitiva, es la real.

Y el caso es, como hemos visto, que en el universo femenino gallego lo que se quiere es conciliar la vida laboral y la constitución de una familia, pero el hecho es que se dificulta esa aspiración, una dificultad tanto material como institucional, si bien los obstáculos tienen una naturaleza más social que cultural. Más de la mitad de las mujeres en Galicia quiere compatibilizar el deseo de trabajar y el de ser madre. Y sólo un cinco por ciento no desea tener ningún hijo. Un tercio de las mujeres prefieren enfocar su vida hacia el trabajo y consideran que la maternidad no es su prioridad. Y apenas una de cada diez mujeres orienta su vida de un modo exclusivo hacia la maternidad. (Datos de sendas encuestas realizadas por la SXP en 2010 y por la EGAP en 2007 sobre orientaciones hacia el trabajo y el hogar y la fecundidad de las mujeres gallegas)

Aún queda otra expresión de fracaso social que da forma a la pirámide y, al decir de muchos, la atenaza, y ese peso es la evolución de las migraciones. Si los gallegos y, cada vez más, las gallegas se van y no vuelven, es por falta de oportunidades. La dinámica de la migración es el reflejo de la inquietud por el empleo. Si la economía crece pero no lo hace el empleo, la población lo acusa y emigra. Si la economía genera oportunidades laborales, la inmigración acudiría. Las migraciones se concentran en las edades activas porque lo que mueve a salir a esas edades es la posibilidad de encontrar una ocupación digna. Dime qué signo tienen las migraciones y te diré cuál es la naturaleza de esa economía. Si el signo es positivo, habrá inmigración y, si por el contrario el sentido es negativo, se producirá una fuga. Son los empleos y no las personas los que marcan el camino. Los migrantes son, en su mayoría, cazadores de empleo.

En resumen, la fecundidad y las migraciones son la causa de esa pirámide cuya silueta parece no poder sostenerse sobre sus pies. Y la evolución de estas dos variables a lo largo del tiempo es la que produce esa deformación de la estructura en la forma de una cabeza que crece y de un cuerpo que mengua sobre unas extremidades endebles y frágiles.

12 EN VEZ DE EMPEÑARNOS EN MODIFICAR LA PIRÁMIDE, ORGANICÉMONOS CON EL ENVEJECIMIENTO

Llegados a este punto, toca hacer algunas propuestas, pues los trabajos del científico han de tener utilidad social o al menos tender hacia ese fin. Así que, una vez que hemos sentado que la longevidad es la expresión de un bienestar individual y que el envejecimiento está alimentado tanto por el éxito como por el fracaso social, no nos resta más que proponer algunas medidas que desarrollen el bien y aminoren el mal.

Prolongar la vida saludable y la buena vida es el fin que se persigue, y para alargar esa existencia autónoma será bueno combinar la producción con el ocio y la atención médica con la ayuda comunitaria, de lo cual se desprende que un proceso de jubilación más flexible, en sinto-

nía con los deseos y las capacidades de cada cual, es una medida que a la par que contribuye a la producción también alarga la vida autónoma. En otras palabras, la actividad laboral parcial y el aumento de la autonomía personal se conjugan para aumentar la esperanza de vida. Es bien sabido que la independencia económica nos hace más fuertes.

Y ¿qué hacer para enmendar los dos fracasos sociales? Pues suministrar argumentos a los jóvenes para que conformen un hogar y para que no se marchen. Y aquí el argumento principal es el empleo digno después del período de formación. Eso hará que ganen independencia para atender a los dependientes, que confíen en que pueden combinar el trabajo y la crianza y que lo podrán hacer en su tierra natal. Y esa conciliación del trabajo y la descendencia requiere alguna ayuda pública y comunitaria, así como la firme disposición del Estado para brindar a los más frágiles una cierta protección y seguridad. La ayuda será preferentemente pública, y se puede concretar en guarderías infantiles para que los niños socialicen y para que los progenitores no desatiendan su trabajo. Y la seguridad estatal apunta a que cualquier contratiempo grave y serio (fallecimiento de uno de los cónyuges o pérdida del empleo) no desemboque en la pobreza del menor desasistido de la protección social. Y por último, pero no menos importante, está el reparto de responsabilidades en los cuidados. Es decir, la distribución equitativa entre hombres y mujeres de las tareas de crianza y educación en el hogar. Este es el imprescindible cabo comunitario para que esa conciliación no sea sólo social y material, sino también individual y moral, es decir, para que la familia, como el empleo, no carezca de dignidad.

También se puede convertir Galicia en un país atractivo que atraiga a personas de fuera en lugar de exportar nativos. Vayamos por partes. Primero cabrá abordar la fijación de la población y luego actuar como un imán. Ya hemos señalado que el envejecimiento tiene múltiples facetas y que no hay un solo camino para llegar a él ni una sola medida que lo apacigüe. Las llamadas migraciones de “reemplazo” (para reponer la población) no son viables. Se requeriría un flujo tan uniforme, nutrido y prolongado en el tiempo que comportaría más distopías que alegrías. Pero eso no quita que se vayan poniendo los medios que incitan a gente de otras latitudes a venir a vivir aquí. La inmigración no revertirá la forma de peonza, pero contribuirá a hacerla girar. Eso sí, para que una inmigración se convierta en estructura demográfica, y no en circulación de ida y vuelta, son necesarios medios materiales. La comprensión histórica y la empatía social no bastan para producir el arraigo.

13 CODA FINAL

Esta reflexión se ha interesado especialmente por el papel que han representado los movimientos migratorios en la modificación de la estructura demográfica de Galicia. No sólo porque nos ha ayudado a explicar la transición desde un régimen demográfico tenso a uno tranquilo, sino porque nos sirve de guía en el presente y nos orienta hacia el porvenir; un presente y un futuro con tres caras: la del decrecimiento, la del envejecimiento y la migratoria. Estos tres rasgos de la población galaica (pérdida de población, ganancia en esperanza de vida y aptitud para la movilidad) pintaron bastos en las barajas del pasado, pero se han convertido en comodines en la partida de cartas que ahora –y probablemente en los tiempos venideros– se está jugando. La situación ecológica, la invasión tecnológica y la mundialización de los mercados pueden transformar en reyes a los que antes fueron tratados como pajes.

14 BIBLIOGRAFÍA

- Agustín, A. (San Agustín). 2002. *La ciudad de Dios*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Cachinero, B. 1982. "La evolución de la nupcialidad en España (1887-1975)", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), 20, octubre-diciembre.
- Capella, J. R. 2016. *Cervantes fuera de palacio. Impolíticos jardines*. Ensayos sobre política y cultura. Madrid. Trotta.
- Cosío-Zavala, M.ª E. 1996. *Malthusianisme de la pauvreté au Mexique. Populations. L'état des connaissances*. INED. París. La Découverte.
- De Juana López, J., y Vázquez González, A. 2005. "Población y emigración en Galicia", en De Juana, J., y Prada, J. (Coord.) *Historia contemporánea de Galicia*. Barcelona. Ariel.
- Dickens, Ch. 2012. *Tiempos difíciles*. Prólogo de Stefan Zweig. Barcelona. RBA.
- Domingo, A., y Cabré, A. 2015. "La demografía del siglo XXI: evolución reciente y elementos prospectivos", en *España 2015: situación social*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (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>
- Encuesta Panel de la EGAP, primera ola, 2007 y Encuesta de la Secretaría Xeral de Presidencia (Xunta de Galicia), 2010. *Orientaciones hacia el trabajo y el hogar y fecundidad de las mujeres gallegas*.
- Esping-Andersen, G. y 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*. Tesis de doctorado en sociología presentada en la Facultad de Sociología de la Universidad de A Coruña.
- Requena, M., y 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*. Tesis doctoral, Universidad de Santiago de Compostela.

NOTAS

- Este artículo tiene su origen en otro publicado el 18 de febrero en *La Voz de Galicia*. Agradezco enormemente a la profesora Antía Pérez Caramés la lectura crítica a una primera versión de este texto.
- La acepción técnica –en lenguaje demográfico– de dinámica natural es la que alude al movimiento de nacimientos y defunciones. En consecuencia, el crecimiento "natural" es el exceso de los nacidos respecto de los fallecidos y, al contrario, el déficit de alumbramientos respecto de los entierros dará lugar a una disminución o decrecimiento de la población por causas naturales. El otro componente del aumento o decremento del pueblo (demos) es la entrada y salida de personas (inmigración y emigración) que tendrá como resultado un saldo migratorio positivo o negativo según el movimiento que predomine. A este segundo componente de la dinámica demográfica se le nombra como reproducción social para diferenciarlo de la reproducción natural y como expresión de su marca de origen.
- El lector debe saber que son los flujos en su suma y resta los que dan la forma a la pirámide. De la estructura apergamizada no se pueden deducir el sentido y la intensidad de los comportamientos naturales. Sólo nos queda el depósito que dejan en ese juego de contrarios. Por un lado la natalidad suma, mientras que la mortalidad resta. Es el saldo natural. Por el otro, la emigración quita y la inmigración da. Es el saldo migratorio o social. Pero como este artículo es un ensayo interpretativo, nos permitimos alguna licencia que traspasa la lógica demográfica en su sentido más estricto.
- En concepto de envejecimiento nos remite también a la dinámica de cumplir años. Desde esta óptica, sería el ritmo al que aumenta nuestra vida o, si se quiere, los años que esperamos vivir. Envejecimiento es proceso en movimiento hacia la "matusalenización" de cada cual, pero aquí nos referiremos al envejecimiento social, a la canosidad de la estructura demográfica en un momento dado, es decir, a la distribución de su reparto entre niños, jóvenes, adultos y ancianos, y al peso que alcanzan en la peonza estos cuatro segmentos de agrupación de las edades; en definitiva, al stock etario y no tanto al flujo que lo engorda. Desde nuestro punto de vista, es deseable que la población envejezca y gane años de vida. El envejecimiento de una estructura no es una maldición, sino la expresión de una victoria sobre el impacto de la guadaña mortal a cualquier edad y, en particular, en las edades que son más tiernas y vulnerables a su acción. Desde

ópticas crueles, que se muestran contrarias al Estado del Bienestar, se levanta una imagen del envejecimiento como una perversión de la naturaleza. Pero eso ocurre cuando la organización económica, social, política y cultural de la vida en común se separa o desvincula de su base demográfica. Conviene redefinir el envejecimiento y medirlo a través de otros indicadores menos subalternos de la barbarie.

- 5 Desde el punto de vista del materialismo demográfico, la fecundidad ideal puede ser mirada como una evasión de la realidad, como una falsa consciencia de las limitaciones. Sin embargo, la sociología de la población contempla y analiza cuáles son las metas generacionales y agregadas. Los deseos y la voluntad de tener hijos es una porción imprescindible del análisis de la realidad. El hombre y la mujer sin aspiraciones reproductivas dejarían de ser un miembro de una comunidad de sentimientos e intereses para convertirse en minerales sociales sin afectos. El análisis de las actitudes es una parte insoslayable del análisis de atmósfera social sin el cual la sociedad se ahoga y pierde su sentido. Desde la óptica sociológica, y más precisamente desde la sociología de la población, la fecundidad "deseada" no se equipara al ideal abstracto del número de hijos para equilibrar una estructura, sino al logro de un concreto bienestar en materia de maternidad de las mujeres de una generación y de un entorno social en un momento dado. Los progenitores quieren ser reemplazados por la pareja de hijos o piensan que necesitan más. La fecundidad deseada que se mide en un momento preciso es una síntesis de los procesos de socialización de las personas que se hallan inscritas en las condiciones de vida de su época.
- 6 La heterogeneidad de formas transicionales tiene en Galicia una detallada y precisa referencia en los análisis de Eiras Roel (<http://www.adeh.org/?q=es/node/6396>). No es este un artículo de matices y particularismos, sino de demografía de brocha gorda y de naturaleza más reflexiva. Por ello no se hace eco de la variedad de modelos más o menos "arcaicos y evolucionados" que se produjeron en la región gallega. Aquí lo que nos trae es que esa modernización o evolución ya quedó esbozada a finales del siglo XVIII. En otras palabras, que fue una transición demográfica larga, con rasgos de anticipación respecto de otras zonas y regiones y fundamentada en una adaptación de la población a la escasa productividad agraria.
- 7 Tómese la metáfora organicista como un homenaje a Cervantes, ese autor crítico y con impagable sentido del humor que escribió "desde fuera de palacio" (Capella, 2016). Esta silueta de la triste figura no implica, por necesidad, el anquilosamiento y la esclerosis social ni supone un halago para los oídos de economistas subyugados por el "edadismo" o de los programadores de modas que se adaptan al poder del consumidor añoso, sino que sugiere la idea del conveniente equilibrio entre experiencia y energía. No es un análisis de los flujos que desemboca ineluctablemente en el anquilosamiento y la esclerosis social, sino, por seguir con la imagen anatómica, una evaluación de sus tejidos y del armazón esquelético. Es un comentario sobre el amortiguamiento del movimiento demográfico y, si se prefiere decirlo así, sobre su amortización en la peonza que se tambalea por falta de equilibrio y 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 Sociología
Equipo de Sociología de las Migraciones Internacionales (ESOMI)
Universidad de A 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: el peso de las políticas para la emigración gallega en la conceptualización de las políticas de integración de inmigrantes. 2 La creación de políticas específicas en materia de inmigración en Galicia: ¿imitación, importación o emergencia de un colectivo social? 3 La crisis económica y su impacto en una política específica: las políticas de atención a la población extranjera en Galicia. 4 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN: EL PESO DE LAS POLÍTICAS PARA LA EMIGRACIÓN GALLEGA EN LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES

La identidad gallega actual está construida por un hecho social histórico como es la “emigración” en la época contemporánea (Núñez Seixas, 2002: 225-227; Hooper, 2006: 235-247). Se trata de un símbolo recurrente en la política gallega asociado con términos como raíces, pertenencia o galleguidad. La norma que desarrolla la capacidad de autogobierno de Galicia, el Estatuto de autonomía de Galicia, en su artículo 3.2 y 7.1, recoge los derechos del colectivo de emigrantes gallegos y define el término “emigrante” como aquellos gallegos que “gozan de los derechos políticos definidos en este Estatuto los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Galicia y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España. Gozarán también de estos derechos sus descendientes inscritos como españoles, si así lo solicitan, en la forma que determine la Ley del Estado” (Ley orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de autonomía para Galicia). En el artículo 7.1 del Estatuto se deja constancia de que las comunidades gallegas en el exterior pueden pedir el “reconocimiento” de su “galleguidad”, entendiéndola como el “derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo gallego”, y deja claro que una ley legislará dicho reconocimiento de las comunidades gallegas (migradas). Esta definición de galleguidad se mantendrá en el desarrollo normativo posterior.

La capacidad de autogobierno en Galicia llevó aparejado un mayor interés por recobrar su historia migratoria y por la generación de políticas propias para esas comunidades gallegas en el exterior, como sucedió con la *Lei de recoñecemento da galegidade* (1983) –modificada en el año 2013– y la creación del *Consello de Comunidades Galegas* (1987), que estaba formado por entidades de emigrantes gallegos en el exterior (Núñez Seixas, 2002). La creación de este tipo de políticas deriva de varios factores políticos: la construcción de una narrativa propia derivada de la “autonomía” política basada en la autoidentificación (Miguélez-Carballeira, 2014: 248-249), una cierta política de reconocimiento como colectividad, la cultura de la normalización (en relación con la emigración), y también un legítimo interés electoral para lograr los apoyos de los emigrantes extranjeros. Esta combinación provoca la creación de una serie de políticas específicas y de relatos políticos en torno a la emigración. Por comunidad gallega se entiende “las entidades sin ánimo de lucro, asentadas fuera de Galicia y constituidas por gallegos/as, con personalidad jurídica en el territorio en que estén asentadas y que tengan por objetivo principal las tareas de protección, instrucción u ocio de los/as gallegos/as residentes fuera de Galicia y de sus

descendientes, y/o mantenimiento de lazos culturales, sociales o económicos con Galicia" (artículo 6 de la Ley 7/2013, de 13 de junio, de la galleguidad, *Diario Oficial de Galicia*, núm. 126, de 4 de julio de 2013).

Más allá del desarrollo normativo y la creación de instituciones de participación, debemos destacar la consolidación institucional de esta área con la creación de la Dirección General para las Relaciones con las Comunidades Gallegas en 1986¹, que dependía de la Presidencia de la Xunta de Galicia, y que en 1990 se convierte en Secretaría General, lo que supone mayor rango administrativo. Desde estas instituciones se crea un programa de subvenciones con el fin de sostener la actividad asociativa de las comunidades gallegas y el desarrollo de programas culturales en los centros gallegos en el exterior. La Xunta de Galicia también concibió un programa destinado a facilitar el reencuentro entre las personas migrantes con sus familiares en Galicia por un período temporal limitado para así alimentar esos lazos comunitarios, culturales y afectivo-familiares (Núñez Seixas, 2002: 235-247; Fernández Souto, 2008). En estas políticas el término "*galegidade*" era central, pues ensalzaba una idea de pertenencia comunitaria más allá de la distancia espacial y temporal, y entendida como un sujeto político emocional.

La política en materia emigratoria de la Xunta de Galicia se mantuvo desde los albores de la Comunidad Autónoma hasta la actualidad. Se fueron añadiendo actuaciones en torno a la emigración de retorno y la propia inmigración, desarrollos vinculados con los cambios de flujos migratorios. La nueva Ley de galleguidad aprobada en el año 2013 señala en su artículo 53 que la condición de gallego retornado es para aquellas "*personas gallegas y nacidas en Galicia que, residiendo fuera de España, retornen a la Comunidad Autónoma gallega*", a lo que hay que añadir que se considerarán gallegos retornados también los "*cónyuges o personas con unión análoga a la conyugal y los hijos de las personas gallegas nacidas en Galicia con residencia en el extranjero que, residiendo fuera de España, se establezcan en la Comunidad Autónoma de Galicia*". Los requisitos para adquirir la condición de gallego retornado están regulados por dicha legislación en su artículo 54, y son las siguientes: a) ser gallego nacido en Galicia; b) acreditar o tener relación filial, conyugal o similar a la conyugal; c) estar en posesión de la nacionalidad española y vinculada a un municipio de Galicia en el padrón de residentes en el exterior antes del retorno; y d) estar empadronado en un municipio de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Esta regulación es importante porque dará lugar a la petición de prestaciones como es el caso del subsidio de desempleo para emigrantes retornados, las ayudas de emergencia para casos de extrema necesidad de los retornados y las pensiones asistenciales por ancianidad en el exterior (emigrantes) y para emigrantes retornados de la Seguridad Social. También la Xunta de Galicia tiene en marcha ayudas específicas extraordinarias para hacer frente a gastos extraordinarios derivados de su retorno a Galicia, y subvenciones para promover el autoempleo y la actividad emprendedora de las personas gallegas retornadas a la Comunidad Autónoma de Galicia. En definitiva, existe un apoyo económico a lo largo de todo el período analizado encaminado a favorecer o apoyar el retorno de la población gallega y su descendencia. Es quizás el hincapié en la formación para el empleo, la ayuda a través de itinerarios de inserción laboral y la apuesta por el autoempleo lo que se ha trasladado en gran medida al campo de la atención a la población inmigrada.

2 LA CREACIÓN DE POLÍTICAS ESPECÍFICAS EN MATERIA DE INMIGRACIÓN EN GALICIA: ¿IMITACIÓN, IMPORTACIÓN O EMERGENCIA DE UN COLECTIVO SOCIAL?

Galicia no ha sido un territorio atractivo para el asentamiento de población extranjera en el conjunto del Estado español. El mayor número de *stock* de población extranjera se alcanza en el año 2012, con 112 mil personas con nacionalidad extranjera que representaban apenas un 3% de la población total. Por lo tanto, podemos preguntarnos ¿qué hace que el gobierno autonómico decida crear un área específica en materia de políticas de integración de la población extranjera?

Posiblemente nos encontremos con una mezcla de motivos: un importante desarrollo institucional a nivel estatal de este tipo de políticas derivadas de una fuerte presencia inmigratoria y un flujo de entradas constante en el conjunto del Estado, un relativo peso en la agenda política tanto del gobierno del Estado como de determinadas autonomías que concentraban mayor población extranjera y, finalmente, el propio desarrollo en Galicia de un conjunto de movimientos sociales y actores especializados en intervención con población extranjera que propiciaron que se considerase importante la intervención.

La institucionalización de las políticas de integración de inmigrantes puede definirse como el proceso a través del cual se crean y consolidan organismos, políticas, normas y rutinas administrativas para impulsar políticas específicas destinadas a personas extranjeras con el fin de alcanzar la meta de su incorporación a la sociedad de destino. Podemos conceptualizar la política de integración de inmigrantes como aquellas medidas e instrumentos que deben velar por la correcta inserción de la población extranjera en la sociedad de recepción, e intervenir en cuestiones relacionadas con su acogida, la información y orientación, solventar carencias de tipo lingüístico y de conocimientos sobre el funcionamiento de la sociedad de acogida, fomentar la interacción con la población autóctona, evitar cualquier tipo de discriminación en el trato y, finalmente, potenciar el valor de la diversidad cultural que ayuda a impulsar la diversidad en las sociedades globales (Vertovec, 2007: 1233-1240; Castel, 2010).

Este tipo de políticas específicas comienzan a forjarse en Galicia a través de la creación de la Consellería de Emigración², que tiene una vigencia corta (2001-2005), y representa la etapa con mayor visibilidad orgánica dentro de la estructura administrativa de esta área específica en la Xunta de Galicia presidida por Manuel Fraga Iribarne, del conservador Partido Popular. La aparición de un área específica de atención a la inmigración se produce en el año 2003, con la creación de la Dirección General de Apoyo a la Inmigración, que tiene como objetivo ser un *“centro directivo encargado de ejecutar la política autonómica en materia de inmigración nacional y extranjera en Galicia”* (Jardiz & Lagares, 2009: 83-88; Fernández Suárez, 2010: 55-60). Posteriormente, este organismo se reconvierte en Secretaría Xeral de Emigración y queda adscrita a la Presidencia de la Xunta (2005-2016).

Si el trabajo con la población emigrante, y con la emigración, ha sido constante, podemos decir que los cambios demográficos han tenido su impacto en las políticas públicas. Uno de los principales programas puestos en marcha por la Consellería de Emigración (2001-2005) fue la creación de la Rede Galega de Atención ao Inmigrante e ao Emigrante Retornado, concebida como un *“conjunto coordinado de puntos de atención para los inmigrantes y los emigrantes retornados en los que se les proporciona información, orientación, asesoramiento socio-laboral, así como alojamiento y cobertura de sus necesidades básicas con la finalidad de conseguir una atención*

integral a este colectivo dada su especial situación de vulnerabilidad" (Fernández Suárez & Touriño Sánchez, 2006). Estas oficinas municipales asesoraban y daban información tanto a inmigrantes extranjeros como a emigrantes retornados y, finalmente, a emigrantes nacidos en Galicia y sus descendientes que residen actualmente en el extranjero. Esta red de oficinas financiada por la Xunta de Galicia creció en número de nodos desde el año 2004 hasta 2006, implicando desde 10 municipios en el año 2004 (los ayuntamientos de Arteixo en A Coruña y Xinzo de Limia en Ourense fueron pioneros, junto con Burela en Lugo, en la implementación de estas políticas de integración local de inmigrantes) hasta llegar a los 100 ayuntamientos en su punto más álgido en el año 2006, cuando se produjo una inversión de 800 mil euros. Lógicamente, el mayor esfuerzo en la aplicación de políticas estaba concentrado en los municipios con una presencia migratoria que presentaban una más alta concentración (grandes ciudades y áreas metropolitanas) y una mayor alteridad cultural e idiomática (concretamente, presencia de inmigrantes de procedencia marroquí) frente al mito del *"buen inmigrante"* o de los *"migrantes étnicamente-afines"*. Estos estarían asociados en el caso español a los inmigrantes latinoamericanos, que serían los que reciben mayores privilegios migratorios –exención de visados– o con un estatus que facilita el acceso a la nacionalidad española, como sucede con los inmigrantes de países latinoamericanos, lo que se justifica por temas lingüísticos, mayor proximidad cultural e incluso una relación histórica (Bourdieu, 1991: 223; Cook y Viladrich, 2009: 152; Fernández Suárez, 2008: 13-17). En definitiva, la misma estructura administrativa destinada a la emigración se reutilizó para abordar el retorno y paralelamente la inmigración (Fernández Suárez, 2010).

En esta etapa también se ponen en marcha la Comisión Interdepartamental de Apoyo á Inmigración [Decreto 436/2003, de 11 de diciembre, *Diario Oficial de Galicia* núm. 246, de 19 de diciembre], que es un organismo de coordinación de los distintos departamentos autonómicos para abordar las políticas específicas de atención a la población extranjera, y el Observatorio Galego da Inmigración e Loita contra o Racismo e a Xenofobia [Decreto 78/2004, de 2 de abril, *Diario Oficial de Galicia* núm. 78, de 23 de abril], que tenía como meta *"recoger y evaluar información precisa y exacta sobre las características de los emigrantes retornados, sus descendientes con nacionalidad española y de los extranjeros en Galicia, así como de las actitudes racistas y xenófobas en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, con el objeto de diseñar futuros planes y programas de actuación, velando por su cumplimiento a través de la debida coordinación entre los distintos departamentos de la Xunta de Galicia"*.

En el año 2005 se produce un cambio de gobierno político histórico en Galicia. Después de quince años del gobierno conservador de Manuel Fraga, fundador del principal partido conservador en España, el gobierno autonómico pasa a ser liderado por una coalición bipartita de corte progresista compuesto por socialistas y nacionalistas. Desde la existencia de la institución autonómica en Galicia (1981-2015), sólo durante siete años el gobierno ha estado en manos de alternativas progresistas y nacionalistas (1987-1990, 2005-2009).

La etapa de gobierno del presidente socialista Emilio Pérez Touriño (2005-2009) se corresponde con la de mayor entrada de inmigrantes al territorio gallego. En este tiempo continúan creándose instrumentos que nos permiten decir que estamos ante un proceso de consolidación de la política de inmigración en Galicia, como es el caso del Consello Galego da Inmigración [Decreto 127/2006, de 27 de julio, *Diario Oficial de Galicia* núm. 150, de 4 de agosto], que tiene como meta formular propuestas de políticas de integración para la inmigración asentada en Galicia y crear un organismo de participación entre la Administración, las entidades del tercer

sector que trabajan con población inmigrante y las asociaciones de inmigrantes. La institucionalización de la política de integración puede definirse como un proceso a través del cual una política pública se consolida en la agenda política (de los distintos gobiernos), cuenta con una presencia estable en los debates políticos parlamentarios, se ha producido una especialización en la gestión y una implementación de este tipo de programas y medidas y, en definitiva, se extiende la responsabilidad de la ejecución de dichas políticas al conjunto de administraciones públicas y diversos actores sociales especializados (Fernández Suárez, 2015: 7).

En esta época también se aprobó el I Plan Galego de Cidadanía, Convivencia e Integración (2008-2011), que era un instrumento que servía para planificar las políticas destinadas a la población extranjera en Galicia. La cuestión más relevante en esta fase en temas de política estatal y su impacto en el ámbito autonómico y local fue la creación a nivel central del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes (FAAIIRE), así como el refuerzo educativo de éstos del Ministerio de Trabajo e Inmigración –financiado en su gran mayoría por el Fondo Europeo de Integración (FEI)–, que obligaba a las comunidades autónomas a realizar aportaciones. La Xunta de Galicia destinó a municipios y centros educativos un total de 33 millones de euros, procedentes de este fondo y de aportaciones propias, a programas de atención a la población extranjera en la etapa comprendida entre 2005 y 2011. Esto supuso un fuerte impulso a las medidas de apoyo a la incorporación y atención de la población extranjera en Galicia.

En la etapa comprendida entre los años 2009 y 2016 nos encontramos de nuevo con un gobierno conservador al frente de la Xunta de Galicia, y en una situación de fuerte recorte de gasto social derivada por la prioridad económica de rebajar la deuda pública y cumplir con el objetivo de déficit público marcado desde la Unión Europea, lo que provocó que la gran mayoría de políticas sectoriales (igualdad de género, migraciones, juventud, etc.) fuesen reducidas a su mínima expresión presupuestaria, lógicamente, junto con fuertes mermas en otras áreas de servicios básicos. En el área de inmigración este descenso en la inversión se puede ver en el presupuesto que maneja la Secretaría Xeral de Emigración, que pasa a ser de 20,7 millones en 2009 a 7,3 millones en 2016.

En este período (2009-2015) se mantiene la Secretaría Xeral de Emigración, que depende de Presidencia de la Xunta de Galicia, pero la novedad es que desaparece el área especializada en temas de inmigración, que vuelve a ser una competencia compartida con el departamento de Política Social, y la prioridad es la emigración y el retorno, aunque se mantiene la financiación de programas de atención a las personas inmigrantes con fondos autonómicos. En este ciclo las principales novedades son la nueva Ley de la galleguidad (Ley 7/2013, de 13 de junio) y la aprobación del Plan Integral de Emigración (2014-2016), ambas dirigidas a garantizar el derecho de las comunidades gallegas en el exterior a compartir la vida social, cultural y económica de la Comunidad Autónoma de Galicia, asistir a aquellas personas emigrantes en situación de riesgo o exclusión social, apoyar a las comunidades gallegas en el exterior y su representación en el Consello de Comunidades Galegas, proteger el patrimonio histórico, cultural y documental de la galleguidad y, finalmente, fortalecer la proyección exterior de la *“economía, cultura y valores sociales del pueblo gallego en el exterior a través de las comunidades y entidades gallegas asentadas fuera de Galicia”* (Secretaría Xeral de Emigración, 2014).

3 LA CRISIS ECONÓMICA Y SU IMPACTO EN UNA POLÍTICA ESPECÍFICA: LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN GALICIA

En este apartado nos centraremos en analizar cómo han descendido los recursos económicos para las políticas de integración de la población extranjera y cuál ha sido su impacto en los distintos actores. También señalaremos cómo el desarrollo institucional de otros tiempos se ha reducido a aquellos aspectos concretos de intervenciones derivadas de la propia legislación en materia de extranjería, como sucede con el desarrollo a nivel autonómico del informe sobre el esfuerzo de integración de la población extranjera (Orden de 10 de noviembre de 2015, publicada en el *Diario Oficial de Galicia* núm. 225, de 25 de noviembre de 2015).

El descenso de la inversión pública en políticas sociales por parte de la Xunta de Galicia ha provocado una bajada constante en la inversión realizada en las políticas específicas de atención a las migraciones, concretamente en el presupuesto de la Secretaría Xeral de Emigración, que en la etapa entre 2005 y 2016 llegó a reducirse un 107%, pasando de 17 millones en 2005 a los escasos 8 millones actuales.

Tabla 1: Presupuesto de la Consellería de Emigración/Secretaría Xeral de Emigración de la Xunta de Galicia por tipo de gasto (2005-2016)

Consellería de Emigración (2005) Secretaría Xeral de Emigración (2006-2016)	Capítulo 1. Gastos de personal	Capítulo 2. Gastos de bienes corrientes y servicios	Capítulo 4. Transferencias corrientes	Capítulo 6. Inversiones reales	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

Fuente: Presupuestos de la Xunta de Galicia. Consellería de Facenda (Xunta de Galicia).

Los programas de atención social a la inmigración se trasladaron a la Dirección Xeral de Inclusión Social de la Consellería de Traballo e Benestar Social en el año 2013 [la competencia de inmigración a través del Decreto 42/2013, de 13 de febrero, pasa a estar en la Consellería de Traballo e Benestar Social], y desde el año 2015 pasan a la Dirección Xeral de Familia e Inclusión, y a su servicio de Inmigración en la Consellería de Política Social. Desde esta Administración se entiende que para que las personas migrantes alcancen la plena inclusión es preciso “desarro-

llar una acogida de carácter integral: cobertura de sus necesidades básicas, impartición de cursos de idiomas, acciones informativas y de asesoramiento legal de carácter general y especializado en materia de extranjería, y acciones encaminadas a la integración de las personas inmigrantes en el mercado de trabajo, en especial de aquellas personas en situación de vulnerabilidad”³. Desde el año 2014 se presupuestan 514 mil euros para programas de servicios sociales destinados a las personas inmigrantes, cifra que se repite en el año 2015 y que en este año 2016, según los datos de la Consellería de Facenda, crecerían a 1,1 millones de euros. Básicamente con estos fondos se financian dos tipos de actores sociales y políticos que ejecutan las políticas de atención a las migraciones: entidades sin ánimo de lucro⁴ y municipios⁵.

Las entidades sin ánimo de lucro adaptan sus propuestas a una serie de tipos de programas que reciben subvenciones: alfabetización y aprendizaje de las lenguas oficiales en la Comunidad Autónoma (principalmente del español) y cursos de esfuerzo de integración para personas extranjeras; ofertan cursos de formación y asesoramiento laboral e itinerarios de inserción penalizada y, finalmente, asesoramiento jurídico para personas extranjeras. Si tomamos los datos de la resolución de la subvención específica de la Xunta de Galicia en el año 2015, veremos cómo siete entidades sin ánimo de lucro reciben el 66% del total del presupuesto (Fundación Amigos de Galicia, Fundación Juan Soñador a través de Teranga Coruña y Ourense, ONG Viraventos, Cáritas de Tui-Vigo, ONG Mestura, Ecos do Sur y Cáritas de Lugo). El menor gasto social ha provocado una mortalidad en algunas entidades especializadas en atención a la población extranjera, y también una cierta concentración en la profesionalización en unas pocas entidades de apoyo a población extranjera. Entre las supervivientes tenemos las organizaciones más generalistas en el apoyo a la exclusión social, como es Cáritas, otras entidades del tercer sector que trabajan varios temas y entre ellos cuentan con una sección importante de intervención con el colectivo migrante, como es el caso de la Fundación Juan Soñador, y, finalmente, entidades especializadas principalmente en la atención a las migraciones, como sucede con Ecos do Sur. Algo que resulta evidente si analizamos estas siete entidades es que su distribución territorial es muy desigual, concentrándose una buena parte de ellas en la ciudad de A Coruña.

En relación con la subvención otorgada a los ayuntamientos por la Xunta de Galicia para implementar políticas a nivel local, debemos señalar que se ha reducido el número de municipios que mantienen programas de atención a las personas inmigrantes. Considerando la concesión de ayudas del año 2015, serían 19 municipios los que se reparten un total de 393 mil euros, existiendo una gran variabilidad en las ayudas, desde un máximo de 50.000 euros para el caso de la ciudad de Ourense hasta un mínimo de menos de 2.000 euros para el municipio de O Barco de Valdeorras (Ourense). Este número reducido deriva del requisito de que el ayuntamiento debe superar el 2,5% de la población inmigrante extracomunitaria y contar con un mínimo de más de 100 personas extranjeras extracomunitarias; de no cumplir con estos requisitos, deberá tener como mínimo empadronados a más de mil inmigrantes extracomunitarios. También este tipo de ayudas marcan la senda de los programas a financiar, concretamente, acciones de asesoramiento técnico especializado y apoyo a las personas inmigradas en lo relativo a trámites derivados de la ley de extranjería, y por otro lado programas de integración e inclusión socio-laboral (refuerzo educativo para alumnado inmigrante, cursos de aprendizaje en las lenguas oficiales para adultos, cursos para acreditar el esfuerzo de integración, intervención social a través de itinerarios de inclusión social, formación en alfabetización digital, etc.). La evidencia empírica encontrada realizando trabajo de campo en distintos municipios de Galicia⁶ señala una

importante dependencia de fondos autonómicos para el mantenimiento de estos programas y, lógicamente, una adaptación de los programas a las directrices que aparecen implícitas en las bases de la convocatoria de ayudas.

Tabla 2: Concesión de subvenciones a corporaciones locales para la inclusión social de la población inmigrante en Galicia (2015)

Ayuda 2015	Asesoramiento jurídico	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
Consorcio 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

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

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

Durante la crisis económica fueron también las asociaciones de inmigrantes las grandes damnificadas; con estructuras débiles y poco bagaje desde su constitución, la retirada de subvenciones ha dejado en evidencia su debilidad. No obstante, en las investigaciones mencionadas se realizó un censo de asociaciones de inmigrantes en Galicia que llegó a contabilizar un total de 179 entidades creadas en su gran mayoría, un 52%, en la etapa de mayor llegada de flujos migratorios (2000-2009), siendo las más numerosas las compuestas por nacionales latinoamericanos, que representan un 44% de éstas, seguidas de las africanas, que son el 34% de las entidades de inmigrantes. En este sentido, vemos cómo existe una mayor tendencia a la creación de asociaciones propias de aquellos colectivos nacionales con tradición comunitaria

o con una fuerte sociedad civil organizada en sus respectivos países de destino, a lo que hay que sumar la importancia derivada del contexto de oportunidades que ofrecía agruparse en la sociedad de destino.

Finalmente, los tiempos en que las migraciones alcanzaron el rango de consejería han quedado anclados en el pasado del esplendor desarrollista de la autonomía. El área de competencias del Servicio de Inmigración de la Dirección Xeral de Familia e Inclusión ha quedado reducido a una serie de funciones básicas: a) elaboración, seguimiento y evaluación de los planes y programas relacionados con la inmigración; b) la ejecución de acciones dirigidas a la integración social de los inmigrantes; c) la formación, información y asesoramiento a las personas inmigrantes; d) la gestión administrativa y la justificación de ayudas y subvenciones a favor de las personas inmigrantes; e) la coordinación de los puntos de información a las personas inmigrantes en las diferentes administraciones o entidades colaboradoras, y f) todos aquellos asuntos o materias que por su naturaleza análoga le sean encomendados.

Esta estructura más endeble encargada de la gestión de la inmigración, sumada al hecho de su cambio desde Presidencia a la Consellería de Política Social, hace que parte del bagaje en cuanto a implementación de políticas de integración de inmigrantes se haya esparcido, lo que siempre implica un nuevo comienzo (administrativo) en parte. Esto origina que nuestra autonomía haya sido una de las últimas en legislar cuál era el procedimiento para la emisión del informe sobre el esfuerzo de integración que viene derivado como competencia desde la aprobación del reglamento de la Ley orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros, en el año 2011 (Orden de 10 de noviembre de 2015, publicada en el DOG núm. 225, de 25 de noviembre de 2015). El informe de integración autonómico es un documento que sirve a las personas extranjeras para incorporarse en los procesos de renovación de las autorizaciones de residencia temporal no lucrativa, de residencia temporal por reagrupación familiar, de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena y residencia temporal y trabajo por cuenta propia, especialmente en caso de no poder acreditar algunos de los requisitos previstos para estas renovaciones. Para lograr este informe, la persona extranjera debe haber participado en acciones formativas con el fin de conocer los valores constitucionales españoles y los estatutarios de la Comunidad Autónoma gallega, al igual que los de la Unión Europea, los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre hombres y mujeres, así como el aprendizaje de las lenguas oficiales de Galicia, siendo dichos cursos impartidos por entidades privadas o públicas. También se consideran valorables los cursos de formación para el empleo y la participación en programas de inclusión socio-laboral. Lógicamente, si vemos estos requisitos, los podemos cruzar con los programas subvencionados y nos daremos cuenta de que las prioridades están asociados con el propio marco competencial, y en gran medida estamos hablando de actuaciones pagadas con fondos europeos en su gran parte.

La reducción del gasto público asociado a un proceso macro de exclusión social ha tenido un fuerte impacto sobre las políticas públicas específicas, que han visto mermado su desarrollo institucional y encogidas sus actuaciones a la mínima expresión. Los actores políticos y sociales que implementaban las políticas se han concentrado en menos casos, apenas veinte municipios con medidas concretas de integración de la población extranjera, la concentración de los programas en menos de diez entidades de apoyo a inmigrantes y la reducción del volumen de asociaciones de inmigrantes en Galicia. El peso de los programas de atención a los emigrantes retornados y a las comunidades gallegas migrantes han sido una fuente de conocimiento previo

importante para abordar la política de llegada de población extranjera. Las políticas suelen ir dos pasos más atrás de los hechos sociales, y a día de hoy todavía no tenemos unas medidas dirigidas a la nueva emigración gallega hacia el extranjero; tardarán, pero llegarán, y la experiencia será un importante lugar al que acudir para diseñar, 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., y 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 enfrentados: 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. Universidad de A Coruña.
- Jaráz Gulías, E., y 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 el precedente anterior de la Dirección Xeral de Emigración ubicada en la Consellería de Traballo, Seguridade Social e Emigración creada en el año 1982.
- 2 Creación en el año 2001 de la Consellería de Emigración e Cooperación Exterior a través del Decreto 306/2001, de 15 de diciembre, de la Xunta de Galicia.
- 3 Presupuestos de la Xunta de Galicia, año 2016. Consellería de Política Social. Programa 312C-Servicios Sociales relativos a las migraciones, pág. 284. Link: http://www.conselleriadeafacenda.es/orzamentos/2016/PR/MEM_IL_V2_FR03.PDF [Último acceso: 1 de junio de 2016].
- 4 En el año 2015 la Consellería de Traballo e Benestar resolvió la convocatoria de ayudas de la Orden de 25 de abril a través de la cual se establecen las bases que rigen la concesión de subvenciones a entidades de iniciativa social para la promoción de actividades de servicios sociales comunitarios e inclusión social (cofinanciada parcialmente por el Fondo Social Europeo). Esta convocatoria contaba con una línea especial de programas de inmigración que repartió un total de 484.603 euros en programas principalmente de inserción laboral, asesoría jurídica para inmigrantes, información, aprendizaje de idiomas y alfabetización, y cursos para es el esfuerzo de integración. Ver enlace: http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2015/20150413/AnuncioCA05-010415-0001_gl.html [Último acceso: 1 de junio de 2016].
- 5 En el año 2015 la Consellería de Traballo e Benestar, a través de la Orden de 12 de junio por la que se establecen las bases reguladoras de subvenciones de programas desarrollados por las corporaciones locales para la inclusión de la población gitana, inmigrante y otras personas en riesgo de exclusión (cofinanciada por el Fondo Social Europeo 2007-2013). Esta convocatoria reservó 306.652 euros para los municipios con este tipo de programas. Ver enlace: <http://politicassocial.xunta.gal/export/sites/default/Benestar/Biblioteca/Documentos/>

Axudas/Orde_12_xuno15_GAL.pdf [Último acceso: 1 de junio de 2016]. La resolución puede consultarse en el siguiente enlace: http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2016/20160419/AnuncioG0425-120416-0001_gl.html [Último acceso: 1 de junio de 2016].

- 6 Durante mi participación en dos investigaciones en Galicia, se ha realizado un voluminoso número de entrevistas a municipios con programas de atención a inmigrantes, asociaciones de inmigrantes y entidades de apoyo a las migraciones. Estos proyectos son los siguientes: "Mantenimiento lingüístico y cultural de origen en las comunidades migrantes: nuevas perspectivas para la integración" (EM2014/053), financiado por la Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria, y dirigido por Renée de Palma (Universidad de A Coruña), y en el proyecto "Asociacionismo migrante en Galicia. Lazos transnacionales y codesarrollo desde una perspectiva de género", financiado por la Vicepresidencia y Consellería de Presidencia de la Xunta de Galicia y dirigido por Antía Pérez Caramés (Universidad de A 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 doctora
ESOMI. Facultad de Sociología
Universidad de A 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 21st 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 Migraciones en tiempos de crisis: qué sabemos sobre el impacto de la recesión en los movimientos de población en Galicia y en España. 3 La evolución reciente de los flujos y saldos migratorios (2002-2014). 4 La población migrante en Galicia: características, composición y evolución. 5 La contribución de los movimientos migratorios al crecimiento de la población gallega. 6 Conclusiones. 7 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

De mano del proceso de globalización se ha producido una intensificación de los movimientos migratorios a lo largo y ancho del mundo que, en el ámbito exclusivamente demográfico, han supuesto que, para los países receptores, las migraciones se hayan convertido en el principal (y el exclusivo, en no pocas ocasiones) factor de crecimiento poblacional. Éste ha sido el caso de Galicia, que, aunque se incorpora de manera tardía y modesta a la instalación de inmigrantes (Hernández, 2007), consigue aumentar ligeramente su volumen poblacional y ralentizar levemente el envejecimiento demográfico entre finales de los noventa y comienzos de este siglo (Pérez-Caramés, 2010).

La entrada en situación de crisis en el año 2008 marca también un punto de inflexión en el ciclo migratorio que había tenido como punto álgido la llegada de inmigrantes del extranjero en el año 2007 y que, a partir de este momento, verá notablemente reducidas las llegadas poblacionales y se activarán las salidas al extranjero, tanto bajo las formas de retorno y reemigración de población inmigrante como de nueva emigración española (Reher *et al.*, 2011). Todos estos procesos han sido bien documentados en la producción académica en España (Aja *et al.*, 2012; Domingo *et al.*, 2014; Cachón, 2014; Domingo y Blanes, 2015), pero las contribuciones respecto a Galicia, como veremos en el próximo apartado, son bastante más escasas.

El objetivo principal de este artículo es, entonces, presentar un análisis sociodemográfico de las migraciones en Galicia que permita desentrañar el impacto de la crisis en los movimientos migratorios, atendiendo también a las variaciones en número y características de la comunidad migrante residente en Galicia y a la contribución de las migraciones al crecimiento poblacional.

La metodología empleada para la elaboración de esta contribución se fundamenta en el análisis sociodemográfico a partir de las principales fuentes estadísticas oficiales para el estudio de los procesos migratorios, como el Padrón Municipal de Habitantes, que nos ofrece información sobre el *stock* de inmigrantes (ya sea a través de la variable "país de nacionalidad", o bien a través de la variable "país de nacimiento"), y la Estadística de Variaciones Residenciales, que proporciona datos sobre los flujos migratorios a partir de las altas y bajas por cambios de residencia en el registro del Padrón, tanto interiores como internacionales, y en ambas direcciones (inmigración y emigración¹). Para el apartado correspondiente al análisis de la contribución de las migraciones al cambio demográfico en Galicia se han empleado, además, datos de defun-

ciones y nacimientos procedentes de las estadísticas al respecto que publica el Instituto Nacional de Estadística (INE).

