

# administración & cidadanía

## Sumario\_

**\_01\_RENIU VILAMALA**, Josep M.<sup>a</sup> (Universidade de Barcelona) «Reticencias coalicionais ou estratexia política? As dificultades na formación de gobernos estatais de coalición en España» **\_02\_DELGADO FERNÁNDEZ**, Santiago (Universidade de Granada) «O rol dos partidos emerxentes na formación e composición dos executivos autonómicos (2015-2019)» **\_03\_LÓPEZ RODRÍGUEZ**, Alfonso Antonio (Universidade de Santiago de Compostela) «A nova política na España do século XXI: causas, xénese e evolución» **\_04\_VAQUERO GARCÍA**, Alberto (Universidade de Vigo) «Políticas públicas para despois da crise económica» **\_05\_GUDE FERNÁNDEZ**, Ana (Universidade de Santiago de Compostela) «Son as comisións parlamentarias de investigación un instrumento efectivo de loita contra a corrupción pública?» **\_06\_ALESSANDRA ANTUNES**, Erthal, CALGARO, Cleide (Universidade de Caxias do Sul) **HERMANY**, Ricardo (Universidade de Santa Cruz do Sul) «Cidades sustentáveis: a construción de un novo paradigma a partir da hermenêutica filosófica de Hans-Georg Gadamer» **\_07\_ESTÉVEZ JANEIRO**, Xermán (Universidade de Santiago de Compostela-CESEDEN) «Unidade Militar de Emerxencias (UME): Reflexións xurídicas sobre a defensa ambiental de España» **\_08\_AMMERMAN YEBRA**, Julia (Universidade de Santiago de Compostela) «Crónica da xornada “O Dereito e os Animais”» **\_09\_BABAZE AIZPURUA**, Jokin (Funcionario Interno del Gobierno Vasco) «A arquitectura administrativa da Cultura en Italia. Análise do deseño organizativo da Administración para a tutela dos bens culturais»

## Sumario\_

**\_01\_RENIU VILAMALA**, Josep M.<sup>a</sup> (Universidade de Barcelona) «¿Reticencias coalicionales o estrategia política? Las dificultades en la formación de gobiernos estatales de coalición en España» **\_02\_DELGADO FERNÁNDEZ**, Santiago (Universidade de Granada) «El rol de los partidos emergentes en la formación y composición de los ejecutivos autonómicos (2015-2019)» **\_03\_LÓPEZ RODRÍGUEZ**, Alfonso Antonio (Universidade de Santiago de Compostela) «A nova política na España do século XXI: causas, xénese e evolución» **\_04\_VAQUERO GARCÍA**, Alberto (Universidade de Vigo) «Políticas públicas para después de la crisis económica» **\_05\_GUDE FERNÁNDEZ**, Ana (Universidade de Santiago de Compostela) «¿Son las comisiones parlamentarias de investigación un instrumento efectivo de lucha contra la corrupción pública?» **\_06\_ALESSANDRA ANTUNES**, Erthal, CALGARO, Cleide (Universidade de Caxias do Sul) **HERMANY**, Ricardo (Universidade de Santa Cruz do Sul) «Ciudades sostenibles: la construcción de un nuevo paradigma a partir de la hermenéutica filosófica de Hans-Georg Gadamer» **\_07\_ESTÉVEZ JANEIRO**, Xermán (Universidade de Santiago de Compostela-CESEDEN) «Unidad Militar de Emergencias (UME): Reflexiones jurídicas sobre la defensa ambiental de España» **\_08\_AMMERMAN YEBRA**, Julia (Universidade de Santiago de Compostela) «Crónica da xornada “O Dereito e os Animais”» **\_09\_BABAZE AIZPURUA**, Jokin (Funcionario Interno del Gobierno Vasco) «La arquitectura administrativa de la Cultura en Italia. Análisis del diseño organizativo de la Administración para la tutela de los bienes culturales»

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.

## CONSELLO DE REDACCIÓN

### Directora

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

### Codirector

Luis MÍGUEZ MACHO  
USC (Galicia, España)

### -Directora técnica

Begoña LÓPEZ PORTAS  
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)

Ricardo GARCÍA MIRA  
UDC (Galicia, España)

Vicente GONZÁLEZ RADÍO  
UDC (Galicia, España)

Gumersindo GUINARTE CABADA  
USC (Galicia, España)

Isabel LIROLA DELGADO  
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)

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)  
Kay Leach (inglés)

Deseño cuberta: Campus na nube, sl

Deseño gráfico e impresión: Campus na nube, sl

Serafín MERCADO DOMÉNECH  
UNAM (México)

Nora RÅTHZEL  
UMU (Umeå, Suecia)

Nieves SANIGER MARTÍNEZ  
UGR (Granada, España)

David STEA  
UTEXAS (Texas, EUA)

### 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.14\_nº2\_2019\_revista da Escola Galega de Administración Pública

# administración & ciudadanía

– VERSIÓN GALEGA –











# Sumario / Summary

## \_ ARTIGOS / CONTRIBUTIONS

RENIU VILAMALA, Josep M.<sup>a</sup> (Universidade de Barcelona) «**Re-ticencias coalicionais ou estratexia política? As dificultades na formación de gobernos estatais de coalición en España**» Coalitional avoidance or political strategy? Difficulties in the formation of coalition governments in Spain

[7-102]

[11-22]

DELGADO FERNÁNDEZ, Santiago (Universidade de Granada) «**O rol dos partidos emerxentes na formación e composición dos executivos autonómicos (2015-2019)**» The role of emerging parties in the training and composition of regional executives (2015-2019)

[23-38]

LÓPEZ RODRÍGUEZ, Alfonso Antonio (Universidade de Santiago de Compostela) «**A nova política na España do século XXI: causas, xénese e evolución**» The new politics in 21st century Spain: causes, genesis and evolution

[39-56]

VAQUERO GARCÍA, Alberto (Universidade de Vigo) «**Políticas públicas para despois da crise económica**» Post-crisis public policies

[57-70]

GUDE FERNÁNDEZ, Ana (Universidade de Santiago de Compostela) «**Son as comisións parlamentarias de investigación un instrumento efectivo de loita contra a corrupción pública?**» Are commissions of inquiry an effective instrument to fight against public corruption?

[71-84]

ALESSANDRA ANTUNES, Erthal, CALGARO, Cleide (Universidade de Caxias do Sul) HERMANY, Ricardo (Universidade de Santa Cruz do Sul) «**Cidades sustentáveis: a construção de um novo paradigma a partir da hermenêutica filosófica de Hans-Georg Gadamer**» Sustainable cities: the construction of a new paradigm from the philosophical hermeneutics of Hans-Georg Gadamer [85-102]


**\_ NOTAS E CRÓNICAS / NOTES AND CHRONICLES** [103-112]

ESTÉVEZ JANEIRO, Xermán (Universidade de Santiago de Compostela-CESEDEN) «**Unidade Militar de Emerxencias (UME): Reflexións xurídicas sobre a defensa ambiental de España**» Military Emergency Unit (EMU): Legal reflections on the environmental defense of Spain [105-114]

AMMERMAN YEBRA, Julia (Universidade de Santiago de Compostela) «**Crónica da xornada “O Dereito e os Animais”**» Chronicle of the conference “The Law and the Animals” [115-118]

**\_ RECENSIÓNS / REVIEWS** [113-118]

BABAZE AIZPURUA, Jokin (Funcionario Interno do Gobierno Vasco) «**A arquitectura administrativa da Cultura en Italia. Análise do deseño organizativo da Administración para a tutela dos bens culturais**» The administrative architecture of Culture in Italy. Analysis of the organizational design of the Administration for protecting cultural heritage [121-124]



# Artigos



# Reticencias coalicionais ou estratexia política? As dificultades na formación de gobernos estatais de coalición en España

¿Reticencias coalicionales o estrategia política? Las dificultades en la formación de gobernos estatales de coalición en España

Coalitional avoidance or political strategy? Difficulties in the formation of coalition governments in Spain



**JOSEP M.ª RENU VILAMALA**

Profesor titular de Ciencia Política e da Administración  
Universidade de Barcelona

<https://orcid.org/0000-0001-7396-8053>

[jreniu@ub.edu](mailto:jreniu@ub.edu)

Recibido: 26/11/2019 | Aceptado: 16/01/2020

<https://doi.org/10.36402/ac.v14i2.71>

**Resumo:** Aínda que na recente historia política española se deron diferentes situacións parlamentarias que auguraban a formación dun goberno estatal de coalición, iso só sucedeu na formación do actual Goberno. Os efectos dos procesos electorais de 2015 tanto no ámbito estatal como no autonómico, unidos á frustrada investidura de Pedro Sánchez en setembro de 2019, fixeron máis necesario aínda intentar comprender por que o goberno de coalición non apareceu como un resultado normal na política española.

**Palabras clave:** Gobernos de coalición, gobernos minoritarios, parlamentarismo, España, comunidades autónomas.

**Resumen:** Aunque en la reciente historia política española se han dado diferentes situaciones parlamentarias que auguraban la formación de un goberno estatal de coalición, ello solamente ha sucedido en la formación del actual Gobierno. Los efectos de los procesos electorales de 2015 tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, unidos a la fallida investidura de Pedro Sánchez en septiembre de 2019, han hecho más necesario aún intentar comprender por qué el goberno de coalición no ha aparecido como un resultado normal en la política española.

**Palabras clave:** Gobernos de coalición, gobernos minoritarios, parlamentarismo, España, comunidades autónomas.

**Abstract:** Although in the recent Spanish political history there have been different parliamentary situations that predicted the formation of a national coalition government, this only has happened when forming the current government. The effects of the 2015 electoral processes both at the national and subnational level, together with the failed investiture of Pedro Sánchez in September 2019, have made it even more necessary to try to understand why the coalition government does not appeared as a normal result in Spanish politics.