La estructura de este artículo es la siguiente. En primer lugar, realizamos una síntesis de las contribuciones más recientes al estudio del cambio de ciclo migratorio en Galicia, enmarcándolo en su contexto estatal más amplio. A continuación nos detendremos en el análisis de los flujos migratorios (inmigración y emigración), así como del saldo migratorio para el período 2002-2014. El siguiente apartado aborda las principales transformaciones acontecidas en la composición de la población migrante residente en Galicia, para considerar, seguidamente, la contribución de las migraciones al cambio demográfico en lo que llevamos de siglo XXI y cerrar con unas breves conclusiones.

2 MIGRACIONES EN TIEMPOS DE CRISIS: QUÉ SABEMOS SOBRE EL IMPACTO DE LA RECESIÓN EN LOS MOVIMIENTOS DE POBLACIÓN EN GALICIA Y EN ESPAÑA

La entrada de España en recesión económica marca también el inicio de la inversión de su ciclo migratorio. Así, si los primeros años del siglo XXI se habían caracterizado por unos voluminosos flujos de inmigración que alcanzan su culmen en el año 2007, a partir de este año se reducen significativamente y comienza a aumentar la magnitud de los flujos de emigración, llevando el saldo migratorio a valores que apenas contribuyen al crecimiento poblacional (Reher *et al.*, 2011). Sin duda, la década prodigiosa de la inmigración en España se ha terminado (Arango, 2009: 54). Este fenómeno ha despertado un gran interés por parte de la comunidad académica, pero también a nivel mediático. Podemos resumir los principales elementos que caracterizan este cambio de ciclo en una reducción de las nuevas llegadas, así como en un aumento de la emigración, tanto en la forma de retorno de residentes extranjeros como de reemigración y emigración autóctona (López-Sala y Oso, 2015).

En consonancia con estos cambios, en la producción académica española a este respecto podemos distinguir, de manera amplia, aquella que se centra en los efectos de la crisis en la población inmigrada y sus condiciones de vida (Oliver, 2013; Torres y Gadea, 2015; Cebolla *et al.*, 2015; Aysa-Lastra y Cachón, 2015; Gil-Alonso y Vidal-Coso, 2015) y la que ha girado la perspectiva hacia las salidas, bien analizando el fenómeno del retorno (López, 2010; Parella y Petroff, 2014; López y Pérez-Caramés, 2015), bien la nueva emigración española (Domingo *et al.*, 2014; Domínguez-Mújica *et al.*, 2016), o incluso la reemigración de los residentes extranjeros (Martí y Ródenas, 2012; Domingo y Sabater, 2013; Mas, 2016).

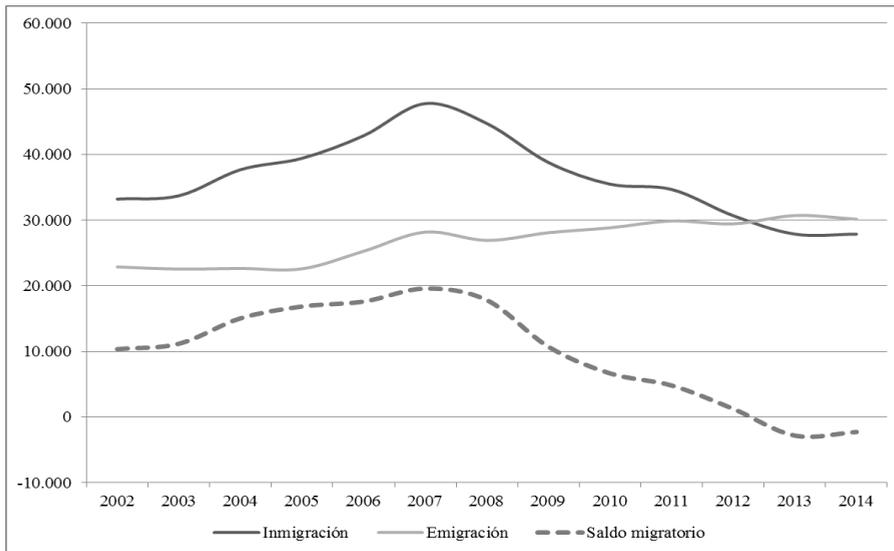
La producción bibliográfica sobre las consecuencias de la recesión en el cambio de ciclo migratorio en Galicia es más escasa. En una reciente contribución sobre la nueva emigración desde Galicia, Domingo y Blanes (en prensa) concluyen que la tasa de emigración de gallegos autóctonos es superior a la del resto de España, por lo que existe una mayor propensión a emigrar que en otras comunidades autónomas. A su juicio, estos nuevos flujos renuevan el perfil etario de la diáspora gallega en el exterior y también amplían sus límites geográficos, al incorporarse más países como destino de esta nueva emigración. En esta línea, Fernández-Suárez (en prensa) indica que las políticas de emigración de la comunidad autónoma gallega están todavía más pensadas para la vieja emigración gallega y sus descendientes que para los nuevos flujos de salida de jóvenes cualificados en busca de mejores oportunidades laborales. Por su parte, Oso

y Martínez-Buján (en prensa) indican que el impacto de la crisis ha sido desigual para hombres y mujeres migrantes, siendo precisamente las mujeres migrantes las que han resistido mejor el impacto de la recesión, con unas menores tasas de emigración que éstos. No obstante, según señalan las autoras, el impacto tardío de la crisis en Galicia ha sido más fuerte en términos de desempleo para la población femenina migrante que para los hombres migrantes.

3 LA EVOLUCIÓN RECIENTE DE LOS FLUJOS Y SALDOS MIGRATORIOS (2002-2014)

Desde que comenzamos a tener un registro completo de los movimientos migratorios a través de la Estadística de Variaciones Residenciales en el año 2002, el saldo migratorio, esto es, la diferencia entre las llegadas y las salidas de población, ha sido siempre positivo, a excepción de los dos últimos años de registro, 2013 y 2014, en que las emigraciones superan a las inmigraciones y, en consecuencia, se produce una contribución negativa de los movimientos migratorios al cambio poblacional. No obstante, la evolución en los últimos doce años de ambas corrientes migratorias, así como del saldo derivado, es bastante más compleja y en ella se pueden distinguir varias fases, que abordaremos a partir de los datos que se muestran en el gráfico 1.

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



Fuente: Elaboración propia basándose en la Estadística de Variaciones Residenciales (EVR).
Instituto Nacional de Estadística (INE).

La primera fase abarca el período 2002-2007 y se caracteriza por unos elevados y crecientes flujos de inmigración, que alcanzan su apogeo en el extremo superior de este período (2007), con una llegada de casi 48.000 personas. En lo que respecta a la emigración, ésta se mantiene en un nivel prácticamente invariable en torno a las 22.500 salidas anuales en los cuatro prime-

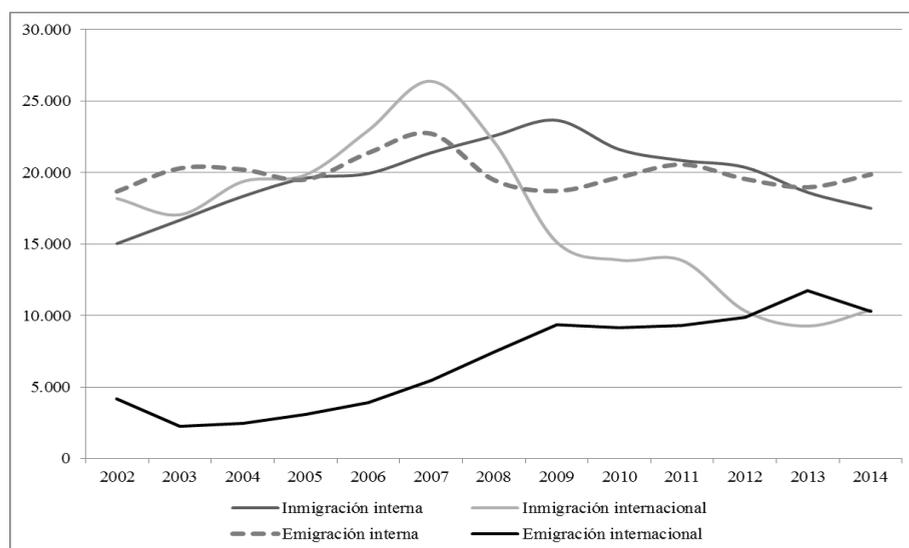
ros años del período, pero comienza a aumentar significativamente (con un crecimiento del 11,7% de media anual) en los años 2006 y 2007. ¿Cómo puede explicarse que se produzca al mismo tiempo el máximo apogeo en la llegada de población a Galicia pero también se registre un aumento en la emigración? A nuestro modo de ver, lo que ocurre es que el inicio del ciclo migratorio implica también el arranque de movimientos de retorno y reemigración, es decir, que el aumento en las llegadas supone también un revulsivo en los movimientos de salida del territorio. En lo que respecta al saldo migratorio, éste sigue la misma tendencia que los flujos de inmigración de aumento constante y progresivo, hasta llegar a la máxima contribución demográfica de los movimientos de población con un saldo migratorio que roza los 20.000 en el año 2007.

El segundo de los períodos abarca los años 2008 a 2012, un lustro inaugurado por la entrada en situación de crisis económica, que tiene no obstante un correlato relativamente débil en materia de flujos migratorios. Así, hay una fuerte contracción en la inmigración, que pasa de las casi 45.000 entradas en 2008 a quedarse por debajo de las 31.000 en 2012, es decir, unas 14.000 inmigraciones menos en un período de cinco años. La reducción media anual en el número de llegadas es del 8,4%. Por su parte, las emigraciones siguen su andadura moderadamente creciente iniciada en el último tramo del período anterior, si bien su intensidad es menor, ya que pasamos de 27.000 salidas del territorio en 2008 a poco más de 29.000 en 2012. El resultado es un saldo migratorio que, aunque positivo, se resiente considerablemente, aunque mucho más por el descenso en las llegadas que por el aumento de las salidas, que, como hemos indicado, es bastante más modesto. Así, de un saldo migratorio positivo de casi 18.000 en 2008 pasamos a un mísero millar en el saldo que supone una participación pírrica del fenómeno migratorio al cambio demográfico en Galicia.

Por último, consideramos una tercera fase para nuestros dos últimos años de estudio, 2013-2014, que se caracteriza principalmente por la entrada en números negativos del saldo migratorio. Así, a la reducción en la corriente de inmigración, principalmente entre 2012 y 2013 (menor en 2014), se suma el aumento en la emigración, que ya alcanza y supera ligeramente las 30.000 emigraciones, lo que arroja un diferencial de -2.833 en el año 2013 y de -2.279 en 2014. Franquear por debajo el límite de cero en el saldo migratorio es una señal, quizás más simbólica que estadística dado lo exiguo de la cifra, de que se ha cerrado la inversión del ciclo migratorio en Galicia y que se inicia una nueva fase de emigración sostenida, débil inmigración y saldos migratorios negativos.

Otra cuestión que resulta enormemente interesante analizar es la composición de los flujos de inmigración y emigración en función de la naturaleza del movimiento, esto es, distinguiendo si se trata de una migración de o hacia otra comunidad autónoma o bien es un movimiento de carácter internacional; y cómo contribuye cada una de estas dos componentes al total del flujo en cada uno de los sentidos. Así, en el siguiente gráfico (gráfico 2) se muestra el desdoblamiento de cada uno de los flujos, inmigración y emigración, en función del carácter interno o internacional de las migraciones.

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



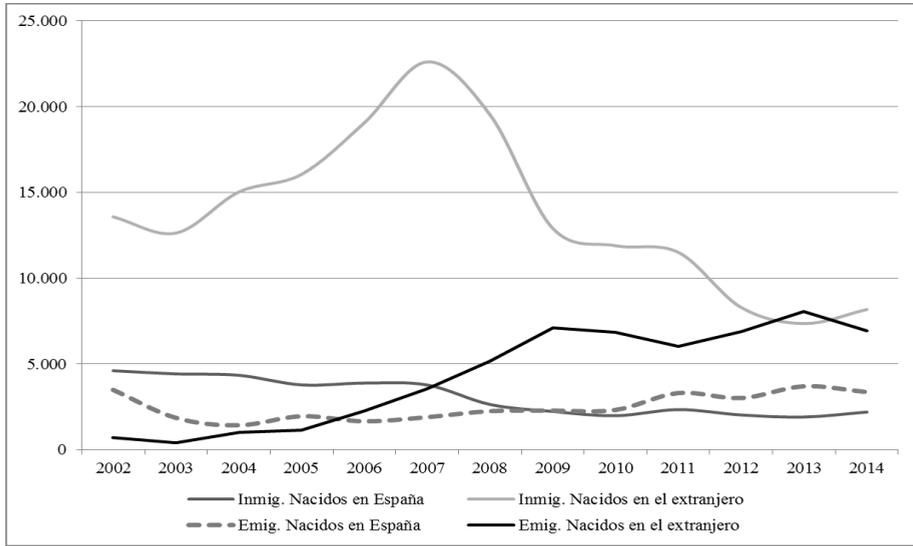
Fuente: Elaboración propia basándose en la Estadística de Variaciones Residenciales (EVR). Instituto Nacional de Estadística (INE).

Retomando la anterior explicación en fases, podemos comprobar cómo en el período 2002-2007 los flujos de inmigración se distribuyen de forma relativamente equitativa entre las llegadas procedentes del extranjero y las que vienen de otras comunidades autónomas, mientras que esta distribución es marcadamente desigual en el caso de las salidas de Galicia. Se puede identificar claramente un predominio de las emigraciones a otras autonomías que, no obstante, se va erosionando a medida que pasan los años, llegando al extremo de este período con un 20% de salidas al extranjero sobre el total de emigraciones. La segunda etapa considerada (2008-2012) socava aún más la preferencia por la emigración interna frente a la internacional, al ir ganando esta segunda un peso porcentual que la sitúa en un tercio de las salidas al final del período, lo que corrobora nuestra explicación previa acerca de la convivencia de momentos álgidos en las llegadas con aumentos en las salidas. En lo tocante a la inmigración, en esta segunda se rompe su ecuanimidad a favor de la inmigración interna, que acaba por representar dos tercios del total de llegadas en 2012. Por último, nuestros dos últimos años de observación (2013 y 2014) representan una profundización de las tendencias observadas en el quinquenio previo: aumento del número y proporción de las salidas al extranjero y reducción de la importancia relativa de la inmigración internacional.

Nos detendremos a continuación en el estudio de los movimientos poblacionales de carácter internacional, ya que en ellos encontramos otra dimensión de la diversidad migratoria a la que hemos aludido previamente que resulta de interés resaltar. Se trata de los vínculos de las migraciones internacionales con procesos previos de emigración desde Galicia, tanto al otro lado del Atlántico como a países europeos. La EVR nos permite desagregar los flujos en función

del país de nacimiento (España/extranjero), y su evolución entre los años 2002 y 2014 se recoge en el siguiente gráfico (gráfico 3).

Gráfico 3. Flujos de inmigración y emigración por país de nacimiento (España/extranjero) en Galicia (2002-2014)



Fuente: Elaboración propia basándose en la Estadística de Variaciones Residenciales (EVR). Instituto Nacional de Estadística (INE).

En lo que respecta a la inmigración procedente del extranjero, hemos de señalar una primera etapa entre los años 2002-2004, en que el peso de la inmigración de nacidos en España es todavía importante, en torno a un cuarto del total del flujo de llegadas, lo que resulta indicativo del proceso de retorno de emigrantes gallegos que venía siendo marcadamente predominante en la inmigración a Galicia durante los años noventa. Aun así, durante todo el siglo XXI lo que predomina entre la inmigración es aquella que podríamos denominar “autónoma”, esto es, sin vínculos con la emigración gallega previa, que representa una proporción relativamente estable de en torno al 80% del total de las entradas, porcentaje que sólo se ve erosionado al principio del período por el todavía importante retorno, como hemos indicado, y ligeramente también en fecha reciente, en que también aumenta la proporción de nacidos en España de entre los que vienen del extranjero.

En cuanto a la emigración con destino al extranjero, podríamos identificar, *grosso modo*, la emigración de nacidos en España como emigración “autónoma”, mientras que la emigración de nacidos en el extranjero está compuesta más bien de retornos (en un 60% de media para el período) y de reemigraciones (40% de media). Siendo así, la trayectoria de ambas componentes para el período de estudio nos indica nuevamente una división en tres etapas: a) una primera, entre 2002 y 2005, en que la emigración “autónoma” domina claramente el total del flujo de salidas, si bien con un peso decreciente que va desde el 80% inicial al 64% de 2005; b) entre 2006 y 2010, cuando se reduce significativamente la proporción de emigración “autónoma”

ma” en favor del retorno y la reemigración de los inmigrantes asentados en Galicia, alcanzando una situación en 2010 donde tres de cada cuatro salidas son protagonizadas por nacidos en el extranjero y sólo una de entre cuatro es de un nacido en España; c) a partir de 2011, cuando se reajustan ligeramente las proporciones entre estas dos componentes, de manera que un tercio de las salidas son de nacidos en España y los restantes dos tercios son procesos de retorno y de reemigración de inmigrantes residentes en Galicia.

En suma, los escasos quince años del siglo XXI para los que tenemos registro de los movimientos migratorios en Galicia han supuesto, en un primer momento, la cancelación del ciclo migratorio gallego que culmina con la llegada numerosa de inmigrantes sin vínculos con la emigración previa gallega y también, en estos últimos años, la apertura de un nuevo período caracterizado por un auge en la emigración, acompañado por una debilitación considerable en las llegadas que lleva a signo negativo al saldo migratorio. Veremos a continuación los cambios que estas tendencias han supuesto para el contingente de población migrante que reside actualmente en Galicia.

4 LA POBLACIÓN MIGRANTE EN GALICIA: CARACTERÍSTICAS, COMPOSICIÓN Y EVOLUCIÓN

Galicia cuenta actualmente con una población de nacionalidad extranjera compuesta por algo menos de 100.000 personas, según los datos a enero de 2015 del Padrón Municipal de Habitantes. Esta cifra representa un 3,3% de la población total residente en Galicia, siendo esta proporción menor que la de otras comunidades autónomas como Madrid, Cataluña, Andalucía o la Comunidad Valenciana, más beneficiadas por la llegada de población migrante de finales del siglo XX y comienzos del XXI.

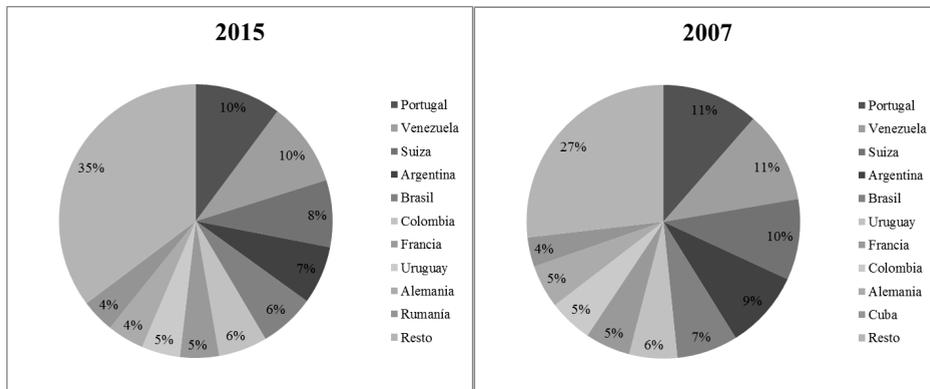
Con todo, es necesario tener en cuenta, por una parte, que los procesos de adquisición de nacionalidad española pueden mermar el colectivo de extranjeros y así extraerlos del cómputo de población migrante, y, por otra, que los amplios procesos de emigración que registró Galicia desde finales del siglo XIX y a lo largo de prácticamente todo el siglo XX han supuesto que cierta parte de la inmigración sea protagonizada por personas de nacionalidad española, bajo la forma del retorno o bien de la emigración de descendientes de los emigrantes gallegos. Estas dos razones explican la diferencia entre el tamaño de la población extranjera y aquella nacida en el extranjero, que, a principios de 2015, era de más de 200.000 personas, esto es, más del doble que la población extranjera, representando así un 7,8% sobre el total de la población gallega.

La evolución de ambos subconjuntos desde el año 2007, es decir, antes del inicio del período de recesión, es creciente. La población extranjera aumenta en un 11,3%, unas 10.000 personas más en un período de ocho años, y la nacida en el extranjero sube un 19,2%, cerca de 35.000 personas.

¿Cuáles son las principales comunidades inmigrantes asentadas en Galicia? Si tomamos como variable de clasificación el país de nacimiento (ver gráficos 4 y 5), para evitar los sesgos que hemos mencionado anteriormente, nos encontramos con que, tal como ha sido apuntado por otros autores (Lamela *et al.*, 2005; Oso *et al.*, 2008), la inmigración gallega se compone de personas procedentes de países con los que ha existido un vínculo histórico a través de la emigración gallega (Venezuela, Argentina o Uruguay en el caso de América Latina; Suiza, Francia o Alemania, entre los países europeos); pero también de inmigración “autónoma”, es decir, sin

lazos con la emigración previa gallega, entre la que encontramos comunidades como la portuguesa, brasileña, colombiana o rumanana.

Gráficos 4 y 5. Comparativa de la distribución relativa de la población nacida en el extranjero por principales países en 2007 y 2015 en Galicia.



Fuente: Elaboración propia basándose en el Padrón Municipal de Habitantes (PMH). Instituto Nacional de Estadística (INE).

Si estableciésemos un *ranking* por principales países de nacimiento, destaca, en primer lugar, la comunidad portuguesa, con un 10,2% sobre el total de nacidos en el extranjero. A continuación nos encontramos con un país que comparte la característica de haber sido un importante destino de la emigración gallega, pero del que también procede inmigración “autónoma”: Venezuela, del que también son originarios uno de cada diez inmigrantes. Le siguen Suiza y Argentina, con un 8% y un 7% de representación, que también son significativos para la emigración transatlántica y europea. Dos comunidades sin vínculos ocupan los puestos cinco y seis de la tabla; se trata de Brasil (6,6%) y Colombia (5,8%). En la cola de este *ranking*, por orden decreciente en las últimas cuatro posiciones y proporciones que oscilan entre un 4,6% y un 4%, podemos localizar tres países relacionados con la emigración gallega histórica (Francia, Uruguay y Alemania) y, cerrando la lista, Rumanía.

Comparando el *stock* de inmigrantes entre 2007, año álgido en la llegada de inmigración (como hemos visto en el apartado anterior) y previo a la entrada en recesión, y la actualidad (2015), podemos comprobar cómo, aunque apenas ha habido cambios entre las comunidades que ocupan las principales posiciones (sale Cuba y entra Rumanía cerrando la lista), sus puntuaciones relativas sí han cambiado, precisamente en el sentido de dar menos importancia proporcional a las comunidades vinculadas a la emigración gallega y, consecuentemente, más peso a la inmigración que venimos denominando “autónoma”. En total, la inmigración con vínculos pierde hasta diez puntos porcentuales entre 2007 y 2015 en el *ranking* de las diez primeras posiciones. Esto es, mientras que todas las comunidades migrantes amplían su número de residentes en Galicia, hay tres que pierden residentes: Argentina, Uruguay y Suiza, que, bien por razones naturales, bien por retorno y reemigración, se dejan más de 2.500 residentes.

5 LA CONTRIBUCIÓN DE LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS AL CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN GALLEGA

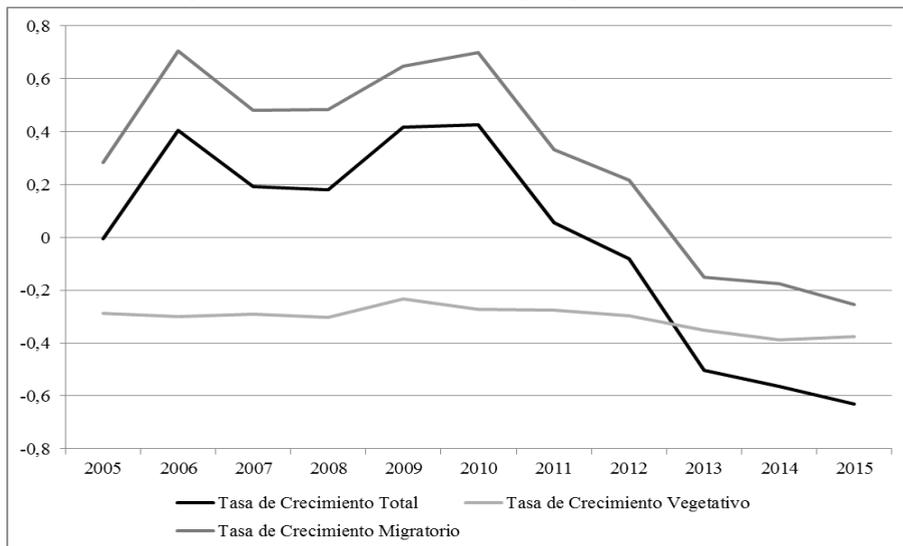
Buena parte de los países europeos se encuentran en la actualidad en situación de muy baja fecundidad (Kohler *et al.*, 2002), esto es, con un número de hijos por mujer que se encuentra muy por debajo del índice de reemplazo generacional, y, al mismo tiempo, con unos elevados niveles de envejecimiento demográfico. Lejos de ser una panacea, los movimientos migratorios se han convertido, con todo, en la principal fuerza de dinamismo demográfico en Europa, tanto en la actualidad como en las previsiones que se avanzan para mitad de siglo (Bijak *et al.*, 2007). Obviamente, ni España ni Galicia escapan a esta situación y se ven también demográficamente beneficiadas por unos movimientos migratorios que, hasta fecha reciente, eran de signo positivo, tal como ha sido puesto de relieve en diversas contribuciones (Izquierdo y López, 2003; Arango, 2004; López e Izquierdo, 2005; Izquierdo, 2006; Castro, 2010).

Sin embargo, en el caso gallego, no siempre las migraciones han supuesto una contribución positiva a la situación demográfica. En una contribución previa (Pérez-Caramés, 2010) demostramos cómo las diversas olas de emigración gallega desde finales del siglo XIX y a lo largo del XX vaciaron ciertas cohortes de población, hurtando activos para la fecundidad, que, una vez terminada la primera transición demográfica, se encontraba ya en niveles más reducidos que en otras comunidades autónomas, fenómeno que se fue intensificando desde la década de los ochenta. El resultado fue que las migraciones internacionales fueron las responsables de un quinto del envejecimiento demográfico registrado entre los años 1950 y 2005. Con todo, también identificábamos un punto de inflexión en la contribución de las migraciones a la demografía gallega, y es que, a partir de los años noventa, en que se invierte el saldo migratorio, las migraciones suponen un ligero rejuvenecimiento de la población.

¿Qué ha pasado entonces en los últimos diez años de evolución demográfica en Galicia y cuál ha sido el papel de las migraciones? Pues bien, entre 2004 y 2014 Galicia perdió un total de 2.290 habitantes, es decir, un 0,08% de la población. No obstante, esta tendencia es desigual en las dos mitades del período: se gana población hasta el año 2010 y se pierde a partir de entonces. De hecho, entre 2011-2014 se pierde tanta población como se había ganado en los siete años anteriores, de ahí que la pérdida para el conjunto de la década sea de tan baja magnitud.

En el siguiente gráfico (gráfico 6) mostramos la evolución de las tasas de crecimiento total, vegetativo y migratorio a lo largo de los últimos once años, gráfico que nos servirá de apoyo para comentar lo acontecido con la población gallega.

Gráfico 6. Evolución de las tasas de crecimiento total, vegetativo y migratorio (en %) de la población gallega (2004-2014)



Fuente: Elaboración propia basándose en el Padrón Municipal de Habitantes (PMH) y las Estadísticas de Defunciones y Nacimientos. Instituto Nacional de Estadística (INE).

En el período de aumento en el número de habitantes, entre 2004 y 2010, eran los movimientos migratorios los que en exclusiva revertían la tendencia negativa del crecimiento vegetativo (resultado de la diferencia entre nacimientos y defunciones) y aportaban población a Galicia. Esta época coincide con el auge de la inmigración en Galicia, que hemos abordado en extensión al analizar los flujos migratorios, en que las llegadas eran cuantiosas y crecientes y las salidas relativamente reducidas. Es precisamente el año 2011 el que marca una inversión relativa en esta tendencia al contraerse significativamente las inmigraciones y aumentar las emigraciones, lo que llevará a la inversión del saldo migratorio, que no sólo ya no es capaz de revertir el signo negativo del crecimiento natural, sino que se apunta en las filas de la pérdida de habitantes. Con todo, en los tres últimos años en que tanto el saldo migratorio como el vegetativo contribuyen a limar la pirámide gallega, éste primero es responsable de un tercio (de media anual) de las pérdidas, siendo el crecimiento vegetativo el responsable de los dos tercios restantes.

En suma, la población gallega no sólo ha ralentizado su ritmo de envejecimiento gracias a las migraciones durante la última década del siglo XX y los primeros años del XXI, sino que además ha visto frenado el impacto negativo del crecimiento natural en los años previos a la entrada en recesión. Con la crisis el signo de los tiempos migratorios cambia y muda también su contribución demográfica: ya no son capaces de equilibrar el crecimiento vegetativo y restan también habitantes a la población gallega, si bien en una menor medida que el saldo natural, que profundiza en su magnitud, alcanzando el mínimo en 2013 con -10.706, esto es, una tasa de crecimiento del -0,39%.

6 CONCLUSIONES

A lo largo de estas páginas hemos abordado el cambio de ciclo migratorio en Galicia, que se produce teniendo como punto temporal de inflexión la entrada en un período de severa recesión económica.

Si bien el panorama migratorio de Galicia es complejo y diverso, fruto de las relaciones que perduran con aquellos países que fueron destino de importantes flujos de emigración en el pasado más lejano (a América Latina, principalmente) pero también en un pasado más próximo (a países europeos como Suiza, Francia, Alemania o Reino Unido), no es menos cierto que Galicia no se ha beneficiado en tanta medida como otras autonomías del denominado *boom* de la inmigración de finales de los años noventa y la primera década del siglo XXI. Aun así, Galicia ha recibido no sólo inmigración con vínculos con la emigración previa, sino también inmigración “autónoma” del vecino Portugal, pero también de otras comunidades más presentes en el resto del territorio español, como la colombiana o la rumana.

Además de la debilidad relativa de los flujos migratorios de Galicia, a raíz de su menor capacidad de atracción de inmigrantes en comparación con otras comunidades autónomas, otra peculiaridad del panorama migratorio gallego es que, durante los años de mayor arribaje internacional, el saldo migratorio interno (es decir, los intercambios de población con el resto de España) es negativo, lo que modera la capacidad benéfica en términos demográficos de esta inmigración. Con la entrada en recesión, las llegadas se reducen y aumentan progresivamente las salidas de población, tanto a otras comunidades autónomas como, cada vez más, al extranjero, bien bajo la forma de emigración “autónoma”, bien como retornos y reemigraciones. El saldo migratorio cambia de signo en 2013, cerrando así un ciclo e inaugurando otro en el que nuevamente la emigración vuelve a ser la protagonista.

En lo que respecta al *stock* de población inmigrante, este ha aumentado significativamente desde el año 2007, previamente a la entrada en situación de crisis, hasta la actualidad (año 2015), si bien las principales comunidades migrantes siguen siendo las mismas, aunque hemos entrevisto un importante cambio de tendencia: si en 2007 había un cierto equilibrio entre la inmigración con vínculos con Galicia y la que hemos denominado “autónoma”, en 2015 el balance se decide por esta última, perdiendo importancia absoluta y relativa la presencia de migrantes relacionados con las olas previas de emigración gallega.

Hemos analizado también la contribución de los movimientos migratorios al crecimiento de la población gallega en la última década. La contribución positiva de unos saldos migratorios que superan con creces el crecimiento vegetativo de signo negativo supone un crecimiento de la población que se mantiene hasta el año 2010, fecha a partir de la cual la magnitud del saldo migratorio comienza a declinar y su contribución ya no es suficiente para paliar el carácter negativo del saldo natural, pasando, en un último momento, a cifras por debajo de cero, que se juntan ya con el crecimiento vegetativo para ir restando habitantes a la pirámide gallega. Con todo, la pérdida de habitantes es todavía muy moderada, y casi se puede hablar más de una situación de estancamiento antes que de retroceso.

7 BIBLIOGRAFÍA

- Aja, E.; Arango, J., y 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 y J. Oliver (eds.). *La inmigración en tiempos de crisis. Anuario de la Inmigración en España* (52-73). Barcelona: CIDOB.
- Aysa-Lastra, M., y 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. y 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., y Blanes, A. (en prensa). "The Galician diaspora in the 21st Century: Demographic renovation as a response to the economic crisis". En R. DePalma y A. Pérez-Caramés (eds.). *Beyond Global Cities: A Case Study of Emerging Super-Diversity*. Nueva York: Springer.
- Domingo, A., y Sabater, A. 2013. "Crisis económica e inmigración: la perspectiva demográfica". En E. Aja, J. Arango y J. Oliver (dirs.). *Inmigración y crisis: entre la continuidad y el cambio* (61-87). Barcelona: CIDOB.
- Domingo, A.; Sabater, A. y 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. y 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 y A. Pérez-Caramés (eds.). *Beyond Global Cities: A Case Study of Emerging Super-Diversity*. Nueva York: Springer.
- Gil-Alonso, F. y 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., y 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., y 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., y 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., y Oso, L. 2015. "Inmigración en tiempos de crisis: dinámicas de movilidad emergentes y nuevos impactos sociales". *Migraciones* 37: 9-27.
- Martí, M., y 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., y 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., y Sanz, A. 2011. "¿España en la encrucijada? Consideraciones sobre el cambio de ciclo migratorio". *Revista Internacional de Sociología* 69(1): 9-44.
- Torres, F., y Gadea, M. H. 2015. *Crisis, inmigración y sociedad. Madrid: Traficantes de Sueños*.

NOTAS

- 1 A pesar de que sigue siendo la fuente estadística más empleada para el estudio de los flujos migratorios, la Estadística de Variaciones Residenciales (EVR) posee importantes limitaciones que es necesario tener en cuenta a la hora de analizar la información que recoge. Así, existe una subestimación importante de los flujos de emigración al extranjero dada la reducida disposición de muchos de los que emigran a darse de baja en el Padrón Municipal de Habitantes, subestimación que es más importante entre los emigrantes de nacionalidad española, al estar al margen del principal proceso de depuración de la fuente que constituyen las bajas por caducidad (respecto a las debilidades de esta fuente para estimar los flujos migratorios, consúltese Domingo y 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 y de la Administración
Universidad de Santiago de Compostela (Galicia, España)
miguelanxo.bastos@usc.es

JAVIER SEIJO VILLAMIZAR

Doctorando
Universidad 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 governamental 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 y estimación de las políticas de calidad total en la autonomía de Galicia. 3 Formulación de la gestión de la calidad como problema público en la autonomía de Galicia. 3.1 Factores político-administrativos en la Agenda Pública de Calidad. 3.2 Soluciones y procesos en la implementación del Programa de la Política de Calidad. 4 Lecciones aprendidas. 4.1 Lecciones desde la perspectiva de los proveedores de servicios públicos. 4.2 Lecciones desde la perspectiva de los clientes-ciudadanos. 4.3 Lecciones desde otros sistemas administrativos. 5 Conclusión y perspectivas de futuro. 6 Bibliografía.

1 PRESENTACIÓN

La mayoría de comunidades autónomas de España y Estados europeos han emprendido la formulación de políticas de calidad en los servicios públicos mediante la implementación de Cartas del Ciudadano, Cartas de Derechos, Cartas de Compromiso o Sistemas de Gestión de la Calidad Total (Bastos y Seijo, 2009: 93-95), a pesar de que su aplicación en los distintos países sea muy distinta, por diversas causas, entre las que podemos citar el marco jurídico que las ampara, la práctica o cultura administrativa propia de la Administración que sustenta el proceso, la naturaleza de la iniciativa, la continuidad en el tiempo de la política por el gobierno y, por último, el grado de cambio hacia la nueva cultura administrativa una vez implementada ésta (McGuire, 2001: 493; Pollit, 1994: 9-10; Torres, 2005: 689).

En este sentido, los distintos poderes públicos, en diversos ámbitos territoriales –local, regional, estatal, internacional–, han considerado la gestión de la calidad administrativa como una política cuyo objetivo común es mejorar la transparencia de las actuaciones político-administrativas, la participación de los usuarios y la mejora de la prestación de los servicios públicos, ya sea en los distintos niveles de aplicación en la estructura burocrática (en toda o en partes), o ya sea en su grado de extensión (nacional o local) o en su efecto real (económico, legal, simbólico) en los aparatos burocráticos, lo que en términos de la OCDE representa lo que debería ser el principio rector de las organizaciones públicas, esto es, el de constituirse en organizaciones abiertas y proactivas hacia principios como la transparencia, accesibilidad y receptividad hacia sus diferentes usuarios –trabajadores públicos y ciudadanos.

En la Comunidad Autónoma de Galicia, el proceso, no obstante, no se inicia mediante una política que adopte acriticamente las recomendaciones de la OCDE, sino que se piensa además

en implantar una herramienta de calidad pública denominada por la Xunta de Galicia como Carta 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 emprendedores de políticas públicas de calidad, política que es adoptada rápidamente por otras comunidades autónomas.

Se pretende, por tanto, aquí estudiar los elementos político-administrativos clave del proceso en calidad de la gestión y lo que ha supuesto la asunción por parte de la cultura administrativa gallega del paradigma en la calidad en los servicios, así como la voluntad de permear una nueva cultura organizacional para los modelos de gestión burocrática; de una parte, estableciendo procesos de comunicación interpersonal en la legitimación de los servicios públicos y, de otra, implementando procesos político-administrativos de satisfacción tanto entre los clientes externos (ciudadanos) como en los internos (trabajadores públicos).

Por tanto, para estudiar en este documento de trabajo esta realidad político-administrativa, haremos uso de la técnica de estudio de caso y del análisis descriptivo en políticas públicas (véase el cuadro 1). La finalidad es describir y explicar cómo opera un proceso político-administrativo en una comunidad a la hora de importar una herramienta en mejora de la calidad de los servicios públicos.

Su origen parte de una tradición administrativa anglo-americana que se ha caracterizado en términos de Torres (2005) por *“enfaticar la eficiencia, eficacia y la relación calidad-precio (...) la introducción de mecanismos de mercado y competitividad y prever al ciudadano principalmente como un consumidor de servicios, es decir, como un cliente”*.

Christopher Pollit, a su vez, sostiene que, para el estudio y análisis de las políticas de calidad, como la Carta de Servicios, debemos partir de tres enfoques. El primero, denominado enfoque tradicional o descriptivo, consiste en comprender su génesis en la gestión de las organizaciones públicas; el segundo, un enfoque interno articulado en examinar las cartas de servicio implementadas y con qué claridad conceptual y coherencia interna se han desarrollado. Por último, un enfoque externo fundamentado en medir el grado en que los indicadores o promesas de las cartas se cumplen y en qué medida los ciudadanos (clientes externos) logran percibir un cambio en la Administración pública frente a los desajustes entre las normas de calidad, promesas o indicadores de las cartas y cómo se implantan estos cambios en la organización burocrática (Pollit, 1994).

Los objetivos principales de esta investigación se plantean para afirmar o refutar las dos siguientes cuestiones:

- 1) ¿En qué medida la Política de Calidad y las Cartas de Servicio en Galicia lograron redefinir las relaciones entre administrados –cliente externo– y servidores públicos –cliente interno?
- 2) ¿Las Políticas de Calidad operan como un instrumento de cogestión administrativa o de mejora de la calidad de los servicios públicos en su aplicación en los sistemas administrativos públicos?

Consecuentemente, se trata de cuestionar si a partir de una concepción de calidad –cartas de servicio, cartas del ciudadano, cartas de compromiso, carta de derechos, *client charters* or *public service charters* or *performance pledges*, *citizen’s charter*– se ha generado o se pudieran obtener los resultados previstos inicialmente en su estimación, diseño y formulación conforme a su implementación como política pública de calidad en una organización burocrática contemporánea.

2 INICIACIÓN Y ESTIMACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE CALIDAD TOTAL EN LA AUTONOMÍA DE GALICIA

En este apartado hacemos referencia a cómo una organización burocrática toma conciencia del paradigma de la calidad, cómo se estima e inicia una agenda pública autonómica que trata de solventar el problema de implementar el concepto de calidad pública objetiva, qué actores promueven el diseño de una auditoría de calidad a través de las cartas de ciudadano y qué otros instrumentos facilitan un sistema de gestión de la calidad total para la autonomía. (INAP, 2005)

La idea de calidad nace desde los inicios de la Administración burocrática. “Manuales primitivos sobre el control de la calidad existieron entre los egipcios y en todas las épocas existieron controles más o menos duros de calidad” (Bastos, 1995). No obstante, el paradigma de la calidad se consolida a finales del siglo XX como un elemento de competitividad en las organizaciones empresariales. Hace visible la necesidad de evitar los defectos de la producción de bienes y servicios con la intención de “agradar y satisfacer a los consumidores, no sólo protegerlos de las molestias; es el nuevo desafío” (Bastos, 1995)¹.

En España surge por primera vez una orientación a la calidad pública en la década de los noventa (Silvestre, 2011) con diversos planes de reforma y modernización en el modelo de Administración pública hispánica (Bastos, 1997: 166). Primeramente en la Administración general del Estado español y posteriormente imitados en el resto de niveles territoriales de la Administración pública española. Lo que la Administración autonómica de Galicia a partir de la década de los noventa incorporaría (Bastos, 1995; Bouzada, 1993; Losada, 1994; Rodríguez-Arana, 2001, 1992, 1997a, 1997b; Rodríguez, 1992; 1993; Vázquez, 1994) mediante una influencia progresiva del lenguaje empresarial (Osborne, 2003, 1998, 1995) en sintonía con las teorías de la nueva gestión pública como marco unificador de las reformas (Metcalfe, 1999).

De ahí la implantación de instrumentos en la autonomía de Galicia como el Sistema de Gestión de Procedimientos (SGPA), el Servicio de Respuesta Inmediata (SERI), la evaluación del rendimiento, la ventanilla única, la comarcalización del territorio, la reforma de la función pública, una implantación de criterios de codificación normativa, la creación de una Oficina de Tramitación Única de Industrias (OTU) y un Sistema de Gestión de Calidad –gestión de procesos, cuadro de mandos, buenas prácticas, buzón de sugerencias, simplificación de procesos, observatorio de calidad de los servicios, carta general de servicios, cartas de servicios sectoriales, cartas de servicio y carta de derechos– y el programa europeo EQualitas².

Se trató así de propiciar, mediante el nuevo paradigma de la calidad y en sintonía con las teorías de la nueva gestión pública, sistemas administrativos competitivos que pudiesen lograr un marco cooperativo de comunicación y participación de la sociedad con los empleados públicos, incrementando la capacidad organizativa al tiempo que la satisfacción de sus clientes internos (empleados públicos) y externos (ciudadanía) (Anderson *et al.*, 1994; Ishikawa, 1994). Es en sí una meta y filosofía de gestión que trataría de ir ampliando la esfera de participación como condición necesaria para una mayor calidad de la Administración pública y, por tanto, de la calidad democrática en las instituciones públicas.

El proceso de implantación de la calidad total en Galicia implicaría la implantación de políticas de reforma y modernización administrativa, así como un esfuerzo por instruir a los empleados públicos en estas herramientas (Xunta de Galicia 2005c, 2005d, 2005e, 2007b, 2007c). Se observa, de este modo, que la primera generación de cambios a favor de la calidad en la organización burocrática gallega se designó como Reforma y Modernización Administrativa

(1990-2004) y en un segundo momento, Modernización Administrativa (2005-2009) y ya en la actual etapa, de propiciar el cambio organizacional mediante una Nueva Reforma (2009-actualidad) (Bouzada, 1993; PPdeG, 2009; PSdeG, 2005; Xunta de Galicia, 2004a, 2004b) de la maquinaria burocrática autonómica.

Por tanto, la acción pública (Subirats, 2008) necesaria para un cambio organizacional descansaría en la acción administrativa³ desempeñada por los funcionarios directivos que conformaron tres departamentos creados *ad hoc* para esta finalidad: 1) Inspección General de Servicios (IGS, 1989-2004), 2) Dirección General de Calidad y Evaluación de Políticas Públicas (DGCEPP, 2005-2009) y 3) Dirección General de Evaluación y Reforma Administrativa (DGERA, 2009-actualidad). Todos ellos bajo la dirección gubernativa e jerárquica de un área de gobierno, la Consellería de Presidencia, Administración Pública y Justicia (CPAJ) de la Xunta de Galicia.

El efecto de esta evolución en la reforma autonómica, en un primer momento enfocada hacia la reforma y posteriormente hacia la modernización, se caracterizaría por: 1) La ausencia de un sistema de medición estandarizado de la calidad de los servicios públicos y 2) la ausencia, más allá de nominalismos de un sistema de gestión pública que permita la participación activa de sus usuarios. Se trataría de una Administración con un modelo tradicional de gestión, o, en otros términos, era “una Administración para el ciudadano pero sin el ciudadano” (Bastos, 1995). Esto es, podemos definirla como una revolución más cultural que institucional.

Con todo, la estimación de las cartas de servicio como problema público en la Administración autonómica propició la toma de conciencia de la organización hacia cuatro medidas de mejora continua, a saber, a) una formulación adaptada a los distintos niveles administrativos, b) la implantación de guías generales de cartas para toda la organización administrativa, c) guías metodológicas de cartas y d) manuales de estilo o de identidad gráfica en cartas.

En el caso gallego, la tarea de formalizar estas ideas descansaría inicialmente en el trabajo de la Inspección General de Servicios (IGS). Una primera etapa culminaría haciendo visible para el conjunto de la organización la existencia de la primera guía o manual de cartas de servicios en el año 2005. Esta publicación es un paso más en el proceso de reforma de nuestra Administración pública. La Administración autonómica de Galicia, a partir de 1990, situó al ciudadano como eje central de todas sus actuaciones, desarrollando nuevas técnicas de gestión adaptadas a las peculiaridades de nuestra organización (Xunta de Galicia, 2005b: 7).