**Key words:** Coalition governments, minority governments, parliamentarism, Spain, autonomous communities.

**SUMARIO:** 1 Introducción. 2 Os gobernos en España. 2.1 A formación do goberno. 2.2 A finalización do goberno. 3 Tipoloxía dos gobernos en España. 3.1 Tipoloxía dos gobernos estatais. 3.2 Tipoloxía dos gobernos autonómicos. 4 A xeito de conclusión: reticencias coalicionais ou estratexia política? 5 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

Hai xa máis de 40 anos que a aprobación da Constitución española de 1978 (CE) debuxou un novo sistema político en que a formación do goberno estatal emanaba da correlación de forzas existente no Congreso dos Deputados. Así, a opción dos constituíntes por un sistema institucional parlamentario implicaba que “as eleccións non forman gobernos, quen o fai son os partidos políticos mediante negociacións entre eles”<sup>1</sup>. É dicir, a clave da formación de goberno situouse na capacidade de chegar a acordos, de construír maiorías, por parte dos partidos políticos con representación parlamentaria. Por iso, era esperable que se formasen gobernos de coalición entre dúas ou máis formacións políticas naquelas situacións en que ningún partido obtiña a maioría absoluta dos escanos, aínda que non foi así ata o actual Goberno<sup>2</sup>. Estamos fronte a un *defecto de deseño* do sistema político español? Ou, se é o caso, responde esta situación a algún tipo de *reticencias coalicionais* por parte dos partidos políticos? Ou é o resultado das súas estratexias políticas? Nas páxinas que seguen intentaremos dar resposta a estas interrogantes, analizando o rol dos factores institucionais para a formación de goberno e prestando especial atención á existencia (ou non) de dinámicas coalicionais no seo do sistema político español.

## 2 OS GOBERNOS EN ESPAÑA

### 2.1 A formación do goberno

A formación de goberno en España responde ao modelo racionalizado do parlamentarismo contemporáneo, en que o obxectivo é dobre. Por unha banda, un procedemento de investidura do xefe do executivo (presidente do goberno) pensado para facilitar a súa formación e, pola outra, un esquema que lle outorga a este estabilidade suficiente para afrontar a lexislatura, sendo a moción de censura a única ferramenta *de facto* con capacidade real de provocar a súa caída e substitución<sup>3</sup>. Neste sentido, o procedemento de investidura descrito no artigo 99 CE configúrase como un trámite doadamente superable polos candidatos á presidencia do executivo, ata o punto de que só catro dos quince gobernos formados ata a data o foron en segunda votación (cadro 1)<sup>4</sup>. Pero, ademais da dita facilidade, todos a excepción do actual foron formados por un único partido (cadro 2), co que nos atopamos cun dos grandes paradoxos do proceso de formación de goberno a nivel estatal: como é

posible que en todas as situacións minoritarias que se sucederon desde 1977 ata 2020 ningunha delas se resolvese mediante a formación dun goberno de coalición?

Aínda que, como se sinalou, o dito deseño institucional non é de ningún xeito un obstáculo insalvable para a formación de goberno, o certo é que tras os procesos electorais estatais e autonómicos do ano 2015 os principais actores políticos españois non foron, de ningunha maneira, capaces de solucionar o reto da formación de goberno. No centro do debate político situouse a preocupación pola dificultade mostrada durante o proceso de formación dos últimos gobernos, así como a relativa facilidade na caída destes. Nun moi breve período de tempo –tres anos– asistimos á repetición de dous procesos electorais a causa da imposibilidade de formar goberno [eleccións legislativas en xuño de 2016 tras unha investidura frustrada de Pedro Sánchez (Partido Socialista Obrero Español - PSOE) e o rexeitamento posterior de Mariano Rajoy (Partido Popular - PP) a presentarse á investidura; e eleccións legislativas en novembro de 2019 tras outra investidura frustrada de Pedro Sánchez]. Pero ademais produciuse o éxito da primeira moción de censura desde a recuperación da democracia (presentada polo PSOE con Sánchez como candidato en xuño de 2018), así como a disolución das Cortes Xerais en marzo de 2019 polo dito novo Goberno liderado por Pedro Sánchez ao non poder aprobar os orzamentos xerais do Estado (OXE).

**Cadro 1.** Os gobernos estatais españois, 1977-2020

Goberno	Anos	Partido	Tipo de goberno	Forza parlamentaria	Investido en...	Apoios parlamentarios
Suárez I	1977-79	UCD	Unipartidista minoritario	-	-	-
Suárez II	1979-81	UCD	Unipartidista minoritario	168 (48,0%)	1. <sup>a</sup> votación	13 (3,7%)
Calvo-Sotelo	1981-82	UCD	Unipartidista minoritario	165 (47,1%)	2. <sup>a</sup> votación	21 (6,0%)
González I	1982-86	PSOE	Unipartidista maioritario	200 (57,1%)	1. <sup>a</sup> votación	7 (2,0%)
González II	1986-89	PSOE	Unipartidista maioritario	184 (52,6%)	1. <sup>a</sup> votación	-
González III	1989-93	PSOE	Unipartidista minoritario	166 (47,9%)	1. <sup>a</sup> votación	1 (0,3%)
González IV	1993-96	PSOE	Unipartidista minoritario	159 (45,4%)	1. <sup>a</sup> votación	22 (6,3%)
Aznar I	1996-00	PP	Unipartidista minoritario	156 (44,8%)	1. <sup>a</sup> votación	25 (7,1%)
Aznar II	2000-04	PP	Unipartidista maioritario	183 (52,3%)	1. <sup>a</sup> votación	19 (5,4%)
Zapatero I	2004-08	PSOE	Unipartidista minoritario	164 (46,8%)	1. <sup>a</sup> votación	19 (5,4%)
Zapatero II	2008-12	PSOE	Unipartidista minoritario	169 (48,3%)	2. <sup>a</sup> votación	-
Rajoy I	2012-16	PP	Unipartidista maioritario	185 (52,8%)	1. <sup>a</sup> votación	2 (0,6%)

Goberno	Anos	Partido	Tipo de goberno	Forza parlamentaria	Investido en...	Apoios parlamentarios
Rajoy II	2016-18	PP	Unipartidista minoritario	134 (38,3%)	2.ª votación	36 (10,3%)
Sánchez I	2018-19	PSOE	Unipartidista minoritario	85 (24,3%)	M. censura	95 (27,1%)
Sánchez II	2020-	PSOE-UP	Coalición minoritaria	155 (44,3%)	2.ª votación	12 (3,4%)

Fonte: Elaboración propia.

### Cadro 2. Tipoloxía dos gobernos estatais españois, 1977-2020

15 gobernos	Unipartidistas maioritarios	Unipartidistas minoritarios	Coalición maioritaria	Coalición minoritaria
	4 (26,7%)	10 (66,6%)	0 (0,0%)	1 (6,7%)

Fonte: Elaboración propia.

A citada dificultade na formación dos últimos gobernos non debe así buscarse no deseño institucional, aínda que aparecen tímidas propostas de reforma do procedemento de formación de goberno co obxectivo de garantir –dirase– a efectiva formación de goberno e, polo tanto, tamén a súa estabilidade. De entre esas propostas, a miúdo en formato de declaracións públicas nos medios de comunicación, destacan por un lado a suposta *idoneidade* de impulsar reformas no procedemento electoral (outorgándolle unha maioría absoluta *ficticia* ao partido gañador das eleccións –un premio electoral–); utilizar a previsión do artigo 68 CE para ampliar en 50 o número de deputados ata un total de 400, que serían os destinados a ese *premio de maioría* ao que aludimos, ou mesmo reformar o procedemento de investidura recollido no artigo 99 CE para evitar potenciais bloqueos<sup>5</sup>.

É evidente que ningunha das mencionadas propostas de reforma alude a eventuais melloras no comportamento coalicional –é dicir, negociador– dos actores en contextos minoritarios. Tampouco se fai referencia ningunha á principal ferramenta de control político da oposición, a moción de censura. Iso é así porque non é necesario evitar a *caída* ou finalización dos gobernos, que esencialmente se producen por motivos técnicos (remate da legislatura ou imposibilidade de investir un novo presidente do goberno), polo éxito dunha moción de censura ou por decisións políticas e por iso voluntarias do presidente do goberno (sexa para anticipar as eleccións de acordo con criterios políticos e/ou demoscópicos ou fronte á imposibilidade de aprobar a lei *clave* de cada legislatura, como son os OXE).

Sexa como for, a realidade é que os principais factores que condicionan a formación dos gobernos –sexan ou non de coalición– non se atopan só no deseño institucional. É dicir, a clave sitúase na comprensión e integración na estratexia política dos procedementos parlamentarios para a investidura que, no caso estatal, se basean na presentación dun candidato que deberá reunir unha maioría absoluta de votos afirmativos en



primeira votación e, en caso de que non o consiga, a maioría simple de votos afirmativos en segunda votación (artigo 99 CE). E, como vimos no cadro 1, ese procedemento funcionou sen problemas en todas as investiduras ata o período que se abre cos procesos electorais de 2015.

Ademais, ese mesmo deseño institucional é o que se replicou de xeito case mimético no ámbito autonómico. Así, os procesos de formación de goberno nas comunidades autónomas (CC. AA.) tamén incorporan unha segunda votación no caso de ser necesaria se o candidato a liderar o executivo autonómico non obtén a maioría absoluta na primeira votación. Pero é certo que nos atopamos con algúns matices ou diferenzas interesantes: así, en Asturias e no País Vasco poden presentarse á investidura dous ou máis candidatos, que igualmente deberán obter a maioría absoluta dos votos na primeira votación, que nestes casos é nominal. En segundo lugar, no caso vasco a segunda votación –24 horas despois da primeira– non permite a abstención, polo que se vota a un ou outro candidato. Finalmente, é tamén relevante constatar que só en Castela-A Mancha se prevé (artigo 14.5 do seu Estatuto de autonomía) a investidura automática tras dous meses de intentos frustrados do candidato/a do partido que obtivese máis escanos. Precisamente esa previsión do estatuto castelán-manchego remítenos ao escenario da formación de gobernos locais en España, posto que o artigo 196 da LOREX, que regula o nomeamento do alcalde, no cal se establece que en caso de non existir unha maioría absoluta na sesión de constitución do consistorio recaerá o nomeamento como alcalde no cabeza da lista máis votada na elección de concelleiros.