Comenzó con una acción de carácter experimental, innovadora hasta la fecha en la gestión pública regional, que sería planteada bajo la dirección jerárquica de la CRIAP y la intervención de su área técnica, IGS. Ambos fueron encargados de negociar y tramitar el formato jurídico legal con otros departamentos de la Administración (direcciones generales, asesoría jurídica), así como de llevar a cabo un proceso de auditoría de calidad mediante el establecimiento de cartas de servicios sectoriales, en este caso a nivel de direcciones generales, cúspide de la dirección en la estructura burocrática autonómica y, en consecuencia, habilitada para amplificar la nueva filosofía de gestión a toda la organización.

Por tanto, la actuación pública del año 2005 comportó la publicación del Decreto 148/2004, de 1 de julio, sobre Cartas de Servicio y Observatorio de la Calidad, en el que se incluye en anexo a él la aprobación y publicación de la primera Carta General de Servicios para Galicia.

No obstante, si bien la aprobación de una Carta General de Servicio supone el reconocimiento de una nueva herramienta de gestión en calidad, a nuestro entender no respondió a la idea de lo que debería ser considerado como CdS, sino que más bien asumió la perspectiva de

una carta de derechos ciudadana. A través de las cartas de servicios, los ciudadanos recibirán una información clara sobre los servicios que presta la Xunta de Galicia, la forma de acceder a ellos, los derechos que los asisten y los compromisos que se les garantizan en cuanto a su prestación (Xunta de Galicia, 2005b: 8).

A partir de este momento, comienza el desarrollo de una guía metodológica para la elaboración de CdS y a reclamarse la necesidad de auditorías de calidad con la voluntad expresa del gobierno regional. Se trató, por tanto, de *“identificar responsables en los departamentos, de establecer coordinadores a nivel de direcciones generales y de implantar las cartas en toda la organización bajo la denominación de Cartas de Servicio Sectorial (CdSS)”* (Seijo, 2008a: 8).

Esta tarea será finalmente encargada, como se comentó anteriormente, a un área de gobierno: la CRIAP (2004) y la Inspección General de Servicios de la Xunta de Galicia. Posteriormente, se procede a repartir una guía metodológica sobre CdS y se diseña una planificación basándose en contactos previos con responsables directos en la estructura administrativa para la elaboración de unas futuras Cartas de Servicio Sectoriales (Seijo, 2008).

Sin embargo, las elecciones de 2005 supusieron una ruptura en el proceso de implementación de esta herramienta, al producirse un cambio de Gobierno. La intención previa al momento electoral era la de su implantación, pero por decisión del nuevo ejecutivo se decide el replanteamiento de su formulación e implantación en la estructura autonómica en el año 2005 (Seijo, 2008).

Con todo, se parte en lo esencial del mismo equipo técnico encargado en las estructuras gubernativas anteriores, lo que de partida supone la continuación y asunción de un enfoque de la calidad como elemento prioritario en la gestión pública autonómica, puesto que la experiencia y el conocimiento técnico del equipo inicial se mantuvieron hasta diciembre de 2012 conforme a la misma dirección administrativa del año 2004.

3 FORMULACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA CALIDAD COMO PROBLEMA PÚBLICO EN LA AUTONOMÍA DE GALICIA

El análisis de este apartado describe y explica la segunda etapa en la secuencia de la política, centrándose en aquellos factores, soluciones y procesos realizados por actores técnicos y políticos para: a) la constitución de una agenda pública de calidad y b) la implementación de un programa público que desarrolle la política.

En consecuencia, las preguntas a dilucidar fueron las siguientes: ¿qué factores llevan al Gobierno a incluirlo como un problema de la agenda política?, ¿qué soluciones se proponen y son llevadas a cabo por el Gobierno mediante un programa de la política?

3.1 Factores político-administrativos en la Agenda Pública de Calidad

Como se indicaba, en el escenario inicial los emprendedores de la política partían de las siguientes medidas iniciadas por la CRIAP: 1) *Un desarrollo normativo*, al amparo de un programa denominado *“Compromisos con los Ciudadanos”*, 2) *Un plan de despliegue*, a nivel de direcciones generales, y 3) *Una guía metodológica* designada por la Administración como *“Guía Rosa”*. Estas medidas, no obstante, no serán difundidas por falta de una aprobación efectiva por parte

del equipo gubernamental del año 2005 (DGCEPP) y tras el cual se suprimirán funciones, responsables y compromisos que inicialmente se habían adquirido desde la IGS” (Seijo, 2008a: 9).

El cambio de gobierno del año 2005 derivaría en otro programa de cartas de servicio, por medio de una nueva formulación y una nueva organización departamental encargada de su implantación organizacional (Xunta de Galicia, 2007c:1; 2005b:11).

El freno a la medida del gobierno conservador precedente, por tanto, se verá concretado en una serie de medidas previstas en el programa electoral de gobierno, presentado por el PSdeG-PSOE al Parlamento Gallego en las elecciones autonómicas convocadas el 19 de junio de 2005 y tras el cual se conformará por primera vez un parlamento con mayoría de fuerzas progresistas⁴. Serán el Partido Socialista de Galicia (PSdeG-PSOE) y el Bloque Nacionalista Gallego (BNG) los emprendedores de un nuevo modelo de gestión pública en el que las CdS se prevén como problema público de una futura agenda de calidad para la gestión administrativa regional.

Es así como el diseño originario de la política se ve afectado por la implementación del programa electoral del PSdeG-PSOE “Móvome” en esas elecciones, del que se desprenden distintas propuestas encaminadas a la reforma y mejora de la organización administrativa gallega, así como la necesidad de implantar distintas herramientas de gestión de calidad para la organización y los usuarios de servicios públicos. Este reconocimiento inicial aseguraba, por tanto, la implantación y continuación de una “herramienta de gestión de la calidad” como las cartas de servicio del gobierno de Fraga. Ahora bien, la propuesta del Partido Socialista partirá de una concepción muy beligerante, por lo menos retóricamente, con todo el proceso de reforma administrativa llevada a cabo por los gobiernos autonómicos precedentes.

El discurso político de esa época aseguraba que el proceso de reforma administrativa iniciado por el Partido Popular en los años 90 favorecía la reducción de la esfera pública; no era más que un modo sutil de traspasar la gestión pública a organizaciones privadas o parapúblicas. Esto conllevaría inexorablemente una pérdida de eficacia y legitimación de la organización administrativa (PSdeG-PSOE, 2005: 39).

Por tanto, en el discurso del nuevo gobierno el punto de partida para la reforma administrativa sería establecer una nueva perspectiva conforme a tres factores⁵:

a) *Reinvención⁶ del origen de la reforma administrativa.* El contador del cambio administrativo partiría, en su propuesta, de hacer efectivos cambios estructurales que dotasen de mayores garantías a los ciudadanos, de nuevas técnicas de gestión pública y de reorganizar y redimensionar el sector público, evaluándolo, reduciendo el clientelismo y haciendo transparente la actividad gubernativa y administrativa, así como de una mejora de la coordinación intergubernamental y de su cooperación interadministrativa con la Administración local, europea y la Euroregión Norte de Portugal (PSdeG-PSOE, 2005).

b) *Reinvención de las finalidades de la reforma administrativa.* El objetivo de una nueva reforma, en consonancia con lo anterior, pivotaría en una política pública que girase en torno a la implantación de nuevas técnicas de gestión pública, motivación del funcionariado en sus tareas mediante la participación ciudadana; la reorganización, transparencia y evaluación de la organización administrativa; y la reformulación de la coordinación intergubernamental y la cooperación interadministrativa. El fin último de este enfoque sería la aproximación del ciudadano a la Administración en el momento en que ésta presta un servicio y diseña su política pública (PSdeG-PSOE, 2005).

c) *Reinvención de las medidas y herramientas de reforma administrativa.* Las medidas y herramientas que conllevarían a un nuevo proceso de reforma administrativa se fundamentarían en la introducción de mecanismos de evaluación de políticas públicas, auditoría operativa, nueva legislación de ordenación del sector público tendente a la reducción y ajuste de la dispersión en la organización, análisis de procesos y nuevas técnicas de gestión de calidad para la gerencia pública (cartas de servicio, cartas de compromiso, encuestas de satisfacción de servicios, libro de quejas y sugerencias, indicadores cualitativos y cuantitativos de la política pública). Una transformación de la Inspección General de Servicios como una “unidad de seguimiento” eficiente de la organización y su gestión pública y la creación de una “Comisión Intergubernamental de Gestión” (PSdeG-PSOE, 2005).

En definitiva, estas acciones fueron los factores que motivaron la inclusión de las CdS en la agenda gubernamental del Gobierno bipartito de Galicia (PSdeG-BNG) en el año 2005, siendo así un instrumento útil en una diferenciación más simbólica que real de los procesos emprendidos por sus predecesores y optándose por un mínimo cambio de estructuras y responsables administrativos en su diseño e implantación (Bastos y Seijo, 2009).

Estas medidas, sin embargo, llegan con cierto retraso, ya que el primer Plan de Calidad para España lo realizaría la Administración general del Estado en el año 1997 ya que en 1999 dicha Administración regularía por primera vez las cartas de servicio y premios a la calidad en la Administración general del Estado acompañándolas de una guía de autoevaluación conforme al modelo EFQM (RD 1259/1999, de 16 de julio, actualmente derogado).

3.2 Soluciones y procesos en la implementación del Programa de la Política de Calidad

En relación con lo comentado anteriormente, el desarrollo de este programa se inspira en la voluntad de diferenciar la acción de los gobiernos que las han formulado de acuerdo con tres procesos de cambio.

En primer lugar, una situación de cambio promovida por diferentes regulaciones que modifican la estructura administrativa, sobre todo las que aparecen a raíz de dos decretos de estructura administrativa, Decreto 578/2005 y Decreto 37/2007. Ambos sustentan un cambio de estructuras y competencias para la dirección del proceso en el año 2004, a saber, la Consellería de la Presidencia, Relaciones Institucionales y Administración Pública y su acompañante técnico, Inspección General de Servicios, que fueron comisionados para la implementación en la organización de la primera formulación mínima de CdS, a través del Decreto 148/2004.

En segundo lugar, la dirección gubernativa del período 2005 a 2009, PSdeG-PSOE, decide fusionar dos estructuras administrativas, la Dirección General de Organización y Sistemas Informáticos y la Inspección General de Servicios, produciendo una nueva estructura organizativa denominada Dirección General de Calidad y Evaluación de Políticas Públicas (DGCEPP).

Por último y en tercer lugar, el proceso de cambio se transmutará en definitivo a partir del año 2006, cuando el gobierno regional decide ampliar la concepción de calidad pública a través de la promulgación de una Ley de Transparencia y de buenas prácticas para la Administración pública gallega, pues se le dedica un artículo de esta ley a las CdS (artículo 6), alineando éstas como un mecanismo para el desarrollo de la participación ciudadana en los asuntos públicos. Esto abocará a un replanteamiento del enfoque de CdS previsto en el Decreto 148/2004, a la adaptación de su regulación a la nueva legislación y al desarrollo de la gestión de la calidad total,

siendo paradójica la ausencia en este momento de un plan que ampare esta y otras herramientas de un futuro sistema en calidad de la gestión.

Todo ello nos llevará a que en marzo de 2006 se diseñase una reorientación del programa cartas de servicios, con una nueva propuesta metodológica de trabajo consistente en el desarrollo de una nueva normativa, nuevas herramientas de apoyo, una guía metodológica, un manual de identidad gráfica del programa de CdS, la posibilidad de desarrollar estudios técnicos, un tutorial informático de CdS y una aplicación integral de seguimiento y control de todo el programa de CdS de la Xunta de Galicia, todo esto partiendo de la base del Decreto 148/2004, los decretos de estructura orgánica de la Consellería de Presidencia y las nuevas funciones asumidas desde la DGCEPP a través de éstos (Seijo, 2008a).

A continuación, en abril de 2006 se desarrolla un proyecto normativo, una orden reguladora de CdS, respaldada por una propuesta en septiembre de 2006 de guía de CdS y un manual de identidad gráfica (MIG), amparándose en el marco regulador previo del Decreto 148/2004. Este trabajo preliminar será sometido a información y consideración de distintos departamentos gubernativos dependientes de la Vicepresidencia y Presidencia de la Xunta de Galicia. El resultado final de este proceso político-administrativo gubernamental fue que el aliado del Gobierno regional (BNG) considerase el proyecto de orden extralimitado e inadecuado en cuanto a las competencias propuestas para la DGCEPP (Seijo, 2008a). Dicha situación implicó que un área del Gobierno, la Vicepresidencia, impusiese un replanteamiento, a pesar de existir un marco normativo similar en la Administración general del Estado y en las comunidades autónomas.

Las diferencias de criterios entre ambos socios de Gobierno, Vicepresidencia y Presidencia, acarrearán una dilatada y compleja negociación entre las dos áreas del Gobierno, arbitrándose una solución negociada basándose en la adopción de un nuevo decreto regulador de la materia y la consecuente dilatación en su proceso de implementación como política pública (Seijo, 2008a).

De este modo, en febrero de 2007 se publica un nuevo decreto de CdS como desarrollo de la Ley de transparencia y se reorienta este elemento mediante la elaboración de otro proyecto que se conocerá como Plan Mellora y que finalmente se consolidará como el *Sistema de Calidad de la Gestión* en la Administración autonómica. Al mismo tiempo se empezaba a concluir el proyecto de guía metodológica y un manual de identidad gráfica para las CdS.

En 2008, cuatro años después de sentarse las primeras bases de una política pública en materia de calidad, se crea su marco regulador. Se promulga el Decreto 117/2008, por el que se regulan las cartas de servicio y el Observatorio de la Calidad y de la Administración Electrónica y una orden reguladora, Orden de 11 de julio de 2008, por la que se aprueba una guía descriptiva de elaboración de cartas de servicios de la Xunta de Galicia y también el Manual de identidad gráfica del programa de cartas de servicios de la Xunta de Galicia. De otra parte, se regula la simplificación de la documentación para la tramitación de los procedimientos administrativos, Decreto 255/2008, y, por último, se crea el primer Sistema de Calidad de la Gestión de la Xunta de Galicia, Decreto 235/2008. Ahora bien, es en el Decreto de Plan de Calidad de la Gestión (Decreto 235/2008), fundamentado en la Ley de transparencia y buenas prácticas (4/2006), en donde se ampararon los distintos elementos, sistemas o herramientas de gestión de la calidad precedentes. Se diluye parte del sistema operado con anterioridad, el cual debe afrontar un nuevo proceso de burocratización y de resistencia al cambio cultural en la organización autonómica.

El nuevo enfoque en la interpretación de la calidad estaría caracterizado por lo siguiente: 1) establece las primeras herramientas de mejora en la autonomía, 2) inicia los distintos elementos del sistema de calidad (directrices, buenas prácticas, quejas-sugerencias, sistemas de niveles y grados de calidad en el desarrollo de esas herramientas y directrices que apoyan esas herramientas, y 3) crea un sistema de reconocimiento del desempeño realizado por los empleados públicos (Seijo, 2008a).

Este replanteamiento en favor de la calidad supone, por un lado, que las CdS constituyen la puerta de entrada a un sistema de gestión de la calidad y funcionan como una de las primeras herramientas próximas a un sistema o herramienta de gestión de la calidad más complejos, como las normas de la Organización Internacional para la Normalización, normas ISO; normas de la Asociación Española de Normalización y Certificación, normas UNE; autoevaluaciones y despliegues de mejora, como el modelo de excelencia de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (Xunta de Galicia, 2007c: 24-34).

Por otro lado, es una herramienta que permite cierta solidez en la estructura administrativa, dado que los departamentos encargados de desarrollarla pueden implementarla sin demasiado esfuerzo, dedicación y tiempo. Al no definirse una referencia mínima, no tienen que soportar la obligatoriedad de una metodología única y cualquier departamento o unidad administrativa puede crearla o adaptarla.

Por último, es necesario destacar, como se comentaba en las líneas anteriores, que antes de establecerse un planteamiento definitivo del problema público objeto de estudio, la formulación precedente (Decreto 148/2004) continuaría vigente durante cuatro años (2004 a 2008) a causa de los problemáticas que conllevó su proceso de formulación. Los rasgos que definen su formulación podrían definirse como:

Un criterio opuesto al vigente. La Ley de transparencia (Ley 4/2006) establece un carácter no sectorial para las cartas, de tal forma que cualquier nivel organizativo puede desarrollar una CdS (artículo 6.2). Es decir, se podría dar la casuística de obtener CdS en cualquier ámbito donde haya una competencia con unos servicios, desde una jefatura de sección, un colegio, una subdirección general, varias jefaturas, etc. Se abre un abanico muy amplio rompiendo el nivel mínimo del Decreto 148/2004. Esto conllevó que este criterio propiciase la propia derogación del Decreto 148/2004 y se pusiesen en marcha los compromisos electores del nuevo equipo gubernamental –véase la programación electoral anteriormente comentada– (Seijo, 2008a: 14).

La debilidad del principio de jerarquía normativa. El criterio de jerarquía normativa implica que una norma de rango superior sea preferente a una de rango inferior en su aplicación. Esta interpretación parte inicialmente de la concepción que la propia Ley de transparencia, en su artículo 6.1, introduce al considerar las CdS (Seijo, 2008a), definición que asimila las cartas como meros soportes publicitarios donde se hacen explícitos los derechos de los usuarios o guía de buenas prácticas (Bastos y Seijo, 2009).

Un bajo número de cartas publicitadas. La aparentemente escasa producción se debe a una falta de suficiente publicidad de cartas, así como a la testimonial voluntariedad de las unidades en promoverlas; ello ha dado como resultado que, a pesar de estar aprobadas y vigentes, podamos contabilizar aún un escaso número, como⁷: la Carta de residencias de Vicepresidencia (año 2008)⁸, la Carta de servicios de gestión y soporte de las infraestructuras corporativas informáticas y de telecomunicaciones de la Xunta de Galicia (año 2008), la Carta de servicios de la

Escuela Gallega de Administración pública (año 2012) y la Carta de servicios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (año 2012).

La aprobación de una Carta de residencias. La aprobación de una Carta de residencias a instancia de la Vicepresidencia de la Xunta de Galicia (Xunta de Galicia, 2007e) se tornó en un obstáculo a su difusión, puesto que la única que ha salido oficialmente, por libre, ha sido la CdS de Vicepresidencia, advirtiendo la ilegalidad. Hay una normativa en vigor, el Decreto 148/2004, que exige para poder aprobar y publicar en el DOG un informe preceptivo previo y favorable de la DGCEPP/Inspección de Servicios. Se han pasado tres informes negativos, son informes de auditoría interna en que se analizan aspectos mínimos en torno a la metodología que se establece en las CdS y que ésta no respondía a la realidad. Se hace un incumplimiento legal y cada uno tendrá su responsabilidad (Seijo, 2008a: 3).

Suspensión de la evaluación del rendimiento. Otro de los frenos para poder difundir este instrumento fue la suspensión del programa de evaluación del rendimiento, pues el Bipartito derogó el artículo 63.bis de la Ley de la función pública de Galicia y lo sustituyó por el 68 del Decreto legislativo 1/2008, de 13 de marzo, todavía sin desarrollar, con el que desactivó el sistema existente al eliminar su obligatoriedad y la evaluación anual de sus resultados (PPdeG, 2009).

4 LECCIONES APRENDIDAS

En este apartado final, conforme a la secuencia de análisis de la política, haremos una reflexión de cómo se han aplicado las decisiones del Gobierno y qué efectos han producido, sobre todo a partir de la opción gubernamental de implementar un modelo de gestión de la calidad de los servicios públicos que preceptivamente debe evaluar el servicio prestado y percibido por la ciudadanía de la autonomía de Galicia.

4.1 Lecciones desde la perspectiva de los proveedores de servicios públicos

El resultado de las anteriores fases demuestran que, a pesar de existir obstáculos de índole política y administrativa en la estimación y formulación de la solución planteada a cómo implementar y evaluar la calidad de los servicios públicos en la autonomía, las Cartas fueron el elemento de apertura en la organización hacia otros sistemas de calidad y una entrada del paradigma del cliente, la mejora continua y la calidad⁹ en el terreno práctico y teórico del derecho administrativo regional.

La extensión de un modelo de auditoría de calidad se basó, consecuentemente, desde su estimación inicial, en identificar unos niveles de calidad o compromisos de calidad sobre la prestación de los servicios entre proveedores (empleados públicos) y clientes (ciudadanos), no en relación con derechos legales sobre esos servicios, pese a que las CdS recojan expresamente en soportes divulgativos la normativa reguladora del servicio o el catálogo de derechos y servicios que se prestan.

De ahí que el primer planteamiento de cartas (CdSS) en 2004 y la posterior y actual en 2008 (CdS) se concretasen en un proceso y unos servicios que trataban de informar sobre las expectativas de los usuarios (internos o externos) y los compromisos que una carta puede adquirir con la organización pública de referencia (Muñoz, 1999: 217; Criado, 2006: 5; Seijo, 2008a: 1-2; Pollit, 1994: 9-14).

El elemento diferenciador de esta herramienta se caracterizó, por tanto, por fundamentar su estrategia en la satisfacción del ciudadano y en satisfacer sus expectativas. A pesar de existir distintos modelos de certificación, como las normas ISO o el modelo EFQM, la organización autonómica consideró como algo exclusivo de éstas la posibilidad de trabajar directamente en la formalización de compromisos de calidad de los servicios. Para esta misión, el trabajo interno de sus emprendedores –IGS o DGCCPP– tomaría como referencia el enfoque teórico de calidad planteado por Zeithaml, Parasuraman y Berry (1993) y que se ha popularizado como el modelo de los *gaps* (discrepancias, expectativas, desajustes). La propuesta se basaría en observar y medir los desajustes existentes en un servicio a través de las percepciones y expectativas de sus usuarios: internos y externos, para, finalmente, lograr la mejor forma de cumplir las expectativas o necesidades de los clientes y lograr certificar la calidad percibida de una organización (23-52).

De ahí que podamos presenciar, gracias a esta nueva orientación al ciudadano, un nuevo enfoque orientado hacia las expectativas del ciudadano y a través del cual la Administración pretende asumir compromisos de un futuro modelo de gestión de la calidad total. Se cambia, por tanto, la visión de diseñar CdS como un mero soporte de divulgación y publicidad por un enfoque en el que la calidad será definida por el cliente (externo e interno). Es decir, la política pública de la calidad permitirá una flexibilidad en el diseño de servicios públicos, pues éstos podrán ser confeccionados en función de las expectativas de sus clientes y de este modo cabría la posibilidad de establecer conjuntamente la responsabilidad de definir servicios con la Administración, junto con el compromiso mutuo de mejorar la organización en la prestación de los servicios (Bastos, 1997: 27-49).

Constatamos tanto a nivel regional como internacional que existen ya numerosas experiencias a este respecto, como el servicio de electricidad italiano, el servicio de ferrocarriles en Inglaterra en los primeros años de la aplicación de una Carta Ciudadana o *Carta de Servizi*. Pero hay que matizar que en cierta medida estas iniciativas sectoriales no dejaron de ser simples proyectos publicitarios, de información y divulgación de derechos, o una copia de CdS de otros departamentos, países o de otras administraciones (Bastos y Seijo, 2009).

De otra parte, la fase de ejecución de la política no ha supuesto para el centro directivo encargado de su control y asesoramiento a la organización autonómica (DGCEPP) una mejora sustancial en la asignación de recursos ni una masiva generación de cartas y compromisos de calidad hacia los usuarios. De ahí que los estándares de calidad que debieran ser definidos entre Administración y ciudadanía hasta hoy no se hayan producido, ni tampoco se ha extendido una práctica de calidad en toda la estructura administrativa a pesar de existir la posibilidad de que cualquier nivel de la Administración pueda iniciar un proceso de carta de servicios conforme a una metodología mínima de referencia.

En este sentido, se comprueba que las normas de calidad contenidas en las cartas en distintas experiencias administrativas en los países de la OCDE han tendido a formular su propia metodología y a implementarla indistintamente a través de una ley, decreto u orden, lo que ha propiciado un sistema de emulación o *benchmark* en los distintos enfoques de calidad propiciados desde los procesos de reforma y modernización emprendidos por las distintas comunidades autónomas de España y de Europa.

No obstante, en el año 2005, a pesar de existir un Reglamento de Cartas de Servicio A 58.01 por Aenor, todavía se empezaban a dar los primeros pasos para cambiar el hábito extendido en las administraciones españolas de que estos instrumentos no fuesen más que meros soportes

publicitarios de los servicios. Por esta razón, nace un acuerdo en España, impulsado por Aenor, en el que las administraciones públicas, a la hora de regular o configurar una CdS, deberán atender a una norma reguladora, norma UNE, compiladora del contenido mínimo de CdS.

Así, Aenor invita en el año 2007 a debatir una posible norma reguladora del contenido mínimo de CdS, y a esta discusión se suman representantes de las distintas administraciones autonómicas, la Administración general del Estado, consultoras y universidad, y se llega al establecimiento de un grupo de trabajo redactor de un proyecto de norma UNE. La Administración gallega participa activamente en él a través del auditor de la DGCEPP José Luis Mera Souto (Seijo, 2008a: 1-5).

Junto a esto, es necesario destacar que la antedicha norma UNE pasa a ser la norma de referencia para el ámbito público y privado, configurando unos mínimos para todo el sector que quiera desarrollar CdS. Por su parte, este reconocimiento externo nacional de Aenor iguala a todos los sectores en el desarrollo de CdS, evitando la dispersión que arrastra esta herramienta en su diseño administrativo como elemento de certificación de la calidad percibida y esperada por nuestra ciudadanía. Para Aenor, las cartas de servicios, según sostiene uno de sus trabajadores en 2008 (González, 2008), han tratado de implicar cuatro perfiles:

Compromisos con los usuarios. Aenor los trata como documentos en los que las administraciones hacen públicos sus compromisos con dos intenciones. La primera, que el ciudadano conozca los servicios que en cada caso se prestan, y la segunda, establecer objetivos de cumplimiento con respecto a estos servicios. Hasta ahora, la mayor parte de las cartas de servicios españolas se enfocaron más a ser un catálogo de servicios y a alejarse de la asunción de compromisos, por lo que desde Aenor se puso en marcha este tipo de certificación con la intención de valorar el esfuerzo que algunas administraciones públicas hacen asumiendo compromisos de calidad con respecto al servicio que prestan.

Certificación de servicios. En estos momentos Aenor ha certificado cartas de servicios en muy diferentes ámbitos: servicios de atención al ciudadano, universidades, empresas de transporte público de pasajeros, instalaciones deportivas, etc., siendo algunas de las administraciones y empresas las que han certificado cartas a instituciones como la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía, Ayuntamientos de Bilbao, Palma de Mallorca, Tudela, Vitoria, diputaciones como las forales de Bizkaia o Gipuzkoa, empresas como Telefónica, RENFE o Garbiker.

Auditoría de CdS. La auditoría se ha centrado en la metodología de desarrollo de la carta de servicios (con atención especial a las expectativas de los clientes), el contenido de la propia carta y el seguimiento y control del cumplimiento de los compromisos asumidos por la empresa/Administración. A su vez la auditoría tiene dos partes, la parte documental más habitual (con visita a la Administración para verificar los apartados comentados anteriormente, se pueden hacer conjuntamente con ISO 9001 ó 14001 si se cuenta con éstas) y, en segundo lugar, una inspección por parte de la figura del "cliente misterioso" para observar tanto la prestación del servicio como el alcance de la carta.

Certificación de expectativas como calidad de la organización. La ventaja es que es la propia Administración (influida por las expectativas de los ciudadanos) la que dispone los compromisos de calidad. Además, es una certificación que llega, según Aenor, al ciudadano más directamente, pues éste puede ver los compromisos que se asumen y si se están o no cumpliendo. A esta

certificación se le concede la marca Aenor N de Servicio Certificado. Se observa aquí un proceso de adecuación a las normas del sector privado.

Quizás en un futuro no muy lejano, los enfoques de calidad como un mecanismo de reposicionamiento horizontal (abajo-arriba) y descentralizado de las burocracias en el contexto administrativo permitan introducir realmente un enfoque social donde las soluciones a los servicios públicos deban estar equilibrados con el nivel de calidad esperado por los ciudadanos y por los empleados públicos. Sin embargo, en este trabajo constatamos, a raíz del conocimiento experto de los emprendedores de la política autonómica, la existencia de un insuficiente desarrollo de soluciones de éxito que permitan generalizar tal afirmación, así como de estudios de impacto que permitan una evaluación holística entre distintos niveles y sistemas administrativos públicos de cómo operan los indicadores, estándares o promesas establecidas en estos instrumentos de auditoría organizacional.

4.2 Lecciones desde la perspectiva de los clientes-ciudadanos

Los actores copartícipes en la elaboración y en la implantación de CdS responden, por una parte, como ciudadanos consumidores de servicios públicos y, por otra, como Administración constituida por ciudadanos de diferente índole: burócratas, funcionarios, personal no funcionario, etc. Tanto la Administración como el ciudadano determinan en buena medida la acción colectiva, pasan por una parte a ser usuarios de los servicios públicos –internos o externos– y por otra se capacitan para ser actores reflexivos que definen un servicio en relación con la capacidad de movilización de recursos y estrategias de acción previstas por el poder público.

Es cuando las cartas de servicio se sitúan en los procesos de nueva gestión pública para las distintas organizaciones administrativas y pasan a ser consideradas desde un análisis funcional y productivo como un instrumento de cogestión, definiendo la labor de la Administración como un proceso interactivo, comunicativo y negociado (Melucci, 1999). Su objetivo principal, por tanto, pasa a ser el pacto de expectativas entre actores: la Administración, como usuario o cliente interno, y el administrado, como ciudadano-cliente (Xunta de Galicia, 2007c: 1-15).

Este carácter bifronte permite a las cartas de servicio ser consideradas como un operador en la definición de una identidad colectiva común en los actores participantes –sean usuarios externos o internos a la organización burocrática– y poder desplegar tres órdenes en su acción colectiva (Melucci, 1999). Estos son los siguientes: a) el fin propio de la acción para sus usuarios, b) los medios del usuario para poder desplegar una acción y c) el ámbito público en el que la acción tiene lugar.

Por otra parte, los administradores del Estado moderno se enfrentan al desafío de explicar y justificar sus distintos órdenes de actuación sobre el ciudadano o usuario de servicios públicos. El derecho administrativo ha formulado varias posibilidades para denominar al sujeto receptor de las políticas públicas de los Estados (Parada 2004; Santamaría, 1988; Parejo, 1996; García, 2004), refiriéndose a él como administrado, interesado, usuario y, en nuestro caso, cliente (Xunta de Galicia, 2007c: 13). Éstos pueden estar en posiciones jurídicas activas o pasivas en su relación con la Administración pública, pero finalmente están condicionados por la posición jurídica predominante de la Administración, a pesar de que el administrado sea titular de una posición jurídica activa o de mayor o menor exigencia en sus derechos.

En este sentido, cuando instrumentos de calidad como las cartas de servicio hacen referencia a la denominación de usuario, justifican tal denominación usando varias precisiones conceptuales sobre la relación ciudadano-Administración y calidad pública:

Es una relación jurídica. Se genera una relación jurídica en la que se encuentran Administración, funcionarios y ciudadanos implicados en distintas posiciones en cuanto a derechos y obligaciones en su desarrollo. Los primeros están encargados de velar por el cumplimiento, implantación y desarrollo de un nuevo marco legal. Los segundos ejercen el derecho voluntario a participar en la implantación de nuevas herramientas de gestión de las que, finalmente, cabría la posibilidad de exigir derechos y obligaciones de cara a los primeros por actuaciones contrarias a los compromisos adquiridos.

Responde a un administrado. Este término es usado, de forma técnica, para designar a cualquier persona sujeta a cualquier Administración pública en el ejercicio de sus funciones. En una relación general entre poder público y ciudadano, esta terminología implica para los actuales ejecutivos una relación impropia, dado que recuerda situaciones pasadas en las que el sujeto jurídico relacionado con el poder público mantenía una relación de subordinación a través de la denominación de súbdito, algo que en lo esencial no ha cambiado. Ahora bien, en la actual coyuntura, el uso de metodologías de calidad debiera abrir la puerta a la cogestión ciudadana en la Administración, sobre todo a la hora de priorizar servicios, recursos y generar efectos como una mayor soberanía de los ciudadanos en el aumento o disminución de la provisión de servicios públicos, lo que podría contribuir a mitigar en cierta manera la sensación de subordinación a la Administración pública.

Es un sujeto jurídico activo. Las administraciones públicas, influidas por teorías provenientes del sector empresarial (Osborne, 2003, 1998, 1995), van a conceder al ciudadano, como a otras entidades privadas, la capacidad de ser un sujeto jurídico activo en la formación de la voluntad política y titular de situaciones jurídicas activas capaces de exigir tanto deberes como derechos a las administraciones públicas. De ahí la profusa terminología de interesado, ciudadano administrado, usuario o cliente (Xunta de Galicia, 2007c: 13). Por el contrario, la doctrina sostiene que, mientras exista derecho administrativo, el ciudadano no dejará de ser administrado, puesto que es la categoría funcional y básica de todo ciudadano ante la Administración. Es el reflejo de la igualdad formal ante la ley de todos los ciudadanos, de tal forma que se eliminen distinciones jurídicas arbitrarias.

Proviene de un orden taxonómico. La teoría general del derecho administrativo reconoce una categoría funcional de los ciudadanos a la hora de abordar su relación con la Administración. De una parte, el simple administrado se identifica con la situación jurídica abstracta de ciudadano y, de otra, el ciudadano se constituye en administrado cualificado, el cual responde a una mayor o menor vinculación jurídica con la Administración por motivo de un título o relación jurídica explícita en el que la Administración asume una potestad administrativa concreta. Un ejemplo claro de este proceso son las distintas situaciones administrativas a las que se ve abocado un ciudadano en los Estados de derecho: interesado (dentro de un procedimiento administrativo), contratista (presta un servicio a la Administración), concesionario (la Administración cede el uso para su explotación de un servicio público), contribuyente, expropiado, usuario, cliente. Es así como en un futuro la Administración debería contemplar la categoría de cogestor como forma de integrar dentro de las metodologías de calidad al ciudadano como soberano de los servicios públicos.

Tratan a un sujeto con capacidad jurídica. A este respecto, la Administración presupone la existencia de capacidad de obrar del ciudadano o de la entidad a la hora de defender, participar o pactar sus servicios. Lógicamente, el orden civil y administrativo reconoce supuestos de exclusión en sus relaciones jurídicas, a pesar de no ser explicitados en estos programas donde el ciudadano o la entidad beneficiaria son definidos como clientes o usuarios.

De otra parte, las CdS en la organización autonómica (Xunta de Galicia, 2007a, 2007b, 2007c, 2007d, 2007e) cumplen ciertas funciones para sus usuarios. Estas serían las que a continuación proponemos y que pueden ser aplicadas al conjunto de las administraciones regionales de España:

Defender a sus clientes: las cartas de servicio cumplen esta función, definiendo a sus clientes como “*personas o entidades que reciben o se benefician de las salidas de sus actividades*” (Xunta de Galicia, 2007c).

Estructurar la calidad de la Administración pública: las cartas de servicio, por medio de sus usuarios internos y externos, estructuran la calidad de los servicios públicos. Esto quiere decir que van a tomar en consideración los procedimientos y actividades desarrolladas por sus unidades, organismos públicos, departamentos o niveles burocráticos, así como la calidad percibida de los ciudadanos con el objeto de identificar expectativas de los servicios prestados por personas o entidades no pertenecientes a la Administración.

Satisfacer al ciudadano-cliente: esta funcionalidad de las cartas de servicio opera cuando éstas dan cuenta al ciudadano de lo que desea, permiten un control del servicio, aportan valor al ciudadano, atienden sus quejas y sugerencias y cumplen las obligaciones jurídicas previstas en el ordenamiento jurídico.

Centrar la organización en el ciudadano: las cartas de servicio constituyen la integración de éstos dentro de la organización, el diseño de un proceso que gira en torno a él y la prestación de servicios orientados a satisfacer las necesidades y expectativas en ellos.

En síntesis, las cartas de servicio, desde su orientación al ciudadano o en su perspectiva administrativa, podemos entenderlas como herramientas de gestión de la calidad que, a través de documentos escritos y electrónicos, permiten interpretar, medir, explicar y predecir la mejora de los servicios públicos prestados en sus diferentes organismos, unidades, niveles o departamentos.

4.3 Lecciones desde otros sistemas administrativos

En términos generales, las políticas de calidad y las cartas del ciudadano son una oportunidad de implementar procesos de gestión administrativa por las que determinados departamentos administrativos directivos de las burocracias contemporáneas actúan como acompañantes del poder público en la misión de elaborar, implementar y evaluar programas de gestión de la calidad, o, en otros términos, llevar a cabo una reforma, modernización o reinención (Osborne, 1998) de los principios de la Administración burocrática. Para otros autores, esta gestión permitiría una apertura pluralista de la Administración (Bastos, 1995) que debiera en el presente y en un futuro no muy lejano consolidar una “*democracia de calidad*” (Arenilla, 2011a).

El análisis de cartas de servicio contribuye, por tanto, al actual debate sobre la reforma/modernización de los aparatos burocráticos, la lógica de la necesidad pública, a la hora de implementar procesos de calidad, así como suscitar nuevas preguntas y encontrar algunas respuestas

a las empresas de cambio organizacional, construcción de espacios deliberativos ciudadanos y planteamientos en los procesos de toma de decisión pública.

La pregunta que debiéramos tratar de confrontar con la realidad sería si este tipo de instrumentos producen escenarios de nuevas modas (de gestión) en el seno de las organizaciones burocráticas (Brugué, 1994; Domínguez, 2005), obviando, por lo tanto, su fin principal: situar la Administración en un nuevo marco relacional e interpersonal con el ciudadano.

Hoy, la búsqueda de la calidad organizacional, a pesar del actual modelo de Administración pública hispánica, permite a buena parte de los expertos recetar su deseabilidad por tres contribuciones que este enfoque otorga a las organizaciones y autores que la han considerado.

En primer lugar, una mejora continua de procesos, por la cual se trataría de aprender a cambiar mediante el uso de nuevas prácticas que permitan la generación de consensos adaptativos entre la oferta y demanda de bienes y servicios públicos. En segundo lugar, la obtención de transparencia administrativa, ya sea a través de un marco que ampare legalmente la transparencia administrativa o ya sea mediante la implantación de procesos de gestión que permitan “contar con las reglas y normas que aseguren los incentivos suficientes para que los organismos estatales, los funcionarios y los trabajadores públicos busquen el bien común” (Ruiz, 2004), y, por último, el logro de un cambio de creencias en la cultura burocrática pública, situación alcanzable mediante la experimentación en nuevas prácticas institucionales que permiten a la Administración transmitir aquellos conocimientos y aprendizajes necesarios para superar las resistencias o desajustes internos entre las necesidades, demandas o expectativas de la ciudadanía y de los empleados públicos.

En el diseño de herramientas de calidad, las cartas como instrumento de calidad poseen un reconocimiento limitado de la participación de los clientes internos (ciudadana), ya sea por la metodología de trabajo previamente diseñada por las organizaciones públicas (Arenilla y Redondo, 406) o ya sea porque fundamentalmente éstas no pueden ser invocadas ante los tribunales de justicia por su incumplimiento (Criado, 2006: 5).

Un dato significativo de esta situación –baja validación ciudadana hacia las administraciones– se palpa en una baja cultura política y, por tanto, en la carencia de una amplia base social para una democracia deliberativa y participativa. Es decir, elementos necesarios para una mejor implantación del paradigma del cliente y de la calidad en las organizaciones públicas (Löffler, 1996: 6).

A su vez, coexiste, a pesar de las reformas en el modelo burocrático, una baja calidad institucional del sistema político y administrativo público, lo que el Informe sobre competitividad mundial del World Economic Forum de los años 2009 a 2013 detalla, situando a España con una puntuación media muy por debajo del nivel de desarrollo económico, político y social esperado frente a la media de economías más desarrolladas. En este sentido, destaca la posición del marco institucional español “por debajo de economías como Botsuana o Namibia” (Blázquez, 2009)¹⁰.

Consecuentemente, las medidas de calidad más utilizadas para frenar esta tendencia han consistido en un despliegue de normativas (leyes, órdenes, decretos) y un cierto desarrollo de una cultura de la auditoría de calidad (leyes de transparencia o buenas prácticas, cartas de servicio, planes o sistemas de calidad, autoevaluaciones, certificaciones de Aenor o ISO, modelo EFQM, modelo CAF, modelos de excelencia, premios a la calidad y mejora organizacional¹¹), abriendo las organizaciones públicas a un incipiente modelo de gestión de los servicios pú-

blicos entre los ciudadanos y Administración para los diferentes niveles de las organizaciones administrativas españolas –nivel local, regional, estatal y autonómico.

En sintonía con este entorno, se evidenciaría una comunidad de políticas de calidad¹² integrada por actores de carácter público (departamentos técnicos y áreas gubernamentales *ad hoc*) y otros de carácter mixto o de tipo privado (agencias, asociaciones, fundaciones) a nivel nacional e internacional comprometidos con la mejora de la calidad institucional de las burocracias públicas y privadas a largo plazo (William, 1994) a través del paradigma de la gestión de la calidad total.

Una comunidad de políticas que actuarían presionando intelectualmente a nuestros administradores y que parte de los siguientes antecedentes más destacados: 1) Las publicaciones de Ishikawa (1985), Deming (1986, 1989), Juran (1990) Crosby (1989, 1999), Shewhart (1926, 1931, 1939, 1997) y Feigenbaum (1945, 1961, 2003) inoculan en las empresas la idea de generar un control estadístico de los procesos de producción para aumentar la calidad de los productos ofertados. 2) El concepto de *company wide quality control* (CWQC) o calidad total, en 1968, supuso la implementación de estrategias de diferenciación en los estilos de producción de las empresas japonesas y norteamericanas. 3) Estados Unidos, en la década de los ochenta, implanta la idea de la calidad total (*Total Quality Management*) en el sector de automóviles. 4) Europa, a partir de 1980, asume el enfoque de la calidad total por medio de las multinacionales norteamericanas. 5) La generación de estímulos a la demanda de la calidad mediante la visibilización en Japón (1951) de los premios Deming, en Estados Unidos (1988) los Malcom Baldrige National Quality Award, en Europa (1988) la creación de la European Foundation for Quality Management (EFQM), en España (1991) la aparición del Club de Gestión de Calidad y, más tarde, del Primer Premio Anual a la Excelencia y a la Calidad (1997) en la Comunidad de Madrid (Decreto 27/1997).

Pues bien, partiendo de este marco, la institucionalización de una nueva cultura en favor de la calidad, en España, se consolidará el 19 de mayo de 2004 con la constitución de una comisión para el estudio y creación de una agencia de calidad para la Administración general del Estado, lo que marca un hito en la Administración pública Española al regularse la cultura de la calidad –Ley 28/2006– a través de una primera agencia estatal para la mejora de los servicios públicos, constituida el 1 de enero de 2007, como la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL), la cual sostiene desde su origen un enfoque holístico de calidad de los servicios en el contexto general de la evaluación de la Administración española, así como una apuesta por la difusión de las cartas de servicio como instrumentos de auditoría de calidad.

Las cartas de servicio son documentos que constituyen los instrumentos a través de los cuales los órganos, organismos y entes públicos y otras entidades de la Administración general del Estado informan a los ciudadanos y usuarios sobre los servicios que tienen encomendados, sobre los derechos que los asisten en relación con aquéllos y sobre los compromisos de calidad en su prestación. Su origen está vinculado a conseguir la mejora de los servicios públicos atendiendo a las demandas de los ciudadanos. La Carta de Servicios de AEVAL refleja, por tanto, la información sobre aquellos servicios más relevantes prestados por la agencia, haciendo visibles los niveles de calidad ofrecidos en su prestación, reforzando así el compromiso visible de la agencia con la ciudadanía (AEVAL, 2013).

Es evidente, por la dispersión de políticas y de sistemas administrativos públicos en la península Ibérica, que antes y después de este desarrollo institucional, sobre todo a un nivel inferior o similar a la Administración general del Estado español, se produce una generalización de prácticas de calidad para diferentes estructuras administrativas (unidades, departamentos, equipos) y la implementación creciente de herramientas de calidad en los diferentes sistemas y niveles territoriales de la Administración pública de España (Administración local, provincial, regional, estatal).

Una tendencia basada en un orden competitivo y espontáneo y, sobre todo, imitativo que no llega a individualizar los diversos sistemas de mercado público, a pesar de existir elementos estructurales que puedan llegar a permitir la empresariedad y economía de los diversos sistemas administrativos públicos (Bastos, 2001, 2005; Clarke y Newman, 1999). Este instrumento, a través de políticas de *benchmarking* o emulación, ha permitido cierta mejora en la implementación de sistemas de calidad pública –a pesar de las preferencias temporales en la acción humana de los emprendedores públicos en cada ciclo electoral– y una generalización de las cartas como herramientas de un futuro sistema de gestión de calidad en los servicios públicos.

Pues bien, si observamos la calidad en la Administración multinivel hispánica como una moda de gestión –lo que más se lleva en cada momento–, ésta debería, como mínimo, aumentar la calidad de las organizaciones administrativas mediante la especialización de organismos creados para desempeñar funciones de diseño, implementación y evaluación de herramientas en calidad pública. A este respecto, la gestión pública por la calidad se visibilizó mediante la creación de direcciones generales, servicios de calidad u observatorios de calidad de los servicios públicos en las comunidades autónomas con el objetivo de difundir de forma departamental, transversal o integral instrumentos para la calidad y la atención al ciudadano bajo un fuerte liderazgo político en su constitución inicial (Arenilla, 2011a: 260).

Otra de las contribuciones del enfoque de calidad y, por tanto, de una línea de análisis de este paradigma, como se explicó anteriormente, fue reposicionar la participación del ciudadano en el actual escenario de interrelación político-administrativo entre burócratas, administrados y clase política, lo que la literatura anglosajona de gestión denominó *empowerment* o participación de los empleados en la gestión para una mejor atención a los usuarios de aquellos servicios ofertados por una organización privada (Bowen y Lawler, 1992).