## 2.2 A finalización do goberno

Unha vez constatado que o deseño institucional para a formación de goberno non é un obstáculo, senón que en boa medida facilita o éxito dese procedemento, é relevante considerar tamén como se produciu a finalización dos gobernos. Os tres grandes motivos para a finalización dos gobernos citáronse anteriormente: razóns de índole técnica, como son o remate da lexislatura ou a non formación de goberno tras o proceso de investidura; o éxito nunha moción de censura; e, en terceiro lugar, unha decisión política e, por iso, voluntaria por parte do presidente do goberno.

Case dúas terceiras partes dos gobernos estatais españois acabaron o seu mandato, mentres que só un deles (Rajoy II) sufriu o éxito dunha moción de censura na súa contra (cadro 3). Os restantes gobernos puxeron fin ao seu mandato tras decisións políticas dos seus respectivos presidentes, disolvendo anticipadamente as cámaras e convocando eleccións anticipadas (González III; González IV e Sánchez I). É dicir, atopamos valores que están dentro dos parámetros esperables no funcionamento dun sistema parlamentario en perspectiva comparada, argumento que se reforza ao considerar a estabilidade dos executivos estatais (cadro 4), pondo atención por un lado no dato de se esgotan o mandato e, por o outro, ao feito de se volve formarse o goberno nas mesmas condicións: liderado polo mesmo partido co mesmo status parlamentario (maioría ou minoría). Os ditos datos móstrannos que os gobernos estatais unipartidistas maioritarios esgotan

o mandato, mentres que a maioría dos minoritarios utilizan o adiamento electoral como estratexia política, non sendo en ningún caso habitual a repetición do mesmo goberno nas mesmas condicións. É dicir, tal como é esperable nun contexto parlamentario multipartidista como o español, o deseño institucional favorece que aqueles gobernos que controlan a maioría absoluta dos escanos gocen de maior estabilidade que o resto (esgotan en todos os casos o seu mandato).

Como complemento a este rendemento institucional, conséntase un comportamento moi similar no caso dos gobernos autonómicos: aínda que ata as recentes reformas dos estatutos de autonomía a maioría de gobernos autonómicos non gozaban de suficiente *liberdade de manobra* respecto á posibilidade de disolución anticipada da cámara, o certo é que os valores son sorprendentemente parecidos ao esgotar tamén a lexislatura case as dúas terceiras partes dos 234 gobernos autonómicos desde 1980 (cadro 5).

**Cadro 3.** Causas de finalización dos gobernos estatais, 1982-2019

11 gobernos	Finalización lexislatura	Moción de censura	Decisión política
	González I; González II; Aznar I; Aznar II; Zapatero I; Zapatero II; Rajoy I <b>63,6% (7)</b>	Rajoy II <b>9,1% (1)</b>	González III; González IV; Sánchez I <b>27,3% (3)</b>

Fonte: Elaboración propia. Non se inclúen os gobernos Suárez I, Suárez II e Calvo-Sotelo.

**Cadro 4.** Estabilidade dos gobernos estatais, 1982-2019

11 gobernos	Esgota o mandato?		Volve formarse igual?	
	Si	Non	Si	Non
<b>Unipartidista maioritario</b>	100,0% (4)	0,0% (0)	20,0% (1)	80,0% (3)
<b>Unipartidista minoritario</b>	42,8% (3)	57,2% (4)	28,6% (2)	71,4% (5)
<b>Totais</b>	63,6% (7)	36,4% (4)	27,3% (3)	72,7% (8)

Fonte: Elaboración propia. Non se inclúen os gobernos Suárez I, Suárez II e Calvo-Sotelo.

**Cadro 5.** Estabilidade e rendemento dos gobernos autonómicos, 1980-2019

234 gobernos	Esgota o mandato?		Volve formarse igual?	
	Si	Non	Si	Non
<b>Unipartidista maioritario</b>	80,0% (68)	20,0% (17)	80,0% (68)	20,0% (17)
<b>Unipartidista minoritario</b>	50,9% (27)	49,1% (26)	56,6% (30)	43,4% (23)
<b>Coalición maioritaria</b>	51,8% (29)	48,1% (27)	50,0% (28)	50,0% (28)
<b>Coalición minoritaria</b>	56,7% (21)	43,3% (16)	54,0% (20)	46,0% (17)
<b>Coalición sobredimensionada</b>	0,0% (0)	100,0% (3)	0,0% (0)	100,0% (3)
<b>Totais</b>	61,9% (145)	38,1% (89)	62,4% (146)	37,6% (88)

Fonte: Elaboración propia.

## 3 TIPOLOXÍA DOS GOBERNOS EN ESPAÑA

### 3.1 Tipoloxía dos gobernos estatais

Tal como se viu anteriormente, os datos dos cadros 1 e 2 son contundentes: todos os gobernos estatais españois desde 1977 ata a actualidade (2020) foron gobernos formados por un único partido (Unión de Centro Democrático –UCD–; PSOE ou PP) en escenarios parlamentarios en que só dúas grandes formacións tiñan opcións de liderar o Goberno en solitario (UCD-PSOE ou PSOE-PP). Aínda que en múltiples ocasións ningún destes partidos contaba coa maioría absoluta dos escaños, si presentaban valores moi próximos ao limiar da maioría absoluta (176 deputados), co que unicamente debían negociar acordos puntuais con formacións minoritarias xeralmente de ámbito non estatal e/ou algunhas abstencións para contar coa maioría simple na segunda votación.

Neste escenario, entre 1977 e 2015, os dous grandes partidos concentraron unha media de máis do 85% dos escaños do Congreso, cun valor máximo de concentración do 92,6% tras as eleccións de 2008. Nese período o valor medio do Número Efectivo de Partidos parlamentarios (NEPp) situouse en 2,6, validando con iso a cualificación do sistema de partidos como un bipartidismo imperfecto ou de “dous partidos e medio”<sup>6,7</sup>. Baixo estas premisas, a formación de goberno non entrañou ningún tipo de problemas, posto que, máis alá das maiorías absolutas obtidas polo PSOE ou o PP, o resto de casos contaron con apoios puntuais de *Convergència i Unió* (CiU), o Partido Nacionalista Vasco (PNV) e Coalición Canaria (CC). Obviamente estas dinámicas coalicionais quedaron limitadas en termos xerais ao apoio parlamentario á investidura, a cambio de diferentes contrapartidas políticas para os respectivos socios, sen chegar en ningún caso a formalizar gobernos de coalición<sup>8</sup>.

Este escenario muta radicalmente durante os procesos electorais (a nivel estatal, autonómico e local) celebrados no ano 2015. A incorporación de dúas novas formacións (Podemos e as súas confluencias, e Ciudadanos) non só suporán unha seria erosión do capital electoral de PSOE e PP, senón que porán definitivamente sobre a mesa a urxente necesidade de despreparar todo o abano de dinámicas coalicionais propias dos sistemas parlamentarios. Os datos son claros neste sentido: por un lado, se ata as eleccións de 2015 a concentración de escaños entre os dous principais partidos se situaba nunha media de máis do 85%, a partir dese momento a media será do 60%; polo outro, o NEPp ascenderá a un valor medio de 4,3, co que se consumará a implosión do sistema de partidos<sup>9</sup>. Esta nova configuración do espazo político español facía supor que os partidos asumirían definitivamente a necesidade de trasladar as prácticas coalicionais desenvolvidas no ámbito autonómico e local á área política estatal, pero evidentemente iso non foi así.

Ante ese reto coalicional, os resultados foron nefastos para o funcionamento do sistema político español. A incapacidade para iniciar –e menos aínda culminar– unha negociación coalicional provocou un escenario de investidura frustrada de Pedro Sánchez en 2015, así como o rexeitamento por parte de Mariano Rajoy de someterse a

esta, xerando así un escenario inaudito de repetición electoral. Tras esa repetición, no ano 2016, un PP en retroceso electoral unicamente conseguiu os apoios parlamentarios externos de Ciudadanos e de Coalición Canaria para obter a investidura en segunda votación. Ese Goberno, nunha situación de debilidade evidente (controlando o 39% dos escaños), viuse na tesitura de enfrontarse a unha moción de censura presentada por Pedro Sánchez en 2018, moción de censura que, tamén por primeira vez na historia política recente, resultou exitosa ao contar co apoio do 51% dos deputados<sup>10</sup>, aínda que igualmente fracasou na configuración dunha maioría de goberno ao asumir en solitario o executivo contando unicamente co 24% dos escaños (85) e sendo o executivo español con menos base parlamentaria.

Esa situación de extrema debilidade parlamentaria xerou a imposibilidade de aprobar os OXE e, ante ese escenario, Pedro Sánchez optou pola disolución das cámaras e a convocatoria de eleccións anticipadas. Celebradas en abril deste ano, 2019, o seu resultado agudizou aínda máis se cabe a fragmentación parlamentaria, co que, ao manterse a incapacidade por concretar nunha fórmula de goberno as dinámicas coalicionais que se activaron tras os comicios<sup>11</sup>, se esgotaron os prazos legais para a investidura e se convocaron novas eleccións a celebrar o 10 de novembro de 2019. Como pode verse, o balance deste período de consolidación do multipartidismo é sumamente preocupante en termos da tipoloxía dos gobernos estatais: dous procesos de investidura frustrados con repetición electoral (2015 e 2019), un goberno unipartidista minoritario en situación de clara debilidade parlamentaria (Rajoy II, 39,1% dos escaños) que sucumbirá por primeira vez nunha moción de censura que dará como resultado o goberno minoritario máis débil da historia política española (Sánchez I, 24,3% dos escaños).

### 3.2 Tipoloxía dos gobernos autonómicos

A situación de ausencia de gobernos de coalición no ámbito estatal contrasta poderosamente coa práctica habitual destes a nivel autonómico. Contamos, neste sentido, con unha panorámica moi completa das diferentes formas que pode adoptar o proceso de formación de goberno e as necesidades de chegar a acordos políticos (cadro 6).

**Cadro 6.** Tipoloxía dos gobernos autonómicos españois, 1980-2019

251 gobernos	Unipartidistas maioritarios	Unipartidistas minoritarios	Coalición maioritaria	Coalición minoritaria	Coalición sobredimensionada
Actuais	29,4% (5)	5,9% (1)	41,2% (7)	23,5% (4)	0,0% (0)
Acumulado histórico	35,8% (90)	21,5% (54)	25,1% (63)	16,3% (41)	1,2% (3)

Fonte: Elaboración propia.

Desde o inicio do proceso de descentralización política en España en 1980, formáronse 251 gobernos autonómicos<sup>12</sup>. Nunha primeira aproximación aos datos obsérvase que, aínda que máis da metade deles foron liderados por un único partido (144 gobernos, o 57,4% do total), é preciso completar esa imaxe cuantitativa coa perspectiva cualitativa tomando en consideración a forza parlamentaria de que gozaron: maioría ou minoría. Ao combinar os dous criterios, atopamos que 161 gobernos (case dúas terceiras partes do total, o 64,2%) foron executivos nos cales se activaron dalgunha forma as dinámicas coalicionais para a súa formación. É dicir, constatamos unha vez máis a viabilidade das normas e os procedementos para a formación de goberno no sistema político español.

Non soamente a formación dos gobernos autonómicos descansa na existencia ou non da maioría absoluta en mans dunha única formación política, senón que o abano de opcións é moito máis amplo. Deste xeito, en boa medida o éxito (ou o fracaso) da formación dun goberno vén determinado por múltiples factores, entre os que cómpre destacar aqueles relativos a que obxectivos perseguen os partidos políticos. Trátase así de incorporar á análise precedente do marco institucional dúas cuestións básicas para a comprensión dos procesos de negociación coalicional: por un lado, que obxectivos persegue cada partido político na súa actuación política e, por outro lado, a consideración do contexto multinivel en que operan os partidos políticos españois.

Así, os partidos enfróntanse –en todos os ámbitos político-territoriais en que operan– ao reto de perseguir catro grandes obxectivos: cargos, políticas públicas, votos ou cohesión interna, noutras tantas arenas políticas: executiva, parlamentaria, electoral e intrapartidista<sup>13</sup>. Ademais da dificultade de establecer unha ordenación entre os diferentes obxectivos a conseguir, o relevante é que ademais a dita priorización non ten por que ser coincidente nin cos potenciais socios nin nos diferentes niveis político-territoriais<sup>14</sup>. Aparecen por iso alternativas viables e racionais en escenarios minoritarios a partir do que Kaare Strøm denominou o *diferencial de influencia política*: naquelas situacións minoritarias en que os partidos avalían que obterán maior utilidade para a consecución dos seus obxectivos manténdose fóra dun eventual goberno de coalición antes que formando parte del, preferirán non formalizalo<sup>15</sup>.

Para a análise que nos ocupa, unha situación como a descrita obriga os partidos a enfrontarse ao reto de construír acordos so pena de non poder garantir a investidura do seu líder ou, no mellor dos casos, iniciar unha lexislatura cun grao de inestabilidade política considerable. Constátase como o sistema institucional –as regras para a formación de goberno– pouco ten que dicir ante potenciais situacións de bloqueo que son achacables case exclusivamente á disparidade de obxectivos entre os potenciais socios. No fondo subxace a problemática asociada á capacidade de xerar espazos de cooperación interpartidista. Os datos mostran como a resposta no ámbito autonómico se traduce nun significativo número de gobernos de coalición (104 gobernos, o 31,4% do total), pero tamén a negativa a asumir (ou a compartir) a corresponsabilización de toda a acción de goberno e polo tanto formar un goberno unipartidista minoritario fundado

sobre un acordo baseado na prestación de apoio parlamentario estable a cambio de determinadas decisións políticas (54 gobernos, o 21,5% do total).

A segunda cuestión a que aludiamos fai referencia a como se incardinan eses procesos de negociación no marco dun escenario multinivel como o español<sup>16</sup>. Estes sistemas multinivel, conformados polas interrelacións entre o ámbito estatal e o autonómico, supoñen a aparición de novos espazos de competición, cunha nova estrutura de oportunidades políticas<sup>17</sup>. Iso provoca a adopción de comportamentos estratéxicos, a miúdo duais por parte de cada partido político en función do nivel político-territorial en que actúe en cada momento<sup>18</sup>. É dicir, a análise non pode en ningún caso deixar de lado a consideración da influencia exercida na dimensión vertical nestes sistemas multinivel: é práctica habitual condicionar –e mesmo experimentar– coa formación de gobernos autonómicos desde o ámbito estatal, e, viceversa, tamén se pretenden “exportar” aquelas prácticas coalicionais exitosas desde o ámbito autonómico á formación do goberno estatal<sup>19</sup>. O resultado esperable sería, neste sentido, que no caso español esa dimensión vertical operase nas dúas direccións: non só *de arriba a abaixo* condicionando a negociación de gobernos autonómicos, senón tamén *de abaixo a arriba*, establecendo precedentes de colaboración interpartidista reproducibles no ámbito estatal en escenarios parlamentarios minoritarios como os que describimos. Non obstante, os resultados tanxibles limitáronse unicamente a un dos sentidos das ditas dinámicas multinivel, obviando calquera concreción práctica en sentido contrario.

#### **4 A XEITO DE CONCLUSIÓN: RETICENCIAS COALICIONAIS OU ESTRATEXIA POLÍTICA?**

Tras repasar as características dos gobernos estatais e autonómicos españois, puidemos observar que a formación de goberno en España non presenta maiores dificultades que as derivadas do escenario resultante dos diferentes procesos electorais. É dicir, constátase que a maior ou menor fragmentación parlamentaria unicamente pon sobre a mesa a necesidade de chegar a acordos parlamentarios e/ou coalicionais, so pena de non poder superar o proceso de investidura. Ese, desafortunadamente, foi o escenario recente a nivel estatal, onde a incapacidade de chegar a acordos motivou ata a data dúas repeticións electorais, en 2016 e en 2019.

Sinalouse como no ámbito autonómico, cos mesmos actores políticos protagonistas, o resultado de escenarios parlamentarios minoritarios foi radicalmente distinto. E velaí o paradoxo: como se explican diferentes resultados en situacións altamente similares? Atendendo ás características do escenario político estatal e autonómico, así como á existencia das dinámicas multinivel, habería que esperar certa congruencia entre o comportamento político dos partidos en ambos os dous niveis político-territoriais. É dicir, os procesos electorais de 2015 non só afectaron á correlación de forzas no Congreso dos Deputados, senón que tamén os sistemas de partidos autonómicos se viron alterados coa irrupción xeneralizada das mesmas novas formacións políticas que

transformaran o bipartidismo imperfecto en multipartidismo limitado (Podemos e as súas confluencias, así como Ciudadanos). Pero é que ademais a consolidación da mutación deses sistemas de partidos autonómicos se consolidou en 2019 con Ciudadanos e UP aumentando a súa presenza e coa irrupción de Vox, asumindo todos eles un rol central na determinación dos novos gabinetes.

Uns gobernos autonómicos que se formaron a partir de dinámicas coalicionais nas cales PSOE e PP lideraron diferentes procesos de negociación, e moi especialmente durante esta lexislatura autonómica en que Ciudadanos, UP e Vox contaron cun elevado poder negociador. Iso permite constatar, unha vez máis, que o marco institucional non foi ningún obstáculo para a formalización dos diversos executivos autonómicos, como tampouco o foi que os partidos implicados nesas negociacións tivesen obxectivos diversos. É dicir, os datos confirman que non se pode falar da existencia de reticencias coalicionais en termos xerais, pois xa se indicou que os casos en que se activaron e concretaron as dinámicas coalicionais no ámbito autonómico supoñen case os dous terzos de todos os gobernos formados desde 1980 (161 gobernos, o 64,2% do total).

Non obstante, conséntase tamén que foi altamente dificultoso xerar unha dinámica de influencia desde o ámbito autonómico ao ámbito estatal, máxime cando tras as eleccións de abril de 2019 PSOE e UP tiñan a posibilidade de configurar por primeira vez un executivo de coalición estatal co apoio parlamentario externo de formacións de ámbito non estatal (esencialmente ERC, PDeCAT ou PNV). É dicir, esa *viabilidade* dos gobernos de coalición autonómicos non superou tan doadamente as exixencias necesarias para a súa reprodución na arena política estatal. E iso lévanos a ter que explicar os ditos resultados contraintuitivos a nivel estatal a partir da diverxencia nas estratexias políticas dos partidos políticos implicados nestes procesos.

Precisamente o Barómetro do Centro de Investigacións Sociolóxicas (CIS) de setembro de 2019 (Estudo n.º 3261) preguntou cal era a posible solución ao risco de bloqueo político que se xerou tras a investidura frustrada de xullo de 2019 e que se podería repetir tras as eleccións de novembro (pregunta 24a). As dúas opcións posibles de resposta foron “introducir as reformas legais necesarias para evitalo” e “propiciar unha cultura de pactos e acordos entre os partidos políticos e os líderes”. Con carácter maioritario os enquisados apuntaron a afondar nesa cultura de pactos e acordos (53,1%), fronte a só unha terceira parte favorable a introducir reformas legais (37,8%). Se consideramos a distribución destas respostas en función do recorde de voto, constatamos como os votantes do PP, Ciudadanos e Vox son os únicos en que os valores anteriores se inverten, primando como solución a reforma institucional. Ademais, corrobóranse estes datos coa consideración da autolocalización ideolóxica dos enquisados, de forma que os votantes de esquerda se mostran abertamente favorables á cultura do pacto (con valores medios do 60% entre as posicións 1 a 4 do espectro) fronte aos votantes de dereita, decantados pola súa vez a favor da introdución de reformas legais (49,9% de media entre as posicións 7 a 10 do continuo esquerda-dereita)<sup>20</sup>.