El logro de este recorrido de la calidad y de una de sus herramientas, como son las cartas del ciudadano, está limitado por la definición conceptual que las diferentes agenda-*setting* –en los distintos niveles de la Administración pública– han promovido para la consecución de políticas públicas de reforma y modernización con incidencia en la calidad¹³, la mejora continua de los servicios y la corresponsabilidad de los usuarios en la gestión pública fundamentalmente a cambio de implementarse dos procesos de cambio organizacional (Bañón, 1999; Barzelay, 2003; Camarasa, 2000; Campbell y Graham, 1995; Criado, 2006; Muñoz, 1999; Varela, 2005).

El primero, como forma de experimentar nuevas prácticas administrativas que tratarían por primera vez al ciudadano administrado como un cliente de una organización empresarial. Por tanto, el ciudadano a partir de ésta nueva habilitación podría exigir “teóricamente” mejoras, como responsabilidades en la prestación de servicios públicos, puesto que las organizaciones burocráticas estarían en disposición de satisfacer sus necesidades y expectativas a través de sus clientes internos o empleados públicos, un concepto, el de cliente interno y externo, que

desarrollaría la Autonomía de Galicia en su planteamiento y formación para la implantación del programa de Carta de Servicios (Xunta de Galicia, 2005b, 2007b, 2005c, 2005e).

En segundo lugar, un proceso de cambio cultural consistente en la importación de técnicas de las empresas –cuadros de mando, planes de calidad, cartas de servicio, buzones de quejas y sugerencias, *focus group*, encuestas de satisfacción, evaluación del rendimiento, cartas de derechos, etc.– con el objetivo de lograr una conciencia organizacional basada en “obligar a los proveedores de prestaciones públicas a definir y publicar estándares de servicio, para medir el cumplimiento de sus prestaciones y para crear canales de tratamiento para las quejas de los ciudadanos” (Barzelay, 2003).

En definitiva, constatamos que la implementación y evaluación del programa de cartas de servicio en Galicia –según el anterior análisis descriptivo en políticas públicas– tendería a un resultado similar al de su planteamiento originario británico. Según autores como Pollit (1994), McGuire (2001), Schiavo (2000) o Torres (2005), el comportamiento general de las políticas de calidad y cartas de servicio, en distintos países de la OCDE y en su primera formulación, obtuvo el siguiente resultado:

Se dirigen a los usuarios de servicios públicos más que a los ciudadanos como tales. No se clarifica en su contenido el destinatario, ya que se refieren a los clientes o usuarios de servicios públicos.

Es una suma de derechos preestablecidos y nuevos compromisos de gestión. En la práctica es un instrumento de centralización al servicio de una unidad central. En la Administración local inglesa el grado de cumplimiento de las directrices y nuevos compromisos establecidos desde las unidades centrales se diluyó, ya que las autoridades locales emitieron sus propias cartas sin consultar previamente. No obstante, para evitar esto se promulgó una guía que establecía indicadores de calidad para la carta que deben guiar a las autoridades locales. En España, el proceso es similar desde la constitución de AEVAL y el reglamento de Aenor.

Su contribución a la calidad del servicio es ligera. Las normas establecidas carecen de protección legal ante los tribunales, su evidencia empírica no es concluyente y los cambios en la Administración pública atribuidos al programa de cartas han sido muy modestos.

Forma parte de los juegos de representación política de carácter simbólico o de mercadotecnia institucional. John Major, al iniciar esta nueva moda de gestión en Europa, la cual se exporta al resto de países occidentales, partía de problemas internos en la política del país (estancamiento económico, aumento del gasto público). Es decir, un instrumento al servicio del poder para medir la mejora organizacional en servicios públicos y las políticas implementadas desde el poder a pesar de que inicialmente se dirija tanto a los empleados públicos como a los usuarios de servicios públicos. Los estándares establecidos en la carta original se crean desde la alta política y altos funcionarios pensando en lo que los ciudadanos tendrían derecho a exigir.

Los ciudadanos son clientes en las administraciones públicas. Para ser un consumidor, se tiene que mantener una posición particular en el mercado; sin embargo, ser ciudadano es ser miembro de una comunidad política, un concepto más rico que abarca una gama de relaciones mucho más amplia. Para el ciudadano no es fácil comprender y capacitarse de lo que es una carta, pues resulta difícil que interiorice una lista de derechos, deberes de los ciudadanos y los compromisos adquiridos por la Administración pública. Los estándares de buenas prácticas son aspiraciones; los trabajadores de los servicios públicos saben que con un personal adecuado, recursos y tiempo se puede lograr cualquier tipo de meta. Los documentos constitutivos con

frecuencia no lograron identificar el indicador o estándar y a veces se discute ¿qué ocurre si un estándar es vulnerado? o ¿quién es responsable y cómo?

Es una estrategia de la nueva gestión pública (NGP). Los países que se integran en esta estrategia serían Reino Unido, Estados Unidos, Australia, Canadá y Nueva Zelanda, comunidad de políticas de esta corriente de pensamiento, la cual trataría de cambiar la cultura de la prestación de servicios públicos. Las administraciones, según éstos, deben centrarse en las necesidades de los usuarios, identificados como “clientes” o “consumidores”. El objetivo es hacer que los proveedores de servicios respondan mejor a los usuarios, garantizando las normas específicas para la prestación de servicios, proporcionando un sistema de competencia y un punto de referencia para medir la calidad del servicio. Se trataría de una comunidad política global que dispersa de forma gradual políticas de reforma administrativa en las élites políticas de los países miembros de la OCDE. Es, por lo tanto, una transferencia de políticas pero adaptada a la idiosincrasia particular en cada país, puesto que las estrategias y las técnicas de implantación son divergentes, pero la política subyacente es convergente en cuanto a la difusión del modelo de nueva gestión pública.

Es fuente de dos problemas en el diseño, planteamiento, implantación y evaluación de la política de calidad en servicios públicos. El primero es la dificultad de especificar y medir la calidad del servicio. El segundo consiste en que los indicadores de calidad derivados de la comercialización de servicios y de la investigación en gestión en las organizaciones comerciales no tienen en cuenta las características de los servicios públicos. Es decir, la aplicación de técnicas del sector privado, como las encuestas de consumo e indicadores de calidad del servicio. Su aplicabilidad en las organizaciones públicas denota un lenguaje de las organizaciones comerciales que tienen un papel limitado en determinados servicios públicos (impuestos, multas, defunciones, juicios, etc.).

Una compensación a los ciudadanos por presupuestos públicos deficitarios que debieran ajustarse al mercado. Es decir, los servicios públicos deben aumentar su productividad y la calidad del servicio al menor coste o deben reducirse los servicios y permitir que los destinatarios de los servicios o sus defensores tengan una participación mayor en el diseño y la prestación de servicios públicos, dada la tendencia incrementalista de los presupuestos públicos en las democracias europeas en estos últimos años.

Una estrategia de control de calidad para ofrecer una garantía al consumidor. Este instrumento –la Carta del Ciudadano del Reino Unido– se basó en la idea común de extender la lógica del mercado –soberanía del consumidor– en la prestación de servicios apoyándose en dos mecanismos: el primero mediante instrumentos de evaluación del rendimiento y el segundo mediante el establecimiento de mecanismos de competencia entre los proveedores de servicios públicos. De ahí que las cartas incluyan: 1) técnicas de control, 2) estándares de calidad, 3) sistemas de consulta e información, 4) sistema de quejas y recursos y 5) premios de calidad. Se trataría de que los servicios públicos fuesen sensibles a la voz de los clientes (internos, externos) y pudiesen competir en el mercado público.

La contingencia política cambia el programa y los principios. El Gobierno de Tony Blair en 1996 cambia la denominación del programa por el de The Service First y abandona los seis principios de John Major, o los denominados The Six Whitehall Standards, por principios como la accesibilidad, innovación, uso eficaz de recursos, etc. Una evolución similar ha sucedido en Galicia con los cambios de Gobierno y normativa específica en cartas.

La calidad es un término impreciso en el sector público. Esta idea parte de que en el sector privado el objetivo es “la calidad del servicio, la satisfacción del cliente y la rentabilidad”. No obstante, la evaluación del rendimiento público y los indicadores de calidad pueden ser una opción de los gobiernos para demostrar a los ciudadanos el valor de los servicios y que sus empleados estén dispuestos a competir y a mejorar, así como a recortar servicios de carácter no productivo. Se hace necesario que la calidad pública se centre en la calidad técnica y del proceso, ya que las cartas del ciudadano se han centrado más en la calidad del proceso (cómo se presta el servicio) que en la calidad técnica (qué producto se presta). De ahí que este enfoque de la calidad en los servicios públicos busque la responsabilidad administrativa y no tanto la del político.

La rendición de cuentas (accountability) debe ser consustancial a la calidad. Se trataría de que la rendición de cuentas, junto con los mecanismos de evaluación del rendimiento y de la calidad de los servicios, mejore la gestión administrativa y el sistema democrático institucional. Esta cuestión resolvería la problemática de saber si los organismos públicos son responsables de sus actividades y si pueden actuar conforme a las expectativas de sus usuarios.

La rendición de cuentas en el sector público es opaca. La complejidad de las cadenas de mando en las organizaciones burocráticas dificultan individualizar la responsabilidad y muchas veces detectar deficiencias para mejorar.

El tratamiento del ciudadano como un cliente en el contexto institucional no tiene por qué implicar resultados de mejoras en las organizaciones públicas. A este respecto, integrar en la lógica democrática la lógica de la calidad es una conexión positiva. En este sentido, es necesario integrar el poder ciudadano (soberanía del votante) con la soberanía del mercado (soberanía del cliente interno y externo).

5 CONCLUSIÓN Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

La lectura del programa de impulso democrático de la Xunta de Galicia para los años 2015-2016 (Xunta de Galicia, 2015), que coincide con el final de la segunda legislatura del gobierno de Alberto Núñez Feijóo, nos muestra perfectamente el declive de las políticas de calidad en la Administración pública, a la que antes nos habíamos referido como poseedora de muchas de las características de las modas administrativas, como ya hace casi veinte años habían advertido Micklethwait y Woolridge en un premonitorio libro (2008). Este documento, muy en línea con las modas de administración actuales (Abrahamson, 1996), incide sobre todo en la transparencia, la buena gobernanza y la rendición de resultados. Pero casi no hace referencia a la en su momento omnipresente calidad. De la misma forma en que Schumpeter aconsejaba la lectura de los documentos presupuestarios para poder establecer y comprender las relaciones de poder en una determinada época histórica, sería recomendable un ejercicio análogo con relación a los documentos y guías de reforma administrativa para poder entender cuál es el espíritu de la época. La era de la calidad ha terminado por el momento en la Administración pública hasta que dentro de unos años sea redescubierta y vuelta a vender con nuevo nombre. Como hemos podido ver, los objetivos buscados sólo se han alcanzado de forma parcial, pues adaptar una Administración autonómica como la gallega a los principios de la calidad total es tarea imposible y eso era sabido desde un principio. Pero, como hemos visto, hemos aprendido muchas lecciones en el proceso y se han conseguido algunos resultados. Pero la principal lección que debemos aprender, antes de implicarnos de nuevo en procesos de rediseño administrativo siguiendo esta

u otra moda que pudiese llegar en el futuro, es la de la humildad. No se cambia la Administración por decreto, como bien nos recordaba hace mucho tiempo Michel Crozier. La Administración puede inspirarse en principios de calidad, de transparencia o de buena gobernanza, pero los cambios deben ser implementados al nivel más bajo posible, ensayando a pequeña escala, y nunca cometer el error de querer reconstruirlo todo. Las administraciones públicas tienen una experiencia de funcionamiento de muchas decenas de años y se han adaptado y ajustado entre sí a lo largo de todo este tiempo. Las reformas radicales rompen estos delicados ajustes y, al tiempo que no consiguen grandes resultados, sí consiguen desbaratar estos delicados equilibrios. Si las reformas emprendidas en el ámbito de la calidad consiguen que nos concienciamos de éstos, el esfuerzo, aunque costoso, habrá merecido la pena.

6 BIBLIOGRAFÍA

- AEVAL (2013), Cartas de servicios. En línea: <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. Tesis doctoral. En línea: <<http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/8818/TESIS.pdf;jsessionid=5D67BE60FE994A0EBCCF1CE8FB4C9EC.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. y 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. y 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. y 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)*, ponencia presentada en el 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. y 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 línea: <<http://www.bng-galiza.org/arquivo/>> (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», *Educar 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 y 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. y 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 al Congreso Tecnim@p, (30 de mayo a 2 de junio de 2006), Sevilla, España.
- Dawes, R. M. (1975), «Formal Models of Dilemmas in Social Decision Making», en M. F. Kaplan y 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 de las 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. y 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*, ponencia presentada al V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 24-27 de octubre de 2000. En línea:
<<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. y 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. En línea: 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-Argentina, 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 y Tamayo Torres, Ignacio (2007), *Los modelos de la gestión de la calidad como medios facilitadores para la obtención de flexibilidad estratégica en la organización*, Ponencia presentada al XX Congreso anual de AEDEM, (1): 530-544.
- Gutiérrez Gutiérrez, Leopoldo *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 y 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 línea: <cipa.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 línea: <http://darpg.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 y 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*, jornadas de estudio sobre gestión de los recursos públicos en una situación de crisis (Mimeo), EGAP, Santiago de Compostela, 27-28 de octubre de 1994.
- Martín Castilla, J. L. (2004), *El modelo EFQM referente óptimo en la dirección estratégica de la Administración Pública orientada a la excelencia*. Tesis doctoral 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 y Rodenes 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. Tesis doctoral. En línea: <<http://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/3791/tesisUPV2909.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> (consulta: 3 de marzo 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 en el Seminario sobre la Nueva Gestión Pública, en el Máster de Dirección y Gerencia Pública de la Universidad Politécnica de Valencia, Marzo, 1999.
- Melucci, Alberto (1999), *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El colegio de México.
- Micklethwait, John y 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 línea: < [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.
- __ y Plastrik, Meter (1998), *La Reducción de la burocracia: cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Barcelona: Paidós.
- __ y 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 línea:
<<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.
- Pez 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 de la 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: lustel.
- Santos Vijande, María Leticia, y 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.
- __y 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 decisorios 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. Tesis doctoral. En línea: <<http://www.biblioteca.uma.es/bblldoc/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 línea: <[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)*, relatório presentado ao Seminario sobre xestión de calidade nas administracións públicas, Santiago de Compostela, 9 y 10 de junio 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. y 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.
- Willian, 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 junio 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 junio 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 Jurídica de la Xunta de Galicia (Mimeo).
- Xunta de Galicia (2007b), *Guía de elaboración de Cartas de Servicios. 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 Servicios*. 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, Administraciones 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 línea: <<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 línea: <<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 línea: <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 línea: <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 línea: <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 Línea: <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 línea: <<http://cpapx.xunta.es/ferramentas-de-apoio>> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- Xunta de Galicia (2013b), *Tramitación de proxectos de Cartas de Servizos*. En línea: <<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 El movimiento de la calidad amparado por las aportaciones teóricas de Walter Shewart (1997) y continuadas por E. W. Deming (1986, 1989) supone una revolución en la forma de operar de las organizaciones empresariales, generando un efecto demostración del cual se hará eco la tradición y técnica norteamericana, japonesa y europea.
- 2 El programa europeo EQualitas supuso que un ente autonómico promoviese las cartas de servicio en la Administración local de Galicia; véase el Decreto 195/2002, art. 4.2 y Xunta de Galicia (2005a).
- 3 Para Francisco López Nieto, por *"razón de la manera de producirse, la función administrativa puede ser activa, consultiva o de control"* (López, 1989: 23). En términos de Nieto, la función administrativa pública no es tan clara, puesto que *"la situación es más compleja al haberse ido difuminando progresivamente las fronteras de lo político y lo administrativo (...) el funcionario que no demuestre una actitud políticamente positiva conservará ciertamente el cargo, pero su carrera se verá perjudicada por discriminaciones en las retribuciones y postergación en los ascensos"* (Nieto, 2008: 198).
- 4 <http://www.parlamentodegalicia.es/sites/ParlamentoGalicia/BibliotecaResultadoAnteriores/7.PDF>.
- 5 Para una comprensión más amplia de las herramientas político-administrativas basadas en la comunicación política, véase Morató (1997), Subirats (2002, 1999, 1991), Simon (1984).
- 6 Por Reinención se sostiene que es el proceso político administrativo tendente a la *"la transformación fundamental de los organismos y sistemas públicos para que se produzcan mejoras espectaculares en su eficacia, su eficiencia, su adaptabilidad y su capacidad de innovar. Esta transformación se logra cambiando su propósito, sus incentivos, su responsabilidad, su estructura de poder y su cultura"* (Osborne, 1998: 30).
- 7 Véase la publicidad de cartas de servicios de la Xunta de Galicia en <http://cpapx.xunta.es/cartas-de-servizos-aprobadas>.
- 8 Véase carta base en: [waybackmachine https://www.xunta.es/vicepresidencia](https://www.xunta.es/vicepresidencia).
- 9 Un indicador comparativo de la calidad institucional, véase World Economic Forum (2013: 4).
- 10 A este respecto, véanse distintos autores que apuestan por la externalización o por el cuestionamiento de los modelos de calidad, Vid. Bastos y Seijo (2009), Viñas (2012), Vicher (2012).
- 11 Para un estudio del impacto de los premios de calidad en la institucionalización de la evaluación, véase Ruiz López, Joaquín (2004).
- 12 Una Comunidad de política (*policy communities*) se define como *"un tipo singular de red estable, con una gran influencia sobre la formación de la agenda y los cambios en cuanto a los resultados intencionados por la política, la cual está conformada por actores científicos, expertos y funcionarios de la Administración pública"* (Losada, 1999:123-127).
- 13 *"Los principales componentes del paradigma de la NGP: orientación al cliente, mayor libertad en la gestión de recursos y personal, medición del rendimiento, inversión en recursos tecnológicos y humanos y receptividad ante la competencia (...)"* (Löffler, 1996: 8-9; 2009).

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

El silencio administrativo positivo en el derecho francés: Estudio des- de la perspectiva de la reforma del 12 de noviembre de 2013

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



ARMAND DESPRAIRIES

Doctorando en período de docencia en derecho administrativo en la
Escuela de Derecho de la Sorbona
Universidad de París 1 Pantéon-Sorbona (Francia)
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.

Resumen: La Ley de 12 de noviembre de 2013 ha consagrado como principio el silencio administrativo positivo. Esta inversión del silencio administrativo, criticada por un sector importante de la doctrina francesa, es parte de una tendencia general internacional y nacional de mejora de la relación Administración - administrado. Dos años después de la aprobación de esta Ley, hay que señalar que la aplicación del silencio administrativo con valor estimatorio se encuentra con numerosos escollos puesto que en su vasto ámbito de aplicación está plagado de excepciones. Sin embargo, esta reforma anuncia un proceso a largo plazo de evolución estructural para ciertos permisos administrativos

Palabras clave: silencio positivo, silencio administrativo, autorización administrativa, inactividad administrativa, acto administrativo

Abstract: By the Act of November, the 12th, 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.

Sumario: 1 Introducción. 2 Tendencia general internacional de amparo de los derechos del administrado frente a la inactividad de la administración. 3 El nuevo principio de « estimado por silencio positivo » en el marco de la evolución del procedimiento administrativo no contencioso francés. 4 Una interpretación compleja del nuevo principio de « silencio con valor estimatorio ». 5 Requisitos de forma en la solicitud de iniciación de procedimiento. 6 Evolución estructural de ciertas autorizaciones administrativas. 7 Conclusión. 8 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

El cuestionamiento de la regla general del sentido del « silencio administrativo con valor de rechazo »¹, a través de la Ley de 12 de noviembre de 2013, se presenta, a ojos de los juristas clásicos, formados en el enfoque del acto previo necesario al contencioso, como una « herejía »². La Ley n° 2013-1005 de 12 de noviembre de 2013 parece revolucionar las antiguas concepciones relativas al acto presunto al afirmar que desde ahora; « *el silencio mantenido durante dos meses por la administración sobre una petición tiene valor de aceptación* »³. El acto presunto de denegación es a partir de ahora una excepción aunque haya aparecido desde los inicios del siglo XX como una ficción⁴ estructural del derecho de los actos administrativos unilaterales, particularmente en su aspecto contencioso⁵. Pensada en origen « para evitar que la administración no de resolución a cualquier proceso al abstenerse de tomar una decisión y por lo tanto de ampararse detrás de su silencio »⁶, la regla de la decisión presunta introducida en la ley de 2013 reviste desde ese momento un nuevo significado al modificar el sentido dado al silencio guardado por la administración.

Vista de cerca, esta inversión del sentido del silencio administrativo es una tendencia general internacional de reforzamiento de los derechos de los administrados, que es una traducción de la evolución del concepto de exorbitancia del derecho administrativo. Sin embargo, el alcance del principio de « silencio con valor estimatorio » ha sido depreciado en vista de las numerosas excepciones de las que es objeto así como de las obligaciones que se imponen al interesado; tanto como para cuestionar su filosofía general. Desde un punto de vista prospectivo, esta reforma parece anunciar una evolución más profunda de las autorizaciones administrativas de las que aportaremos una visión general.

2 TENDENCIA GENERAL INTERNACIONAL DE AMPARO DE LOS DERECHOS DEL ADMINISTRADO FRENTE A LA INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

Varios organismos internacionales como la OCDE⁷ o el Banco Mundial⁸ tienen herramientas de evaluación de la gestión pública de los gobiernos. Estos organismos insisten, particularmente, en la importancia de mejorar los procesos administrados en beneficio de los intereses de los particulares y las empresas.

El derecho de la Unión Europea participa de dicha tendencia, particularmente a través de los principios de buena administración del artículo 41 de la Carta de Derechos fundamentales y por la elaboración en 2001 de un Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, con-

cretamente la directiva 2006/123/CE de 12 de diciembre de 2006 que impone a los Estados Miembros una mejora en el control de los regímenes de autorización⁹ empleando el principio de silencio administrativo como positivo¹⁰.

En efecto, para poner fin a la pasividad administrativa (esa « mala administración »¹¹ evocada por J. Laveissière), los estados han implementado mecanismos que se pueden clasificar en tres categorías: mecanismos sancionadores sobre la responsabilidad de la administración; mecanismos para impedir la inacción de la administración y el mecanismo de ficción jurídica que califica el silencio de la administración como un acto presunto de aceptación¹².

El interés de este último mecanismo radica en el hecho de que la ley podrá prever que el sentido dado a dicha decisión implícita o presunta sea la aceptación o la estimación. Este mecanismo no busca la acción de la administración que ha guardado silencio, o de otra autoridad encargada de compeler u obligar a la administración a actuar¹³. La ficción jurídica de acto presunto estimatorio resulta determinante al permitir al administrado encontrar una solución favorable a su petición por el mero transcurso del plazo indicado.

Por este motivo y bajo el impulso de la Unión Europea, algunos Estados miembro tienden a adoptar esta opción. Sobre ello podemos citar al Derecho alemán con las denominadas « autorizaciones positivas ficticias » introducidas por una ley de 11 de diciembre de 2008 (artículo 42a de la *Verwaltungsverfahrensgesetz*)¹⁴; o al Derecho italiano a través del Decreto-Ley n° 35 del 14 de marzo de 2005¹⁵ y al Derecho español con la Ley 17/2009 de 23 de noviembre de 2009 y la Ley 25/2009 de 22 de diciembre de 2009 que modifica específicamente al artículo 43 de la LRJPAC¹⁶.

La consagración del silencio positivo en derecho administrativo francés, no tiene nada de « revolución jurídica »¹⁷ única en su género y no hace más que seguir una tendencia general de los Estados, especialmente los europeos, al reforzar los derechos de los administrados. No tiene nada de sorpresa en tanto en cuanto se corresponde con la propia lógica estructural del derecho administrativo francés.

3 EL NUEVO PRINCIPIO DE « ESTIMADO POR SILENCIO POSITIVO » EN EL MARCO DE LA EVOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NO CONTENCIOSO FRANCÉS

Si el estudio del silencio administrativo ha sido objeto de tesis conservadoras¹⁸, la reciente reforma de 2013 es el reflejo de un cambio profundo en la manera de pensar la acción administrativa. Efectivamente, se enmarca en una tendencia continuada de refuerzo de los derechos de los individuos frente a la Administración que encuentra sus raíces en los años 70. Hemos pasado de la concepción de un « Estado –providencia» al concepto de « gubernamentalidad »¹⁹ de tipo empresarial o neoliberal que se presenta como « *la realización final de una lógica donde el Estado es sustituido por el individuo como hogar de la legitimidad de la política* »²⁰. Este tránsito del « derecho postmoderno » se traduce por una « absolutización del yo »²¹. El derecho administrativo debe por lo tanto conciliar la concepción tradicional que radica en el interés general sobre los intereses particulares con una concepción « postmoderna » cuyo fundamento es la satisfacción de « *las reivindicaciones individuales contemporáneas* »²². La figura del individuo-administrado se ha transformado. Éste, se comporta como un « cliente » que exige de la administración que sea flexible, transparente, eficaz y responsable. El procedimiento administrativo no contencio-

so ha evolucionado, de este modo, a través de una lógica de refuerzo de los derechos de los administrados.

Entre las reformas más significativas²³ haremos mención a dos grandes cambios.

El primer cambio hace referencia al decreto n° 83-1025 de 28 de noviembre de 1983 sobre la relación entre la administración y los usuarios²⁴ y la Ley n° 2000-321 de 12 de abril de 2000 relativa a los derechos de los ciudadanos en su relación con la administración (DCRA)²⁵. Ambos textos ocupan un lugar destacado ya que refuerzan las obligaciones de la administración en beneficio de los ciudadanos. Por ejemplo, se hace referencia a la obligación de producir un acuse de recibo de recepción de la solicitud y en una forma precisa; a la obligación de reenviar la solicitud a la administración competente en la materia en caso de error y de notificarlo al interesado; la unificación de las reglas de prueba incluyendo la fecha de envío y sello de correos dando fe y la reducción del plazo de resolución de cuatro a dos meses.

El segundo cambio se inició con la ley n° 2013-1005 de 12 de noviembre de 2013 habilitando al Gobierno a simplificar las relaciones entre la administración y los ciudadanos. Esta ley de habilitación está fundamentada en varios órdenes como la n° 2014-1330 de 6 de noviembre de 2014²⁶ relativa al derecho de los usuarios de solicitud de inicio de procedimiento ante la administración por vía telemática²⁷; y la Orden n° 2015-1341 de 23 de octubre de 2015 relativa a las disposiciones legislativas del *Code des Relations entre le Public et l'Administration* (CRPA), que recopila y da una numeración, por primera vez a todos los textos y jurisprudencia aplicables al procedimiento administrativo no contencioso²⁸. Este código, en lo esencial según derecho constante, entró en vigor el 1 de enero de 2016 con efecto diferido a 1 de junio de 2016 para los artículos relacionados con la entrada en vigor de estos actos administrativos.

En resumen, la Ley de 12 de noviembre de 2013 prevé la inversión del sentido del principio de acto presunto de denegación a favor del acto presunto de aceptación. Se pasa pues de una lógica contenciosa a una de acción²⁹. De hecho, « *en el primer caso, el administrado ha visto como poco a poco se le ha reconocido el derecho para poner en marcha el aparato judicial y con el segundo, se le otorga un medio indirecto para poner en funcionamiento el aparato administrativo* »³⁰. La estimación presunta, se configura pues, como un verdadero acto de fe en la libertad individual y en la autonomía de las personas en relación al Estado³¹. Este concepto fue ganando terreno especialmente tras la Segunda Guerra mundial con la pretensión de « *simplificar y acelerar los procedimientos y a la voluntad de respetar en primer término los derechos de los administrados* »³². Al elevarla al grado de principio³³, los derechos subjetivos del individuo se consagran como preeminentes frente al silencio de la administración.

Sin embargo, el silencio administrativo con valor de acto presunto estimatorio está lejos de ser un principio general de aplicación al conjunto de peticiones. Para que se aplique silencio estimatorio de conformidad a lo establecido en el artículo L. 231-1 del CRPA es necesario que el administrado presente una solicitud conforme a esta disposición legislativa y que no incurra en ninguna de las excepciones previstas.

4 UNA INTERPRETACIÓN COMPLEJA DEL NUEVO PRINCIPIO DE SILENCIO CON « VALOR ESTIMATORIO »

Este nuevo principio legislativo de « silencio con valor estimatorio » en su aplicación a las solicitudes formuladas por particulares y empresas a la administración, es objeto de críticas frecuentes debido a su complejidad. En estos momentos se han legislado 69 decretos de los cuales 59 son excepciones al silencio positivo y/o sobre el plazo de dos meses de derecho común a partir del cual nace el acto presunto³⁴.

Puesto que la implementación de dicha reforma se inscribe en un proceso a largo plazo de mejora de la relación administración-administrado, se irán añadiendo otros decretos o leyes que modificarán, completarán o derogarán las excepciones existentes. De hecho, el principio de silencio administrativo estimatorio para las administraciones territoriales acaba de ser objeto de nuevas excepciones en los decretos n° 2016-625 de 19 de mayo de 2016³⁵ y n° 2016-677 de 25 de mayo de 2016³⁶. Del mismo modo, varios diputados acaban de presentar la proposición de ley n° 3730 de 10 de mayo de 2016³⁷ con el objeto de mejorar la eficacia de este dispositivo. Dicha proposición prevé, particularmente, la eliminación de las excepciones sometidas al criterio del gobierno³⁸ y, por otro lado, la delimitación de un plazo máximo de cuatro meses para la determinación del acto presunto.

El principio de silencio administrativo positivo o estimatorio, es de aplicación para las solicitudes realizadas ante la Administración General del Estado y las Entidades de derecho público dependientes de la Administración del Estado, desde el día 12 de noviembre de 2014; y para las realizadas ante las administraciones de las colectividades territoriales y las Entidades de derecho público que las integren, así como para las presentadas ante organismos de la Seguridad Social y de cualquier otro organismo encargado de la gestión de un servicio público administrativo desde el 12 de noviembre de 2015³⁹.

El considerable número de excepciones legislativas y reglamentarias sobre el principio de estimado por silencio positivo da origen a constantes complicaciones. *Légifrance*⁴⁰, ha publicado unas tablas⁴¹ en las que se enumeran los procedimientos sometidos a silencio positivo para facilitar el acceso a dicha información. A mayores, el *Service-public.fr*⁴² también ha implementado desde el 10 de junio de 2016 un buscador en línea « que se irá completando en el futuro » con la intención de recopilar los procedimientos en los que se aplica el silencio administrativo con valor estimatorio⁴³.

Sin embargo, el método más seguro para conocer el régimen aplicable es el de verificar, para cada petición, que efectivamente se corresponde con la noción de solicitud establecida en el régimen general según la definición del código de relaciones entre la administración y el administrado (CRPA) y que no constituye una de las excepciones previstas por el decreto⁴⁴.

4.1 Necesidad de una verdadera « solicitud de decisión » en el marco del CRPA

La noción de solicitud, que es el elemento por el que se inicia el proceso de constitución del acto estimatorio supuesto, debe ser definida claramente. En efecto, es necesaria para delimitar el campo de aplicación orgánico y material del silencio positivo. Se entenderá como una solicitud prevista por un procedimiento de carácter individual y administrativo, de carácter no económico salvo en lo concerniente a la Seguridad Social, que trate sobre un posible derecho,

formulado por un administrado a una autoridad administrativa o a un organismo de gestión de servicios administrativos públicos.

4.2 Solicitud formulada por « los administrados a la administración »

Este nuevo principio de «silencio con valor estimatorio » previsto por el *Code des relations entre le public et l'administration* no se aplicará más que para las solicitudes que conciernen a las « *relaciones entre los administrados y la administración [y] en ausencia de disposiciones especiales aplicables* »⁴⁵.

Hay que entender que « interesado*» designa aquí al conjunto de personas, físicas o jurídicas de derecho privado a excepción de aquellas que gestionen un servicio público administrativo⁴⁶ susceptibles de presentar una solicitud a la administración. De esta terminología se desprende que están excluidos, lógicamente, aquellos agentes públicos en su relación con la administración en su papel de empleadora⁴⁷ así como las relaciones entre las propias administraciones⁴⁸. El concepto de « administración » no entraña dificultad alguna: entendido en sentido amplio, está constituida por las autoridades administrativas independientes y los organismos privados que gestionan un servicio público administrativo. Se excluyen, sin embargo, los organismos de carácter público o privado que gestionen un servicio público de interés industrial y comercial.

4.3 Diferencia entre solicitud que da lugar a un posible derecho y otra de carácter informativo

Una simple petición de información no puede dar pie a un acto creador de derecho. Esto va implícito, pues no existe « petición » alguna a la administración⁴⁹ para que tome una decisión. Además, dicha petición debe basarse sobre un posible derecho y no sobre una obligación legal a cargo de la administración. En el caso de que dicha solicitud esté relacionada con una competencia de la administración, entonces no hay duda sobre el sentido del silencio administrativo. Será positivo, no por la mera expiración del plazo de respuesta fijado, sino por la simple formalización de la solicitud.

4.4 Diferencia entre el acto presunto con valor estimatorio y la comunicación previa

Es necesario intentar distinguir claramente la autorización presunta de la comunicación previa. En efecto, el empleo « abusivo » de la noción de comunicación previa o de registro como una autorización administrativa hace patente la necesidad de establecer una frontera clara entre ambos conceptos. Si bien no se puede negar que « *la sofisticación creciente del derecho administrativo en algunos ámbitos [...] termina por establecer una relación muy estrecha entre las categorías* »⁵⁰, la diferencia existe y es si cabe más necesario especificarla puesto que ambas nociones provienen de regímenes distintos⁵¹.

A diferencia de la autorización que condiciona el ejercicio de un derecho, la comunicación previa no posee más que un carácter informativo. Se enmarca de hecho dentro de una lógica de « *documentación prospectiva* »⁵². La presentación de la comunicación previa es necesaria para el ejercicio de un derecho (de ahí su carácter de previo), sin embargo, la administración no tiene

* [N.d.T.] En francés se emplea el término «público» como sustantivo, referido al conjunto de ciudadanos y no en el sentido del adjetivo «público» en contraposición a «privado»

más que una competencia relacionada con el momento de la recepción. Su función es simplemente la de comprobar lo que ejercerá la autoridad administrativa o el juez posteriormente.

Como características inherentes a la comunicación previa encontramos, por un lado, que la administración no puede restringir o limitar el ejercicio de un derecho a no ser que se cumplan ciertas condiciones restrictivas previstas en el ordenamiento y por otro lado que el control de la administración se ejerce únicamente a *posteriori*⁵³.

Cierto es, que la comunicación previa no prohíbe que se realice una comprobación *a priori* para verificar el carácter completo y bien fundado de dicha comunicación previa.

Sin embargo, este control solo podrá realizarse sobre la verificación de que: la comunicación corresponde con aquella para la que existe el derecho para el cual el interesado pide su aplicación y que dicha comunicación ha sido presentada ante la autoridad administrativa competente y en su totalidad, es decir, habiendo presentado todas las indicaciones y documentación requeridas en su legislación. De este modo, salvo que el expediente esté incompleto⁵⁴, no sea claro o no haya sido presentado ante la administración competente, se deberá permitir su entrada y otorgado el correspondiente recibo que acredite dicha entrada.

Un ejemplo significativo de esta noción se encuentra en la resolución constitucional de 16 de julio de 1971, « Libertad de asociación » por la cual el Consejo Constitucional de la República francesa censuró el proyecto de Ley que permitiría modificar la Ley de 1 de julio de 1901 relativa al contrato de asociación. De hecho, declaró inconstitucional la disposición que sometía la adquisición de la capacidad jurídica de las asociaciones declaradas a un control previo por la autoridad jurídica competente según la ley. En esta ocasión, se apelaba a la ley de 1901 como un principio fundamental reconocido por las leyes de la República francesa.

Este intento de hacer pasar una « comunicación-registro » por una autorización cuyo nombre no lleva, fue censurado puesto que « *la libertad de asociación excluye toda intervención previa de una autoridad pública para verificar dicha asociación* »⁵⁵. Instaurando una verificación *a priori* por un juez, se restringiría de manera excesiva el ejercicio de una libertad protegida por la constitución. Así, vemos la diferencia de régimen entre la comunicación previa que se basa en la libertad de acción y la autorización previa que se basa en la prohibición administrativa y el control « preventivo »⁵⁶. Si existe la posibilidad de que la actividad asociada a la comunicación previa pueda ser restringida o prohibida será una excepción por falta de cumplimiento con los requisitos legales (sobre todo aquellos de riesgo para el orden público) y verificados únicamente por un juez⁵⁷.

Una de las maneras de identificar una comunicación previa « falsa » pero que en realidad es una autorización administrativa, es la de establecer un plazo de oposición⁵⁸ durante el cual la autoridad administrativa puede negarse a dar derecho a la solicitud presentada. Esta capacidad de oposición, dentro de un plazo determinado, demuestra claramente que la intervención previa de una autoridad administrativa, sea expresa o implícita, es necesaria para el ejercicio del derecho expresado en la solicitud. En consecuencia, la existencia de un plazo al término del cual nace una decisión es un criterio diferenciador determinante entre la autorización y la comunicación previa.

De este modo, una comunicación previa de obras que al término del plazo de un mes se convierte en decisión estimatoria, pertenece a la categoría de las autorizaciones previas⁵⁹.

Por el contrario, para una comunicación previa que es meramente informativa y que no deriva en un acto de instrucción, no tiene sentido buscar el significado del silencio

administrativo. Además, a diferencia de la autorización, no deriva en una decisión que cree derecho para el solicitante.

4.5 Numerosas excepciones al silencio positivo

Aunque es un principio general, el silencio administrativo positivo es objeto de numerosas excepciones de carácter supra-legislativas⁶⁰, legislativas y de reglamento. Del mismo modo que en derecho español (artículo 43.1 LRJPAC y 24.1 de LPAC) y el derecho italiano, las extensas listas de excepciones han terminado por debilitar la afirmación de que el silencio positivo es un fundamento general. Atendiendo a las cifras de los procedimientos enumerados en Legifrance y Service-public.fr, existen unos 1 500 procedimientos sometidos a silencio positivo y unos 1 520 sometidos a silencio negativo⁶¹. A partir de ahí nos situamos en una lógica de enumeración de dos categorías distintas: silencio positivo y silencio negativo⁶².

Las excepciones al silencio positivo están previstas por los artículos L. 231-4 y L. 231-5 del CRPA.

Para empezar, el artículo L. 231-4 del CRPA dispone que « el silencio guardado por la administración durante un plazo de dos meses tiene valor desestimatorio:

- 1° *Cuando la solicitud no va encaminada hacia la toma de una decisión de carácter individual;*
- 2° *Cuando la solicitud no se inscriba dentro de un procedimiento previsto por un texto legislativo o reglamento o tenga carácter de reclamación o recurso administrativo;*
- 3° *Si la solicitud es de tipo económico a excepción de las relacionadas con la seguridad social en aquellos casos previstos por decreto;*
- 4° *En aquellos casos definidos por el Consejo de Estado francés para los que una aceptación implícita sea incompatible con el respeto a los compromisos internacionales o europeos adoptados por Francia, con la preservación de la seguridad nacional, con la protección de las libertades y principios constitucionales o con el mantenimiento del orden público;*
- 5° *En las relaciones de la administración con sus agentes ».*

De entre estas excepciones, denominadas legislativas, las previstas en el apartado 4º del artículo L. 231-4 del CRPA son particulares y han sido calificadas de derecho por el Consejo de Estado francés⁶³. De hecho, los procedimientos que entran en esta categoría están enumerados por decreto⁶⁴. Sin embargo, la prudencia se impone en lo relativo al carácter exhaustivo y conforme de estas listas bajo la jerarquía de las normas, puesto que estas excepciones de derecho están basadas sobre normas superiores al decreto y por lo tanto podrían ser anuladas a posteriori por un juez de lo administrativo⁶⁵.

Se añaden a estas excepciones de carácter legislativo y de derecho, las de reglamento previstas en el artículo L. 231-5 del CRPA que dispone que: « A la vista de determinadas decisiones o por motivos de buena administración, la aplicación [del principio de silencio con valor estimatorio] puede ser retirada por decreto del Consejo de Estado y por el Consejo de Ministros»⁶⁶. Actualmente, 25 decretos recogen los 830 procedimientos sometidos a silencio negativo bajo dicho fundamento. Puesto que dichas excepciones se dejaban al criterio del Gobierno, el objetivo es reducir progresivamente su número, al menos para los procedimientos que se adaptan estructuralmente al silencio positivo⁶⁷.

Para terminar, si bien el silencio positivo es de aplicación desde ahora para las solicitudes formuladas ante la administración, no lo es obligatoriamente al vencimiento del plazo de derecho común de dos meses. Se puede prever un plazo diferente por decreto « cuando la urgencia o la

complejidad del procedimiento así lo justifique »⁶⁸. A día de hoy, existen 20 decretos que prevén un plazo diferente al término del cual nace el acto presunto⁶⁹.

Todas estas excepciones crean una inseguridad jurídica para la Administración pero sobre todo para el interesado que puede perderse fácilmente en este laberinto jurídico. Las incertidumbres derivadas, por una parte, de la interpretación del silencio administrativo y por otra, las derivadas del plazo a cuyo término puede nacer un acto presunto auguran un contencioso judicial jugoso. De hecho, el Consejo de Estado francés ha prohibido a través de una resolución del 30 de diciembre de 2015, ciertas categorías jurídicas establecidas por decreto sobre procedimientos no sometidos a silencio positivo o al plazo normativo de derecho común de dos meses⁷⁰.

Además del conocimiento de toda esta información sobre el significado del silencio administrativo y de sus plazos de resolución, el interesado debe igualmente presentar sus solicitudes respetando diversas formalidades. El incumplimiento de esta formalidad no dará pie al silencio administrativo positivo.

5 REQUISITOS DE FORMA EN LA SOLICITUD DE INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

El mero hecho de dirigir una petición a la Administración, no garantiza la resolución de su contenido por el órgano competente. En efecto, en múltiples casos, el estudio de la petición, está sujeto al respeto de diversos, y a veces complejos, formalismos por parte del interesado. Una de estas formalidades a las que se obliga al interesado es la de presentar una solicitud completa a la administración competente. Si no se respeta dicha exigencia el silencio positivo no se formula. Si bien la Administración tiene obligación de subsanar una solicitud irregular, el efecto del silencio positivo se verá, sin embargo, reducido.

5.1 Solicitud de inicio de procedimiento ante la autoridad competente

La solicitud puede ser presentada de varias formas: por correo postal, por correo electrónico o de forma verbal formalizada a través de un acta con la Administración o retomada en correo futuro⁷¹ siempre y cuando esté redactado en francés⁷². Es necesario indicar, que desde ahora y en aplicación de los artículos L. 112-8 y siguientes del CRPA y del decreto n° 2015-1404 de 5 de noviembre de 2015, cualquier ciudadano podrá pedir la intervención de la administración por vía telemática salvo excepción prevista por decreto⁷³ a condición de que su identificación sea clara: apellido, nombre, dirección postal y electrónica⁷⁴.

Aunque el formato de presentación de la solicitud es relativamente libre, el interesado debe imperativamente dirigirse a la administración competente. En su defecto, no correrá⁷⁵ el plazo a cuyo término nace el silencio positivo, y esto, contrariamente al silencio negativo donde el plazo cuenta « *a partir de la fecha de recepción de la solicitud por la administración a la que inicialmente se solicite el inicio de procedimiento* »⁷⁶, incluso cuando la solicitud no sea de la competencia de la administración a la que va dirigida. Esta formalidad, que concierne al interesado, es particularmente protectora con la administración puesto que obliga al interesado a conocer bien el reparto de competencias de las distintas administraciones⁷⁷.

Sin embargo, en caso de solicitud de inicio de procedimiento a « una administración incompetente en la materia, esta última la remitirá a la administración competente y lo notificará al interesado »⁷⁸. Esta obligación de remitir e informar al interesado de su error, permite iniciar el plazo de resolución y evitar, así que se anule el proceso que da pie al silencio positivo.

No obstante, esta obligación no deriva de ningún plazo imperativo o de ninguna sanción determinada en caso de no cumplimiento, por lo que puede afectar a la efectividad del inicio del plazo de resolución del silencio positivo si la administración es poco diligente. Por este motivo, la proposición de ley n° 3730 de 10 de mayo de 2016, propone vincular el momento de inicio del plazo que da nacimiento al acto estimatorio presunto, con el del acto presunto de desestimación. Por lo tanto, el plazo para el silencio positivo podría empezar a contar a partir de la solicitud de inicio de procedimiento sobre la autoridad sin competencia. En este caso, sería la propia Administración la encargada de transmitir lo antes posible a la autoridad competente la solicitud para poder proceder a su instrucción antes del vencimiento del plazo de resolución.

Puesto que es competencia de la Administración, ella será la encargada de iniciar el proceso de resolución de la solicitud.

5.2 Redacción del acuse de recibo

Toda solicitud debe tener su acuse de recibo⁷⁹. Debe contener cierta información obligatoria detallada en el artículo R. 112-5 del CRPA, en particular: fecha de entrada, significado del silencio guardado por la administración y en caso de una resolución supuesta de desestimación, mención a los plazos y a las vías de recurso. En caso de solicitud de inicio por vía telemática, el órgano instructor puede emitir de manera instantánea un simple acuse de entrada, en espera de que se notifique el acuse de recibo.

Sin embargo, esta obligación de informar⁸⁰ a favor del solicitante está lejos de ser real habida cuenta de las dificultades que las administraciones se encuentran cotidianamente en la gestión de dichas solicitudes. Esta obligación no está enmarcada en ningún plazo imperativo y no tiene efecto alguno sobre la legalidad de la resolución presunta⁸¹, dejando así un margen de manobra a la administración. Recordemos que la ausencia de un acuse de recibo, no impide el inicio del acto de instrucción a cuyo vencimiento nace un acto presunto de instrucción. Simplemente convierte en incierto su cómputo. En ausencia de un acuse de recibo y de mala fe de la administración, el interesado debe probar la entrega de la solicitud que ha dado lugar al silencio positivo. Si bien se admite cualquier medio de prueba, a menudo no es fácil aportar dicha prueba, por ejemplo si la solicitud ha sido enviada por correo ordinario.