Isto é, a clave do (potencial) bloqueo político non se sitúa en ningún caso no deseño institucional do proceso de formación de gobernos, senón que ten que ver coa asunción definitiva da cultura do pacto e a negociación. Certamente non significa o mesmo, en termos políticos, corresponsabilizarse dun executivo autonómico cuxa capacidade política está –*de facto*– condicionada polo goberno estatal que chegar a un acordo coalicional no goberno do Estado. É precisamente a posibilidade de compartir –e, xa que logo, perder unha parte do control que sempre ata a data estivo en mans dunha única formación– ese núcleo duro do poder político do Estado o que xera a aparición de estratexias políticas que renegan do poder compartido. Pero a realidade é que a solución pasa inexorablemente por levar á práctica a regra dos sistemas parlamentarios multipartidistas: pactar para gobernar.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- Axelrod, R. 1970. *Conflict of interest: a theory of divergent goals with applications to politics*. Chicago: Markham Publisher Co.
- Balfour, S. 1996. «“Bitter Victory, Sweet Defeat”. The March 1996 General Elections and the New Government in Spain», *Government and Opposition*, 3: 275-287.
- Colomer, J. M., e Martínez, F. 1995. «The Paradox of Coalition Trading», *Journal of Theoretical Politics*, 7(1): 41-63.
- Field, B. N. 2016. *Por qué funcionan los gobiernos minoritarios. Política territorial multinivel en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, Observatorio de los Gobiernos de Coalición.
- Laakso, M., e Taagepera, R. 1979. «“Effective” Number of Parties: A Measure with Application to West Europe», *Comparative Political Studies*, 12 (1): 3-27.
- López Garrido, D., e Subirats, J. 1990. «El proceso de toma de decisiones legislativas. Las relaciones Gobierno-Parlamento en España (1977-1986)», *Papers*, 33: 35-49.
- Müller, W., e Strom, K. (eds.). 1999. *Policy, Office or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reniu, J. M. 2002. *La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*. Madrid: CIS, Siglo XXI.
- Reniu, J. M. (ed.). 2013. *Pactar para gobernar. Dinámicas coalicionales en la España multinivel*. Valencia: Tirant lo Blanch, Observatorio de los Gobiernos de Coalición.
- Stefuriuc, I. 2013. *Government formation in Multi-Level Settings. Party Strategy and Institutional Constraints*. London: Palgrave Macmillan.
- Strom, K. 1990. «A behavioral theory of competitive political parties», *American Journal of Political Science*, 34(2): 565-598.

### NOTAS

- 1 Axelrod, 1970: 3.
- 2 Reniu, 2002.
- 3 Cómpre lembrar que o carácter *constitutivo* da moción de censura implica a existencia dun dobre acordo entre os seus promotores. Un acordo sobre a necesidade de censurar o executivo, que debe traducirse na obtención dunha maioría absoluta do Congreso dos Deputados, e un segundo acordo sobre o candidato/a alternativo/a á Presidencia do Goberno, xa que en caso de éxito a súa investidura



- é automática. Neste sentido, diversos autores cualificaron a moción de censura como un mecanismo de “investidura reforzada” (López Garrido e Subirats, 1990).
- 4 Son os casos do Goberno presidido por Leopoldo Calvo-Sotelo (1981-1982); Zapatero II (2008-2012) e Rajoy II (2016-2018).
  - 5 No que á previsión contida no artigo 68 CE se refire, aínda que é certo que calquera cifra entre os 300 e 400 escanos sería plenamente constitucional, non o é menos que sería preciso reformar a Lei orgánica do réxime electoral xeral (LOREX), posto que no seu artigo 162.1 establece claramente que “o Congreso está formado por trescentos cincuenta deputados”.
  - 6 Balfour, 1996.
  - 7 O NEPP ou Número Efectivo de Partidos parlamentarios de Laakso e Taagepera (1979) é un índice que mostra o número de partidos políticos relevantes nun parlamento. Para a interpretación do valor que se obteña, a parte enteira indica cantos son os partidos “relevantes” nese ámbito parlamentario, mentres que a parte decimal indica a relevancia que poidan ter o resto dos partidos con representación. O importante é que os eses valores impactan sobre a xeración de consensos, xa que valores elevados obstaculizan a formación de gobernos fortes e sólidos, posto que a existencia dunha gran variedade de partidos dificulta que un partido obteña a maioría absoluta ou unha maioría suficiente para gobernar en solitario, co que as ditas situacións levan inexorablemente á obriga de chegar a acordos coalicionais.
  - 8 Renui, 2002; Field, 2016.
  - 9 No caso das eleccións de abril de 2019, a irrupción de Vox no Congreso dos Deputados levou a que se rexistrase o valor máis elevado de NEPP en España (4,9), confirmándose así a substitución do bipartidismo imperfecto por un multipartidismo limitado.
  - 10 Os apoios recibidos por Sánchez na moción de censura foron de Podemos e as súas confluencias (67 escanos), ERC (9); *Partit Demòcrata Europeu de Catalunya* (PDeCAT; 8); PNv (5); Compromís (4); EH-Bildu (2) e Nueva Canarias (1). É dicir, 95 escanos a sumar aos só 85 do promotor da moción de censura e candidato alternativo á Presidencia do Goberno.
  - 11 A correlación de forzas auguraba un posible acordo entre o PSOE e Unidas Podemos (UP; Podemos e as súas confluencias) no cal, por primeira vez, se contemplou a formación dun goberno de coalición. A proposta por parte de UP era clara, configurar un goberno de coalición, aínda que desde as filas socialistas se prefería chegar a un acordo de apoio parlamentario externo (que se “bautizou” como *goberno de cooperación*), malia que nun momento da negociación o PSOE se abriu á posibilidade de formalizar un goberno de coalición tras vetar a participación neste do líder de UP Pablo Iglesias. O desencontro na concreción das competencias que asumiría UP nese hipotético executivo de coalición lastrou definitivamente calquera posibilidade de acordo, negándose o PSOE a seguir considerando como viable esa posibilidade e formulándose abertamente a repetición electoral como método de conseguir desbloquear a situación política.
  - 12 Identificamos un novo goberno de acordo cos criterios habituais nos estudos sobre procesos de formación de goberno: a) tras cada proceso electoral; b) ante o cambio na presidencia do executivo; c) ante un cambio na composición partidista do executivo; e d) ante un cambio no status parlamentario do executivo (de maioría a minoría ou viceversa). Non se contemplan así as remodelacións de goberno se non implican un cambio no status parlamentario ou nos socios de goberno (Renui, 2002).
  - 13 Müller e Strom, 1999.
  - 14 As análises mostran que os partidos distribúen eses obxectivos en dúas grandes categorías: obxectivos intrínsecos ou primarios e obxectivos instrumentais ou secundarios. A distribución dos obxectivos para cada un dos partidos será así clave para atopar espazos onde *transaccionar* entre os diferentes tipos de obxectivos. É dicir, o que para un é instrumental (cargos, por exemplo) para o outro convértese en intrínseco, ao tempo que para este determinadas políticas públicas son instrumentais pero consideradas intrínsecas para o primeiro, identificándose claramente unha posibilidade de negociación (Müller e Strom, 1999).
  - 15 Strom, 1990.
  - 16 Field, 2016.
  - 17 Stefuriuc, 2013.
  - 18 Colomer e Martínez, 1995; Renui, 2013.
  - 19 Ademais da dimensión vertical das influencias existentes entre os diferentes niveis político-territoriais, é obrigado considerar así mesmo a dimensión horizontal, na cal se configuran múltiples procesos de negociación simultáneos entre os mesmos actores, pero en situacións en que as correlacións de forzas son dispares. Este escenario multipartidista e multiparlamentario obriga a deseñar estratexias de intercambio de posicións negociadoras, co que a complexidade de fixar esa estratexia aumenta considerablemente (Colomer e Martínez, 1995).
  - 20 No que fai referencia ao nivel de estudos dos enquisados, só o colectivo “sen estudos” apoia maioritariamente as reformas legais, mentres que o resto das categorías supera claramente o 50% de apoio á cultura coalicional, cultura de pactos que tamén se apoia maioritariamente en función do tamaño do municipio de residencia do enquisado, crecendo nos valores que obtén canto maior é o municipio.



# O rol dos partidos emerxentes na formación e composición dos executivos autonómicos (2015-2019)

El rol de los partidos emergentes en la formación y composición de los ejecutivos autonómicos (2015-2019)

The role of emerging parties in the training and composition of regional executives (2015-2019)



**SANTIAGO DELGADO FERNÁNDEZ**

Profesor titular de Ciencia Política e da Administración  
Universidade de Granada

<https://orcid.org/0000-0002-8697-4847>

[sdelgado@ugr.es](mailto:sdelgado@ugr.es)

Recibido: 26/11/2019 | Aceptado: 16/01/2020

<https://doi.org/10.36402/ac.v14i2.68>

**Resumo:** Este artigo ten por obxecto coñecer como repercutiu a irrupción dos partidos emerxentes da denominada “nova política” na formación e composición dos gobernos autonómicos constituídos entre 2015 e 2019. Os cambios que experimentaron os sistemas de partidos autonómicos con participación de formacións como Ciudadanos (Cs), Podemos-Unidas Podemos (UP) e as súas confluencias e, máis recentemente Vox, viñeron acompañados dun incremento da dificultade para superar as respectivas investiduras e para, despois, compor os executivos. Non obstante, a diferenza do sucedido na formación do Goberno da Nación, no ámbito autonómico non se deron situacións significativas de bloqueo, ensaiándose distintas solucións que foron desde os pactos de investidura, pasando polos acordos parlamentarios, ata os gobernos de coalición.

**Palabras clave:** Nova política, partidos emerxentes, formación de goberno, gobernabilidade, coalicións, gobernos autonómicos.

**Resumen:** Este artículo tiene por objeto conocer cómo ha repercutido la irrupción de los partidos emergentes de la denominada “nueva política” en la formación y composición de los gobiernos autonómicos constituídos entre 2015 y 2019. Los cambios que han experimentado los sistemas de partidos autonómicos con participación de formaciones como Ciudadanos (Cs), Podemos-Unidas Podemos (UP) y sus confluencias y, más recientemente Vox, han venido acompañados de un incremento de la dificultad para superar las respectivas investiduras y para, después, componer los ejecutivos. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en la formación del gobierno de la Nación, en el ámbito autonómico no se han dado situaciones significativas de bloqueo, ensayándose distintas soluciones que han ido desde los pactos de investidura, pasando por los acuerdos parlamentarios, hasta los gobiernos de coalición.

**Palabras clave:** Nueva política, partidos emergentes, formación de goberno, gobernabilidad, coaliciones, gobernos autonómicos.

**Abstract:** This article aims to know how the emergence of the emerging parties of the so-called “new policy” has affected the formation and composition of the autonomous governments constituted between 2015 and 2019. The changes that have experienced the systems of autonomous parties with the presence Formations such as Citizens (Cs), Podemos-Unidas Podemos (UP) and its confluences and, more recently Vox, have been accompanied by an increase in the difficulty to overcome the respective investiture and, later, to compose the executives. However, unlike what happened in the formation of the Government of the Nation, in the autonomous area there have been no significant blocking scenarios, trying different solutions that have gone from the investor agreements, through the parliamentary agreements, to the coalition governments.

**Key words:** New politics, emerging parties, government formation, governance, coalitions, regional governments.

**SUMARIO:** 1 Introducción. 2 Tipos de gobiernos autonómicos e fórmulas para a súa conformación: breve aproximación teórica. 3 Continuidade e cambio no mapa dos gobiernos autónomos (2015-2019). 4 O incremento do grao de complexidade dos procesos de investidura nun escenario multipartidista. 5 Os rendementos dos partidos emerxentes tras a súa integración nos executivos autonómicos (2015-2019). 6 Conclusións. 7 Referencias e bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

Coa expresión “nova política” referímonos neste artigo á irrupción de varios partidos que se produciu en España desde mediados de 2014 a finais de 2015, máis en concreto, ao nacemento de Ciudadanos (Cs), Podemos e as súas confluencias, e Vox. O primeiro deles constituíuse como partido de ámbito catalán, en xullo de 2006, a xeito de prolongación da plataforma cívica *Ciutadans*, e coa resistencia antinacionalista como principal bandeira; non adquiriu dimensión nacional ata as eleccións ao Parlamento Europeo de 2014, onde logrou dous escaños. O segundo fundouse en marzo de 2014, tendo a súa orixe programática nas reivindicacións do 15M ou movemento dos indignados<sup>1</sup>. Foi a gran sorpresa dos comicios europeos de 2014, ao conseguir cinco representantes. Vox rexistrouse a mediados de decembro de 2013, aínda que non sería presentado ata xaneiro de 2014; a súa creación pretendía cubrir os reclamos dun sector ultraconservador do electorado, moi crítico co proceder do Partido Popular (PP).

Razóns de natureza económica derivadas da forte crise iniciada en 2008, e tamén de natureza política, tales como os efectos da corrupción e o conseguente descrédito dos partidos tradicionais, facilitaron o xurdimento e rápido desenvolvemento destes novos partidos en competencia aberta con aqueles. Desde o seu nacemento, os dous primeiros adquiriron unha gran visibilidade e impacto, en gran medida grazas á súa continua aparición nos medios de comunicación e polo hábil manexo das ferramentas que proporcionan as redes. Como sinalaron Lagares, Ortega e Oñate<sup>2</sup>, “estes partidos lograron impor o seu discurso axitando as ramas do panorama partidista-electoral español”, restándolles protagonismo aos grandes partidos da vida política nacional. Vox tivo unha presenza insignificante ata as eleccións autonómicas andaluzas de decembro de 2018, nas cales, contra prognóstico, logrou doce parlamentarios.

Desde maio de 2014 ata novembro de 2019, os españois acudiron ás urnas en dúas ocasións para elixir parlamentarios europeos; en catro para votar candidaturas ao Congreso e ao Senado; dúas máis para determinar quen serían os seus alcaldes e concelleiros, e outras tantas para votar parlamentarios autonómicos, salvo en Galicia e País Vasco, onde soamente foron unha vez a urnas neste período. Unha mirada ampla dos resultados obtidos por estas novas formacións revela que o sistema de partidos nacional e os subsistemas autonómicos e locais sufriron unha profunda transformación, deixando a un lado o bipartidismo imperfecto que os caracterizara ata entón a nivel nacional e nunha boa parte das autonomías, para abrazar os trazos propios do multipartidismo nun contexto máis fragmentado que nunca nos corenta anos de democracia<sup>3</sup>.

A partir da constatación destes cambios, estúdase a influencia que os novos partidos exerceron na formación dos executivos autonómicos, ben mediante a subscrición de acordos de investidura, acordos programáticos de lexislatura ou coalicións de goberno. Radiográfase o cadro coa pretensión de coñecer tamén o grao de participación destes partidos nos gobernos e o conseguinte rédito derivado daquela.

Como hipótese, sostense que a irrupción destes partidos complicou a formación dos executivos autonómicos. Malia que a necesidade de alcanzar pactos dilatou os prazos de investidura e influíu na composición final dos gobernos, esta maior dificultade sobrevida non derivou en situacións de bloqueo que puidesen comprometer a viabilidade do sistema institucional autonómico en ningún momento<sup>4</sup>.

A literatura sobre os gobernos autonómicos é moi extensa; a súa formación, composición, coalicións e demais solucións de gobernabilidade son algúns dos temas tratados por aquela<sup>5</sup>. A novidade deste traballo reside en que facilita unha comprensión da evolución tipolóxica dos gobernos autonómicos no período examinado, dando especial protagonismo ao papel representado polas forzas políticas emerxentes.

O artigo estrutúrase en cinco apartados. No primeiro, a xeito de marco teórico, preséntanse algunhas das tipoloxías máis frecuentes de goberno, así como os instrumentos empregados para formalizalas. Este apartado é antecedente necesario doutros dous. Un que desenvolve o mapa exhaustivo dos diferentes tipos de goberno constituídos, prestando atención ao grao de continuidade ou cambio destes en cada comunidade autónoma, e outro que avalía o aumento ou diminución da dificultade na formación dos gobernos onde participan os partidos emerxentes. O seguinte detense na repartición interna de responsabilidades de goberno alí onde se subscribiron acordos coalicionais para propiciar a gobernabilidade con participación dos partidos emerxentes, sobre todo despois dos comicios autonómicos de 2019. Por último, ofrécese algunhas conclusións coas que evidenciar que os procesos de formación de goberno no ámbito autonómico, nun contexto multipartidista, se resolveron de forma exitosa, contribuíndo as novas formacións á gobernabilidade autonómica.

## 2 TIPOS DE GOBERNOS AUTONÓMICOS E FÓRMULAS PARA A SÚA CONFORMACIÓN: BREVE APROXIMACIÓN TEÓRICA

A análise tipolóxica dos gobernos no marco autonómico require contar cunha taxonomía capaz de englobar todas as modalidades ensaiadas. Así mesmo, precisa unha clasificación dos tipos e natureza dos instrumentos que se empregaron para facer posible a formación destes executivos.

En resposta á primeira exigencia, optouse por unha proposta baseada na conxunción de dous criterios: por un lado, a magnitude do sostén parlamentario con que conta cada un dos executivos tras os procesos de investidura; por outra parte, o número de partidos que os integran, de acordo coa existencia de membros designados por eles como compoñentes destes. Segundo o primeiro dos criterios, como se mostra no cadro 1, hai dous tipos de goberno: maioritarios e minoritarios. Tendo en conta o segundo, distínguese, pola súa vez, entre gobernos dun só partido e gobernos de coalición.

**Cadro 1.** Tipos de goberno autonómico.

	Maoritario		Minoritario
Dun só partido	Goberno maioritario dun só partido		Goberno minoritario dun só partido
De coalición	Goberno maioritario de coalición de dous ou máis partidos	Goberno de coalición mínima maioritaria	Goberno minoritario de coalición de dous ou máis partidos
		Goberno de coalición sobredimensionada	

Fonte: Elaboración propia.

Unha combinación dos anteriores ofrece seis modalidades de goberno. Trátase dun goberno maioritario unipartidista cando o executivo o compón un só partido que dispón do sostén dunha maioría parlamentaria. No suposto de que o goberno resultante conte con membros designados por un só partido, e non teña unha maioría parlamentaria que apoie as súas iniciativas de forma efectiva, estamos ante gobernos minoritarios dun só partido. Unha terceira forma con dúas modalidades diferenciadas é a do goberno maioritario de coalición coa incorporación de dúas ou máis formacións políticas no seu seo. Cando o dito goberno ten membros de dous ou máis partidos, sendo todos eles representantes de formacións indispensables para manter a maioría parlamentaria, atopámonos ante executivos de coalición mínima maioritaria; calquera crise que provoque a saída dun só dos socios dará lugar á quebra da maioría parlamentaria que sostén a esa coalición. Por último, os gobernos de coalición sobredimensionada son aqueles que teñen no seu seo representantes de máis de dous partidos, sendo algún dos socios prescindible para acadar maioría na respectiva asemblea<sup>6</sup>.

No relativo aos instrumentos que se empregan para a formación dos executivos, distínguense tres modalidades. Os acordos de investidura son pactos que teñen como

principal obxectivo garantir que un candidato obtén o apoio necesario para lograr a investidura. Estes acordos poden dispor, en exclusiva, cláusulas referidas ao compromiso de voto, aínda que o habitual é que conteñan ademais uns compromisos mínimos por parte de quen se postula á presidencia.