5.3 Expediente incompleto: petición de modificación de la solicitud

Si la solicitud de iniciación de procedimiento está incompleta, la administración debe informar al interesado de aquellos documentos ausentes en el expediente. Mientras no se comunique dicha ausencia de documentación, el plazo se suspenderá (plazo expirado conservado) en caso de resolución desestimatoria presunta. Será interrumpido (nuevo plazo) si la resolución implícita es estimatoria⁸². La administración no está obligada a responder en un plazo determinado sobre la ausencia de dicha documentación en el expediente. Su única obligación será, por un lado, la de solicitar la documentación complementaria necesaria para el acto de instrucción⁸³ y por otro lado de solicitarla antes de que termine el plazo que da lugar a la resolución implícita estimatoria. En caso de no hacerlo, nacerá entonces el silencio positivo aunque el expediente

esté incompleto⁸⁴. Por lo tanto, la administración puede reclamarlos a más tardar, el día previo al término del plazo de instrucción del acto referido para evitar que se constituya en acto implícito estimatorio. Esta técnica al no existir un plazo imperativo para la administración, permite a esta última alargar considerablemente el plazo de instrucción. De este modo, para una solicitud cuyo plazo de instrucción es de dos meses, si la administración requiere documentación complementaria en el día previo al vencimiento del plazo de instrucción, se empezará a contar un nuevo plazo a partir de la recepción de dicha documentación, lo que finalmente duplicará el plazo total de instrucción.

En consecuencia, la ausencia de un plazo imperativo y de una sanción precisa para la administración, si incurre en falta, tanto en el caso de reenvío al órgano competente (caso de solicitud dirigida erróneamente), como para el envío de un acuse de recibo, como para la solicitud de modificación de la documentación⁸⁵; amenazan la eficacia del silencio positivo como garante de los derechos de los administrados. El objetivo principal del silencio administrativo positivo de obtener una resolución rápida de la administración, sea expresa (positiva o negativa) o implícita (positiva) está mermado.

5.4 Posicionamiento formal de la administración

Para obstaculizar el nacimiento de un acto expreso estimatorio, la administración debe tomar una decisión expresa de rechazo en el plazo de instrucción dado que deberá estar suficientemente fundada⁸⁶.

Un efecto colateral podría nacer de la reforma legislativa de 13 de noviembre de 2013. Efectivamente, el nuevo principio de silencio administrativo con valor estimatorio puede dar lugar, en la práctica, a la desafección de la técnica de resolución expresa por parte de la administración. La Administración podría preferir expresar su voluntad expresamente antes que plegarse a la voluntad derivada automáticamente de su resolución en virtud de la ley de 2013. En efecto, saliendo de su reserva, es decir, manifestando expresamente su voluntad, la autoridad administrativa, se previene ante una posible interpretación errónea de su voluntad y preferirá no aceptar la solicitud aunque tenga que verificar posteriormente su carácter bien fundado⁸⁷. De igual modo, también actuará en previsión de un riesgo posible y de mayor magnitud de ilegalidad del acto presunto, aunque la existencia de las condiciones exigidas para el otorgamiento de dicho acto no hayan sido aún verificadas. Finalmente, consideramos necesario recordar la problemática relativa a la determinación del sentido del silencio administrativo. El reconocimiento tácito de la estimación por silencio a través de un acto presunto, supone en efecto, la constitución de una situación jurídica que puede dar lugar a la intangibilidad de los efectos resultantes de su carácter creador de derecho a partir de un plazo superior a cuatro meses.

5.5 Condiciones para la retirada del acto presunto estimatorio creador de derecho

En caso de nacimiento de un acto presunto estimatorio creador de derechos, la administración que desee retirarla o derogarla está obligada a informar⁸⁸ sobre dicha intención presentando fundamentos de la ilegalidad de la misma y todo ello « *en un plazo de cuatro meses tras la toma de la decisión* »⁸⁹. En caso de incumplimiento de estas condiciones, la administración territorial no tendrá más elección que iniciar un contencioso o aceptar dicha decisión administrativa.

Teniendo en cuenta todas las limitaciones expuestas, parece lícito interrogarse sobre los métodos que mejoran la efectividad del « principio de silencio administrativo con valor estimatorio ». Esta reforma, supone además de un refuerzo de las obligaciones concernientes a la administración, una etapa más en busca de la mejora del conjunto de las autorizaciones administrativas.

6 EVOLUCIÓN ESTRUCTURAL DE CIERTAS AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS

La reforma que ha establecido el principio de « silencio administrativo con valor estimatorio » parece anunciar una dinámica más importante en la evolución de las autorizaciones administrativas. Con este motivo y para asegurar la aplicación de esta reforma, se han recopilado por ministerios, las autorizaciones que podrían enmarcarse en este nuevo principio. Esta recopilación ha permitido al gobierno francés iniciar un proceso más amplio de reducción y aligeramiento de las autorizaciones existentes⁹⁰. Podemos destacar, a modo ilustrativo, dos tendencias estructurales: por un lado, la simplificación del régimen de ciertas autorizaciones y por otro lado, el desarrollo del permiso único y de los certificados de proyectos.

6.1 Simplificación del régimen de algunos permisos y autorizaciones administrativas

Con el fin de facilitar las acciones administrativas para las empresas, se han suprimido los permisos para el ejercicio de actividades profesionales como por ejemplo: la eliminación de la licencia de categoría 2 para la venta de bebidas alcohólicas, la eliminación de la obligación de registrarse para los agentes de artistas en el registro nacional, o la obligación de información a la autoridad para la realización de competiciones, convocatorias, manifestaciones o cualquier otra manifestación pública⁹¹.

Otra tendencia observada es la sustitución del régimen declarativo al régimen de autorización. De modo ilustrativo, el decreto n° 2011-121 de 28 de enero de 2011 relativo a actuaciones funerarias, prevé que una docena de permisos *post mortem* otorgados por los alcaldes sean substituidos a partir de este momento por comunicaciones previas. Esto será de aplicación, por ejemplo, para la realización de prácticas sanitarias sobre cadáveres, de reproducción artística del cuerpo o partes de él, de traslado del cuerpo hacia el tanatorio, de una residencia a otra, hacia un establecimiento médico, de exposición pública o de recogida del cadáver⁹².

6.2 Desarrollo del permiso único y del certificado de proyectos

La recopilación de más de 3600 procedimientos⁹³ ha puesto de manifiesto que ciertos proyectos estaban sometidos a diversos permisos independientes.

Desde este punto de vista, el permiso único ha sido desarrollado como solución a la multiplicidad de permisos relacionados con regímenes jurídicos y de órganos administrativos distintos. De este modo, se creó⁹⁴ el permiso único para proyectos de instalaciones energéticas⁹⁵ que reagrupa en un solo y único procedimiento los permisos de instalación relacionados con la protección del medio ambiente (ICPE): la licencia de construcción, el permiso de desbroce (si los trabajos van a efectuarse en una zona arbolada), el incumplimiento de la prohibición de des-

trucción de especies protegidas (si las hubiere) y los permisos relativos al código de la energía (autorización de instalación de establecimientos de producción energética)

Del mismo modo, han sido implementados certificados de proyectos relacionados con el medioambiente en cuatro regiones⁹⁶. Aunque no crea una autorización única para un mismo proyecto, el certificado de proyecto, permite al que lo posee tener como único interlocutor al prefecto en lo que se refiere a la documentación sobre los pasos administrativos a efectuar.

Por el momento, ambas disposiciones han sido implementadas a modo experimental⁹⁷. En el futuro serán sometidas a evaluación para determinar su generalización y perpetuidad⁹⁸. Aunque un primer informe entregado en diciembre de 2015⁹⁹ demostró ciertas reservas sobre tal posibilidad (al menos en lo que concierne al permiso único), el Gobierno se está ocupando en estos momentos de la redacción de un proyecto de ordenamiento y de un Decreto para reforzar su empleo¹⁰⁰.

La evolución formal de dichas autorizaciones administrativas, ha sido posible gracias a la compilación de todos los procedimientos para la identificación del sentido del silencio administrativo. Habiendo el Gobierno determinado esta evolución con el objetivo de « simplificar » las gestiones administrativas en beneficio de las empresas¹⁰¹, dicha evolución deberá extenderse e intensificarse, naturalmente, hacia los particulares.

7 CONCLUSIÓN

La consagración del silencio estimatorio como principio en las relaciones administración-administrados a través de la Ley de 12 de noviembre de 2013 parece haber dado pie al inicio de una evolución estructural importante. Cierto es que este nuevo principio es objeto de numerosas excepciones y las dificultades que el administrado encuentra en la formulación de la solicitud que podría dar lugar a un acto estimatorio expreso, complican la interpretación de dicha reforma. En cualquier caso, este nuevo principio de silencio administrativo con valor estimatorio se inscribe en un proceso a largo plazo de mejora de las gestiones administrativas a favor del administrado. Al invertir el sentido del silencio administrativo, los agentes públicos deben hacer evolucionar sus métodos de trabajo, su capacidad para recopilar y clasificar las gestiones administrativas, de sus regímenes jurídicos (autorización, comunicación previa), para poder en último término, simplificar todas las que no se adapten al nuevo principio y asegurar así mismo la mayor eficacia en su instrucción (solicitud de inicio por vía telemática, instrucción en los plazos acordados). Una « revolución tranquila » de la relación administrado-administración está en marcha.

8 BIBLIOGRAFÍA

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.

Arzo 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 valant 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, 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 portalis*, 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^e 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 « El 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 chamard 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.
- Pautier M. 1975 « Les décisions implicites d'acceptation et la jurisprudence administrative », *RDP*, 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 Fombour 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.

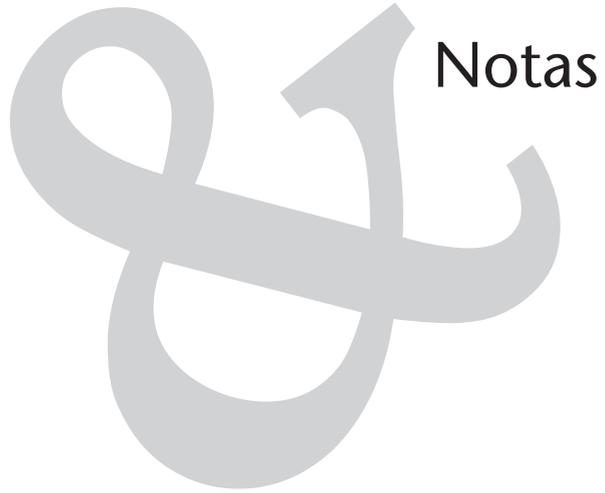
NOTAS

- 1 Desde el punto de vista jurídico, es preferible emplear el término acto presunto de denegación o aceptación. En efecto, el silencio es constitutivo en primer lugar de una decisión administrativa cuyo contenido será de denegación o de aceptación de la petición. Sin embargo, y por ahorro de lenguaje, emplearemos como sinónimas las expresiones: silencio positivo, silencio con valor estimatorio y decisión presunta de aceptación.
- 2 Citamos a continuación algunos artículos críticos con esta reforma: Braconnier, Cassia, Gonod, Petit, Plessix, Seiller, 2013; Pauliat, 2013; Seiller, 2014: « El proceso actual de simplificación del derecho y particularmente del administrativo, rima, curiosamente con precipitación, imperfección y finalmente con consternación. Es una verdadera maldición. Esta constatación [...] puede ser aplicada para la disposición más importante de la ley 2013-1005 del 12 de noviembre de 2013 que habilita al gobierno a simplificar las relaciones entre la Administración y los ciudadanos. Hablamos del abandono del famoso principio por el cual el silencio mantenido por la administración sobre una petición durante cierto tiempo tiene un valor de denegación de dicha petición »; Derosier, 2014; Lantero, 2014; Véase, Lamy, 2015; Véase de Briant, 2015.
- 3 Principio codificado en el artículo L. 231-1 del Código de Relaciones entre el Público y la Administración (CRPA).
- 4 Para más detalles sobre el debate de ambas concepciones, una de voluntad ficcional y otra presunta, véase particularmente: Girard, 2013: 159 y ss.
- 5 La primera formulación legislativa de acto previo aparece en la ley del 17 de julio de 1900 según la cual, « en aquellos contenciosos que no puedan llevarse al Consejo de Estado francés más que bajo la forma de un recurso contra una decisión administrativa, cuando haya pasado un plazo de 4 meses sin decisión, las partes interesadas podrán considerar su petición como rechazada y entonces presentarse ante el Consejo de Estado ». Esta ley de 1900 venía a generalizar una regla introducida ya por un decreto de 2 de noviembre de 1864 relativo a los recursos de reposición ante los ministros.
- 6 Foulquier, 2011: 261.
- 7 OCDE, 2013: visión global de la eficacia de las administraciones públicas comparada.
- 8 El Banco Mundial publicó una clasificación de la actuación de las administraciones públicas por países con seis indicadores como la eficacia de los poderes públicos, la calidad de la normativa o la confianza en el estado de derecho (Banco Mundial, 1996-2014). También se puede citar el informe del Banco Mundial *Doing business 2016* que medía el nivel de atractivo de las empresas por países y que empleaba como uno de los indicadores la adjudicación de permisos de urbanismo y obra.
- 9 Este concepto de autorización se entiende como: « El concepto de «régimen de autorización» debe abarcar, entre otros, los procedimientos administrativos mediante los cuales se conceden autorizaciones, licencias, homologaciones o concesiones, pero también la obligación, para poder ejercer una actividad, de estar inscrito en un colegio profesional o en un registro, en una lista oficial o en una base de datos, de estar concertado con un organismo o de obtener un carné profesional », considerando 39 de la directiva de 12 de diciembre de 2006 anteriormente citada.
- 10 El art. 13 §4 de la directiva prevé que « A falta de respuesta en el plazo fijado o extendido [...] se considerará que la autorización está concedida. No obstante, se podrá prever un régimen distinto cuando dicho régimen esté justificado por una razón imperiosa de interés general, incluidos los legítimos intereses de terceros ».
- 11 Laveissière, 1979: 419 et ss.
- 12 Broyelle, 2016; Auby, 2014; En español podemos mencionar a: Arzo Santisteban, 2015; García Pérez, 2013; Martí Payá, 2011; Moreno Molina, 2011.
- 13 La autoridad puede estar representada como un « ombudsman » como hace el derecho sueco o de un defensor de los derechos aunque en Francia, esta figura no tiene más que un poder consultativo (artículo 25 de la Ley Orgánica n° 2011-333 de 29 de marzo de 2011) o de una autoridad jurisdiccional como ocurre en Inglaterra e históricamente en Francia con el acto presunto de denegación para acceder a un tribunal. Véanse para los ejemplos extranjeros: Gonod, 2014; Onason, 2016 et Anthony, 2016.
- 14 Jacquemet-Gauché et Stelkens, 2016.
- 15 Mattarella, 2016; Roma, 2016.
- 16 El artículo 43 de la LRJPAC se computa a partir del 2 de octubre de 2016. El artículo 24 de la ley n° 39/2015 a partir del 1 de octubre de 2015 del *Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC)*. Aguado, 2012; Gamero, 2016; Roma, 2016.
- 17 Reforma anunciada como tal por el gobierno francés. Acta del Consejo de Ministros francés del 22 de octubre de 2014, <http://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2014-10-22/-le-silence-valant-accord->.
- 18 Labayle, 1907; Parrical de chammard, 1911; Gouttenoire, 1932; Laveissière, 1979; Monnier, 1992: 23 y ss.; Favre, 2004.
- 19 Foucault, 1978-1979.
- 20 Garapon, 2010: 234; Valentin, 2002.
- 21 Chevallier, 1998.
- 22 Melleray, 2003.
- 23 La decisión ha sido la de concentrarse en esta problemática de mejora en la relación administración-administrado. Han sido descartadas, por lo tanto, ciertas leyes más generales de simplificación de derecho, incluido el administrativo como la Ley n° 2012-387 de 22 de marzo de 2012 relativa a la simplificación del derecho y reducción de las gestiones administrativas orientada más específicamente en beneficio de las empresas. Véase, particularmente: Bartoli, 2016; Dyens, 2015. Para hacer un seguimiento del conjunto de reformas del gobierno sobre la « acción de simplificación », véase: <http://www.gouvernement.fr/action/le-choc-de-simplification>.
- 24 Auby, 1984.

- 25 Arrighi de Casanova et Fornery, 2000; Ferrari, 2000; Chevallier, 2000.
- 26 En esa misma fecha se publicaron dos órdenes, una relativa a las deliberaciones a distancia sobre instancias administrativas de carácter colegial (nº 2004-1329) y otra relativa al derecho a la comunicación de aviso previo a las decisiones administrativas (nº 2004-1328); Pontier, 2015. Véase en lengua española una visión general en: Boto Álvarez, 2014; Canals Ametller, 2016.
- 27 Según nuestro propio recuento, existen 436 procedimientos que no pueden iniciar procedimiento por vía telemática de los cuales 305 están excluidos temporalmente para permitir a la administración poner en funcionamiento las herramientas prácticas para dichos inicios de procedimiento telemático. Para una lista de estas excepciones véase, Anexo I y II de Roux, 2016.
- 28 Desde un punto de vista terminológico es interesante ver como el término usuario ha substituido al de administrado (decreto de 28 de noviembre de 1983). Tras esta reforma se adoptó el vocablo ciudadano (leyes de 12 de abril de 2000 y de 12 de noviembre de 2013) y más tarde el de público (CRPA). Estas evoluciones terminológicas traducen esa lógica de sobrepasar la autoridad y unilateralidad de la administración hacia una más clara centrada en la satisfacción de los intereses de los individuos. Para más detalles a este respecto, ver los números especiales de la AJDA nº 43/2015 y nº 44/2015 y de la RFDA nº 1/2016.
- 29 Delvolvé, 2012.
- 30 Pauti, 1975.
- 31 Liet-Veaux, 1967.
- 32 Pauti, 1975.
- 33 De hecho, ya había propuestas de reforma en este sentido, ver especialmente el informe Picq de 20 de mayo de 1994 y la revista semanal del gobierno del día 14 de septiembre de 1995: Rapport Picq, 1995; Collin-Demunieux, 1996.
- 34 De los 69 decretos, 10 tratan sobre rectificaciones, codificaciones o ejecuciones de procedimientos sometidos a silencio positivo [Decretos nº 2014-1265, 2014-1608, 2015-215, 2015-1450, 2015-1823, 2015-216, 2015-652, 2016-83, 2016-550, 2016-778. (Francia)]. De entre los otros 59 decretos, 15 enumeran los procedimientos sometidos a silencio positivo con un plazo extraordinario al plazo habitual de dos, otros 5 enumeran procedimientos sometidos a silencio negativo, y procedimientos sometidos a silencio positivo con un plazo extraordinario. Los otros 39 decretos simplemente enumeran los procedimientos sometidos a silencio negativo.
- 35 Decreto que prevé particularmente nuevas excepciones al principio de silencio positivo con valor estimatorio para las colectividades territoriales y las entidades que de ellas dependan.
- 36 Decreto que prevé un plazo excepcional de 4 meses para los actos presuntos estimatorios ampliado según el criterio de un especialista o un organismo consultativo si la necesidad de tal criterio está prevista por un procedimiento instituido por decisión tomada por la colectividad territorial y las entidades públicas dependientes de esta.
- 37 http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/effectivite_principe_silence_administration_accord.asp.
- 38 No sería posible entonces que se formularan más excepciones al silencio con valor estimatorio « *teniendo en cuenta determinados actos o por motivos de buena administración* ». El artículo L. 231-5 del CRPA sería derogado con efecto diferido de un año.
- 39 Artículo 1^{er}-III de la Ley nº 2013-1005 de 12 de noviembre de 2013.
- 40 Sitio web oficial del gobierno francés para la difusión de textos legislativos y reglamentarios y de las resoluciones en Francia.
- 41 Recordemos que dichas listas sobre procedimientos « *estimados por silencio positivo* » no son más que indicativas y no poseen ningún valor jurídico. En derecho español, dicho deber de publicar e informar se desprende del artículo 42.4 de la LRJPAC, retomado en el artículo 21.4 de la LPAC de 2015. El nuevo artículo prevé la publicación de dicha información a través de su sitio web.
- 42 Portal web oficial de la administración francesa.
- 43 <https://www.service-public.fr/demarches-silence-vaut-accord>. Este portal web es, de hecho, obligatorio en virtud del artículo 1 de la ley nº 2013-1005 del 12 de noviembre de 2013 que modifica el artículo 21 de la ley nº 2000-321 de 12 de abril de 2000, codificada ahora en el artículo D. 231-2 del CRPA.
- 44 Lo fundamental de las disposiciones de la Ley nº 2000-321 de 12 de abril de 2000 modificadas por la Ley nº 2013-1005 de 12 de noviembre de 2013, han sido derogadas y retomadas en el nuevo Code des relations entre le public et l'administration (CRPA). De ahora en adelante haremos referencia a dicho Código.
- 45 CRPA, art. L. 100-1.
- 46 CRPA, art. L. 100-3.
- 47 CRPA, art. L. 231-4, 5.
- 48 Consejo de Estado francés, CE de 1 de julio de 2005, *Ville de Nice*, Res. nº 258509, Rec. T. p. 304
- 49 Niquègue, 2011.
- 50 Martin, 1975: 445, nota 95.
- 51 Rivero, 1951.
- 52 Charnier, 1966.
- 53 El interesado de parte Samuel Deliancourt, consideró sobre la declaración de actividad de formación profesional prevista en el artículo L. 6351-1 del Código de trabajo francés que « el prefecto de la región tenía obligación legal y *no podía negarse legalmente al registro de la declaración de actividad*. [...] la autoridad de la Prefectura no podía más que registrar la comunicación y después retirarla si las condiciones no se reunían en el momento del registro o a posteriori.». Conclusiones del CAA de MARSEILLE [N.del T: curso apelaciones administrativas] del 20 de diciembre de 2010, nº 08MA04872, AJDA 2011, nº 11, p. 627.

- 54 « La comunicación previa posee la lógica de aportar una información útil [...]. La normativa porta sobre 3 exigencias prácticas importantes: el declarante debe proporcionar una información exacta y completa, en el tiempo oportuno y debe además, mantener esta información al día » en Ligneau, 1976: 709.
- 55 Rivero, 1971.
- 56 Bouffard y Théry, 1979-1980.
- 57 En relación con este tema se habla de control máximo: el riesgo para la libertad debe ser un fundamento necesario y proporcionado a la amenaza contra el orden público (CE, 19 de mayo de 1933, *Benjamin*, Res. n° 17413 17520, Rec. 541, comentario en Long, 2015: 262). Sobre las modalidades de reglamentación de las libertades públicas, véase ej.: Lebreton, 2009: 176-184.
- 58 No confundir con el plazo en el cual el interesado debe entregar su comunicación sin que la administración tenga ningún poder de oposición. Es el caso, por ejemplo de las comunicaciones e inscripciones en el Registro de Comercio.
- 59 Code de l'urbanisme, artículo R. 423-23. V y. Monnier, 1992: 24-25; Faivre, 2004: 146-154.
- 60 Excepciones « de derecho » según el Consejo de Estado francés identificadas en su informe *L'application du nouveau principe silence de l'administration vaut acceptation*, 2014. [La aplicación del nuevo principio de silencio positivo con valor estimativo, 2014. Francia]
- 61 La cantidad de silencios negativos se reduce ya que aquí se trata solo de listas de silencios negativos previstos por decreto. A esto se deben añadir los procedimientos de silencio negativo que parten de procedimientos especiales, de excepciones legislativas y de derecho. Consejo de Ministros francés de 22 de octubre de 2014 recopila 1200 procedimientos sometidos a silencio positivo y 2400 procedimientos sometidos a silencio negativo: <http://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2014-10-22/-le-silence-valant-accord->.
- 62 Gonod, 2014; Gamero, 2016.
- 63 Consejo de Estado francés, 2014. V. et. Ribes, 2014
- 64 En estos momentos, y según nuestra propia cuenta, habría unos 690 procedimientos, previstos por 19 decretos, sometidos a silencio negativo por excepción de derecho.
- 65 Roux, 2016: 79.
- 66 Para más detalles sobre las categorías de decisiones que pueden constituir excepciones, véase Consejo de Estado francés, *ibid.* 74 y ss.
- 67 Acta del Consejo de ministros francés del 22 de octubre de 2014. *Íbidem*. En respuesta a las críticas relativas al número excesivo de excepciones que alteran el alcance del principio general de silencio positivo, la propuesta de ley n° 3730 de 10 de mayo de 2016, propone suprimir la posibilidad de prever excepciones sobre este fundamento y así como instaurar un principio según el cual cualquier nuevo procedimiento sometido a silencio negativo debe ser compensado con un nuevo procedimiento de silencio positivo.
- 68 Art. L. 231-6 del CRPA.
- 69 Según nuestro propio cómputo existen unos 430 procedimientos sometidos a silencio administrativo positivo al vencimiento de un plazo extraordinario.
- 70 Consejo de Estado francés, CE 10 y 9 SSR de 30 de diciembre de 2015: *Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle*, requerimiento n° 386805 y 386807: decreto n° 2014-1280 de 23 de octubre de 2014 se anula puesto que prevé dos excepciones reglamentarias al silencio positivo cuando se tratan de excepciones legislativas (una de ellas deriva de un procedimiento especial y la otra, porque da pie a una resolución normativa y no individual). A mayores, en la misma resolución, se anula el decreto n° 2014-1281 puesto que prevé un plazo extraordinario de seis meses, cuando la complejidad del procedimiento fundamento de dicha excepción no está prevista. Véase Galloux, 2015.
- 71 Cassia, 2009; Claverie, 2015.
- 72 Art. L. 111-1 del CRPA; i.e. CE, del 10 de junio de 1991, *Kerrain*, Res. n° 99608, Rec. Lebon 1991, p. 1107.
- 73 Véase más arriba, concretamente nota n° 27.
- 74 La presentación telemática de todas las solicitudes de inicio de procedimiento es obligatoria desde el 7 de noviembre de 2015 para la Administración del Estado y para el resto de administraciones territoriales lo será a partir del 7 de noviembre de 2016.
- 75 Art. L. 114-3 apartado 2 del CRPA: « El plazo a cuyo término, pueda dar lugar un acto presunto de aceptación, se contará únicamente a partir de la fecha en la que la administración competente reciba la solicitud ». Este principio es una constante en la jurisprudencia: CE, de 14 de diciembre de 1979, *Commune de Fontanil-Cornillon*, Res. n° 15529, Rec. Lebon p. 473; CE Sect. De 18 de diciembre de 1981, *Vernet-Lozet*, Res. n° 23979, Rec. Lebon p. 483; Raynaud et Fombeur, 1999.
- 76 Art. L. 1114-3 apartado 1 del CRPA.
- 77 Las frecuentes reformas territoriales (como la Ley n° 2015-991 del 7 de agosto de 2015, denominada ley NOTRe) no siempre facilitan el conocimiento de los últimos repartos de competencias entre las distintas autoridades administrativas.
- 78 Art. L. 114-2 del CRPA.
- 79 Salvo casos específicos previstos en el artículo L. 112-3 del CRPA.
- 80 Esta obligación de informar existe también en el derecho español a través del artículo 42.4 LRJPAC, que aparece en el artículo 21.4 del LPAC de 2015.
- 81 Consejo de Estado francés, CE de 24 de septiembre de 2010, Mme B., Res. n° 333145; CE 1 de abril de 1996, Maury, Res. n° 168715, Rec. Lebon p. 110.
- 82 Art. L. 114-3 y L. 114-5 del CRPA.
- 83 « Cuando una solicitud dirigida a la administración está incompleta, esta debe comunicar al interesado los documentos e informaciones ausentes exigidos por la legislación y la normativa en vigor [...] » (Art. L. 114-5 del CRPA). En caso contrario, constituirá una maniobra

- dilatatoria para retrasar el nacimiento del acto y será susceptible de ser anulada por un juez. Véase Y. Aguila, concl. sobre CE del 18 de julio de 2008, *M. Dijon*, Res. n° 285281, Rec. Lebon p. 300, comentarios realizados por A. Pernot, concl. Sobre el TA Besançon 23 diciembre de 2010, *M. T.*, Res. n° 0901690, *AJDA*, 2011, p. 507.
- 84 Consejo de Estado francés, CE, Sect., de 30 de octubre de 1998, *Czekaj*, Res. n° 155137; comentario de Raynaud et Fombeur, 1999.
- 85 Esta misma crítica puede referirse para la solicitud de prueba a la administración en caso de resolución implícita estimatoria para la que no se contempla ningún plazo (Art. L. 232-3 del CRPA), contrariamente al derecho español que prevé un plazo de 15 días (Art. 43.4 LRJPAC-Art. 24-4 LPAC). La proposición de ley n° 3730 del 10 de mayo de 2016 propone dicho plazo. Véase, Cassia, 2009; Ribes, 2014.
- 86 Art. 211-2 del CRPA.
- 87 « En primer lugar es de temer que la administración tan apartada del embrollo jurídico como los particulares, adopte una actitud que le permita no comprometerse en nada, en contra del principio según el cual tras su silencio en un plazo de dos meses, hará nacer una aceptación a la petición. Será suficiente con oponer a cualquier solicitud recibida un acto expreso de rechazo. Un rechazo sistemático, ya tenga el silencio valor de rechazo o de aceptación según el nuevo estado del derecho, le permitirá en efecto, preservar en lo esencial su punto de vista; es decir, el statu quo ante de la situación jurídica. Esto no le impedirá, más tarde y tras un examen atento de la solicitud rechazada oficialmente, retirar este rechazo sin condición de plazo» Seiller, 2014.
- 88 Consejo de Estado francés, CE, de 26 de enero de 2005, *M. Filippi*, Res. n° 260188, Rec. Lebon T. 725.
- 89 Artículo L. 242-1 del CRPA; Nos parece útil aclarar que a diferencia de otras disposiciones del mismo código de aplicación a partir del 1 de enero de 2016, este artículo no entró en vigor hasta el 1 de junio de 2016. Durante este período de transición (los actos estimatorios presuntos conformados antes del 1 de junio de 2016) el artículo 23 de la ley n° 2001-231 de 12 de abril de 2000 siguió siendo de aplicación. Las condiciones de retirada o derogación eran más flexibles. Aunque el plazo hubiese sido más corto (dos meses en lugar de cuatro), la Administración hubiese podido igualmente ejercer esta acción hasta que el juez no se hubiese pronunciado en caso de recurso contencioso. Esta última opción, de gran utilidad para la administración, dejaría de ser una posibilidad a partir del 1 de junio de 2016. Véase nota Eveillard, 2015.
- 90 «Esta compilación permitirá además identificar aquellos procedimientos que puedan ser eliminados o al menos aligerados » en Acta del Consejo de Ministros francés de 22 de octubre de 2014, precitado.
- 91 Orden n° 2015-1682 de 17 de diciembre de 2015 sobre la simplificación de ciertos regímenes de autorizaciones previas y de comunicaciones de empresas y profesionales. Royer, 2016.
- 92 Código general de colectividades territoriales, R. 2213-2-2 y s; R. 2213-7 y s.
- 93 Acta del Consejo de Ministros francés de 22 de octubre de 2014, citado previamente. Según nuestro propio cómputo 3395 procedimientos enumerados en las listas de Légifrance sobre « silencio positivo » y decretos sobre « silencio negativo ». No se contabilizan los procedimientos relativos a excepciones legislativas sobre el régimen general y las relativas a leyes especiales.
- 94 Ley n° 2014-1 de 2 de enero de 2014 que habilita al Gobierno a simplificar y asegurar la vida de las empresas; Orden n° 2014-355 de 20 de marzo de 2014; Decreto n° 2014-450 de 2 de mayo de 2014; Orden n° 2014-619 de 12 de junio de 2014; Decreto n° 2014-751 de 1 de julio de 2014; Ley n° 2015-992 de 17 de agosto de 2015, Orden n° 2016-354 de 25 de marzo de 2016, Decreto n° 2016-355 de 25 de marzo de 2016.
- 95 Solo concernidas las instalaciones energéticas de energías renovables y las ICPE del artículo L. 521-1 del Code de l'environnement. Gillig, 2014; Huglo y Berger, 2015.
- 96 Aquitaine, Bretagne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté: Orden n° 2014-356 de 20 de marzo de 2014; Decreto n° 2014-358 de 20 de marzo de 2014.
- 97 Hasta el 20 de marzo de 2017 para el permiso único y hasta el 31 de enero de 2017 para las certificaciones de proyecto.
- 98 Estudio de impacto del proyecto de ley de habilitación a realizar por Orden varias medidas de simplificación y aseguramiento de la vida de las empresas, 77 p. Para un estudio más profundo del papel de los estudios de impacto en el proceso legislativo, véase Combrade, 2015.
- 99 Informe *Evaluation des expérimentations de simplification en faveur des entreprises dans le domaine environnemental*, diciembre de 2015, 115 p. [N.d.T. Evaluación de las pruebas de simplificación en beneficio de las empresas del sector medioambiental].
- 100 Artículo 103 de la Ley n° 2015-990 de 6 de agosto de 2015 para el crecimiento, la actividad y la igualdad de oportunidades económicas que habilita al Gobierno francés en un plazo de 18 meses a « generalizar, adaptándola y completándola, si fuese necesario, [...] el dispositivo de autorización única » por vía de Orden.
- 101 <http://www.gouvernement.fr/action/le-choc-de-simplification>.



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 y de la Administración
Universidad 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 desenvolveron 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 independientes, quebraron la seguridad esperada de ellos. La corrupción –tanto actual como la descubierta en restos del pasado– ha dado paso a términos de salvaguarda, 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 ideologías ni actuaciones, sino de aproximarnos a cuando se emplean las mencionadas muletillas para ocultar malas gestiones que han contribuido a la crisis actual.

Palabras clave: gestión pública, evaluación, empoderamiento, transparencia, rendición de cuentas, democracia, propaganda política, crisis, sostenibilidad, 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 general. 2.1 El ayer y el hoy de la propaganda política. 2.2 El mensaje-propaganda como corrupción. 3 Primera parte. 3.1 El envoltorio de las promesas electorales. 3.2 Esloganes. 3.3 Mensajes irreales sobre la crisis económica española. 4 Segunda parte. Los mantras políticos. 4.1 Sostenibilidad. 4.2 Austeridad. 4.3 Transparencia. 5 Tercera parte. Especial referencia a la transparencia. 5.1 La transparencia como norma. 5.2 Respaldo jurídico de la transparencia. 5.3 Referencia a la legislación gallega sobre transparencia. 6 A modo de conclusión. 7 Bibliografía. 8 Hemeroteca. 9 Anexo. Evaluación de la Ley de transparencia.

1 INTRODUCCIÓN

La Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo que tuvo lugar en Río de Janeiro en 1992 puso de actualidad el término de "sostenibilidad", defendido con mayor o menor insistencia por políticos de uno o de otro color a lo largo de las campañas y compromisos electorales. En la crisis económica de España, la "austeridad" es el término que pasó a sustituir, o al menos a acompañar, al anterior citado.

Sea a través de discursos o ruedas de prensa, este trabajo hace un recorrido por lo que ha supuesto la repercusión mediática en la utilización de dichos términos utilizados a modo de comodín e introducidos en buena parte de los mensajes difundidos por José Luis Rodríguez Zapatero, del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), presidente del Gobierno español de 2004 a 2011 (el 20 de noviembre de 2011, Rubalcaba era quien, encontrándose al frente del PSOE, pierde las Elecciones Generales); y Mariano Rajoy Brey, del Partido Popular (PP), presidente del Gobierno español (legislatura 2011-2015) y del PP. Ambos términos, con su contenido de verdades y mentiras, se enfrentaron al tercer concepto de "transparencia", que se vino a sumar y solapar a los anteriores a raíz del clamor popular contra los casos de corrupción política y económica. Pero, a pesar de que gran número de imputados fueron descubiertos en el seno de partidos políticos e incluso sindicatos, suelen ser contemplados con benevolencia por sus dirigentes y amparados por numerosos y variados clientelismos, llegando a ser colocados de nuevo como candidatos en las listas electorales o situados en puestos con ganancias millonarias a los cuales acceden a través de las llamadas "puertas giratorias", librándose de la responsabilidad civil/penal/política por prescripción de los hechos, o por alargamiento de procesos a aforados.

Fraudes públicos que benefician a intereses privados engrosan las listas de personajes que han tenido o tienen poder sobre la población empobrecida. Y es que la democracia no garantiza la ausencia de corrupción, y los mantras se siguen sucediendo, como, por ejemplo, la petición discursiva pero con pobre reflexión de la expresión “regeneración democrática” utilizada en la actualidad a modo de “cajón de sastre”.

2 PARTE GENERAL

2.1 El ayer y el hoy de la propaganda política

Utilizando un planteamiento maquiavelista, nos encontramos con que, tanto para conseguir el poder como para mantenerlo, lo importante para quien lo pretende es cautivar al electorado con la imagen y las formas para obtener su aprobación y fidelidad. Así, Maquiavelo, en su obra *El Príncipe*, le aconseja que para conservar su trono ha de “comprender que no le es posible observar con perfecta integridad lo que hace mirar a los hombres como virtuosos, puesto que con frecuencia, para mantener el orden en su Estado, se ve forzado a obrar contra su palabra, contra las virtudes humanitarias o caritativas y hasta contra su religión (...) En general, los hombres juzgan más por los ojos que por las manos y, si es propio a todos ver, tocar sólo está al alcance de un corto número de privilegiados. Cada cual ve lo que el príncipe parece ser, pero pocos comprenden lo que es realmente y estos pocos no se atreven a contradecir la opinión del vulgo (...) Si logra con acierto su fin, se tendrán por honrosos los medios conducentes al mismo, pues el vulgo se paga únicamente de exterioridades y se deja seducir por el éxito. Y como el vulgo es lo que más abunda en las sociedades, los escasos espíritus clarividentes que existen no exteriorizan lo que vislumbran hasta que la inmensa legión de los torpes no sabe ya a qué atenerse”.

Aunque han transcurrido cinco siglos desde que en 1513 Nicolás Maquiavelo escribió estas palabras, pasando después, hasta 1952, por la triunfante campaña de Eisenhower, y continuando con encubiertos mensajes subliminales hasta llegar a los actuales debates televisivos, lo que se mantiene en las campañas y propaganda política como denominador común a través del tiempo es, por un lado, la parte teórica de manipulación de las ideas y, por otro, la parte gráfica de la construcción de una apariencia e imagen en la que el rostro del candidato político importa más que el programa que defiende. Ambas se sirven de estrategias basadas en la psicología y en la repetición insistente del mensaje, y en ellas se subordina la ética a los resultados, es decir, coincide con el principio de Maquiavelo de que el fin justifica los medios (incluso cuando se trata de otro fin distinto al objeto y cuyo resultado es lo de menos, como la foto de inauguración de grandes y costosas obras realizadas con fondos públicos que incluso no han llegado a estrenarse).

A ello se ha venido a añadir la influencia de las redes sociales en la comunicación política, incluso transformándola, debido a que han demostrado su eficiencia en el surgimiento e irrupción de nuevos partidos dispuestos a competir y que han logrado restar en las elecciones votos al bipartidismo clásico.

2.2 El mensaje-propaganda como corrupción

Un contrato es un acuerdo de voluntades entre dos partes que las hace sujetos de derechos y obligaciones respecto a la finalidad a la que se comprometen de forma voluntaria. Ahora bien, cuando una persona ejerce su derecho como ciudadano y vota a un partido político para que lo

gobierno en función de lo que éste le ofrece, si después, cuando consigue el poder y no cumple lo prometido, está faltando a su obligación, entre otras, de rendir cuentas, por lo que convierte al ciudadano en súbdito al obligarle a aceptar unas condiciones que no son las pactadas previamente y que son incluso básicas para mantener su pacto social.

En este sentido, la propaganda constante y el marketing son mecanismos que no sólo se limitan a llamar la atención, sino que, cuando el mensaje es falso, mienten al ciudadano-receptor. Incluso la falta de transparencia y la ocultación de información denotan intención de engaño, por lo que la utilización de propaganda se convierte en un método fraudulento promovido por actitudes corruptas. Como decía Durandin (Durandin, G., 1990) la mentira en la propaganda se define como: “Hacer creer que una cosa que existe no existe / Hacer creer que una cosa que no existe existe / Deformar una cosa que existe”.

Hasta hace poco, se asoció el término de corrupción a países pobres y gobiernos dictatoriales, pero la falta de moralidad que conlleva esta práctica no está acotada geográficamente ni económicamente y hoy en día la percepción ciudadana sobre la corrupción de los tres poderes está bastante extendida: la encuesta realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) en el mes de noviembre de 2014 señala que la corrupción ocupa, después del paro, el segundo lugar de preocupación de los españoles; y, según el Índice de Percepción de la Corrupción 2014, España ocupa el lugar 60 de entre 174 países, en una escala de 0 (percepción de altos niveles de corrupción) a 100 (percepción de bajos niveles de corrupción).

José Ugaz, presidente de Transparency International, en el Índice de Percepción de la Corrupción 2014, expone que “cuando líderes y altos funcionarios abusan de su poder para usar fondos públicos en beneficio propio, el crecimiento económico se ve minado y los esfuerzos por frenar la corrupción quedan frustrados”.

Al hablar de percepción por parte de los ciudadanos, cabe referirse al significado que le atribuye el *Diccionario de la Real Academia Española*, que la define como sensación interior que resulta de una impresión material hecha en nuestros sentidos; es decir, estamos hablando de un sentimiento subjetivo del ciudadano y que no siempre se corresponde con la realidad objetiva de los hechos que actúan como referente. Pero cuando dicha percepción sobre una situación de corrupción está muy extendida, significa que la visión de la mayor parte de la población se manifiesta muy generalizada y es coincidente acerca del hecho en cuestión, al margen de que se haya formado por vías inducida o libre.

La corrupción supone una falta de responsabilidad de los profesionales con sus compromisos deontológicos, y la transgresión de la moralidad llevada a cabo por decisores que se encuentran situados en la zona alta de la pirámide jerárquica pública –y, por tanto, representan un modelo visible para la ciudadanía– se extiende a la vida social y privada de los ciudadanos, que la mimetizan. Ello provoca en la víctima perjudicada un sentimiento de impotencia por indefensión, y en el corrupto, sensación de impunidad y la creencia de que “todo vale”, al mismo tiempo que en la percepción popular se consolida la sensación de inseguridad y desconfianza hacia las instituciones, poniendo en peligro el principal soporte de la estructura democrática (García Añón, 2012).

La definición más utilizada de la corrupción es la de un mercado clandestino entre los ámbitos públicos y los ámbitos privados del que obtienen ventajas los decisores públicos o similares por medio de instrumentos cuantitativos y cualitativos. Pero, a pesar de la evidencia de prácticas corruptas, resultan difícilmente demostrables y por ello el que denuncia tiene a menudo más

que perder que el denunciado. Así, además de los escándalos que terminan aireándose y/o que acaban siendo aceptados de forma más o menos tácita, existen otras prácticas que, aunque son legales, incumplen principios de ética y equidad.

En cuanto a la utilización de los *mass media* para difundir propaganda política, la Ley orgánica 2/2011 de régimen electoral general, en su artículo 60.1, pasó a prohibir contratar espacios de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública y en las emisiones de televisión privada. Y es que los minutos de presentación del líder actúan de forma similar a un espacio publicitario, cambiando el deseo de captación de clientes por el deseo de captación de votos, máxime teniendo en cuenta que los partidos políticos están derivando en partidos atrapatodo o *catch-all party* (Kirchheimer, 1966) que subordinan la ideología a la adhesión del mayor número de votantes.

3 PRIMERA PARTE

3.1 El envoltorio de las promesas electorales

En el *Manual de campaña electoral* de la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA, 2006) aparece el siguiente consejo para el candidato político: “Los mensajes en los que el candidato se queja de los problemas no tienen sentido, ya que será elegido por la gente para que los solucione, no para que le recuerde cuáles son. Es necesario crear mensajes con valor positivo y, de ser posible, asociar al adversario con un valor negativo. Ejemplos de valor positivo son la creación de empleos, el crecimiento económico, el desarrollo humano y social; los valores negativos pasan por la corrupción, la intolerancia, el extremismo. Un contenido de valor puede contribuir a aumentar el apoyo que se da a un candidato o partido si el contenido simbólico es importante para la gente y ésta se identifica con quienes les representan. La sociedad tiene un concepto sobre lo que es bueno y lo que es malo. Se trata de posicionar con éxito al candidato al asociar su candidatura con el valor positivo y a su adversario con el negativo”.

La implementación de esta teoría la podemos encontrar, entre otros ejemplos, en las palabras de la que fue vicepresidenta del Gobierno del PSOE, M.^a Teresa Fernández de la Vega, cuando se encontraba de campaña en Valencia el 26 de noviembre de 2008, y acudió a un instituto público para dar una charla a alumnos de 15 y 16 años de cuarto de la ESO, a los que dijo que el presidente Zapatero (PSOE) «representa un modelo que mira al futuro, por lo que tiene la mirada positiva, que cree en la gente, mientras que el de Mariano Rajoy (PP) es el modelo “del miedo”».

La Fundación Compromiso Empresarial, en su informe *Transparencia, el mejor eslogan*, señala que los partidos políticos no ofrecen resultados de las actividades relacionadas con sus promesas electorales, cuidando en cambio aquellos aspectos relacionados con la imagen del partido.

El eslogan político es un lema publicitario compendiado en una frase que se emite de forma repetitiva para que el ciudadano-receptor la identifique con un partido o líder determinado en un contexto de propaganda que tiene por objeto captar su atención y obtener su apoyo al contenido del mensaje. Suelen ser frases muy sencillas que pueden entender todas las personas, sea cual sea su formación cultural, y en el caso de figurar impresas en carteles tienen poco texto pero amplio espacio gráfico. A continuación, se expone con más detalle.

3.2 Esloganes

Los eslóganes de campaña electoral son mensajes tratados con frases breves populistas y de contenido próximo con fines propagandísticos. Son fáciles de recordar e impactan en el mayor número de personas (dicha proximidad, como dice Herreros Arconada (1989), suele acompañarse con la imagen de un líder al estilo del *"common man"*, o ciudadano "corriente" para que los electores puedan identificarse con él).

Entre los empleados por el PSOE en distintas campañas, caben citarse: "Vota PSOE. Soluciones ahora", "Merecemos una España mejor", "Vota con todas tus fuerzas", "Comprometidos con la igualdad", "Por todo lo logrado", "Motivos para creer", "Por todo lo que merece la pena", "Soñar con los pies en la tierra", "Vivimos juntos, decidimos juntos", "No es lo mismo", "Porque lo estamos consiguiendo", "Somos más", "Por el pleno empleo", "La octava potencia económica, la primera en derechos sociales", "Ahora que avanzamos, por qué retroceder", "Podemos llegar tan lejos como queramos". El lema genérico de la mayor parte de ellos es: "motivos para creer", buscando dejar constancia de la credibilidad del partido. Por otra parte, el marketing, buscando un elemento distintivo que potenciar, se fijó en las letras distintivas del apellido de Zapatero, utilizado en numerosas ocasiones, por ejemplo: "Campaña ZP" y "Con Z de Zapatero".

En cuanto a Rajoy, su eslogan en la campaña electoral del PP del 20 de noviembre de 2011 "Súmate al cambio" (en la precampaña era: "Empieza el cambio"), se le acusó de coincidir con el mismo slogan que llevó a Piñera al Gobierno de Chile. Este eslogan fue utilizado por el PP con distintas coletillas: "Súmate al cambio para crear empleo", "Súmate al cambio para crecer", etc., buscando emitir un mensaje positivo. Igualmente se criticó el eslogan "Con Rajoy es posible", de 2008, y su similitud con el de "Izquierda Unida es posible" de 2007, e incluso también recuerda al de un hipermercado: "Con Carrefour es posible". Por otra parte, Ana Mato, directora de la campaña del PP, también para la campaña de 2011 presentó el slogan "Empieza el cambio", que recordaba al de Felipe González en la campaña electoral de 1982: "Por el cambio".

Como vimos, en cuanto al acrónimo del apellido de Zapatero, cualquier elemento diferenciador aglutina al grupo de seguidores, como por ejemplo el saludo formando un ángulo con el dedo por encima del ojo, a modo de la ceja en pico de Zapatero. También son importantes los colores de campaña, y el PSOE, tratando de dar una imagen moderada para captar al electorado del centro, escogió para las elecciones de 2011 un gris azulado y no el rojo (su símbolo del puño y la rosa roja aparece en un segundo plano, si bien la citada campaña difiere de las anteriores en que, entre otras cosas, parece alejarse de su mensaje ilusionante para mostrarse agresivo e invocando el temor si salía triunfante el PP). Todo ello denota la debilidad ideológica –típica de partidos atrapalotodo– que, asimismo, se acusa en la debilidad de su imagen corporativa.

También hay mensajes agresivos, como el del PSOE "Pelea por lo que quieres" y el de IULV-CA para las elecciones en Andalucía de 2012: "Andalucía, ya es hora, rebélate!", si bien los manuales de propaganda política se decantan por aconsejar otro tipo de mensajes que provoquen tranquilidad en sus receptores.

3.3 Mensajes irreales sobre la crisis económica española

Si la estrategia de una campaña electoral precisa conocer el diagnóstico de la realidad política, económica y social, con objeto de situar al candidato en el arco más amplio de votantes que puedan llevarlo al triunfo, los numerosos sondeos que antes y después de las elecciones se

hacen sobre su posicionamiento frente a los líderes de la oposición provoca que exista una percepción ciudadana de propaganda política continuada. En este seguimiento, cabe considerar la teoría sistémica de David Easton, que plantea un esquema de retroalimentación (*feedback*) con dos entradas (*inputs*) que son las demandas y los apoyos; cuando las demandas son muchas y existe una corriente en el ambiente hostil al sistema, origina en éste un fuerte estrés ante el cual, si el Gobierno no es capaz de solucionarlo, puede perder el poder, siendo sustituido por otro distinto (Easton, 1979).

Tal vez con una deducción reduccionista, los hechos que contribuyeron a producir un vuelco electoral fueron los atentados terroristas yihadistas del 11 de marzo de 2004 en cuatro trenes de la red de cercanías de Madrid que en principio el PP atribuyó a ETA, a pesar de las pruebas en contra, por lo que fue criticado por falta de transparencia y ocultación de información y tras lo que perdió el Gobierno. Por otra parte, la pérdida del PSOE del Gobierno se acompañó del decaimiento de la actividad económica que provocó la destrucción de millones de puestos de trabajo desde 2007; hay que mencionar que ya Felipe González Márquez, primer presidente del Gobierno del PSOE (1982-1996), pronunció un discurso en el Congreso de los Diputados, el 30 de noviembre de 1982, en el que reconocía la existencia de crisis en España: “Cuatro son las áreas de problemas en las que agrupo los aspectos detallados en nuestro programa electoral, que es, naturalmente, la base del programa de Gobierno, porque sólo cumpliendo aquél responderemos fielmente al voto mayoritario expresado por los españoles. Enumeraré así esas cuatro áreas, para que pueda seguirse más fácilmente mi exposición: la primera, la lucha contra la crisis económica y el paro”.

Los puestos de trabajo se siguen destruyendo tras el acceso del PP y con la recesión desde el año 2008, a pesar de lo cual, los políticos prometen disminuir el paro laboral y la crisis, si bien es ya imposible esconderla y de hecho aparece reflejada en leyes que recortan derechos de los trabajadores y anulan derechos adquiridos en el pasado, tal como aparece recogido en el preámbulo del Real decreto ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Llegados a este punto, cabe entonces preguntarse cuáles son los problemas que movilizan a la opinión pública y puedan desbordar la cantidad de demandas y, ante ello, plantearse dos alternativas: mentir creando un mensaje que oculte o falsee la realidad negativa, o decir la verdad y asumir las responsabilidades de malas prácticas realizadas. Pues bien, la crisis que sacudió la economía del Estado español a partir de 2008 y lo puso en la situación actual de necesitar algo similar al rescate por parte de Europa y cuyos dramáticos efectos superarán el año 2015, por culpa de la mala gestión de entidades públicas y financieras que llevó a la quiebra a empresas (fundamentalmente de construcción, que presentaron suspensión de pagos) y ocasionó la pérdida de gran número de puestos de trabajo, la precariedad en el empleo restante, la reducción de los servicios sociales y produjo un aumento de suicidios fue interpretada por los gobiernos españoles, ante los ciudadanos, mostrando una evaluación de daños que los minimizaba, siendo la prensa extranjera y las declaraciones de otros dignatarios los que motivaron la visibilidad mediática de la crisis real.

A pesar de este antecedente y la evolución de la actual crisis desde que comenzara a inflarse la burbuja inmobiliaria, el entonces presidente del Gobierno, Zapatero, emitió el siguiente mensaje, el 16 de octubre de 2007: “No hay atisbo de recesión económica. La economía española tiene muy buenos fundamentos (...) España tiene el mejor sistema financiero de la comunidad

internacional". En febrero de 2008, dijo: "No estamos en una crisis económica. Tenemos alguna dificultad que nos viene de fuera. La fortaleza de nuestra economía nos permitirá sin duda alcanzar el objetivo de llegar al pleno empleo". Y el 25 de febrero de 2008 afirmó: "Las cuentas públicas han tenido superávit todos los años, 70.000 millones de euros de superávit, que nos permiten tener una garantía, una fortaleza para atender cualquier necesidad. La desaceleración no va a ser ni profunda ni prolongada. Va a ser una desaceleración para la cual nuestro país está más preparado que nadie". El 3 de marzo de 2008 aseguró: "Prometo crear 2 millones de nuevos empleos". Y el 23 de noviembre de 2009, en la clausura de la campaña explicativa sobre la política gubernamental para afrontar la crisis, afirmó que "ya ha pasado lo peor".

También, el 11 de febrero de 2008, Pedro Solbes, entonces vicepresidente segundo del Gobierno y ministro de Economía y Hacienda (2004-2009), afirmaba: "Los que auguran el riesgo de recesión no saben nada de economía. Estoy harto y agotado por la cantidad de tonterías que oigo últimamente sobre el mundo económico. La economía española crecerá en la próxima legislatura a un ritmo cercano al 3%, lo que permitirá crear 1,6 millones de nuevos empleos y mantener la tasa de paro en torno al 8% de la población activa". Hay que añadir a estas palabras que, según el Instituto Nacional de Estadística, la Encuesta de Población Activa (EPA) refleja que el número de parados registrados en el INEM en España en aquel momento, es decir, en febrero de 2008, era ya de 2.315.331 personas, que fue aumentando a 3.923.603 parados en diciembre de 2009, para pasar a 4.100.073 parados en diciembre de 2010, a 4.422.359 en diciembre de 2011, hasta llegar a 4.714.122 en mayo de 2012. Esta cifra de personas sin trabajo aumentó un millón en 2014 (el total de la población española registrada en enero de 2014 era de 46.507.760 habitantes).

Como se ha podido comprobar, la situación ni era ni es halagüeña y, al mismo tiempo que gran número de familias pasaron a padecer escasez económica, se destacaron numerosos casos de corrupción por malversación del dinero público. A las manifestaciones de Grecia y las protestas árabes en los años 2010 y 2011, se vino a sumar en España la protesta pacífica de miles de ciudadanos que el 15 de mayo de 2011 se presentaron en unas sesenta ciudades, como "indignados" y organizados a través de la plataforma "¡Democracia real ya!", constituyéndose en un movimiento ciudadano, conocido también como 15-M, contra el dominio de los bancos y la defensa del sistema democrático.

A raíz de la insistencia de Mariano Rajoy, presidente del Gobierno desde el 21 de diciembre de 2011, en negar que España tuviera que someterse a un rescate económico (10 de junio de 2012), se generó que la revista *Time* publicara la frase que tuvo amplia repercusión: "Tú dices tomate, yo digo rescate". Asimismo, se acusó a Mariano Rajoy y a Luis de Guindos, ministro de Economía, de utilizar gran cantidad de eufemismos para intentar convencer de que no hay rescate, tales como "financiación europea para la recapitalización de los bancos", "apoyo financiero" y "préstamo en condiciones muy favorables", para concluir que "no hay el mínimo rescate al respecto" (el 18 de junio de 2012 se publicaba que el préstamo de Europa a España sería próximo a los 100.000 millones de euros). Además y contrariamente a su programa, el PP subió los impuestos.

Las elecciones europeas de 25 de mayo de 2014 trajeron la irrupción del grupo Podemos, apoyado principalmente por votos de los ciudadanos desencantados, mientras que respecto al año 2009, el PP perdía 8 escaños y 9 el PSOE. Este castigo electoral a los dos partidos mayoritarios anunciaba la derivación a un cambio de tendencia en el que el PP perdería la mayoría

absoluta, produciéndose la crisis del bipartidismo, ya que en la previsión de voto para 2015 en las elecciones municipales y autonómicas y en las elecciones generales ya se planteaba la ascensión política de nuevos grupos como el mencionado de Podemos y también el de Ciudadanos.

4 SEGUNDA PARTE. LOS MANTRAS POLÍTICOS

La retroalimentación entre propaganda, eslóganes y discursos políticos incluyen palabras que, a modo de mantras, se repiten buscando obtener un efecto de credibilidad al ser términos que se eligen por estar avalados por la aceptación popular. Los que aquí vamos a tratar son: sostenibilidad, austeridad y transparencia.

4.1 Sostenibilidad

El modelo del “desarrollo sostenible” fue definido en el Informe de la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), en “Nuestro futuro común” (o *Informe Brundtland*), celebrada en Río de Janeiro en 1992, como aquel capaz de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de generaciones futuras. Dicho informe constituyó un hito y tuvo inmediata aceptación a escala internacional. Desde entonces, el término de sostenibilidad se considera “políticamente correcto”, como sinónimo de gestión eficiente de los recursos, por lo que es utilizado en todos los discursos que buscan respeto, añadiéndose como calificativo a cualquier política pública: “economía sostenible”, “transporte sostenible”, “sanidad sostenible” y un casi ilimitado etcétera. Y es que la sostenibilidad no puede considerarse únicamente desde el ámbito medioambiental, ya que es una interrelación de elementos condicionantes, sociales, políticos, económicos, ambientales, culturales y tecnológicos que confluyen en un estado resultante (García Añón, 1992 y 2004).

De hecho, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible (LES), que tuvo su origen en una iniciativa legislativa aprobada en el Consejo de Ministros de España el 27 de noviembre de 2009, fue considerada estrella de la legislatura del PSOE, y Zapatero llegó a decir, el 23 de noviembre de 2009, que dicha ley “sacará a España de la crisis”. Y el 2 de diciembre de 2009 presentó en el Congreso la Estrategia de Economía Sostenible, enumerando los cinco elementos “clave” que aborda para acelerar la modernización de la economía y que son “competitividad, sostenibilidad medioambiental, normalización de la construcción, innovación y formación profesional, e impulso a los sectores emergentes (...) El Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, dotado con 5.000 millones de euros, y el Fondo para la Economía Sostenible, dotado con hasta 20.000 millones de euros en 2010 y 2011”; e incluyó el desarrollo de un modelo energético sostenible y un programa de inversiones en infraestructuras para el transporte sostenible, refiriéndose también al sistema de pensiones y a la Comisión del Pacto de Toledo “para asegurar su sostenibilidad y su suficiencia a largo plazo”.

No obstante, los líderes del PP, entonces en la oposición, criticaron la ley: Mariano Rajoy la calificó de “sarcasmo”, “juego malabar”, “truco propagandístico”, “bagatela de colorines”, “rótulo luminoso en un solar vacío”; y en un acto organizado en Salamanca el 27 de noviembre de 2009 Rajoy declaró: “la ley es la consecuencia de una cadena de anuncios que nunca terminan; en mayo fue presentada en el debate sobre el estado de la nación y tuvo un gran éxito, consiguió titulares y grandes portadas, pero nadie sabía lo que era. Hoy tampoco”. Javier Arenas, vicesecretario de Política Autonómica y Local del PP, consideró la ley un “lema publicitario”

donde “no hay ni una sola reforma profunda para salir de la crisis”. Hay que señalar en estas críticas que los calificativos expresados convergen en la idea de considerar que sólo se trataba de una maniobra de publicidad por parte del PSOE.

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, entendía por tal “un patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades”. Es decir, reproduce el mismo principio de sostenibilidad de la CNUMAD, que hace extensible, en sus artículos 3, 4 y 32, a las administraciones públicas, que “adoptarán medidas de simplificación y sostenibilidad de la estructura administrativa y de acceso directo de los ciudadanos a los servicios y prestaciones públicas garantizando una actuación ética, eficaz, eficiente y transparente (...), conciliando el avance paralelo y armonizado del progreso económico con la mejora de las prestaciones sociales y la sostenibilidad de su financiación (...) y actuará de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia (...) Para garantizar la sostenibilidad presupuestaria, las administraciones públicas aplicarán una política de racionalización y contención del gasto y se adecuarán a los principios de estabilidad presupuestaria, transparencia, plurianualidad y eficacia”.

Se acusó al PSOE de haber sacado esta ley con objeto de atraer a los votantes ecologistas a los que se les presentaba con ello una opción distinta al voto a Izquierda Unida. Sin embargo, a pesar de la existencia de esta ley, en marzo de 2012 se descubrió que los ayuntamientos tenían deudas pendientes con proveedores por un monto de 17.000 millones de euros. Asimismo, también salió a la luz la falta de control del gasto en un gran número de ámbitos públicos, evidenciándose en casos como el del presidente del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y del Tribunal Supremo, Carlos Dívar, el cual se vio forzado a presentar su dimisión (junio de 2012) a raíz de que se descubriera que había cargado a los presupuestos del Consejo el coste de treinta viajes de fin de semana por valor de 28.000 euros (no obstante, la Sala Penal del Supremo afirmó que el hecho no había constituido ningún acto ilícito y “el vacío de la norma no puede ser ahora interpretado de forma restrictiva y perjudicial para quien, según la normativa existente, no tenía obligación” de justificar el motivo del viaje), de hecho, existen varios casos que en esta materia se hicieron públicos en 2014 y 2015 sin mayores consecuencias. Es decir, a lo largo del tiempo que la ley lleva implementada hubo entidades públicas que hicieron caso omiso en cuanto a la sostenibilidad presupuestaria, manteniendo una total opacidad respecto a la gestión de su financiación y pareciendo convertir la ley referida en un papel sin valor real y sólo con utilidad propagandística.

4.2 Austeridad

La austeridad económica es la restricción del consumo que se lleva a cabo para frenar déficits graves y restablecer el equilibrio por medio de un excedente de ingresos que permita recuperar el ahorro y la inversión.

Felipe González Márquez, en su discurso ante el Congreso de los Diputados el 30 de noviembre de 1982, repitió el término: “Una actitud general de austeridad, de trabajo y de rendimiento reduce la inaceptable costumbre de paliar por la vía de las subvenciones u otras ayudas

públicas los problemas que no se han sabido o no se ha tenido voluntad política de atacar en sus causas profundas (...) y debemos ejercer la mayor presión reformadora con el fin de que el sector público sirva de ejemplo en cuanto a austeridad, correcta actuación y eficacia. La competencia profesional, el espíritu de servicio y la ética han de erigirse, por todos los medios, en los principios inspiradores de los organismos públicos. Solamente con un instrumento que responda a los propósitos y a los fines del Gobierno llegarán a ser realidad nuestros proyectos de austeridad, de rentabilidad del gasto público y de eficacia en la promoción de las actividades nacionales. (...) La austeridad y el rigor en el empleo de los caudales públicos será así un criterio tajantemente exigido”.

La crisis y las exigencias de Europa a España para reducir el enorme agujero económico producido por la mala y derrochadora gestión financiera enfrentaron, de una parte, la implantación de recortes en todos los ámbitos que impactaron contra el Estado del Bienestar y, de otra, con la realidad de defraudadores tanto públicos como privados. Al mismo tiempo, los discursos políticos comenzaron a utilizar de forma habitual el término de “austeridad”, en un pulso entre líderes políticos compitiendo –al menos verbalmente– por la defensa de la austeridad. Así, el 27 de enero de 2010, Rodríguez Zapatero declaraba que “el plan de austeridad del Gobierno no afectará a los gastos sociales: el recorte afectará a los gastos corrientes de todas las administraciones públicas, pero no se tocarán las partidas destinadas a educación, atención a las personas dependientes, pensiones y prestaciones por desempleo”.

El mismo término fue utilizado por Mariano Rajoy, presidente nacional del PP y siendo candidato a la Presidencia del Gobierno, quien defendió el 25 de octubre de 2011, durante el acto de clausura del XIV Congreso Nacional del Instituto de Economía Familiar celebrado en Valladolid, la promesa de que, si ganaba las elecciones, impulsaría en los primeros tres meses de su mandato “un pacto territorial por la austeridad y la eficiencia, una estrategia nacional que ponga fin a duplicidades y solapamientos entre administraciones”. Ya como presidente del Gobierno, el 26 de abril de 2012 declaraba: “la política de austeridad no es de Angela Merkel (...) a mi no me cuesta nada hacer este discurso de austeridad, porque es lo que he defendido siempre (...) por eso hemos hecho los presupuestos más austeros de la democracia”.

Con frecuencia, el término “austeridad” aparece unido al de “sostenibilidad”, como por ejemplo en el discurso del presidente Rodríguez Zapatero, que, tras haber anunciado el Plan de austeridad en Davos, en enero de 2010, se presenta ante el Congreso de los Diputados el 12 de mayo de 2010 para informar de la reunión extraordinaria del Eurogrupo en relación con el rescate de Grecia y la situación de los mercados financieros, exponiendo que “nos sentimos plenamente vinculados al Plan de estabilidad y crecimiento europeo y no concebimos una recuperación económica sostenida y sostenible en nuestro país que no se base en unas cuentas públicas saneadas, (...) mantenemos el esfuerzo de austeridad que aprobamos en el mes de enero”, y también incluyó las medidas acordadas en la Ley de economía sostenible, terminando con un mensaje contradictorio: “cuando concluyo mi intervención, soy consciente de que muchos ciudadanos no entenderán que, precisamente cuando el Gobierno les está anunciando que se ha iniciado ya la recuperación de nuestra economía y estamos empezando a salir de la crisis, precisamente ahora les pida más esfuerzo, les solicite más compromiso, les anuncie sacrificios”.

Ambos términos, también los encontramos reunidos en las declaraciones del presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, el 16 de mayo de 2012, al instar a Bruselas a dar “un mensaje claro, contundente, en defensa del proyecto del euro y una afirmación en favor de la sostenibilidad de

la deuda pública de todos los países europeos que en este momento está sometida a discusión”, tras recordar que su gobierno “va a seguir con las políticas que está llevando a cabo de austeridad y reformas” y precisar que “el debate que hay en Europa sobre austeridad y crecimiento no tiene sentido porque ambas cuestiones son compatibles y complementarias”. En cuanto a la opción de la intervención, afirmó que “de eso no se ha hablado nada, absolutamente nada” e insistió en la necesidad de que “en el seno de la UE se sigan llevando a cabo políticas de austeridad y crecimiento” (16 de mayo de 2012, bis).

También el término “austeridad” aparece unido al término “transparencia” (que se trata en el siguiente apartado). En un discurso pronunciado por el presidente del Gobierno Mariano Rajoy, el 19 de abril de 2012 en la Universidad Sergio Arboleda de Bogotá, afirmó tener “una receta de éxito imbatible en una acción de Gobierno que conjuga reformas económicas con justicia social, aplicando al mismo tiempo transparencia, rigor y austeridad en el gobierno de lo público”: la utilización de la expresión “éxito imbatible” une un término positivo de credibilidad (transparencia) con uno negativo de sacrificio (austeridad) al que añade el mensaje esperanzador (éxito).

Pero la austeridad se ha cebado con la sociedad causando la miseria en muchos hogares, llevando a cabo recortes en los ámbitos sociales, subiendo impuestos y disminuyendo el gasto público.

4.3 Transparencia

La crisis, la corrupción y la brecha generada por la pérdida de comunicación y la falta de confianza del ciudadano en las instituciones y, por consiguiente, en el Estado de Derecho, provocan que los políticos incluyeran el término “transparencia” en sus discursos.

Así, para tranquilizar a la opinión pública ante escándalos de corrupción en sus respectivos partidos, Mariano Rajoy, presidente del Gobierno y del PP, en su intervención ante el Comité Ejecutivo Nacional del PP el 2 de febrero de 2013 y ante el escándalo Bárcenas, defendió “la transparencia total de todo lo que personalmente me afecta, por supuesto, y de lo que afecta al partido y a sus dirigentes”. Igualmente este término fue utilizado por el grupo político Podemos, el cual para las elecciones europeas de 2014 presentó un decálogo de compromisos en el que anunciaba que “se habilitarán informaciones de fácil acceso y mecanismos de transparencia”. También Pedro Sánchez desde 2014, nuevo secretario general del PSOE, en su discurso en el Congreso del 27 de julio de 2014 expresó: “Si prometemos transparencia, somos transparentes y por eso vamos a publicar trimestralmente en internet las cuentas del partido”; y en distintos actos en los meses de marzo y abril de 2015 presumió de que el PSOE “es el único partido que firmó un convenio con la ONG Transparencia Internacional”.

La necesidad de dotar de marco jurídico a las promesas de transparencia ofrecidas el 25 de septiembre de 2011 por el líder del PP Mariano Rajoy condujo a que en 2012 se presentara el anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que entre otras cuestiones se enfrenta a la crisis derivada de la realización de gasto sin crédito suficiente por parte de entidades públicas, sancionando esta práctica de modo que se refuerce la transparencia de la actividad pública y se favorezca el acceso a la información de esta actividad, aprobándose posteriormente la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

5 TERCERA PARTE. ESPECIAL REFERENCIA A LA LEY DE TRANSPARENCIA

5.1 La transparencia como norma

La transparencia es un conjunto de normas que reconocen que la información en posesión de las entidades públicas o de ámbito privado que utilizan fondos públicos es un bien de dominio público al que el ciudadano tiene derecho de acceder basándose en otros dos derechos recogidos en la Constitución española de 1978: el de libre expresión y el de información. La falta de transparencia institucional no sólo es sinónimo de carencia de democracia y de comunicación con el ciudadano, sino también de opacidad y de ocultación de datos. En España hubo que esperar hasta el 9 de diciembre de 2013 para tener una Ley de transparencia, aunque tardó casi un año en ser operativa.

Varios políticos plantearon si es posible un mundo con transparencia total y si hay dificultad para que lo sea en un 100% y, en todo caso, conviene decidir cuál sería el umbral adecuado o ampliar el actual. Un planteamiento muy extendido es que el Gobierno no tiene por qué ser propietario de la información, sino que ésta pertenece al pueblo y, por tanto, ha de hacerse pública –basándose en el principio *in dubio pro libertate* o doctrina del primado de la libertad– y no restringirla a unas élites políticas, económicas y sociales. Esta objetividad ante todos la equiparó Carl Schmitt en 1931 a una concepción del Estado como instrumento técnico que funciona como aparato estatal de la justicia y de la Administración como empresa burocrática que está a “disposición de cualquier usuario con idéntica objetividad y tecnicidad, al servicio de todos los ciudadanos, con indiferencia del contenido de lo que comunican, siempre que el usuario se atenga a las normas de uso de las mismas” (Carl Schmitt, 1991).

No obstante, cabe preguntarse y vigilar si con esta positivización tan sólo se logra transparencia en las formas, pero no en el fondo: documentos que incluyen principios demasiado imprecisos, procedimientos poco eficientes y la utilización de una burocracia ya de por sí desbordada y desbordante para el ciudadano que asume la percepción de que ni tiene accesibilidad ni participación en las decisiones públicas. En todo caso, la cercanía con el ciudadano del parlamentario español –que debiera ser el portavoz de sus inquietudes– deja mucho que desear y no suele atender propuestas o preguntas de la población, lo que favorece la opacidad en la información.

5.2 Respaldo jurídico de la transparencia

Lo que, como dijimos, forma parte de la transparencia, y que comprende el acceso a documentos con informes que están en posesión de las entidades públicas competentes o de ámbito privado que utilizan fondos públicos, es un derecho que aparece recogido en la Sentencia del Tribunal Constitucional 138/1996, de 16 de septiembre, la cual interpreta que “hemos declarado que el ejercicio de la libertad de información se justifica en relación con su conexión en asuntos públicos de interés general por las materias a las que se refieren y por las personas que en ellas intervienen”, si bien reconoce que el derecho al honor constituye un límite a esta libertad.

La pérdida de credibilidad en las instituciones donde se han manifestado comportamientos presuntamente ilícitos lleva a la necesidad de dotar de marco jurídico las promesas políticas de transparencia, y el 25 de noviembre de 2011, el líder del Partido Popular (PP), Mariano Rajoy, aseguró que en sus primeros cien días en el Gobierno aprobaría una Ley de transparencia y

cambios en los organismos reguladores que endurecería las responsabilidades de los políticos que gastasen sin aval presupuestario. Así, el 26 de marzo de 2012 se publica el Anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (ALT), que, entre otras cuestiones, se enfrenta a la crisis derivada de la realización de gasto sin crédito suficiente por parte de entidades públicas, sancionando esta práctica de modo que se refuerce tanto la transparencia de la actividad pública como que se favorezca el acceso a la información de esta actividad. Hubo que esperar hasta la posterior Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LT), cuyo objeto no sólo pretende garantizar el acceso a la información relativa a la actividad pública, sino también establecer las obligaciones de buen gobierno, que deberán cumplir las administraciones públicas y entidades vinculadas a ellas, incluidos partidos políticos, sindicatos, entidades privadas subvencionadas y sociedades mercantiles participadas en más de un 50%.

El artículo 13 de la LT entiende por “información pública” los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de los sujetos obligados y, fundamentalmente, todas las administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones. Ello favorece, según el preámbulo de la LT, que “los ciudadanos puedan juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia; haciendo posible una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática”. Es decir, la transparencia favorece el empoderamiento de los ciudadanos, ya que les permite el acceso a la información y la opción de participar en los procesos de elaboración de políticas públicas. Dicha transparencia es necesaria en la democracia, pues la opacidad y la ocultación de datos pueden favorecer la corrupción en el seno de los poderes públicos.

Laila Freivalds, que fue ministra de Justicia de Suecia, en el Seminario sobre apertura y transparencia en las instituciones europeas del 22 de noviembre de 1995, presumió que su país desde el año 1766 tiene reconocidos los principios de acceso público a los documentos oficiales y de protección a quien proporcione información a los medios de comunicación, afirmando que todos los funcionarios públicos se saben observados por los ciudadanos y este convencimiento contribuye a que la corrupción sea menor y facilita a las personas la participación en el proceso de adopción de decisiones, lo cual aumenta la legitimidad democrática de éstas. En España, en el ámbito de la Administración pública, a pesar de la implantación de la Ley 4/2007, de 3 de abril, de transparencia de las relaciones financieras entre las administraciones públicas y las empresas públicas, y de transparencia financiera de determinadas empresas, la Comisión Europea llevó a este país ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea el 23 de marzo de 2007 por no aplicar en su totalidad la normativa comunitaria (reclamada desde marzo de 2005) (García Añón, 2012).

Sin embargo, no podemos pensar que todos los países que ya poseían ley de transparencia son paradigmas de buen funcionamiento, pues la aceptación generalizada de la transparencia no implica que siempre se cumpla (véase el caso de México, en García Añón, 2008). Por ejemplo, en el Reino Unido se descubrió, tras la Ley de libertad de información del año 2000, que se había producido malversación de fondos; o el caso de Estados Unidos, cuya legislación en la materia fue aprobada en 1966 durante la presidencia de Lyndon B. Johnson, o la creación en 2009 del Gobierno Abierto bajo la presidencia de Obama, que no lograron impedir que se destaparan secretos y que espionajes no éticos quedaran al descubierto a través de Edward Snowden o del creador de WikiLeaks, Julian Assange; además de otros hechos graves que los

gobiernos esconden, o no investigan, por diversos intereses. Pero también dentro del perímetro europeo encontramos prácticas fraudulentas llevadas a cabo por redes de empresas que se dedican al intercambio de bienes y servicios que, aprovechándose de la falta de armonización fiscal y ausencia de transparencia, les permite el impago del IVA.

Es necesario añadir que la diferencia entre lo regulado y la realidad también existe en instituciones que se consideran ejemplo de desarrollo, como es el caso de algunos procedimientos de la Unión Europea, pues, aunque el Consejo de Europa tenga reconocido el derecho de transparencia en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, sus actuaciones, cara al ciudadano, se muestran opacas, complicadas y basadas en distintas interpretaciones del cajón de sastre de sus propios estatutos y normativa. En cuanto a la facilidad de acceso a datos de la Unión Europea –teniendo en cuenta su experiencia sobre conflictos de intereses entre los países miembros y con más de 40.000 *lobbies*–, lejos de ser un modelo de referencia, resulta oscura y su página de inscripción en el Registro de Transparencia es altamente disuasoria por su dificultad, además de excepciones por las que no afecta a las iglesias, ni a los partidos políticos, ni a las autoridades locales, regionales y municipales, mientras que la solicitud de acreditación en el Parlamento Europeo sólo dura 12 meses y es preciso recoger la tarjeta en Bruselas o en Estrasburgo.

En España, los medios de comunicación han destapado presuntos delitos económicos y fiscales en partidos políticos (por ejemplo, en la Generalitat Valenciana hay personas públicas condenadas por cohecho, prevaricación y falsedad documental que siguen ejerciendo sus cargos en espera de la decisión del Tribunal Supremo) y se investigan posibles fraudes protagonizados por sindicatos por derivar subvenciones destinadas a la impartición de cursos a otros fines no declarados. Habrá que preguntarse de qué sirve el hecho de conocer sobre faltas y delitos cometidos sin la aplicación de los correspondientes correctivos, ya que la percepción de la población reflejada en algunas encuestas es la existencia de impunidad frente a la corrupción y de insuficiente seguridad e igualdad jurídica; y la regulación, lejos de satisfacer las exigencias sociales, resulta tan sólo entendible por abogados que defienden a imputados en estos casos obteniendo dilaciones por parte de la autoridad judicial que pueden llegar a su prescripción.

La LT, a pesar de sus carencias, aspira a suplir deficiencias de las leyes existentes. Todo ello se amplía en el cuadro de evaluación que se incluye en el anexo al texto.

5.3 Referencia a la legislación gallega sobre transparencia

La Comunidad Autónoma de Galicia cuenta desde 2006 con una ley de transparencia: la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega, disposición ya derogada que tenía en cuenta la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, siendo aprobada en el marco del artículo 13.2 del Estatuto de Galicia.

Esta ley de 2006 tiene entre sus puntos positivos la brevedad de su exposición, pero que a la vez compila ámbitos similares a leyes más modernas. Los derechos aquí recogidos de las personas a la información se podían también consultar en una página web (con carácter meramente informativo y no vinculante para la Administración actuante), además de la publicación en el *Diario Oficial de Galicia*.

Posteriormente, la nueva Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno, aporta escenarios como la prohibición de la tenencia de fondos en paraísos fiscales por parte de altos cargos, lo cual tuvo y sigue teniendo un amplio eco en los medios de comunicación. Y es

que hay que reconocer que los *mass media* han aportado luz en ámbitos opacos en los que el Gobierno no había investigado ni perseguido delitos relacionados.

Esta ley actual es muy amplia y recoge la mayor parte de los supuestos que puedan producirse, si bien lo prolijo de su redacción puede suscitar dudas acerca de su cumplimiento.

6 A MODO DE CONCLUSIÓN

En todo caso, el ciudadano-receptor de la propaganda política es hasta cierto punto y en parte consentidor de las mentiras que le dirigen, pues, como decía Maquiavelo en su obra *El Príncipe* –que citamos al principio de este trabajo– al referirse al papa Alejandro VI: “No hizo jamás otra cosa que engañar a sus prójimos, pensando incesantemente en los medios de inducirles a error y encontró siempre ocasiones de poderlo hacer”.

Por otro lado, la falta de transparencia de los líderes políticos y entidades públicas y el insuficiente control de actividades presuntamente ilícitas han conducido a España a uno de sus peores momentos económicos y generado la decepción e indignación de los votantes, que ven en sus líderes –a quienes otorgaron legitimidad para gestionar y administrar los recursos públicos– que, lejos de cumplir lo prometido durante las campañas electorales, muestran una realidad muy distinta en la que elementos como la corrupción están presentes en los tres poderes, minando las bases de la propia democracia y sin que se manifieste una clara voluntad política para atajar el problema donde se produce, siendo al fin el ciudadano al que se le hacen pagar las malas consecuencias de estas actuaciones.

Hemos visto que la práctica de la transparencia va ligada a la democracia y a la rendición de cuentas. Ahora bien, si los sistemas democráticos se rigen principalmente por las decisiones del partido o partidos políticos que alcanzan el poder tras unas votaciones legítimas, lo habitual es que intenten imponer sus intereses traducidos en la implementación de políticas públicas que no van a ser del gusto de toda la población, entre otras razones, porque el reparto de bienes escasos beneficiará a unos y perjudicará a otros.

En cuanto a la rendición de cuentas, viene definida entre dos actores “donde uno informa, explica y justifica sus acciones a otro que tiene la capacidad legal para sancionarlo” (Khemvirg Puente, 2012); ahora bien, los ciudadanos ¿qué poder tienen para sancionar al Gobierno? Porque, más allá de emitir su voto cada cuatro o cinco años, sólo les queda la esperanza de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley, a pesar de que al menos 500.000 personas la han acreditado y, además, no procederá en materias propias de ley orgánica, tributarias, ni de carácter internacional (artículo 87.3 de la CE).

Otro factor que es necesario añadir es que hay que diferenciar entre las leyes (contenidas en el Estado de derecho), la legalidad (como voluntad de su cumplimiento por la ciudadanía) y la legitimidad (no sólo en cuanto a la aceptación de la población, sino también en cuanto a la participación de ésta en la elaboración de decisiones públicas), pues no siempre lo legal es legítimo y, cuando esto sucede, la falta de ética social que resulta favorece la corrupción en los servidores públicos, que llega a contagiarse a la ciudadanía (Martí Capitanachi, 2011).

Además, los discursos y las agendas de los decisores públicos tienen muchas anotaciones acerca de hacer cumplir la transparencia, pero ello no siempre se traduce en su verdadera puesta en marcha.

Por último, hay que comentar que la preocupación por la apariencia y la manipulación siempre estuvo ligada a la política y que los hacedores de imágenes siguen trabajando en indicadores y elementos capaces de suscitar respuestas emotivo-positivas en las personas. Y a pesar de que la pérdida de valores conlleva la falta de empatía y, por tanto, de solidaridad, logran encontrar motivos que, bien de forma masiva o individual, muevan los resortes de la emotividad, conviviendo al mismo tiempo con la realidad recogida en la popularizada frase: “los únicos valores que quedan en España son los de la Bolsa, e incluso estos no valen nada”.

El seguimiento en el cine quedó reflejado en numerosas películas con guiones extraídos de la propia realidad. Haciendo un breve recorrido por la memoria, citaremos el argumento de *1984* (Michael Radford, 1984), donde un trabajador del Ministerio de la Verdad se encarga de modificar las noticias que son publicadas con el fondo del Gran Hermano aleccionando permanentemente a la población con el lema “la guerra es la paz, la libertad es la esclavitud, la ignorancia es la fuerza”. Esta focalización de la atención en un tema irreal, creado artificialmente para cohesionar la voluntad de los ciudadanos, también está tratado en *La cortina de humo* (Barry Levinson, 1997), que es el término empleado para definir un invento hacia el que desviar la atención de la gente para evitar que se fije en un verdadero hecho que se pretende ocultar. Asimismo, la invención de un conflicto para tapar un escándalo es tratado en *Idus de marzo* (George Clooney, 2011), en que un director de comunicación presencia los métodos extremos empleados por un candidato que se presenta a las elecciones primarias del Partido Demócrata. Los instrumentos que facilitan dirigir la voluntad del ciudadano son recogidos en el cine aunque sea en escenarios tan artificiales como en *Pleasantville* (Gary Ross, 1998), donde el alcalde arenga a sus ciudadanos con frases populistas como “afrontaremos esto juntos” con el fin de que las personas coloreadas en blanco y negro evitaren el surgimiento de otros colores y no cambiaran “su verdad” establecida. La aceptación del público hacia estos filmes es también un indicativo de que es consciente de al menos una parte de los engaños que intentan seducir la voluntad del ciudadano.

7 BIBLIOGRAFÍA

- Durandin, 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 y 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*. Universidad de Santiago de Compostela. Servicio de Publicaciones (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*. Universidad 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*. Universidad 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*. Promociones y Publicaciones 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, Argentina.
- 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

Las fechas que aparecen citadas en el texto se corresponden a las siguientes publicaciones:

- 26 de noviembre de 2008.- *Libertad Digital*
- 23 de noviembre de 2009.- *Diario de Navarra*
- 27 de noviembre de 2009.- EFE
- 16 de junio de 2011.- *Cinco Días*
- 25 de septiembre de 2011.- EFE
- 25 de octubre de 2011.- Europa Press
- 19 de abril de 2012.- *El Mundo*
- 26 de abril de 2012.- *El País*
- 16 de mayo de 2012.- Expansión.com
- 16 de mayo de 2012 (bis).- *La Razón*
- 18 de junio de 2012.- *El Economista*
- 03 de diciembre de 2013.- *El País*
- 19 de marzo de 2014.- *El Revolucionario Digital*
- 16 de marzo de 2015.- ABC

9 ANEXO. EVALUACIÓN DE LA LEY DE TRANSPARENCIA

Conviene evaluar la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en cuanto a su contenido (comentado a través de indicadores) y a su implementación. Asimismo, se analizan los puntos fuertes y débiles que pueden favorecer o impedir su eficiencia cara a su aceptación por parte de la población y su cumplimiento por parte de los decisores públicos y funcionarios.

LEY DE TRANSPARENCIA

- Constitución española de 27 de diciembre de 1978: CE.
- Anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, de 26 de marzo de 2012: ALT.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: LT.

INDICADOR	COMENTARIO / EVALUACIÓN
<p>Base normativa de la LT (véase más normativa en la bibliografía)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución española de 1978. - Ley 16/1985, de 25 de junio, de patrimonio histórico. - Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. - Modificación de la disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración general del Estado. - Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria. - Modifica la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración general del Estado. - Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental. Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. - Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental. - Ley 11/2007, de 22 de junio, comunitaria, para acceso electrónico a los servicios públicos. - Ley 37/2007, de 16 de noviembre, comunitaria, destinada al uso privado de documentos en poder del sector público. - Convenio de 18 de junio de 2009 del Consejo de Europa, sobre acceso a documentos públicos. - Tribunal de la Unión Europea, Caso T-233/09 Access Info Europe, Council of the European Union. - Modifica la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo. - Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en cuanto a las infracciones derivadas de su incumplimiento.
<p>Duplicidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ya existía normativa relativa al derecho de acceso, anterior a la publicación de la LT, como por ejemplo la Ley 16/1985, de 25 de junio, de patrimonio histórico, que establece en su artículo 57 la consulta de los documentos constitutivos del patrimonio documental español. - También es necesario recordar en este sentido la Ley 4/2007, de 3 de abril, sobre transparencia de las relaciones financieras entre las administraciones públicas y las empresas públicas, y la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de estabilidad presupuestaria.
<p>Sujetos obligados</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Según los artículos 2.f) y 3.a) de la LT, se incluye la Casa de su Majestad el Rey, los partidos políticos y sindicatos, que no contemplaba el ALT. También, entre otros, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas y el Consejo Económico y Social, por ser todos ellos receptores de fondos públicos. Entre las personas con responsabilidad pública, se cita también al alto personal militar de las Fuerzas Armadas. - En el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos (18.06.2009), que considera la importancia de la transparencia de autoridades públicas en una sociedad democrática y pluralista, en su artículo 1 se define como "autoridades públicas": 1) el gobierno y administración a nivel nacional, regional y local; 2) los organismos legislativos y autoridades judiciales, en cuanto realizan funciones administrativas según la normativa nacional propia; 3) las personas naturales o jurídicas cuando ejercen como una autoridad administrativa; 4) organismos legislativos en lo que concierne al resto de sus actividades; 5) autoridades judiciales en lo que concierne al resto de sus actividades; 6) personas naturales o jurídicas que realizan funciones públicas o actúan financiadas con fondos públicos, según la normativa nacional propia.
<p>Organismos que se crean</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. - Colaboración con la Agencia Española de Protección de datos. - Portal de la Transparencia: tras la publicación de la LT, el 05 de marzo de 2014, el Gobierno anunció que impulsaría el portal electrónico de la transparencia pública. Para ello, el secretario de Estado de Relaciones con las Cortes, José Luis Ayllón, y el secretario de Administraciones Públicas, Antonio Beteta, firmaron un acuerdo para poner en marcha el portal de transparencia a cargo de la Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica, integrada en la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.

INDICADOR	COMENTARIO / EVALUACIÓN
	<ul style="list-style-type: none"> - INSTITUCIONES PÚBLICAS AFECTADAS Casa de Su Majestad el Rey Congreso de los Diputados Senado Tribunal Constitucional Consejo General del Poder Judicial Consejo de Estado Defensor del Pueblo Tribunal de Cuentas Banco de España Consejo Económico y Social - OTROS ORGANISMOS Comisión de la Unión Europea
Independencia / dependencia	<ul style="list-style-type: none"> - Aunque el artículo 33.2 de la LT afirma que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno actúa con autonomía y plena independencia en el cumplimiento de sus fines, en cambio, el artículo 37.1 de la LT, expone que su presidente será nombrado a propuesta del titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas previa comparecencia de la persona propuesta para el cargo ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados, lo cual evidencia su dependencia. - Hay que señalar que el presidente del Tribunal Supremo es propuesto por el Consejo General del Poder Judicial (artículo 123 de la Ley orgánica del poder judicial), y también sobre cuestiones de dependencia se suscitaron críticas por parte de la Audiencia Nacional y por el Tribunal Supremo a la reforma de la Ley orgánica del poder judicial.
Accountability	<ul style="list-style-type: none"> - A pesar de que la LT incluye la Casa Real, el rey goza de un blindaje jurídico, respaldado por el artículo 56.3 de la CE, el cual afirma que su persona es inviolable y no está sujeta a responsabilidad, lo que supone privilegios que pueden ocultar la transparencia, ya que dificulta y podría llegar a impedir la investigación y sanción de posibles ilicitudes penales. No obstante, el 19 de junio de 2014, en su discurso de proclamación, el rey Felipe VI incluyó la voluntad de transparencia para su mandato, si bien a Juan Carlos I se le concede aforamiento a pesar de no poseer ningún cargo tras su abdicación. - La falta de igualdad respecto al resto de ciudadanos también se produce por el aforamiento que cubre a más de 10.000 aforados en España, gran parte de los cuales son jueces y magistrados. Además, el Tribunal Supremo que juzga a los aforados suele tardar mucho en resolver los casos, con la consiguiente falta de transparencia que ello supone para el conocimiento del proceso. - El artículo 71.1 de la CE reconoce a los diputados y a los senadores la inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones. Es preciso añadir que ello se refiere a la libertad del diputado en la tribuna, por lo que no debe ser perseguido, pero más allá de esta protección implícita en el cargo no se hace necesario su aforamiento. - Respecto a los partidos políticos, el texto del Proyecto de Ley orgánica de reforma de la Ley orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, incluidas sus fundaciones, ya contemplaba la obligación de hacer públicas sus cuentas. - Aunque la LT incluye a los partidos políticos y a los sindicatos, lo cual no contemplaba el ALT, es de temer que puedan existir otros pagos que no queden reflejados ni en su contabilidad ni en el informe sobre los sueldos oficiales. Hay que citar incluso casos de personas con cargos públicos con grandes sumas de dinero en paraísos fiscales. - Si bien las administraciones públicas han de dar a conocer sus bienes inmuebles, no ocurre lo mismo con su patrimonio. - Si no puede haber suficiente información para utilización de la ciudadanía, tampoco ésta puede conocer ni exigir la adecuada rendición de cuentas.
Control	<ul style="list-style-type: none"> - El hecho de que el ciudadano tenga acceso a la información no implica garantía de transparencia, ni control de ésta ni de sus agentes: los datos son incompletos en lo que se refiere a diferentes sectores, y los actores implicados gozan a menudo de salvaguarda. - Por otra parte, recurrir contra la demora de la información o el silencio administrativo negativo no siempre es fácil (véase el indicador “Facilidad de acceso”).