Os pactos de lexislatura, en cambio, teñen un carácter máis amplo nos seus obxectivos. Ademais, adoitan levar consigo, as máis das veces, o compromiso de investir un candidato, e inclúen unha relación de medidas programáticas pactadas e uns órganos básicos para o seguimento do seu nivel de cumprimento. Este tipo de acordos de lexislatura entre dous ou máis partidos de ningún xeito obriga a todos os que rubrican o documento que os recolle a formar parte do executivo correspondente, pero si lles exige soste parlamentariamente a acción do goberno.

Aínda que menos frecuentes, tamén pode empregarse para a formación de goberno a subscripción de acordos puntuais, fórmulas que adoitan conter tanto o compromiso para a investidura como para impulsar ou desenvolver algunhas exixencias de importancia para un dos socios. Estes acordos son unha ferramenta útil cando os socios non lograron alcanzar un acordo suficiente arredor das políticas a desenvolver durante o tempo previsto para a formación de goberno. Non obstante, deben considerarse como paso previo dunha solución de gobernabilidade para toda a lexislatura.

Por último, os pactos de goberno son acordos entre dous ou máis partidos que supoñen a vontade de chegar a unha solución de poder compartido, coa inclusión dentro dos executivos de representantes de todos os partidos implicados. Aínda que non sexa un requisito obrigado, o habitual é que estes se concreten na sinatura de acordos coalicionais, con soporte documental, onde se recollen o programa conxunto de acción política, as normas de funcionamento interno e toma de decisións, órganos de coordinación da coalición resultante, a repartición de responsabilidades, carteiras e orzamentos<sup>7</sup>.

**Cadro 2.** Evolución comparada dos tipos de goberno autonómico 2015-2019.

		Goberno maioritario	Goberno minoritario *Ac. inv. **Ac. lex.	Goberno coalición maioritaria (2, 3, 4) partidos	Goberno coalición minoritaria
Andalucía	2015		X**		
	2018				X (2) (PP-Cs)
Aragón	2015		X*		
	2019			X (4) (PSOE, UP, PAR, CH)	
Asturias	2015		X*		
	2019		X		
Cantabria	2015		X*		
	2019			X (2) (PRC, PSOE)	
Castela e León	2015		X*		
	2019			X (2) (PP, Cs)	

		Goberno maioritario	Goberno minoritario *Ac. inv. **Ac. lex.	Goberno coalición maioritaria (2, 3, 4) partidos	Goberno coalición minoritaria
Castela-A Mancha	2015		X*	X (2) <sup>8</sup> (PSOE-PODEMOS)	
	2019	X			
Cataluña	2016				X (2) (JxS, ERC)
	2017				X (2) (PDeCAT, ERC)
C. Valenciana	2015				X (2) (PSOE-V, Compromís)
	2019			X (3) (PSOE-V, Compromís, UP)	
Estremadura	2015		X*		
	2019	X			
Galicia	2016	X			
Illas Baleares	2015				X (3) (PSOE-B, MÉS)
	2019				X (3) (PSOE-B, UP, MÉS)
Illas Canarias	2015		X	X (2) <sup>9</sup> (CC, PSOE-C)	
	2019			X (4) (PSOE-C, NC, SÍ PODEMOS, ASG)	
A Rioxa	2015		X*		
	2019				X (2) (PSOE-UP) <sup>10</sup>
Madrid	2015		X*		
	2019				X (2) (PP, Cs)
Murcia	2015		X* <sup>11</sup>		
	2019				X (2) (PP, Cs)
Navarra	2015				X (3) (Geroa Bai, PODEMOS, BILDU)
	2019				X (3) (PSOE-N, Geroa Bai, UP)
País Vasco	2016				X (2) (PNV, PSOE-E)

Fonte: Elaboración propia.

### 3 CONTINUIDADE E CAMBIO NO MAPA DOS GOBERNOS AUTÓNOMOS (2015-2019)

Tal como se recolle na táboa 1, desde que en maio de 1980 se celebraron no País Vasco as primeiras eleccións autonómicas ata a data, outubro de 2019, formáronse en toda España un total de douscentos trinta e seis gobernos autonómicos<sup>12</sup>. De acordo coa taxonomía proposta na anterior epígrafe, o tipo máis habitual foi o goberno maioritario dun só partido. Esta fórmula repetiuse ata en oitenta e unha ocasións. As CC. AA.



onde máis se deu son: Castela-A Mancha e Murcia; dez cada unha. Aragón, País Vasco e Navarra son as únicas que nunca tiveron esta modalidade de goberno. A seguinte solución máis empregada, con cincuenta e tres casos, foi o goberno de partido único con maioría simple. As dúas CC. AA. cunha maior frecuencia desta última fórmula foron Asturias e Navarra, con nove e sete casos, respectivamente. Por último, constituíronse diversos tipos de gobernos de coalición; cincuenta e catro deles de coalición maioritaria e corenta e dous de coalición minoritaria. Canarias con catorce e Cataluña con quince son as CC. AA. en que máis se ensaiou a fórmula coalicional<sup>13</sup>. En cambio, Estremadura é a única comunidade autónoma onde xamais se formou un goberno de coalición. En definitiva, as solucións gobernamentais de coalición, nos seus distintos tipos, foron con moito as máis empregadas á hora de formar gobernos autonómicos.

Corresponde agora, á marxe deste balance xeral, non perder de vista o acontecido entre 2015 e 2019, para así coñecer en que medida a aparición dos partidos emerxentes –Cs, Podemos e as súas confluencias e, con posterioridade, Vox– foi decisiva na formación dos executivos autonómicos, modificando ou non as experiencias anteriores.

Tras as eleccións autonómicas de 2015, ensaiáronse diversas receitas. Tanto Podemos como Cs optaron polas fórmulas do pacto de investidura ou do acordo programático, rexeitando a participación nos executivos. A dirección de Podemos advertiu que o seu partido non entraría a formar parte de gobernos presididos polo PSOE, pero que tampouco deixaría, por activa ou por pasiva, que o PP conseguise gobernos autonómicos onde non tivese maioría. Esta dobre estratexia parecía garantir o cambio da cor política de varios gobernos; non tanto a súa estabilidade. Pola súa vez, os órganos directivos de Cs tamén optaron por subscribir acordos de investidura, pactos de lexislatura ou compromisos para o desenvolvemento dunha batería de políticas públicas.

As negociacións en que estiveron implicadas estas dúas forzas emerxentes deron resultados dispares. De xeito maioritario optouse por pactos de investidura co obxecto de facilitar a gobernabilidade, sen renunciar a trazar unhas liñas políticas mínimas para dar o seu voto afirmativo ou absterse. Este tipo de acordo formalizouse en dez CC. AA. (Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castela e León, Castela-A Mancha, Estremadura, Illas Canarias, A Ríoxa, Madrid e Murcia). Cs pactou este mecanismo en cinco CC. AA.; en Andalucía, co PSOE-A e, noutras catro, co PP (Castela e León, A Ríoxa, Madrid, Murcia). Salvo en Andalucía, onde Cs se aveu tamén a asinar un acordo lexislativo para todo o período, no resto fixo constar expresamente nos pactos de investidura que de ningún xeito estes podían ser considerados como pactos de lexislatura. Do mesmo modo, Podemos contribuíu á investidura de candidatos socialistas empregando fórmulas diversas. Así, en Aragón, Castela-A Mancha (primeiro goberno) e Estremadura, a formación morada preferiu pactos de investidura e a emisión dun voto favorable. En cambio, en Cantabria e en Asturias, a posición de Podemos foi a abstención, aínda que só na primeira delas o seu concurso resultaba decisivo. A Presidencia cántabra recaeu no Partido Regionalista de Cantabria (PRC), co único voto a favor do PSOE. En ningunha das CC. AA. onde a participación de Podemos foi decisiva se chegou a asinar un acordo

de lexislatura. Asturias foi a única comunidade en que as formacións emerxentes non tiveron un papel decisivo, se por tal se entende a necesidade da súa participación para impedir ou facilitar a formación dos gobernos. O PSOE alcanzou o goberno grazas ao voto favorable de Izquierda Unida (IU). Despois de dous meses, e á terceira votación na Asemblea asturiana, bastou con que o candidato socialista fose o que obtivo un maior apoio, grazas a que o Estatuto desta comunidade impide o voto en contra e opta na segunda proposta de investidura pola elección nominal entre todos aqueles candidatos que se presenten, gañando quen logre máis votos.

**Táboa 1.** Frecuencias de tipos de goberno autonómico 1981-2019.

	Goberno maioritario	Goberno minoritario	Goberno coalición maioritaria	Goberno coalición minoritaria
<b>Andalucía</b>	7	2	4	1
<b>Aragón</b>	0	5 <sup>14</sup>	6	3
<b>Asturias</b>	2	9	2	0
<b>Cantabria</b>	4	3	7	1
<b>Castela e León</b>	7	4	2	0
<b>Castela-A Mancha</b>	10	1	1	0
<b>Cataluña</b>	0	1	6	8
<b>C. Valenciana</b>	7	1	2	1
<b>Estremadura</b>	7	3	0	0
<b>Galicia</b>	7	2	3	2
<b>Illas Baleares</b>	4	3	3	6
<b>Illas Canarias</b>	1	1	9	6
<b>A Ríoxa</b>	6	2	2	1
<b>Madrid</b>	7	3	1	0
<b>Murcia</b>	10	1	1	0
<b>Navarra</b>	0	7	2	4
<b>País Vasco</b>	0	5	3	8
<b>Total: 236</b>	89	53	55	39

Fonte: Elaboración propia.

En canto ás coalicións de goberno subscritas tras as eleccións de 2015 e 2016, estas déronse ou ben entre partidos de ámbito non estatal (PANE) (Cataluña) ou ben entre partidos de ámbito estatal (PAE) e partidos de ámbito non estatal (PANE) (Canarias, Comunidade Valenciana, Baleares, Navarra e País Vasco). Na maior parte das CC. AA. onde se constituíron coalicións, estas xa tiñan antecedentes noutras lexislaturas (Cataluña,

Navarra, País Vasco, Baleares, etc.). Tan só unha das coalicións seladas en 2015 tivo como protagonistas dous partidos PAE, entre eles un dos emerxentes; foi en Castela-A Mancha, coa coalición que subscribiron un ano despois de constituír o primeiro goberno tras a investidura do candidato socialista. Os asinantes, PSOE e Podemos, ensaiaron esta alternativa, inédita ata o momento nesta comunidade e primeira coa incorporación dunha das formacións emerxentes.