INDICADOR	COMENTARIO / EVALUACIÓN
Facilidad de acceso	<ul style="list-style-type: none"> - Aunque el artículo 105 de la CE no integra el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental, se puede considerar incluido en el derecho a la libertad de expresión, que sí tiene ese tratamiento. De hecho, el artículo 20 de la CE considera como derecho fundamental recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión sin que se pueda restringir mediante ningún tipo de censura previa. - La LT debería tener una redacción en la que se especificaran con la mayor concreción posible cuáles son los “documentos públicos”, ya que su definición de ser toda la información registrada de cualquier forma, elaborada o recibida, y en posesión de las autoridades públicas, puede resultar genérica para su acceso, sobre todo cuando se apliquen las excepciones y límites de su articulado. - El artículo 18.1a) de la LT expone que se inadmitirán a trámite las solicitudes que se refieran a información que esté en curso de elaboración. En cambio, en los artículos 35.a y 37.8 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC), se expone el derecho de los interesados a acceder a los expedientes administrativos, en cualquier momento, para conocer el estado de su tramitación, pudiendo incluso obtener copias y certificados de los documentos contenidos en ellos. - La solicitud de información es un proceso en que el interesado es quien debe hacerse cargo de, al menos, una parte de él al llevar a cabo su petición, creándose un “feedback” en que el solicitante genera una entrada y la Administración produce una salida al responderle con un servicio. La totalidad de este proceso puede llegar a aumentar excesivamente el trabajo burocrático, por lo que la LT debería explicitar los límites en que la Administración colaborará y prestará ayuda al demandante de información y el resto de los aspectos de los que deberá ocuparse el interesado. - El artículo 4 del Reglamento (CE)1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, expone que –salvo que su divulgación revista un interés público superior– las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de la intimidad y la integridad de la persona, en particular sobre la protección de los datos personales y los intereses comerciales de una persona física o jurídica, incluida la propiedad intelectual; hay que añadir que la Propuesta de Reglamento de 21 de marzo de 2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1049/2001, no estableció cambios en esta materia. - El artículo 5.5 de la LT expone que toda la información será comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados, de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos, pero no especifica dichos medios. - Con cifras de 2013, cerca del 70% de los hogares españoles tiene conexión de banda ancha a Internet, pero más del 30% carece de esta opción para poder acceder a información. - Por otra parte, la facilidad de acceso al Registro de Transparencia de la Unión Europea –al contrario de lo que invoca– no se puede calificar de sencilla: tiene seis lentos pasos con casillas de obligada cobertura en las que el ciudadano tiene que volcar todos sus datos, y donde se pregunta la razón por la que se quiere inscribir, lo que contradice numerosa normativa que asegura el acceso libre y sin necesidad de especificar el porqué. De hecho, hay un apartado “por qué consultar el Registro” que da pie a un nuevo buscador con la consiguiente pérdida de tiempo que supone duplicar el esfuerzo del interesado. También el mecanismo de presentar una denuncia hace repetir una y otra vez todos los datos. - Los datos que ofrece el Portal de Transparencia son insuficientes y es habitual que a nuestras preguntas nos transmita como única respuesta “No se han encontrado resultados para la búsqueda”.
Límites	<ul style="list-style-type: none"> - Los límites que pone la LT, como por ejemplo la seguridad nacional, para casos muy importantes debe especificar la duración de tiempo en que la información será retenida y diferenciar si dicha ocultación de datos obedece verdaderamente a intereses nacionales y no a intereses de empresas privadas. - A pesar de que la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental, recoge en su artículo 43 el acceso a la información, los artículos 9 y 10 del ALT y el artículo 14.1 l) de la LT restringen el derecho de acceso a la seguridad pública y al medio

INDICADOR	COMENTARIO / EVALUACIÓN
	<p>ambiente. Cabe recordar que hay casos en que la transparencia en la información pública tiene que ser prioritaria, pongamos como ejemplo la Convención acerca de la pronta notificación sobre accidentes nucleares (ratificada por España en Viena el 26 de septiembre de 1986), que en su artículo 2.a) obliga al país que hubiera tenido un accidente nuclear a notificar de inmediato, directamente o por conducto del Organismo Internacional de Energía Atómica, su naturaleza y el momento y lugar exacto en que se haya producido; pues al contrario de ello, cuando cinco meses antes, el 26 de abril de 1986, ocurrió el accidente de la Central Nuclear de Chernóbil, la evacuación de la población no se puso en marcha hasta seis días después, por lo que el silencio de las autoridades de la URSS provocó muchas muertes, y tuvo que ser Suecia quien primero diese la voz de alarma. Asimismo, en aras de la seguridad pública, se pueden ocultar datos de daños al medio ambiente, ninguneando la propia seguridad colectiva y la calidad de vida.</p> <ul style="list-style-type: none"> - En materia de seguridad, según el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de octubre de 2010, y conforme a la Ley 48/1978, de 07 de octubre, que modifica la anterior Ley 9/1968, de 15 de abril, reguladora de los secretos oficiales, incluye como dichos secretos: estrategias de negociación política, de seguridad, económicas y comerciales; información de España relativa a conflictos internacionales o internos; información sobre grupos terroristas, delincuencia organizada, tráfico de armas, personas y drogas; despliegues de las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad del Estado; negociaciones sobre secuestros y extradición de condenados; mediación con terceros países y grupos de la oposición; protección de derechos humanos; temas de asilo y refugio; beneplácito de jefes de misión españoles y extranjeros; temas relacionados con la soberanía e independencia territorial; acuerdos bilaterales sobre seguridad y defensa; datos sobre crímenes de trascendencia internacional; viajes de autoridades del Estado; material criptográfico. Además, se clasifican como reservadas las siguientes materias: entrevistas con mandatarios extranjeros; gestiones de licitaciones de empresas españolas en el exterior; candidaturas españolas a cargos en organismos internacionales.
Derecho al honor, a la intimidad personal y a la tutela judicial efectiva	<ul style="list-style-type: none"> - El artículo 18.1 de la CE garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. - Basándose en la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, el artículo 15.3 d) de la LT pretende la mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad. - El artículo 4 del Reglamento (CE)1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, expone que –salvo que su divulgación revista un interés público superior– las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de la intimidad y la integridad de la persona, en particular sobre protección de los datos personales y los intereses comerciales de una persona física o jurídica, incluida la propiedad intelectual; es necesario añadir que la Propuesta de Reglamento de 21 de marzo de 2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1049/2001, no estableció cambios en esta materia. - En la actualidad está claro que el derecho a la transparencia tiene un rango inferior –y, por tanto, debe supeditarse– al que ampara el honor, la intimidad personal y la propia imagen, excepto si existe un interés público que prevalezca sobre la privacidad, y en este sentido se ha pronunciado la Sentencia 292/2000, de 30 de noviembre de 2000, del Tribunal Constitucional, por Recurso de inconstitucionalidad respecto de los artículos 21.1 y 24.1 y 2 de la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, respaldando la Ley orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, que en su artículo 9 defiende la tutela judicial frente a las intromisiones ilegítimas a los citados derechos. - Por ello, es preciso respetar el valor del derecho a la privacidad, pues la intromisión en él equivale a desprotegerlo, en el sentido en que se pronunció el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 11/1981, de 8 de abril, afirmando que “se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección”. - Lamentablemente, existen filtraciones sobre información de personas y casos depositados en los juzgados, y a través de los medios de comunicación llegan hasta el público en general, que los conoce antes de que se levante el secreto del sumario, pudiendo contaminar la opinión de un jurado popular (García Añón, M.).

INDICADOR	COMENTARIO / EVALUACIÓN
Posibilidad de oponerse a la difusión de datos personales	<ul style="list-style-type: none"> - No <i>tendrían por qué ser</i> los interesados que deseen oponerse los que deban iniciar la petición de baja y la cancelación de las informaciones que les atañen, planteamiento éste que les puede originar una cierta indefensión, teniendo también en cuenta el <i>artículo 30 de la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, que admite la recopilación de direcciones, reparto de documentos, publicidad, venta a distancia, prospección comercial y otras actividades análogas, con fines de publicidad y de prospección comercial, lo cual, con la difusión de la utilización de internet, los datos personales pueden aparecer en cualquier parte, incluso manipulados y falseados</i>; en todo caso, la cantidad y la velocidad a la que se difunden los datos, tanto por vía electrónica como por otros medios de comunicación, hace muy difícil inspeccionar el uso que se da a éstos. - Las nuevas tecnologías aplicadas a la información abren una puerta que pone en entredicho la seguridad de guarda y respeto de los datos personales: además de los medios electrónicos a través de los que <i>hackers</i> del mundo entero penetran y violentan información privada de la población, se puede también citar el sistema biométrico en manos de gobiernos e incluso de empresas que tienen capacidad para manipular y controlar los datos biométricos que, a modo de identificación alternativa a las huellas de los dedos (todas distintas y únicas), pueden llegar a ser utilizados para prácticas fraudulentas, como por ejemplo ligándolos con gran facilidad a una cuenta corriente e incluso recabar nuestros datos fiscales. Su característica –al igual que la huella– de no variar a lo largo del tiempo favorece que dichos datos puedan ser utilizados para fines diferentes de los meramente identificativos. Por otra parte, al tratarse de una tecnología que mide el cuerpo, afecta a la intimidad del ciudadano, al cual inicialmente se le pide su opinión para compartir esta información, pero no se le dice cómo la van a usar y el alcance en el que se va a desarrollar, con lo que la carencia de dicho conocimiento le imposibilita poder oponerse a la práctica mencionada; por lo mismo, es difícil que la gente proteste porque se recaben estos datos de su persona, ya que en contrapartida le ofrecen beneficios, como, por ejemplo, no tener que esperar en el paso de una aduana.
Intercambio y reutilización de información	<ul style="list-style-type: none"> - La Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente, de derechos y obligaciones, no impide que la figura del copago en el abono de medicamentos, al estar en función de la renta, sea conocida por el personal sanitario y farmacéutico, además del cruce de datos médicos con el personal de Hacienda. Asimismo, el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, según la Ley 11/2007, de 22 de junio, también permite el intercambio de datos entre las administraciones, si bien la historia del paciente es secreta, tal como se declara en la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad. - La reutilización o uso de documentos que obran en poder de los órganos de la Administración general del Estado y los demás organismos y entidades del sector público estatal aparece recogida en el Real decreto 1495/2011, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público estatal, por personas físicas o jurídicas, con fines comerciales o no comerciales, siempre que dicho uso no constituya una actividad administrativa pública; y también en el mismo sentido está la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre, y el artículo 3.1 de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre. - La Sentencia 292/2000 del Tribunal Constitucional declaraba inconstitucional la cesión de datos entre administraciones (véase Colisión).
Claridad	<ul style="list-style-type: none"> - La diferente normativa no acota de forma clara dónde acaba la protección del derecho a la intimidad y a la privacidad que tienen las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a su libre circulación, lo que hace también borroso conocer cuál es el espacio reservado a terceros para acceder a la información de datos que puedan suponer una injerencia en el mencionado derecho a la privacidad. Ello también afecta a la concreción de la redacción del ALT y de la LT. - Ante la aparente confusión citada en cuanto a los datos que no deban sacarse de la esfera privada y los que puedan hacerse públicos, se impone la necesidad de que el órgano administrativo competente estudie con detalle caso a caso, ponderando la prevalencia entre privacidad o acceso a los datos de las personas y evaluar dónde procede facilitar la información a un tercero interesado y si para ello existe permiso del sujeto de dicha información. A modo de ejemplo, podemos citar el Tribunal de Justicia Europeo, que, basándose en el principio de proporcionalidad, el 9 de noviembre de 2010 sentenció a favor de un agricultor que demandó al Estado de Hesse por haber obligado a personas físicas que se habían beneficiado de ayudas de fondos agrícolas europeos a publicar

INDICADOR	COMENTARIO / EVALUACIÓN
	sus datos de carácter personal para conocer los períodos en que las hubieran percibido (asuntos acumulados C-92/09 y C-93/09); hay que comentar sobre esta sentencia que protege más el honor y la intimidad de las personas físicas que los de las jurídicas.
Respuesta / Resolución	<ul style="list-style-type: none"> - El artículo 30.2 del Anteproyecto de Ley foral de la transparencia y del gobierno abierto de Navarra expone que, “si en el plazo máximo previsto para resolver y notificar no se hubiese recibido resolución expresa, se entenderá estimada la solicitud”, al contrario que el artículo 20.1 de la LT, el cual afirma que la resolución que conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante; en cambio, contempla el silencio administrativo negativo en su punto 4, afirmando que con dicho silencio en la notificación puede entenderse que la solicitud ha sido desestimada. - Dicho <i>silencio administrativo negativo es contrario al Informe a las Cortes Generales (1984) del Defensor del Pueblo de España</i>: “la Administración pública en el ámbito local tiende con gran facilidad a no contestar los escritos presentados por los ciudadanos, excusándose en el instrumento jurídico del artículo 94 de la Ley de procedimiento administrativo y forzando a los ciudadanos a acudir al contencioso-administrativo”, es decir, al ciudadano que quiera seguir adelante sólo le quedará recurrir a los tribunales y pagar los costes correspondientes.
Plazos	<ul style="list-style-type: none"> - Los plazos para resolver la solicitud deben ser más favorables para el ciudadano que reclama información, ya que el artículo 17 del ALT y el artículo 24 de la LT fijan el plazo de notificación al interesado sobre la resolución en la que se conceda o deniegue el acceso a la información en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. - En cuanto a los documentos clasificados, los ciudadanos desconocen hechos y razones de sucesos que supusieron un hito, a pesar de lo cual no tienen fecha para su desclasificación.
Transparencia financiera y bancaria	<ul style="list-style-type: none"> - Los escándalos financieros que se han evidenciado en España fueron tanto en los ámbitos públicos como en los privados, generando una situación de crisis tanto económica como de pérdida de credibilidad ciudadana en las instituciones. Por ello, las medidas de transparencia no sólo deben exigir responsabilidad para controlar el déficit, sino que también deben encaminarse a atajar esta corrupción en ambas esferas, apareciendo una inclusión en el artículo 28 de la <i>Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera</i>: “los bancos, cajas de ahorros y demás entidades financieras, así como las distintas administraciones públicas, remitirán los datos necesarios, en la forma que se determine reglamentariamente”, y asimismo “el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas mantendrá una central de información, de carácter público, que provea de información sobre la actividad económico-financiera de las distintas administraciones públicas”. - Hay que recordar que el 17 de mayo de 2012 el presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, con motivo del Día de Internet, expuso su intención de “promover la red como instrumento de transparencia para que todo el mundo pueda conocer qué hace, en qué invierte el dinero del contribuyente, cuáles son las decisiones que toma y por qué lo hace”. Así, el Ministerio de Economía y Competitividad debe informar de datos ciertos a inversores, impositores y ciudadanía en general sobre la situación real económica y bancaria (se recuerdan los muchos pleitos motivados por el engaño a los clientes sobre los productos financieros de “participaciones preferentes” promovidas por Bankia). - Por otra parte, conviene aplicar la transparencia en anteriores y nuevas cuentas, ya que la amnistía o regulación fiscal concedida por el Gobierno para que vean la luz pública fue un fracaso, pues sólo afloró una pequeña parte del capital que no había sido declarado, siendo la recaudación bastante menor que la prevista; además, la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria, expone en su artículo 180.1 que el contribuyente que regularice su situación tributaria no está libre de que Hacienda estime que pueda haber infracción constitutiva de delito contra la Hacienda Pública “mientras la autoridad judicial no dicte sentencia firme, tenga lugar el sobreseimiento o el archivo de las actuaciones o se produzca la devolución del expediente por el Ministerio Fiscal”, por lo que no queda garantizada la exoneración penal absoluta.
Colisión	<ul style="list-style-type: none"> - La LT no debe colisionar con la protección que recoge el artículo 18 de la Constitución española al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, ni tampoco con la protección de datos de carácter personal. El artículo 10 del Real decreto 1720/2007, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley orgánica 15/1999, de

INDICADOR	COMENTARIO / EVALUACIÓN
	<p>protección de datos de carácter personal, expone que este tipo de datos únicamente podrán ser objeto de tratamiento o cesión si el interesado hubiera prestado previamente su consentimiento para ello. Pero, al mismo tiempo, cita una amplia lista de casos en los cuales los datos de carácter personal podrán tratarse sin necesidad del consentimiento del interesado, lo que puede producir su indefensión; en este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 292/2000, de 30 de noviembre, declaró inconstitucionales los artículos 21 y 24 de la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, en lo relativo a la cesión que hace el ciudadano a las administraciones públicas, cuya utilización puede vulnerar la garantía de intimidad del interesado.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Posible contradicción con la laxitud de la Ley orgánica 1/2014, de 13 de marzo, de modificación de la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del poder judicial, relativa a la justicia universal que ha liberado a los narcotraficantes y, en cambio, en la disposición final sexta de la LT, que modifica la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, recoge que las sanciones financieras establecidas por las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativas a la prevención, supresión y financiación del terrorismo, y a la prevención, supresión y interrupción de la proliferación de armas de destrucción masiva y de su financiación, que serán de obligada aplicación para cualquier persona física o jurídica.
Sanciones	<ul style="list-style-type: none"> - En el título II de la LT, en su artículo 25.1, en el ámbito de la Administración general del Estado, se responsabiliza a los miembros del Gobierno, a los secretarios de Estado y al resto de los altos cargos de la Administración general del Estado y de las entidades del sector público estatal, de derecho público o privado, vinculadas o dependientes de aquélla, a aplicar disposiciones relativas al buen gobierno, si bien el artículo 25.3 de la LT expone que dicha aplicación a los sujetos mencionados no afectará, en ningún caso, a la condición de cargo electo que pudieran poseer. Esta redacción se complementa con el artículo 30.4: “los sancionados por la comisión de una infracción muy grave serán destituidos del cargo que ocupen salvo que ya hubiesen cesado y no podrán ser nombrados para ocupar ningún puesto de alto cargo o asimilado durante un periodo de entre cinco y diez años”. - En las sanciones recogidas en el artículo 27 del ALT y en el artículo 29 de la LT, que plantea las infracciones disciplinarias en el caso de que pudieran ser constitutivas de delito, cabría haber citado de alguna forma y como referencia los artículos 404 a 445 de la Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código penal, que en su título XIX, sobre delitos contra la Administración pública, recoge entre otras materias la infidelidad en la custodia de documentos y de la violación de secretos, el cohecho, el tráfico de influencias, la malversación, la prevaricación de los funcionarios públicos y otros comportamientos injustos.
Terminología	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Terminología 1: Mencionar sólo “principio de eficiencia” es suficiente.</i>- Tanto en el artículo 23.2.1 del ALT como en el artículo 26.2 a) de la LT, figuran como principios éticos y de buen gobierno: “Actuarán con transparencia en la gestión de los asuntos públicos, de acuerdo con los principios de <i>eficacia, economía y eficiencia</i> y con el objetivo de satisfacer el interés general”. Propongo la sustitución de dicha frase por: “<i>Actuarán con transparencia en la gestión de los asuntos públicos, de acuerdo con el principio de eficiencia para tratar de conseguir los mejores objetivos posibles y con el fin de satisfacer el interés general</i>”, ya que es una redundancia juntar los tres términos, pues el término “eficiencia” incluye los de “eficacia” (conseguir los objetivos) y el de “economía” (al menor coste posible). - <i>Terminología 2: Es necesario matizar el término respecto a la condición de “interesado” en pos de una armonización de conceptos.</i>- La disposición adicional primera tanto del ALT como de la LT expone que “la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en él”. Ello parece contradecirse con el artículo 17 de la LT, en que se dice que el solicitante no tiene obligación de incluir los motivos por los que solicita la información y, por tanto, ¿cómo queda demostrado que es parte interesada? En este aspecto, tal vez convenga disociar el término “interesada” como sinónimo de “interés”, y sustituirlo por el de “solicitante de la información” o hacer sólo referencia al término de “solicitante”. - <i>Terminología 3: Hay que matizar los términos “imparcialidad” e “independencia”.</i>- El artículo 23 del ALT y el artículo 26 de la LT, al referirse a las personas y entidades del

INDICADOR	COMENTARIO / EVALUACIÓN
	<p>sector público estatal, deberán observar en el ejercicio de sus funciones “el principio de imparcialidad, de modo que mantengan un criterio independiente y ajeno a todo interés particular”. Entre ellas, se encuentra el Consejo General del Poder Judicial, que según el artículo 122 de la Constitución es el órgano de gobierno de los jueces y garantiza su independencia. Pero en tanto que la Ley orgánica 2/2001, de 28 de junio, sobre composición del Consejo General del Poder Judicial, modificó el artículo 112 de la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del poder judicial, reformando el procedimiento de elección de vocales procedentes de la magistratura, que establecía la elección por las Cortes a partir de una lista de 36 candidatos presentados por las asociaciones de jueces, y tras pacto entre el PP y el PSOE, se acordó el reparto de nueve vocales para cada grupo, uno a CiU y otro al PNV, por lo que desde distintos foros de juristas se denunció la politización y la dudosa independencia del Consejo. También se encuentra en su ámbito de aplicación el Tribunal Constitucional –que ha de pronunciarse acerca de los recursos de inconstitucionalidad presentados, algunos de ellos de importante calado y repercusión social–; entre el PP en el Gobierno y el PSOE en la oposición, pactan cuotas de poder y se “reparten” los magistrados de acuerdo con el artículo 159.1 de la Constitución y el artículo 16 de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (con las modificaciones de las leyes orgánicas 6/2007 y 1/2010); dicho acuerdo “garantiza”, a su vez, <i>que los magistrados propuestos alcancen el voto favorable de la mayoría cualificada del Congreso.</i></p>
Participación y publicidad	<ul style="list-style-type: none"> - Conviene llevar a cabo una evaluación y el consiguiente diagnóstico acerca de lo que pueda suponer la implementación del texto de la LT. Así, el Ministerio de la Presidencia realizó un sondeo a los ciudadanos a través de la página web www.leydetransparencia.gob.es (equivalente a una evaluación <i>focus group</i>) y contó además con la opinión de expertos (equivalente a un DELPHI): ambos métodos son suficientes para presentar a los decisores públicos una perspectiva de los apoyos y críticas que van a recibir y de las alternativas existentes para minimizar los puntos débiles. - Pero, según mi experiencia como evaluadora llamada como experta por el Instituto de Estudios Políticos y Sociales-Ministerio del Gobierno de la Presidencia, que me permitió participar en el ALT para la redacción de la LT, no aprovechó, en mi opinión, las aportaciones que se realizaron, ni tampoco hizo público el común denominador de las 3.700 propuestas enviadas durante 15 días por los ciudadanos a través de la página web del Ministerio de la Presidencia, ni de los expertos que colaboramos.
Prospección	<ul style="list-style-type: none"> - En el momento actual, si bien hay una mejora forzada por la legislación, todavía falta cultura de la transparencia en el seno de partidos políticos y de la Administración pública. - Lo ideal sería que discusiones sobre problemas políticos se llevaran a cabo en reuniones abiertas y no a puerta cerrada. Pero la realidad es que, de hacerse así, el debate podría llegar a ser irrelevante, simplemente por la imagen que los políticos quisieran presentar ante los medios de comunicación, lo cual, a veces, les importa más que el intercambio de pareceres. - A nivel europeo, hay documentos que se mantienen en secreto porque ello puede perjudicar la relación entre los países que estén afectados: se trata de no perturbar las reglas del “club”. - Otra cuestión es que se logren armonizar las distintas normativas sobre transparencia que existen tanto en distintos países europeos como en el ámbito nacional y autonómico.

Cuadro (en su totalidad).- © María García Añón, 2014

LEGISLACIÓN UTILIZADA Y MENCIONADA EN EL CUADRO

- Constitución española de 27 de diciembre de 1978.
- Ley orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.
- Informe a las Cortes Generales. Publicaciones del Congreso de los Diputados. Secretaría General. Serie Informes. 1984.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.
- Convención sobre la pronta notificación sobre accidentes nucleares (ratificada por España en Viena el 26 de septiembre de 1986). Registro de Tratados y Otros Acuerdos Internacionales Relativos al Medio Ambiente, 1993.
- Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo (DO L 113 de 4.5.1994).

- Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código penal.
- Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.
- Recurso de inconstitucionalidad n.º 1463-2000, interpuesto por el Defensor del Pueblo, contra los artículos 21.1 y 24.1 y 2 de la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.
- Sentencia 292/2000, de 30 de noviembre de 2000, del Tribunal Constitucional, por recurso de inconstitucionalidad respecto de los artículos 21.1 y 24.1 y 2 de la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.
- Reglamento (CE) n.º 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.
- Ley orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.
- Reglamento (CE) n.º 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.
- Ley 10/2001, de 13 de julio, de archivos y documentos.
- Directiva 2003/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre.
- Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria.
- Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega.
- Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).
- Ley 28/2006, de 18 de julio, de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.
- Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público estatal por personas físicas o jurídicas con fines comerciales o no comerciales.
- Real decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2007/C 303/01). *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* C 364/1.
- Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, del 9 de mayo 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.
- Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Texto consolidado e integrado con las modificaciones introducidas por las leyes orgánicas 8/1984, 4/1985, 6/1988, 7/1999 y 1/2000 y con expresión particularizada de las reformas conforme a las leyes orgánicas 6/2007, de 24 de mayo, y 1/2010, de 19 de febrero.
- Propuesta del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1049/2001, sobre el acceso a los documentos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión COM(2011) 137 final. Bruselas, 21 de marzo de 2011.
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible.
- Real decreto 1495/2011, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, para el ámbito del sector público estatal.
- Ley orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general.
- Proyecto de Ley orgánica de reforma de la Ley orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, 2012.
- Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- Anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, de 26 de marzo de 2012.
- Real decreto ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- 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

Abogado

Santiago de Compostela (Galicia, España)

lisardo@icasantiago.org

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

En los últimos años se viene detectando una creciente litigiosidad frente a las prácticas desplegadas por las entidades bancarias en materia de contratación. No solamente en el ámbito del Estado español, sino en el conjunto de Europa, los clientes de banca –con condición legal de clientes minoristas o no– accionan judicialmente de una manera creciente contra la actuación de las distintas entidades. Una de las materias en las que se centran estas reclamaciones es en la emisión y comercialización de productos de inversión, que en ocasiones incluso los bancos revisten de una indebida condición de productos de ahorro, y que en otras ocasiones se comercializan sin respetar la normativa imperativa reguladora de su colocación en el mercado (obligaciones precontractuales, contractuales y poscontractuales).

En paralelo a lo expuesto, la gran cantidad de pronunciamientos judiciales sobre contratación bancaria que se están emitiendo vienen denotando una rápida evolución jurisprudencial de la materia. Sin pretender efectuar un análisis general de la evolución reseñada –inabarcable en un trabajo de las dimensiones de éste–, sí repasaremos alguno de los recientes pronunciamientos judiciales en la materia, revisando conceptos que se deben tener en cuenta a efectos de valorar la impugnación de los contratos en cuestión. Y lo haremos a la par de una modalidad concreta de contratación bancaria.

Uno de los productos sobre los que se están formulando numerosas demandas en la actualidad –tomando el relevo de otros contratos anteriormente más numerosos en cuanto a su impugnación– son los bonos subordinados necesariamente convertibles en acciones cotizadas en bolsa. Conceptualmente, el principal riesgo de estos bonos viene configurado por el valor de

canje que se otorgue a las acciones que se entregarán al inversor en el momento de la obligatoria conversión de los bonos en acciones. En efecto, los desajustes entre el valor de canje atribuido a las acciones en el contrato de suscripción de los bonos y el valor real de cotización que presenten en bolsa dichas acciones a fecha de canje constituye con carácter general la principal vía de pérdida de capital por parte del cliente. Otro riesgo nada desdeñable –oscilante en su intensidad según la duración de vigencia de los bonos y según el tipo de interés previsto– viene constituido por la facultad discrecional que se autoatribuye la entidad bancaria de suspender el pago de los rendimientos periódicos a su sola voluntad.

En el producto que nos ocupa, se hace especialmente necesario analizar las circunstancias concretas de su comercialización –más que en otros productos como las participaciones preferentes u obligaciones subordinadas–, en la medida en que podemos considerarlos como un producto de inversión más comprensible que otros coetáneos, por su vinculación con las acciones cotizadas en mercados bursátiles. Pese a ello –debido a las deficiencias de su proceso de comercialización y titularidad–, ya han sido declarados fraudulentos centenares de contratos de adquisición de bonos subordinados, y por ende declarada su nulidad. Pues bien, utilizaremos la jurisprudencia relativa a estos bonos subordinados para repasar alguna de las modificaciones que los tribunales vienen efectuando respecto a sus propias apreciaciones acerca de la materia bancaria. Hemos seleccionado algunas de las sentencias más recientes sobre estos contratos, que estimamos suficientes para evidenciar no solamente la catalogación judicial del necesario proceder que debiera presidir su comercialización por las entidades bancarias, sino especialmente para comprobar la evolución de determinados conceptos de singular relevancia para revisar judicialmente la contratación bancaria. Con carácter general, la evolución reciente presenta una tendencia a favorecer y flexibilizar la interpretación normativa en aras a lograr una mayor protección efectiva del ahorrador –principalmente del cliente minorista.

Las sentencias que tendremos en cuenta son relativas a bonos emitidos por el Banco Popular Español, S.A. Su elección se debe exclusivamente a que en los primeros meses de 2016 son muy posiblemente los bonos que mayor número de demandas están generando en la comunidad autónoma gallega. No se trata, por tanto, de que la conducta de la entidad concreta a la que se refieren las sentencias que se citarán sea más reprochable que las de otros bancos de nuestro sistema financiero.

Como apunte inicial, debemos contextualizar los bonos convertibles. En un momento de necesaria captación de fondos para cumplir los ratios de solvencia y demás requisitos exigidos a las entidades bancarias, en el año 2009 el Banco Popular emitió 700 millones de euros en bonos subordinados convertibles con vencimiento en el año 2013. Otras entidades optaron por la emisión de participaciones preferentes u obligaciones subordinadas. La opción elegida por el Banco Popular tenía severas implicaciones para los ahorradores: los bonos subordinados convertibles van por detrás incluso de los preferentistas en el orden de prelación de acreedores en caso de quiebra de la entidad (*“por detrás de todos los acreedores comunes y subordinados del banco”*, incluso por detrás *“de las participaciones preferentes, acciones preferentes y valores equiparables que el banco haya emitido o pueda emitir”*), y además necesariamente se convertirían en acciones al llegar su vencimiento, acciones cuyo valor venía predefinido de antemano, sin tener en cuenta su valor real en la fecha de entrega de éstas, y que resultó abultadamente superior a su valor en bolsa en la fecha de su entrega a los titulares de los bonos. En tanto no se producía

la conversión en acciones, se trataba de bonos con una rentabilidad teórica de Euríbor +4%, si bien el banco la abonaría a su discreción –sin obligarse a ello.

En el año 2012, un año antes de su vencimiento, el Banco Popular acordó “renovar” los bonos subordinados emitidos en 2009. Para efectuar esta operación, el banco demandado se valió formalmente de un canje de valores mediante una “oferta pública de adquisición”, a través de la cual el cliente entregaría al banco los bonos subordinados denominados BO.POPULAR CAPITAL CONV.V.2.13 ISIN ES0370412001 a cambio de la entrega de otros bonos subordinados, denominados BO.SUB.OB.CONV.POPULARV.11-15 ISIN ES0313790059, con el mismo valor nominal. En ese momento, la pérdida para los ahorradores se situaba en el 52% de su capital. Casi todos los pequeños ahorradores (en concreto, el 95,3%) “aceptaron” el canje.

Finalmente, llegado el momento de la conversión efectiva en acciones, en el año 2015, la pérdida fue muy superior a la que se hubiera producido en el vencimiento inicial de los bonos, pues alcanzó el 81,1% del dinero invertido. El banco entregó a los ahorradores, a cambio de sus ahorros convertidos previamente en “bonos”, acciones del propio banco valoradas en 17,61 € cada una de ellas, cuando su valor real en el mercado no superaba los 3,33 €. Los ahorradores no sólo padecieron una terrible depreciación bursátil de la entidad, sino también 41 ampliaciones sucesivas de capital (fundamentalmente, por la incorporación de los bancos filiales regionales y por la absorción del Banco Pastor). Asimismo, en junio de 2013, los bonos fueron objeto de un *contrasplit* (agrupación de acciones) de 5x1.

Citaremos a continuación individualizadamente cada una de las sentencias seleccionadas.

Audiencia Provincial de A Coruña, Sección 4.ª, Recurso de Apelación 76/2016, Sentencia de 24 de febrero de 2016 (SAP C 203/2016).

Ponente: don José-Luis Seoane Spiegelber

En un caso-tipo como los descritos (inicial adquisición de los bonos subordinados convertibles en 2009 y “renovación” de éstos en 2012), la Audiencia coruñesa, siendo ponente su presidente –además de presidente de su Sección Cuarta–, desestimó el recurso de apelación interpuesto por el banco, y confirmó la sentencia de primera instancia, que había decretado que *“debo estimar y estimo la demanda presentada por Justo y Petra contra entidad Banco Pastor, S.A. y debo declarar y declaro la nulidad de las adquisiciones de bonos I/2009 y II/2012, condenando a la demandada al reintegro a los demandantes de la cantidad de 40.000 euros incrementada con los intereses legales desde la adquisición inicial”*, incluyendo a cargo del banco las costas procesales, y debiendo restituir los clientes los rendimientos percibidos con sus correspondientes intereses.

En esta sentencia, destaca la interpretación extensiva que se efectúa del concepto de cliente bancario merecedor de la máxima protección. en este punto, debemos recordar el concepto de cliente minorista; salvando las distancias, constituye la “versión” bancaria del concepto general de consumidor. Pues bien, la sentencia declara la nulidad de los contratos de adquisición del producto pese a que *“el perfil de la parte actora es el de un avezado empresario, socio de la ferretería más importante de Padrón, RIPERFER S.L., con un conocimiento amplio de los productos bancarios, acostumbrado a suscribir diferentes modalidades de los mismos, siendo los propios demandantes quienes pidieron información al Banco para invertir una importante suma de dinero, que habían ahorrado, de 40.000 euros, aun cuando ello supusiere asumir “algunos riesgos”, que, en cualquier caso, fueron debidamente explicados, con total claridad, por los empleados de la demandada, sin que, en modo alguno, les hablaran de depósitos bancarios, sino que siempre se les explicó que se*

trataba de productos de naturaleza totalmente distinta, es decir, de bonos subordinados convertibles en acciones del Banco Popular”.

Y pese a que “se llevó a efecto el correspondiente test de conveniencia, además de la oportuna información verbal, se les entregó el resumen explicativo/tríptico, que firmaron los apelados, y en el que se reproducen las características de los referidos productos y sus riesgos”.

Para mantener la nulidad de las órdenes de compra, en lo tocante al perfil de los compradores, considera sin embargo el tribunal de apelación que “nos encontramos ante un empresario que no consta tenga estudios superiores –se sostiene sólo primarios– y que se dedica a la explotación de un negocio de ferretería del que es socio, de lo cual en modo alguno cabe deducir que se trate de una persona con especiales conocimientos económicos y financieros que le permitan comprender el producto adquirido, sin completas y suficientes explicaciones adicionales por parte de la entidad (...).

Ha declarado la jurisprudencia que no bastan los conocimientos usuales del mundo de la empresa o incluso de quien tiene estudios de ciencias empresariales o económicas, pues son necesarios conocimientos especializados en este tipo de productos financieros para que pueda excluirse la existencia de error o considerar que el mismo fue inexcusable”.

E invoca la más reciente jurisprudencia constitucional al respecto: “De nuevo se insiste en tal doctrina en la reciente STS 60/2016, de 12 de febrero, en la que se afirma: No cualquier capacitación profesional, relacionada con el derecho y la empresa, ni tampoco la actividad financiera ordinaria de una compañía, permiten presumir esta capacidad de tomar sus propias decisiones de inversión y valorar correctamente los riesgos”.

*Puede observarse la concurrencia de destacados factores a tener en cuenta para valorar la resolución del caso – pese a los cuales el tribunal mantiene la nulidad de los contratos–, tales como: actividad empresarial de los demandantes, solicitud *motu proprio* al banco de los productos, o práctica del test de conveniencia a los clientes por parte de la entidad para valorar su perfil.*

Significativa es también la doctrina contenida en la citada sentencia en cuanto a los requisitos para considerar cumplidos los requisitos de información al cliente bancario por parte de la entidad comercializadora de los productos cuya adquisición ha sido impugnada.

En este sentido, considera que la “naturaleza de los productos adquiridos por los actores no se cuestiona, en el recurso, que son complejos y de alto riesgo, con lo que exigen, dada la asimetría convencional con la que se contratan, una especial diligencia en la obligación de informar por parte de la entidad demandada, que no queda cubierta con la simple entrega de un resumen o tríptico, con las características y riesgos típicos de los bonos vendidos, máxime cuando, como veremos, su entrega fue más formal que efectiva, en tanto en cuanto fueron facilitados sin tiempo material para su conocimiento, reflexión y estudio.

En efecto, como resulta de la propia documentación aportada por la parte demandada, la referida información escrita sobre características y riesgos del producto se entregó a los actores, al llevarse a efecto la suscripción de los bonos convertibles litigiosos, sin el tiempo material mínimo que requiere su estudio y análisis, ya de por sí, en contra de lo sostenido por la recurrente, difícil y complejo, lleno de tecnicismos, abreviaturas y remisiones”.

Es decir, que el banco reconoció su carácter complejo y de alto riesgo, y la Audiencia apreció insuficiente la información contenida en la documentación elaborada por la entidad a esos efectos.

Relevantes son también las apreciaciones acerca del valor de las manifestaciones de haber recibido información comprensible y suficiente; resalta la sentencia que “Con respecto a las

manifestaciones de tal clase extendidas en la propia documentación elaborada por el Banco, como la obrante en el folio 589, en la que los actores señalan que les ha sido entregado un ejemplar completo de la información relativa a la naturaleza de los bonos subordinados y sus riesgos inherentes, así como que la misma les resulta comprensible y suficiente para adoptar una decisión de inversión consciente y fundada, ha proclamado la jurisprudencia la ineficacia de las menciones predispuestas que consisten en declaraciones no de voluntad, sino de conocimiento o de fijación como ciertos de determinados hechos, que se revelan como fórmulas predispuestas por el profesional, vacías de contenido real al resultar contradichas por los hechos”.

En este sentido se expresa también la STS 26/2016, de 4 de febrero, cuando sostiene que *“La normativa que exige un elevado nivel de información en diversos campos de la contratación resultaría inútil si para cumplir con estas exigencias bastara con la inclusión de menciones estereotipadas predispuestas por quien está obligado a dar la información, en las que el adherente declarara disponer de la información necesaria, tener experiencia y entender”.*

Esto es, que la Audiencia no otorga valor a las manifestaciones recogidas en la documentación contractual –redactada por el propio banco– acerca del presunto cumplimiento por parte de la entidad de sus obligaciones de información. Y a continuación despliega los requisitos que considera que debe reunir el asesoramiento que tiene que efectuar una entidad bancaria en estos casos.

Para concretar los requisitos para apreciar la concurrencia de error en los demandantes, se remite la sentencia a lo que *“han señalado las más recientes SSTS 840/2013, de 20 de enero de 2014, del Pleno, cuya doctrina se reitera en la 769/2014, de 12 de enero de 2015, con cita de otras anteriores, hay error de vicio cuando la voluntad del contratante se forma a partir de una creencia inexacta, cuando la representación mental que sirve de presupuesto para la realización del contrato es equivocada o errónea”.*

Recuerda la Audiencia que, *“Cuando se concertaron los contratos litigiosos cuya nulidad se solicita, las “normas de conducta para la prestación de servicios de inversión a clientes” del artículo 19 de la Directiva MiFID, ya habían sido traspuestas al Derecho interno por la Ley 47/2007, de 19 de diciembre, que introdujo el contenido de los arts. 78 y siguientes LMV. También había entrado en vigor el Real decreto 217/2008, de 15 de febrero (en lo sucesivo, RD 217/2008), sobre el régimen jurídico de las empresas de servicios de inversión, que desarrolla esta regulación. El artículo 79 bis LMV regula los deberes de información que recaen sobre las entidades financieras que presten estos servicios de inversión. Estos deberes no se reducen a que la información dirigida a sus clientes sea imparcial, clara y no engañosa (apartado 2), sino que además deben proporcionarles, «de manera comprensible, información adecuada sobre los instrumentos financieros y las estrategias de inversión», que «deberá incluir orientaciones y advertencias sobre los riesgos asociados a tales instrumentos o estrategias» (apartado 3).*

El artículo 64 RD 217/2008 regula con mayor detalle este deber de información sobre los instrumentos financieros y especifica que la entidad financiera debe *«proporcionar a sus clientes (...) una descripción general de la naturaleza y riesgos de los instrumentos financieros, teniendo en cuenta, en particular, la clasificación del cliente como minorista o profesional».* Y aclara que esta descripción debe *«incluir una explicación de las características del tipo de instrumento financiero en cuestión y de los riesgos inherentes a ese instrumento».* En su apartado 2, concreta que en la explicación de los riesgos deberá incluirse la siguiente información:

a) Los riesgos conexos a ese tipo de instrumento financiero, incluida una explicación del apalancamiento y de sus efectos, y el riesgo de pérdida total de la inversión.

b) La volatilidad del precio de ese tipo de instrumento financiero y cualquier limitación del mercado, o mercados, en que pueda negociarse.

c) La posibilidad de que el inversor asuma, además del coste de adquisición del instrumento financiero en cuestión, compromisos financieros y otras obligaciones adicionales (...).

Además, las entidades financieras deben valorar los conocimientos y la experiencia en materia financiera del cliente, para precisar qué tipo de información ha de proporcionársele en relación con el producto de que se trata y, en su caso, emitir un juicio de conveniencia o de idoneidad.

Establece el apartado 7 del artículo 79 bis LMV que la entidad financiera debe realizar al cliente un test de conveniencia cuando se prestan servicios que no conllevan asesoramiento. Se entiende por tales los casos en que el prestatario del servicio opera como simple ejecutante de la voluntad del cliente, previamente formada. Conforme al artículo 79 bis 6 LMV, el test de idoneidad opera en caso de que se haya prestado un servicio de asesoramiento en materia de inversiones o de gestión de carteras mediante la realización de una recomendación personalizada. La entidad financiera que preste estos servicios debe realizar un examen completo del cliente, mediante el denominado test de idoneidad, que suma el test de conveniencia (conocimientos y experiencia) a un informe sobre la situación financiera (ingresos, gastos y patrimonio) y los objetivos de inversión (duración prevista, perfil de riesgo y finalidad) del cliente, para recomendarle los servicios o instrumentos que más le convengan.

Para ello, especifica el artículo 72 RD 217/2008 que las entidades financieras «deberán obtener de sus clientes (...) la información necesaria para que puedan comprender los datos esenciales de sus clientes y para que puedan disponer de una base razonable para pensar, teniendo en cuenta debidamente la naturaleza y el alcance del servicio prestado, que la transacción específica que debe recomendarse (...) cumple las siguientes condiciones:

a) Responde a los objetivos de inversión del cliente (...).

b) (...) que el cliente puede (...) asumir cualquier riesgo de inversión que sea coherente con sus objetivos de inversión (...).

c) (...) que el cliente cuenta con la experiencia y los conocimientos necesarios para comprender los riesgos que implica la transacción (...).

Unido a los requisitos que ha de reunir la información al cliente, interpreta también de un modo destacado el concepto de asesoramiento financiero, incluyendo en tal concepto comportamientos que no hace mucho tiempo no eran considerados como tal asesoramiento por los tribunales de justicia. En este sentido, recoge la sentencia que:

“Este artículo 4.4 de la Directiva 2004/39/CE define el servicio de asesoramiento en materia de inversión como «la prestación de recomendaciones personalizadas a un cliente, sea a petición de éste o por iniciativa de la empresa de inversión». Y el artículo 52 de la Directiva 2006/73/CE aclara que «se entenderá por recomendación personal una recomendación realizada a una persona en su calidad de inversor o posible inversor (...). Carece de esta consideración de recomendación personal si se divulga exclusivamente a través de canales de distribución o va destinada al público.

Pues bien, en este caso, es el director del Banco quien ofertó y recomendó a los actores como conveniente para sus intereses (...).

Para discernir si un servicio constituye o no un asesoramiento en materia financiera, aplican igualmente la doctrina expuesta las SSTS 385/2014, de 7 de julio, y 387/2014, de 8 de julio”.

Todo ello lleva a que la A.P. declare que *“apreciamos que no se dio a los actores la información adecuada con las precisadas exigencias legales, no se les advirtió de forma debida sobre los riesgos reales de los productos adquiridos, la documentación facilitada lo fue sin el tiempo mínimo suficiente para su estudio y reflexión, no se practicó test de idoneidad o al menos no fue aportado al proceso, y la declaración de un empleado del banco, antes analizada, no es suficiente para el acreditamiento de que la misma fue facilitada a los actores y que además era la adecuada para su perfil, remitiéndonos para ello a todo el contenido argumental expuesto. Por todo ello, como sostienen las SSTS 53/2016 y 840/2013, de 20 de enero de 2014, «la existencia de estos deberes de información que pesan sobre la entidad financiera incide directamente en la concurrencia del requisito de la excusabilidad del error».*

Por último, debemos señalar como destacado en la referida sentencia la interpretación que contiene acerca del concepto jurídico de confirmación del contrato inicial por parte del cliente, analizando la recompra de los bonos por parte del propio banco a la que ya hemos hecho referencia. La Audiencia rechaza expresamente que la “renovación” de los bonos en 2012 pueda considerarse como una confirmación de la inicial orden de valores que dejara sin acción de reclamación a los demandantes, y ello por cuanto *“La confirmación expresa o tácita debe realizarse después de que hubiera cesado la causa que motiva la impugnabilidad y con conocimiento de ésta (STS 689/2015, de 16 de diciembre), lo que no ocurre en este caso.*

Según explican las SSTS 769/2014, de 12 de enero de 2015, y 535/2015, de 15 de octubre: «la confirmación del contrato anulable es la manifestación de voluntad de la parte a quien compete el derecho a impugnar, hecha expresa o tácitamente después de cesada la causa que motiva la impugnabilidad y con conocimiento de ésta, por la cual se extingue aquel derecho purificándose el negocio anulable de los vicios de que adoleciera desde el momento de su celebración». Ahora bien, en este caso no concurre el requisito del conocimiento y cese de la causa de nulidad que exige el artículo 1311 del Código Civil”.

En consecuencia, retira la consideración de actos confirmatorios a los actos de “canje” o “renovación” de contratos de inversión que *ab initio* reúnan las condiciones para ser considerados nulos.

Audiencia Provincial de Mallorca, Sección 3, Recurso de Apelación 313/2015, Sentencia de 30 de octubre de 2015 (SAP IB 1931/2015).

Ponente: D. Carlos Gómez Martínez.

En esta sentencia, el tribunal de apelación revoca la sentencia de primera instancia y contiene un fallo que declara la nulidad del contrato, con las consecuencias ya expuestas en la sentencia anteriormente estudiada.

Para llegar a esta decisión, señala la sentencia que *“Los bonos subordinados canjeables por obligaciones y necesariamente convertibles en acciones de una entidad bancaria son un producto complejo, clasificado así por el propio Banco Popular en la “nota de valores” relativa a estos títulos, registrada en la Comisión Nacional de Valores el 1 de octubre de 2009 en la que se indica que la entidad “ha clasificado este producto como complejo y de riesgo alto”.*

Por ello, el producto se halla incluido en el ámbito material de aplicación del artículo 2.2 de la Ley del mercado de valores”.

Por consiguiente, tras analizar las obligaciones de información que tienen las entidades bancarias que comercializan este tipo de productos, recuerda la Audiencia Provincial mallorquina

la “imposición a las entidades financieras de una nueva obligación. Ya no basta con la información genérica sobre las características y riesgos del producto, sino que, además, es precisa una decisión de la entidad sobre la conveniencia de la inversión que se traduzca en una información al inversor individualizada y personalizada, hasta el punto de que puede entenderse que la decisión inversora se forma en un proceso cooperativo en el que participa limitada y regladamente la propia entidad financiera. La evaluación de la conveniencia de la inversión es obligatoria”.

Al contrario que en el caso analizado en la sentencia anterior, “En el caso de autos no se practicó a doña Petra el test de conveniencia previo a la suscripción de la orden de adquisición de los bonos. Era en dicha fase precontractual en la que recaía el deber de información y no en el acto posterior del canje de los bonos, momento en el que se hizo el test.

Se ha discutido si el incumplimiento de las normas sobre obligación de información recogidas en la Ley del mercado de valores produce, sin más, la nulidad del contrato por constituir éste un acto contrario a las leyes imperativas (artículo 6.3 del Código Civil).

Al respecto, la sentencia del Pleno de la Sala 1ª del Tribunal Supremo, de 12 de enero de 2015, señala que “En el ámbito del mercado de valores y los productos y servicios de inversión, el incumplimiento por la empresa de inversión del deber de información al cliente no profesional, si bien no impide que en algún caso conozca la naturaleza y los riesgos del producto, y por lo tanto no haya padecido error al contratar, lleva a presumir en el cliente la falta del conocimiento suficiente sobre el producto contratado y sus riesgos asociados que vicia el consentimiento. Por eso la ausencia de la información adecuada no determina por sí la existencia del error vicio, pero sí permite presumirlo, de acuerdo con lo declarado por esta sala en la citada sentencia número 840/2013, de 20 de enero de 2014, y reiterado en sentencias posteriores (...). Es cierto que en el documento 6 de los aportados con la demanda (folio 115) se hace constar que, pese a la ausencia de test de conveniencia, se ha informado al cliente de los riesgos de la inversión, pero nos hallamos ante una declaración de conocimiento, por lo que su valor probatorio es nulo”.

Es decir, que, una vez más, no concede valor a las manifestaciones incluidas en la documentación contractual acerca de la presunta información y conocimiento que del producto litigioso incluyó el banco en los propios contratos. Y recoge la no práctica del test de conveniencia como una presunción de la concurrencia de un vicio en el consentimiento.

Citaremos también los razonamientos que expone esta segunda sentencia para rechazar la alegación efectuada por la entidad bancaria de que la recompra de los bonos por parte del banco en el año 2012 –con entrega paralela de nuevos bonos– implicaría una confirmación del contrato inicial:

“Según lo establecido en el artículo 1.309 del Código Civil, la acción de nulidad queda extinguida desde el momento en que el contrato haya sido confirmado válidamente. Tal como dispone el artículo 1.311 del mismo Código Civil, la confirmación puede hacerse expresa y tácitamente. Se entenderá que hay confirmación tácita cuando, con conocimiento de la causa de nulidad, y habiendo ésta cesado, el que tuviese derecho a invocarla ejecutase un acto que implique necesariamente la voluntad de renunciarlo.

En interpretación de este precepto, ha señalado la doctrina jurisprudencial que la confirmación tácita tiene lugar cuando, cesada la causa de nulidad, la persona legitimada para impugnar el negocio, conociendo que dicha causa de anulabilidad había existido, realiza actos que implican necesariamente que está renunciando a la impugnación del negocio, tales como cumplimiento del contrato, constitución de garantías, recepción o reclamación de la prestación de la otra parte, etc.

En el caso de autos, el supuesto acto de confirmación tácita –canje de obligaciones por acciones– no puede ser considerado como tal, dado que, como se ha dicho, la finalidad de la inversora al suscribirlo era solamente minimizar las pérdidas y tampoco puede considerarse como un acto enteramente voluntario, ya que, de no haberse producido en 2012, el canje hubiera sido obligatorio en 2013”.

En este sentido, en cuanto a la extensión de la nulidad a ambas órdenes de valores (la de 2009 y la de 2012), nos recuerda que:

“Entre el contrato de suscripción de obligaciones de deuda subordinada y el posterior canje existe una clara vinculación causal, de modo que los efectos de la nulidad de éste deben extenderse a aquél, pues, desaparecida la causa del primer contrato en virtud de la nulidad declarada, desaparecen igualmente los presupuestos sobre los que se funda la causa del contrato vinculado a él por efecto de aquella declaración de nulidad. En efecto, los contratos concertados con posterioridad tenían una vinculación causal plena con el primero declarado nulo. El principio aplicable sería, en consecuencia, simul stabunt, simul cadent (juntos caerán quienes juntos estén). En aplicación de la doctrina de la propagación de la ineficacia del contrato, la nulidad de los contratos señalada arrastra la del canje realizado para la conversión de las obligaciones subordinadas, considerando de tal modo que, excluida la confirmación o conversión del contrato nulo, la ineficacia por nulidad relativa abarca o engloba el contrato inicial y los posteriores con el mismo origen.

(...) Por ello, debe mantenerse que existe una ineficacia en cadena o propagada, de tal modo que la ineficacia del contrato de origen que es presupuesto acarrea la nulidad del contrato dependiente que es consecuencia suya.

Y a esta misma conclusión se llega por aplicación de lo establecido en el artículo 1.208 del Código Civil, al señalar que “la novación es nula si lo fuera también la obligación primitiva”.

En conclusión, la interpretación que se efectúa en las sentencias citadas acerca de conceptos tan relevantes en esta materia, como el de asesoramiento financiero (no mera mecanización de la venta) al cliente/comprador del producto, contenido imprescindible de la información que imperativamente ha de recibir dicho cliente, perfil del cliente para poder acoger la nulidad de su adquisición, o al valor de las cláusulas contractuales que reconozcan la presunta información y documentación recibidas por el cliente suponen una constatación, y consolidación, de significativos avances jurisprudenciales en la materia, reflejo de una tendencia favorecedora a la protección del cliente bancario frente a las 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

Becaria FPU014/0574. Doctoranda en Derecho Civil
G.I. *De Conflictu Legum*. Facultad de Derecho
Universidad de Santiago de Compostela (Galicia, España)
julia.ammerman@usc.es

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

En estos tiempos de vaivenes económicos en los que términos como *Euribor*, *cláusulas abusivas* y *swaps* han trascendido del campo puramente bancario y penetrado en el día a día de los tribunales –y por extensión en el de los ciudadanos cuyos casos ahí se resuelven–, la puesta en común de conocimientos y pareceres sobre temas jurídico-bancarios siempre resulta enriquecedora. Por ello, las jornadas “*Cuestiones actuales en materia de contratación bancaria*”, que se desarrollaron los días 12 y 19 del pasado mes de mayo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela, y organizadas por el grupo de investigación *De Conflictu Legum*, suscitaron un notable interés entre los profesionales del derecho, y cerca de un centenar se acercaron al Salón de Grados de la facultad para compartir experiencias.

Las jornadas se inauguraron el día 12 de mayo de la mano de la vicerrectora de Internacionalización de la USC, la Dra. Almudena Hospido; la vicedecana de la Facultad de Derecho, profesora contratada doctora de Derecho Civil y coordinadora académica de las jornadas, la Dra. Marta Otero Crespo; y el director del grupo de investigación *De Conflictu Legum* y catedrático de Derecho Internacional Privado, el Dr. Santiago Álvarez González.

La primera ponencia corrió a cargo de D. Javier Lete Achirica, profesor titular del área de Derecho Civil y experto en derecho de consumo. Bajo el título “La jurisprudencia del TJUE en materia de cláusulas abusivas en la contratación bancaria”, el profesor Lete ilustró sobre la última doctrina jurisprudencial en lo que a cláusulas suelo se refiere, así como sobre las interrogantes que siguen actualmente en el aire a raíz de las cuestiones prejudiciales planteadas por diversas audiencias provinciales españolas ante el TJUE. Las dudas surgen acerca de la limitación de los

efectos restitutorios de la declaración de nulidad de las cláusulas suelo acordada por el Pleno de la Sala Primera del Tribunal Supremo el 9 de mayo de 2013, y su compatibilidad con la Directiva 93/13/CEE, del Consejo, sobre cláusulas abusivas en los contratos firmados con los consumidores. La doctrina emanada de nuestro Alto Tribunal sostiene que, aun declarándose abusivas y por tanto nulas las cláusulas suelo, no se retrotraen los efectos de esta declaración de mayo de 2013, por lo que las entidades bancarias no tienen obligación de devolver las cantidades cobradas de más por esta cláusula abusiva con anterioridad a la fecha de esta sentencia. Aunque la Comisión Europea, en un informe de 13 de julio de 2015, ya se mostró contraria a esta decisión –posicionándose a favor de la retroactividad total de los efectos al momento en el que hubo un defecto de información, que normalmente coincidirá con la perfección del contrato de préstamo hipotecario–, habrá que esperar a la decisión del TJUE. La vista oral sobre la cuestión prejudicial (asuntos acumulados C-154/15, C-307/15 y C-308/15) tuvo lugar el pasado mes de abril, por lo que se espera que el TJUE se pronuncie a lo largo de este año. Las intervenciones del público dieron buena muestra del interés suscitado en torno a las consecuencias –generalmente beneficiosas para los consumidores– que acarrearía una decisión contraria a esta doctrina del TS que exceptúa la regla general del artículo 1303 CC para garantizar la seguridad jurídica.

Las jornadas prosiguieron de la mano del abogado D. Gonzalo Fernández Fernández, quien se detuvo en las comisiones bancarias. Este profesional expuso de manera concisa tres tipos de comisiones bancarias: las comisiones de reclamación de posiciones deudoras, las de devolución de efectos y las de descubierto en cuenta. Finalmente incidió en los tres requisitos que debe cumplir toda comisión para que sea tenida por lícita: en primer lugar, que sea libremente pactada; en segundo término, que responda a un servicio efectivamente prestado. Y, en último lugar, que el servicio sea solicitado en firme por el cliente.

Seguidamente comenzó la parte central de esta primera sesión de las jornadas, con la mesa redonda sobre cláusulas suelo. Con el abogado D. Lisardo Núñez Pardo de Vera como moderador, la magistrada titular del Juzgado de lo Mercantil de A Coruña, D.^a Salomé Martínez Bouzas, habló sobre la jurisprudencia actual en materia de cláusula suelo. Asimismo, la acompañaban en la mesa el jefe de Servicio en la Consellería de Facenda de la Xunta de Galicia, D. Alberto Gutiérrez Piñeiro, y el abogado D. Jesús Garriga Domínguez, quienes se centraron en las consecuencias prácticas de la nulidad de la cláusula suelo, este último desde su amplia experiencia como letrado defensor de consumidores ante la banca. La magistrada condensó las más recientes posturas seguidas por los juzgados de lo mercantil en lo que a cláusulas suelo se refiere. Así, hizo hincapié en la importancia de que el cliente tenga conocimiento de la cláusula con anterioridad a la contratación del préstamo hipotecario, y advirtió de que la inclusión de las condiciones sobre ésta no puede estar *camuflada* bajo una cantidad ingente de información. También puntualizó que la normativa aplicable en este ámbito hace uso siempre del término *cliente*, que es más amplio que el de *consumidor*, por lo que hay tribunales, especialmente de la Comunidad de Andalucía, que también declaran la nulidad de cláusulas abusivas cuando estamos ante clientes empresarios, pues aun no siendo consumidores sí se les debe aplicar el control de transparencia.

Como colofón a esta primera jornada, y tras una breve pausa, el notario D. Faustino Rodríguez-Segade Vázquez nos habló del deber que asumen los fedatarios a la hora de analizar los documentos bancarios y la posible responsabilidad en la que pueden incurrir. Bajo el título “El control notarial de las cláusulas abusivas en la contratación bancaria”, comenzó haciendo alusión a la doble naturaleza que conlleva la profesión del notario: por una parte, como funcio-

nario, debe dar fe pública y controlar la legalidad de los actos que autorizan. Y, por otro lado, como profesional y ejerciendo una función más privada, debe respetar la libertad de pacto de los particulares para decidir las normas que atañan al acto en cuestión. Explicó cómo la conjunción de ambos aspectos no siempre resulta pacífica, puesto que, aun previendo el artículo 18 de la Ley 2/2009 que los notarios denegarán la autorización del préstamo o crédito con garantía hipotecaria cuando éste no cumpla la legalidad vigente, la controversia surgirá cuando no haya apoyo legal ni jurisprudencial para declarar una cláusula como abusiva, aunque al profesional le parezca que sí lo es. De todas formas, desde 2013, ante la duda de abusividad o no de una cláusula, los notarios disponen del Órgano de Control de Cláusulas Abusivas (OCCA), cuyo objetivo es impedir que se introduzcan cláusulas abusivas en los contratos con consumidores recogidos en escritura pública. En cuanto a la responsabilidad en que pueden incurrir dichos profesionales, el ponente incidió en que los casos en los que la jurisprudencia la está admitiendo son todos provenientes de la fase precontractual, cuando el cliente pide asesoramiento al notario de forma previa a la firma del contrato bancario.

El día 19 de mayo las jornadas comenzaron con las intervenciones de D. Alberto Rocha Guisande, administrador y mediador concursal, y D.^a Noela Burés Grandío, vicepresidenta en la sede de A Coruña de la Asociación Gallega de Jóvenes Empresarios. En esta ocasión, los ponentes analizaron la negociación banca-empresa. El primero destacó las consecuencias que está acarreado la pérdida generalizada de credibilidad en los bancos, lo que propicia la aparición de nuevos actores que se están postulando como prestadores de servicios que antes monopolizaba la banca. La huida hacia grandes patrimonios de proyectos empresariales que tradicionalmente eran financiados por la banca hace que la demanda de crédito solvente a las entidades sea muy escasa, mientras que las peticiones de pequeños préstamos por parte de particulares se incrementan. Por su parte, la Sra. Burés se preguntó qué pasará con los tipos de interés en los próximos cuatro años, en los que se prevé que sigan haciéndose notar los efectos de la crisis. Actualmente parece ser práctica habitual de las entidades bancarias el cambio de los tipos variables a fijos, cuestión sobre la que la ponente dijo que debía actuarse con cautela, pues no tiene por qué resultar beneficioso para el cliente. Asimismo, destacó la importancia que tiene para el cliente el conocimiento del clausulado del contrato bancario antes de su firma, por lo que los clientes deben solicitar la información sobre dichas cláusulas en caso de que aprecien que el banco diluye el momento de su entrega.

Bajo el título “Las responsabilidades penales derivadas de los abusos bancarios”, el juez de lo penal en A Coruña, D. José Antonio Vázquez Taín, fue el siguiente ponente de esta segunda jornada. Comenzó su intervención con un recorrido histórico, para terminar exponiéndonos lo complicado que es, en su experiencia, derivar responsabilidades penales de las causas que versan sobre contratos bancarios.

Finalmente, D. Julio Iglesias Rodríguez, *counsel* del despacho Uría Menéndez en la sede de Madrid, fue el encargado de poner el punto final a la ronda de ponencias. El letrado tituló su exposición “Elementos relevantes en la impugnación de la contratación de productos financieros”, brindando un enfoque muy práctico de la materia dada su amplia experiencia en litigios bancarios. Tras explicar cómo desde el año 2007 los jueces habían pasado de tener en sus manos el primer caso de *swaps* a verse saturados con pleitos sobre estos y otros productos financieros, dio las principales pinceladas sobre las instituciones a las que más se recurre a la hora de impugnar dichos productos. En primer lugar, abordó la anulabilidad por vicios del consenti-

miento y la importancia de individualizar la equivocada creencia que se tenía de lo contratado para que prospere la acción contra la entidad bancaria. Analizó la interpretación hecha por el Tribunal Supremo en sentencias como las de 12 de enero y 7 de julio de 2015 sobre el tema de la caducidad en los contratos de tracto sucesivo, cuyo *dies a quo* será aquel en el que el cliente salga de la creencia equivocada que tenía sobre aquello que contrataba. Destacó también que no cabe la nulidad por vulneración de norma imperativa, por ejemplo al no realizarse el test de idoneidad, pero diferenciándolo del error, que según las ya mencionadas sentencias del TS se podrá presumir cuando la información se haya facilitado a clientes inexpertos en la contratación de productos bancarios.

Finalizada la intervención del letrado, los asistentes tuvieron oportunidad de plantearle cuestiones al ponente, generándose un intenso debate. Y es que, aun habiendo opiniones divergentes sobre las formas de actuación tanto de entidades bancarias como de clientes, solo mediante la puesta en común de experiencias por parte de profesionales de la abogacía, magistrados, notarios, académicos y demás profesionales del derecho, es como se puede llegar a alcanzar soluciones sensatas a todas estas cuestiones a las que nos ha abocado de alguna manera la crisis financiera.

La clausura de las jornadas corrió de la mano del Sr. decano de la Facultad de Derecho, D. Gumersindo Guinarte Cabada, y de la vicedecana de Calidad e Infraestructuras, D.^a Marta Otero Crespo, quienes agradecieron la buena acogida que habían tenido las sesiones entre todos los allí presentes, destacando la necesaria y enriquecedora interacción entre la doctrina académica y la práctica profesional.



Recensiones

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

La publicación del libro *Cuestiones de derecho estatutario* de Galicia ha venido a cubrir un hueco importante en la bibliografía actual en el derecho autonómico gallego.

En efecto, tras unos primeros años en los que, después de la aprobación del Estatuto de Autonomía para Galicia, autores como José Antonio Portero Molina, Ramón Maiz, José Luis Meilán Gil y José Antonio Rodríguez Arana publicaron unos primeros libros de análisis sobre el ordenamiento jurídico gallego, no habíamos encontrado obras generales sobre esta materia.

El libro del profesor ourensano comienza con un análisis de las fuentes del derecho y guía de técnica normativa de Galicia en la que se tratan aspectos como el concepto de la calidad de la ley y de la técnica legislativa bajo cuyo paraguas se abordan cuestiones tan interesantes como ¿qué importancia tiene la correcta identificación de las normas para a su calidad jurídica?, ¿son trascendentes las partes finales de las leyes desde la perspectiva de su calidad o son irrelevantes?, ¿qué papel desempeña la planificación legislativa para favorecer la calidad de la ley?, ¿por qué la calidad de las normas está relacionada con su publicidad? o ¿qué conductas produce en los jueces la mala calidad de las leyes?

Como puede comprobarse, nos encontramos ante un tratado escrito de modo dinámico y que huye de convencionalismos para abordar temas que, aunque referidos al ordenamiento jurídico de Galicia, tienen un interés dogmático general para cualquier estudioso del derecho público español. De este modo y siempre desde la perspectiva del legislativo autonómico en la que desarrolla su labor principal Sarmiento, se analizan la reacción parlamentaria que cabe esperar ante los efectos de las infracciones de técnica legislativa, la concepción constitucional

del poder judicial que determina su rol en la aplicación normativa o cómo influyen las fuentes del derecho y los canales de producción jurídica en la calidad de la ley.

La preocupación por el procedimiento parlamentario de elaboración normativa aparece presente cuando se responden interrogantes como la influencia en la calidad de la ley del informe de impacto de género, cómo condiciona la calidad de las leyes el reglamento de las cámaras o qué papel desempeña la audiencia de los ciudadanos respecto de la calidad de las normas.

Un segundo bloque de contenidos del libro se dedica a comentar sistemáticamente las consecuencias de los defectos en la calidad legislativa sobre el ordenamiento jurídico. En este sentido, el autor se detiene en analizar las consecuencias de una mala calidad de la ley en la aplicación de las normas y también en valorar los factores que desde la perspectiva de la técnica normativa son importantes o decisivos para una correcta interpretación de la norma. Como no podría ser de otro modo, la base constitucionalista de Sarmiento le lleva a desmenuzar los efectos directos de la Constitución y cómo influye en la calidad de las leyes para posteriormente analizar un tópico clásico de la técnica normativa, cual es el referido a la admisibilidad y el alcance que pueden tener las correcciones de errores dentro del ordenamiento jurídico de Galicia.

El estudio de Sarmiento Méndez aborda los problemas técnicos que producen en el ordenamiento jurídico la ausencia de norma aplicable y el papel que pueden representar los principios generales del derecho para la calidad de las leyes. De este modo, se explica cómo puede utilizarse la analogía para resolver los problemas de aplicación normativa y en qué caso sería admisible que los intérpretes jurisdiccionales acudan a la creación judicial para resolver los problemas de mala calidad de las normas. Además, se preocupa de analizar los efectos que tiene para la calidad de las leyes la contradicción constitucional y la posible aplicación de los criterios de redacción normativa a otros documentos jurídicos diferentes de las leyes, haciendo especial hincapié en su aplicación por parte de los intérpretes jurídicos y no sólo por parte de los órganos de producción normativa.

La existencia desde 2014 de unas normas de técnica legislativa en el ámbito gallego propicia un planteamiento sistemático de los criterios de redacción de carácter formal que el Gobierno gallego aprobó en su día y que el autor del manual expone sintéticamente con aportación de cuadros y mapas conceptuales que clarifican gráficamente su comprensión. Se trata de criterios normativos muy semejantes a los que previamente han sido aprobados en el ámbito estatal y en otras comunidades autónomas pero que, por su novedad en el ordenamiento jurídico gallego, merecen este análisis pormenorizado con motivo de un manual de este carácter.

El libro supone la primera aproximación sistematizada al derecho electoral de Galicia partiendo de un estudio pormenorizado de la administración electoral de la cual forma parte el autor en su condición de secretario de la Junta Electoral de Galicia.

Sarmiento explica el alcance de la administración electoral y su composición dando cuenta de la duración del mandato y del estatuto personal de los integrantes de la administración electoral. Además, se analizan las competencias de la Junta Electoral Central provincial y de zona y su régimen jurídico de funcionamiento, así como la estructuración de mesas y secciones electorales y el papel que respecto de todas ellas lleva a cabo en la oficina del censo electoral como responsable de los datos contenidos en ese documento clave en el proceso de las elecciones.

Las posibilidades de actuación de las administraciones públicas durante las campañas electorales son analizadas con especial detalle para determinar cuáles son las actividades prohibidas a las administraciones públicas y cuál es el periodo de campaña electoral y su gestión tanto en

los medios de comunicación privados como, sobre todo, en los públicos para conseguir un procedimiento neutral y en el que las posibilidades de competencia electoral sean reales entre las distintas fuerzas políticas que se presenten.

El proceso electoral autonómico en Galicia de 2016 pone de actualidad el objeto de la Ley gallega 9/2015 de financiación de las formaciones políticas. En el libro se tratan con detalle los sujetos afectados por la financiación y cuáles son las fuentes que admite la ley gallega como legales. Además, se analiza la reforma de la Ley de elecciones al Parlamento de Galicia en todo lo que afecta a la figura de los administradores electorales, tanto generales como de candidatura, y los perfiles normativos de las cuentas únicas para la recaudación de fondos. Por otro lado, la concreta definición legal de los gastos electorales y sus límites son objeto de comentario con especial tratamiento de los anticipos de las subvenciones y su control por la Junta Electoral de Galicia que en la nueva norma de 2015 aparece claramente reforzado, eso sí con el apoyo técnico que pueda prestar el Consello de Contas de Galicia.

La presentación de documentación que los beneficiarios de los anticipos deben realizar y el informe de fiscalización sobre las subvenciones son otro de los dos aspectos que tienen adecuado tratamiento en el manual. En este sentido, es preciso destacar la potestad que el Consello de Contas tiene de proponer la suspensión de la subvención electoral o la reducción de ésta. Finalmente, y para completar estos aspectos económicos, se desglosan las subvenciones para gastos de funcionamiento de las fuerzas políticas, explicando su régimen de incompatibilidades y de abono, con previsión expresa de los casos de suspensión y de reintegro de las subvenciones y su régimen de publicidad.

Sarmiento Méndez estudia el derecho parlamentario de Galicia a partir de los fundamentos que ya en 2001 fijó en su clásica obra de derecho autonómico *Dereito parlamentario de Galicia*, publicada en aquel momento por la Editorial Xerais.

El comentario del estatuto de los miembros de la Cámara gallega en todo lo referente al proceso de adquisición de la condición y al estatuto estático que afecta a las prerrogativas en cuanto miembros de ese poder público se ve completado con el análisis de las causas de suspensión de la condición y la pérdida de ésta.

De modo diferenciado, el letrado mayor de la Cámara gallega estudia las normas de funcionamiento relativas fundamentalmente al orden del día, debates y votaciones, para centrarse en un aspecto sustantivo, como es el de la función legislativa. Se enumeran aspectos referidos a la iniciativa y tramitación conjunta de proyectos y proposiciones de ley, así como a las especialidades legislativas existentes en el derecho parlamentario de Galicia, con una referencia final no menor a la delegación legislativa, que se plasma en el caso gallego exclusivamente en el caso de los decretos legislativos.

La función nuclear en el equilibrio de poderes del sistema político gallego es para el Parlamento la función de control. En este sentido el autor precisa la naturaleza jurídica de las interpelaciones parlamentarias y de las subsiguientes mociones, además de complementar el análisis de la función rogatoria con el tratamiento de las preguntas parlamentarias y las comparecencias del Ejecutivo ante el Parlamento. En este aspecto se completa el análisis con la explicación de la sustanciación y el examen de programas y planes y la delimitación del alcance de las informaciones parlamentarias por parte del Ejecutivo gallego.

La novedad en el plano del impulso político en el derecho parlamentario de Galicia viene constituida por la posibilidad de presentar los ciudadanos proposiciones no de ley, si bien siem-

pre mediatizada por la necesaria asunción por parte de un grupo parlamentario de esta clase de iniciativas.

La función electiva tiene su principal vía de canalización en Galicia mediante la participación del Parlamento en la designación de miembros de otros órganos constitucionales como los senadores; de titulares de órganos estatutarios como el Valedor do Pobo o como el Consello de Contas, y finalmente mediante la provisión de órganos creados por ley autonómica, como los consejos sociales de las tres universidades públicas, y la de los miembros que forman parte de los consejos asesores de las televisiones en Galicia.

El libro trata de la acción exterior del Parlamento, aspecto que el autor conoce de primera mano por haber desempeñado el cargo de secretario general de la Conferencia de Asambleas Legislativas de las regiones de Europa durante el año 2014. En este sentido, se analizan los aspectos en los cuales el Parlamento cuenta con competencias para asegurar el control del cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de las autoridades de la Unión Europea.

Desde la modificación del Estatuto de personal en 2007, con la elevación de su rango normativo al de ley, la administración del Parlamento de Galicia ha sufrido notables transformaciones que afectan tanto a los ámbitos de su modernización como a los de su transparencia. El manual da cuenta de todos estos cambios organizativos de la cámara e informa de la estructura modificada en 2016.

Respecto del análisis de las instituciones públicas de Galicia, se procede a un comentario sistemático del Estatuto, mandato, competencias y funciones del presidente del Ejecutivo para, posteriormente, analizar el régimen jurídico del órgano colegiado de gobierno con especificación concreta de los mandatos de la Ley 1/2016 de transparencia y buen gobierno de Galicia.

Respecto del funcionamiento del Gobierno gallego, se detallan los principios generales del Consejo de Gobierno y de las comisiones delegadas, con un análisis pormenorizado del ejercicio de la potestad reglamentaria y en general de las funciones administrativas de la Xunta.

El análisis de Sarmiento se ve completado con un tratamiento sistemático del control del Ejecutivo gallego, tanto del control preventivo llevado a cabo por el Consello Consultivo de Galicia como del desarrollado por los comisionados parlamentarios en el plano de los derechos fundamentales (Valedor do Pobo) y en el de las cuentas públicas a través del Consello de Contas de Galicia, respecto del cual se trata su nueva configuración en la reforma legislativa de 2015.

Un aspecto innovador en el ámbito del control es el estudio del papel de la Asesoría Jurídica General de la Xunta de Galicia y también el papel que puede llevar a cabo el Consejo Económico y Social como órganos consultivos del Gobierno gallego. Finalmente, se recuerdan las competencias jurisdiccionales residenciadas en el Tribunal Superior de Justicia de Galicia y sus diferentes salas a la hora de enjuiciar los actos del Gobierno de Galicia.

Un plano más concreto de análisis es el que trata de los principios administrativos del Gobierno gallego, donde se analizan las figuras tradicionales del derecho público reguladoras de los órganos administrativos y se completa con la exégesis detallada de la Ley de transparencia y buen gobierno en todo lo referido a las obligaciones de publicidad de información e incompatibilidades del gobierno y sus miembros.

La acción exterior de la comunidad autónoma es objeto de análisis en un capítulo independiente en el que se repasan las bases constitucionales y estatutarias y su desarrollo jurisprudencial.

dencial por el Tribunal Constitucional hasta las últimas sentencias dictadas por este máximo intérprete de la Constitución.

En definitiva, nos encontramos ante una obra que pone al día el derecho público autonómico de Galicia, que hasta el momento carecía de un tratamiento sistemático que combinase la descripción del ordenamiento jurídico vigente con los comentarios críticos provenientes de la jurisprudencia y la doctrina que se ha ocupado de este importante sector del ordenamiento jurídico.

Juan Carlos Caride Puente

Letrado del Parlamento de Galicia (España)

jcaride@parlamentodegalicia.es

Proceso de selección e avaliación dos orixinais

A selección dos textos responderá a criterios de orixinalidade, novidade, relevancia, rigor e calidade metodolóxica. Os orixinais que non se atean estritamente ás normas de publicación que se indican a continuación serán devoltos aos autores para a súa corrección antes de seren enviados aos avaliadores externos. Unha vez que a Secretaría comprobe o cumprimento das normas de publicación, os responsables da súa autoría recibirán un aviso de recepción dos orixinais remitidos coa indicación da duración aproximada do proceso de avaliación. Os textos serán sometidos á revisión de dous expertos alleos ao equipo editorial (doutores ou outras persoas de recoñecido prestixio) do rexistro de avaliadores da revista, seguindo o sistema para o anonimato de dobre cego. Os responsables da avaliación disporán de quince días para presentaren o resultado do estudo, que poderá ser positivo, positivo con modificacións ou negativo. No caso de que os responsables da avaliación propoñan modificacións de forma motivada na redacción do orixinal, será responsabilidade da revista –unha vez informado o autor– do seguimento do proceso de reelaboración do traballo. O autor disporá de dez días para incorporar as suxestións manifestadas polo equipo avaliador. No suposto de non ser aceptado para a súa edición, o orixinal seralle devolto ao seu autor xunto cos ditames emitidos polos avaliadores. Antes da súa publicación, os autores recibirán por correo electrónico a versión definitiva do artigo para facer as correccións oportunas das probas de imprenta no prazo de dez días (non se aceptarán cambios substanciais, soamente modificacións sobre a versión enviada).

A revista componse de dúas seccións fixas: Artigos e Recensións, crónicas e notas. Os artigos son traballos de investigación de interese científico nas áreas da Ciencia Política, Administración, Socioloxía, Economía e Políticas Públicas. As recensións son comentarios de libros editados preferentemente no ano anterior ao da publicación do correspondente número da revista.

Normas de publicación

- 1 As propostas de colaboración coa revista *Administración & Cidadanía* remitiranse en formato editable como arquivo adxunto nunha mensaxe de correo electrónico ao seguinte enderezo electrónico: ac.egap@xunta.gal.
No correo, o autor/a ou os autores/as deberán indicar que coñecen as normas de publicación, así como que o traballo presentado é un texto orixinal e non está incluído noutro proceso de avaliación.
- 2 Os traballos deberán ser remitidos antes do 15 de maio e do 15 de novembro, para os dous números anuais. As datas de remisión e aceptación do orixinal figurarán nun lugar visible da revista.
- 3 Os traballos enviados deberán cumprir as seguintes condicións:
 - a) Ser inéditos e non estar incluídos en procesos de avaliación doutras publicacións.
 - b) Estar redactados en calquera dos seguintes idiomas: galego, español, portugués, francés, italiano ou inglés.
 - c) Conter un mínimo de 30.000 caracteres con espazo e un máximo de 45.000 no caso dos “Artigos”; entre 20.000 e 35.000 caracteres con espazo nas “Notas”; e entre 3.000 e 10.000 caracteres nas “Recensións” e “Crónicas”.
- 4 Os traballos que se propoñen para a súa publicación como artigos deberán incluír, por esta orde:
 - a) Un título descritivo do contido e a súa tradución ao inglés. Ademais, incorporarse a información de todos os autores do texto (nome, apelidos, profesión ou cargo, o nome da institución de adscripción, o país da institución e o enderezo de correo electrónico).
 - b) Un resumo (dun máximo de 120 palabras) no idioma en que se presenta o texto principal e a súa tradución ao inglés de non ser esta a lingua utilizada para a súa redacción.
 - c) Unha relación dun mínimo de cinco palabras clave, e un máximo de dez, que identifiquen as materias sobre as que versa o texto principal, e a súa versión en inglés, de non ser esta a lingua empregada para a súa redacción.
 - d) Un sumario seguindo a estrutura da CDU (Exemplo: 1, 1.1, 1.1.1, 1.1.1.a ...).

- e) O corpo principal do texto.
- f) A bibliografía.
- g) As táboas, os diagramas e cadros (máximo de 7).
- 5 Os traballos deberán ser coidadosamente revisados pola(s) persoa(s) responsable(s) da súa autoría no tocante ao estilo, e respectarán ademais os seguintes requisitos:
- a) Todos os traballos deberán ser presentados a un espazo e medio, con formato de fonte *Times New Roman*, tamaño 12.
- b) As notas figurarán ao final do documento, a un espazo, con formato de fonte *Times New Roman*, tamaño 10, e gardarán unha numeración única e correlativa para todo o traballo. As referencias bibliográficas inclúiranse en formato abreviado (Exemplo: Peters, 2002:123).
- c) A bibliografía deberá conter con exactitude toda a información dos traballos consultados e citados (autoría, título completo, editor, cidade e ano de publicación; de se tratar dunha serie, indícaranse o título e o número do volume ou a parte correspondente), segundo o sistema Harvard.
- LIBRO: Alesina et. al. 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.
- CAPÍTULO: Castles, F. G. 1982. «Politics and Public Policy», en F. G. Castles (ed.), *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. Londres: Addison Wesley.
- REVISTA: Peters, G. e Pierre, J. 1998. «Governance without Government? Rethinking Public Administration», *Journal of Public Administration*, 8 (2): 223-243.
- d) Os documentos, fontes ou bases de datos publicados na Internet deberán indicar o URL respectivo, incluíndo a data de consulta (día-mes-ano). Por exemplo: <http://egap.xunta.es/publicacions/publicacionsPorCategoria/12> (26-09-2013).
- 6 Dereitos de autoría. Unha vez que o Consello Editorial acepte publicar calquera material recibido, os dereitos exclusivos e ilimitados para reproducir e distribuír os traballos en calquera forma de reprodución, idioma ou país serán transferidos á Escola Galega de Administración Pública (EGAP).

Proceso de selección y evaluación de originales

La selección de los textos responderá a criterios de originalidad, novedad, relevancia, rigor y calidad metodológica. Los originales que no se atengan estrictamente a las normas de publicación que se indican a continuación serán devueltos a los autores para su corrección antes de ser enviados a los evaluadores externos. Una vez que la Secretaría compruebe el cumplimiento de las normas de publicación, los responsables de su autoría recibirán acuse de recibo de los originales remitidos con la indicación de la duración aproximada del proceso de evaluación. Los textos serán sometidos a la revisión de dos expertos ajenos al equipo editorial (doctores u otras personas de reconocido prestigio) del registro de evaluadores de la revista, siguiendo el sistema para el anonimato de doble ciego. Los responsables de la evaluación dispondrán de quince días para presentar el resultado del estudio, que podrá ser positivo, positivo con sugerencias o negativo. En el caso de que los responsables de la evaluación propongan modificaciones de forma motivada en la redacción del original, será responsabilidad de la revista –una vez informado el autor– del seguimiento del proceso de reelaboración del trabajo. El autor dispondrá de diez días para incorporar las sugerencias manifestadas por el equipo evaluador. En el supuesto de no ser aceptado para su edición, el original será devuelto a su autor junto con los dictámenes emitidos por los evaluadores. Antes de su publicación, los autores recibirán por correo electrónico la versión definitiva del artículo para hacer las correcciones oportunas de las pruebas de imprenta en el plazo de diez días (no se aceptarán cambios sustanciales, solamente modificaciones sobre la versión enviada).

La revista se compone de dos secciones fijas: Artículos y Recensiones, crónicas y notas. Los artículos son trabajos de investigación de interés científico en las áreas de la Ciencia Política, Administración, Sociología, Economía y Políticas Públicas. Las recensiones son comentarios de libros editados preferentemente en el año anterior al de la publicación del correspondiente número de la revista.

Normas de publicación

- 1 Las propuestas de colaboración con la revista *Administración & Ciudadanía* se remitirán en formato editable como archivo adjunto en un mensaje de correo electrónico a la siguiente dirección electrónica: ac.egap@xunta.gal.
En el correo, el autor/a o los autores/as deberán indicar que conocen las normas de publicación, así como que el trabajo presentado es un texto original y no está incluido en otro proceso de evaluación.
- 2 Los trabajos deberán ser remitidos antes del 15 de mayo y del 15 de noviembre, para los dos números anuales. Las fechas de remisión y aceptación del original figurarán en un lugar visible de la revista.
- 3 Los trabajos enviados deberán cumplir las siguientes condiciones:
 - a) Ser inéditos y no estar incluidos en procesos de evaluación de otras publicaciones.
 - b) Estar redactados en cualquiera de los siguientes idiomas: gallego, castellano, portugués, francés, italiano o inglés.
 - c) Contener un mínimo de 30.000 caracteres con espacio y un máximo de 45.000 en el caso de los “Artículos”; entre 20.000 y 35.000 caracteres con espacio en las “Notas”; y entre 3.000 y 10.000 caracteres en las “Recensiones” y “Crónicas”.
- 4 Los trabajos que se proponen para su publicación como artículos deberán incluir, por este orden:
 - a) Un título descriptivo del contenido y su traducción al inglés. Además, se incorporará la información de todos los autores del texto (nombre, apellidos, profesión o cargo, el nombre de la institución de adscripción, el país de la institución y la dirección de correo electrónico).
 - b) Un resumen (de un máximo de 120 palabras) en el idioma en que se presenta el texto principal y su traducción al inglés de no ser esta la lengua utilizada para su redacción.
 - c) Una relación de un mínimo de cinco palabras clave, y un máximo de diez, que identifiquen las materias sobre las que versa el texto principal,

y su versión en inglés si no es esta la lengua empleada para su redacción.

- d) Un sumario siguiendo la estructura de la CDU (Ejemplo: 1, 1.1, 1.1.1, 1.1.1.a ...).
 - e) El cuerpo principal del texto.
 - f) La bibliografía.
 - g) Las tablas, los diagramas y cuadros (máximo de 7).
- 5 Los trabajos deberán ser cuidadosamente revisados por la(s) persona(s) responsable(s) de su autoría en lo tocante al estilo y respetarán además los siguientes requisitos:
- a) Todos los trabajos deberán ser presentados a un espacio y medio, con formato de fuente *Times New Roman*, tamaño 12.
 - b) Las notas figurarán al final del documento, a un espacio, con formato de fuente *Times New Roman*, tamaño 10, y guardarán una numeración única y correlativa para todo el trabajo. Las referencias bibliográficas se incluirán en formato abreviado (Ejemplo: Peters, 2002:123).
 - c) La bibliografía deberá contener con exactitud toda la información de los trabajos consultados y citados (autoría, título completo, editor, ciudad y año de publicación; si se trata de

una serie, se indicarán el título y el número del volumen o la parte correspondiente), según el sistema Harvard.

- LIBRO: Alesina et. al. 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.
 - CAPÍTULO: Castles, F. G. 1982. «Politics and Public Policy», en F. G. Castles (ed.), *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. Londres: Addison Wesley.
 - REVISTA: Peters, G. e Pierre, J. 1998. «Governance without Government? Rethinking Public Administration», *Journal of Public Administration*, 8 (2): 223-243.
- d) Los documentos, fuentes o bases de datos publicados en Internet deberán indicar la URL respectiva, incluyendo la fecha de consulta (día-mes-año). Por ejemplo: <http://egap.xunta.es/publicacions/publicacionsPorCategoria/12> (26-09-2013).
- 6 Derechos de autoría. Una vez que el Consejo Editorial acepte publicar cualquier material recibido, los derechos exclusivos e ilimitados para reproducir y distribuir los trabajos en cualquier forma de reproducción, idioma o país serán transferidos a la Escuela Gallega de Administración Pública (EGAP).

Selection of contributions and evaluation process

The selection of texts that will be included in the *magazine of Administration & Citizenship* is based on the following criteria; originality, novelty, relevance, accuracy and methodological quality. Original texts that do not meet requirements listed below will be returned to the authors to be corrected before being submitted for evaluation. Once originals have been received and checked that comply with publication requirements, the Secretary will confirm that the original texts have been received and give an estimated date to be accepted. Texts will be reviewed by two (Phd or equivalent) experts from out of the editorial board. Evaluation process will be anonymous. The evaluation responsible will have fifteen days for doing de analysis of the text, that as result could be accepted, accepted with modifications or rejected. In the case the text is accepted with modifications, the A&C team will be in charge of following up the resubmission of the text from the author who will have ten days to include this modifications. In the case of the text being rejected, the original will be returned to the author together with the evaluation assessment. Before the text is published the author will receive by email a final copy to make any changes on the final edition if needed in the next ten days (Not substantial changes will be accepted).

The texts would be integrated in the "Articles" section or in the "Review", "Chronicles" and "Notes" section.

Publication requirements

- 1 Proposals of collaboration with the *magazine of Administration & Citizenship* will be sent in an editable format as an attached file to the following electronic address: ac.egap@xunta.gal.
In the email, the author/s should indicate that have read the publication requirements and that the text is original and it is not included in any other evaluation process.
- 2 The original texts will be received before 15th of May and before 15th of November for the two annual issues. Dates of reception and acceptance will appear in a visible place of the magazine.
- 3 The texts should meet the following requirements:
 - a) Be original and not being included in any other evaluation process.
 - b) Be written in Galician, Spanish, English, Portuguese, Italian or French.
 - c) A minimum number of 30.000 characters and a maximum of 45.000 characters with spaces for works classified as "Articles"; a minimum number of 35.000 characters and maximum of 20.000 characters with spaces for works catalogued as "Notes"; and, a minimum of 3.000 characters and a maximum of 10.000 characters with spaces for those published as "Reviews" or "Chronicles".
- 4 The works proposed as articles will include in the following order:
 - a) A title describing contents and its translation to English together with name, surname, profession or position, name and country of the institution, and email address of the author(s).
 - b) A summary (maximum of 120 words) in the language in which the main text is submitted and translation to English language if this wasn't the language of choice.
 - c) A minimum of five key words, and a maximum of ten, stressing the contents of the main text. They will be translated to the English language if this wasn't the language of choice.
 - d) Index would follow a CDU structure. (Example: 1, 1.1, 1.1.1, 1.1.1.a ...).

- e) Text's main body.
 - f) Bibliography.
 - g) The tables, diagrams and charts (7 maximum).
- 5 The works should be checked carefully by the author(s) in regards with style. In addition, the originals should comply with the following requirements:
- a) All the works should be presented in *Times New Roman*, size 12.
 - b) Notes will appear should be at the end of the document and keeping a correlative numeration order in all the work. The bibliography references should appear in a short format (Example: Peters, 2002:123).
 - c) Bibliography must include all information sources consulted and mentioned in the work (authorship, completed title, editor, city and year of publication; should the source belongs to a serie, the number of the volume will be also included), following the Harvard's system.
- BOOK: Alesina *et. al.* 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.
 - CHAPTER: Castles, F. G. 1982. «Politics and Public Policy», in F. G. Castles (ed.), *The Impact of Parties. Politics and Polices in Democratic Capitalist States*. Londres: Addison Wesley.
 - MAGACINE: Peters, G. e Pierre, J. 1998. «Governance without Government? Rethinking Public Administration», *Journal of Public Administration*, 8 (2): 223-243.
- d) Documents, online sources and/or databases will contain its URL and date of last. For example: <http://egap.xunta.es/publicacions/publicacionsPorCategoria/12> (26-09-2013).
- 6 Author's copyright. Once the Editorial Team decides to publish any text (article or review), the exclusive and unlimited rights to reproduce and distribute these pieces works in any form of reproduction, language and country will be transferred to the Galician School of Public Administration (EGAP).