Catro anos despois, a estratexia xeral destes partidos que xa dispuñan de representación en 2015, Podemos e Cs, foi moi diferente á de entón. Podemos, agora denominado Unidas Podemos (UP), e Cs optaron a partir de maio de 2019 por integrarse nos executivos coa sinatura de extensos acordos coalicionais. Ben é certo que tampouco agora ningún destes dous partidos emerxentes conseguiu encabezar un goberno autonómico, pero si foron decisivos na súa formación.

Nestas circunstancias irrompeu Vox, logrando representación en sete CC. AA. nas cales ata daquela non tiña implantación territorial ningunha. Doce parlamentarios en Madrid e catro en Murcia; tres en Baleares e outros tantos en Aragón. En Cantabria conseguiu dous, os mesmos que en Asturias, e un só en Castela e León. Quedou fóra dos parlamentos autonómicos de Extremadura, Navarra, Canarias e Castela-A Mancha. En polo menos tres CC. AA., a súa presenza foi imprescindible para a viabilidade de gobernos conservadores, malia perder apoios nas eleccións autonómicas de 2019, con respecto aos apoios obtidos nas eleccións autonómicas de Andalucía e, sobre todo, nas xerais de abril deste mesmo ano. Así sucedeu na Comunidade de Madrid, onde o seu voto favorable foi indispensable para a formación de goberno. Similar papel representou tamén na Comunidade de Murcia, como antes se producira en Andalucía, a finais de 2018, cando o voto afirmativo de Vox foi determinante na investidura do candidato popular, quen previamente subscribira un acordo coalicional con Cs.

Unha análise comparada da evolución dos tipos de goberno no intervalo 2015-2019 achega varios datos de interese, como se deduce da información contida na táboa 2. Obsérvase que o principal cambio do mapa dos executivos autonómicos ten que ver coa extensión do formato de coalición maioritaria. Despois dos comicios autonómicos de 2015, só unha comunidade subscribiu un goberno desta natureza: Canarias. A ela, como é sabido, uníraselle Castela-A Mancha a partir de 2016. Na actualidade, cinco dos executivos autonómicos xurdidos tras as eleccións celebradas entre decembro de 2018 e maio de 2019 sono deste tipo e, deles, en catro ocasións os gobernos contan coa presenza de dous dos partidos emerxentes; UP incorporouse a tres executivos (Aragón, Valencia, Canarias), mentres que Cs forma parte dun (Castela e León). Tan só en Cantabria o goberno de coalición maioritaria o foi coa participación exclusiva do PRC e do PSOE de Cantabria. A estas coalicións hai que sumarlles seis máis, de carácter minoritario; tres grazas a Cs (Andalucía, Madrid e Murcia) e tres grazas a UP (Baleares, A Ríoxa e Navarra). Os tres gobernos que contan con membros de Cs están presididos polo PP e requiriron o voto favorable ou a abstención de Vox; mentres, nos gobernos

onde está UP, a Presidencia correspóndelle ao PSOE, e precisaron do concurso doutras formacións rexionalistas e/ou a abstención dalgún PAE.

**Táboa 2.** Rendemento das coalicións con participación de partidos emerxentes.

	2015-2016				2019			
	N.º	Peso %	Repartición		N.º	Peso %	Repartición	
Andalucía					11	55,3 / 44,6	6+5	54,5 / 45,4
Aragón					10	68,5 / 14,2 / 8,5 / 8,5	7+1+1+1	70 / 10 / 10 / 10
Asturias								
Cantabria	8	70,5 / 29,4	4+4	50 / 50	9	66,6 / 33,3	5+4	55,5 / 44,4
Castela e León					10	70,7 / 29,2	7+4	63,6 / 36,3
Castela-A Mancha	10	88,2 / 11,7	8+2	80 / 20				
Cataluña (2017)	13				13	51,5 / 48,4	7+6	53,8 / 46,1
Comunidade Valenciana	9	54,7 / 45,2	4+4+1	50 / 50	11	51,9 / 32,6 / 15,38	5+4+2	45,4 / 36,3 / 18,1
Estremadura								
Galicia (2016)								
Illas Baleares	10	60,8 / 39,1	6+4	60 / 40	11	65,5 / 20,6 / 13,7	7+2+2	63,6 / 18,1 / 18,1
Illas Canarias	10	54,5 / 45,4	6+4	60 / 40	10	67,5 / 13,5 / 10,8 / 8,1	7+1+1+1	70 / 10 / 10 / 10
A Rioxa					9	93,7 / 6,25	8+1	88,8 / 11,1
Madrid					13	53,5 / 46,4	7+6	53,8 / 46,1
Murcia					10	72,7 / 27,2	6+4	60 / 40
Navarra	9	47,3 / 42,1 / 10,5	6+2+1	66,6 / 22,2 / 11,1	13	50 / 40,9 / 9	8+4+1	61,5 / 30,7 / 7,6
País Vasco (2016)	11	75,6 / 24,3	8+3	72,7 / 27,2				

Fonte: Elaboración propia.

Do mesmo xeito, no mapa comparado destaca o feito de que só en tres CC.AA. se mantivese o mesmo tipo de goberno con respecto ao anterior. Exemplo diso é Asturias,

onde un cambio á fronte da Presidencia do Executivo non se traduciu en modificación ningunha da modalidade de goberno ensaiada: un executivo minoritario dun só partido. Esta fórmula foi a máis utilizada de todas as lexislaturas asturianas; ata en nove ocasións. O papel dun dos partidos emerxentes, Podemos/UP, variou de forma substancial. Así, mentres en 2015 se abstivo e a investidura e posterior formación de goberno contou co exclusivo apoio de IU, tras as eleccións de 2019, UP votou en contra, sendo o único exemplo de voto negativo desta formación a un goberno de progreso en todo o mapa autonómico. Cataluña, con eleccións autonómicas en 2015 e en 2017, foi outra comunidade en que non se produciu cambio no modelo de goberno. Nas dúas conformáronse executivos de coalición minoritarios, co único cambio da sigla dun dos socios. O último exemplo de continuidade é o balear, con dous gobernos de coalición minoritaria; a principal novidade entre o primeiro e o segundo goberno é a incorporación de UP ao gabinete, fronte á mera abstención pola cal optaran en 2015. Por último, en seis CC. AA. pasouse de gobernos minoritarios dun só partido, con apoio externo doutra ou outras formacións, a gobernos de coalición; cinco coalicións maioritarias (Aragón, Castela e León, A Ríoxa, Madrid e Murcia) e só unha minoritaria (Andalucía).

Por último, cómpre advertir que os dous únicos gobernos de maioría xurdidos tras as autonómicas de maio de 2019 son os subscritos en Castela-A Mancha e en Extremadura, executivos que se veñen sumar ao existente na Xunta de Galicia. Nas dúas comunidades o PSOE fíxose coa Presidencia logo de ter liderado unha coalición maioritaria con Podemos e tras ser investido o seu presidente en 2015 grazas ao voto afirmativo deste mesmo partido, respectivamente.

#### **4 O INCREMENTO DO GRAO DE COMPLEXIDADE DOS PROCESOS DE INVESTIDURA NUN ESCENARIO MULTIPARTIDISTA**

A transición dun sistema bipartidista imperfecto a un multipartidista repercutiu na modalidade dos gobernos, pero tamén se fixo notar nas dificultades que houbo que sortear para facilitar a investidura e a posterior formación dos executivos alí onde non había maioría absoluta. Para aproximarse a esta cuestión, reparouse no tempo requirido para lograr as investiduras dos presidentes autonómicos e no número de votacións efectuadas. Dado que non todas as CC. AA. regulan exactamente igual os prazos da investidura, optouse por comparar o tempo transcorrido desde a celebración das eleccións en cada unha delas e as datas concretas en que se produciron as investiduras<sup>15</sup>. Deste xeito, considéranse en toda a súa extensión os períodos nos cales as forzas políticas se ocuparon de buscar solucións para a gobernación.

Para a análise contempláronse tres lexislaturas en todas as CC. AA., mesmo naquelas onde non foi necesaria negociación ningunha por contar con maiorías dun só partido. A maior parte delas coinciden coas que se inician despois das eleccións de 2011, 2015 e 2019. No entanto, hai tres excepcións en que os prazos e procesos comparados corresponden a unha cronoloxía diferente. Por un lado, as comunidades históricas: Andalucía,

Cataluña, Galicia e País Vasco. A primeira ten en conta o sucedido tras os comicios de 2012, 2015 e 2018. Para Cataluña compáranse os prazos transcorridos tras os comicios de 2012, 2015 e 2017. Por último, Galicia celebrou eleccións autonómicas en 2009, 2012 e 2016, igual que ocorreu no País Vasco, polo que os procesos que se consideran son os desenvolvidos tras estas datas. Pola súa vez, hai dúas comunidades do réxime xeral, Asturias e Valencia, onde a comparación se fixo apreciando algunhas circunstancias particulares. En Asturias, o primeiro dos procesos de investidura é o de 2012, como consecuencia da disolución anticipada da Asemblea elixida tan só un ano antes. En Valencia, para a última referencia, a data desde onde computar os prazos transcorridos é a das eleccións autonómicas concorrentes cos comicios xerais do 28 de abril de 2019.

De acordo cos datos do cadro 3, os procesos de investidura e formación de goberno tras as tres convocatorias analizadas revelan que se incrementou de xeito progresivo o número de días necesarios para levarlos a bo porto, sendo inferior en contextos de maioría absoluta dun só partido, como sucede en Galicia nas tres lexislaturas, ou en Extremadura na primeira e na terceira lexislatura analizadas. Constatase que o aumento de días é maior tras a irrupción dos partidos emerxentes a partir de 2015 nas CC. AA. onde o seu concurso foi necesario para a formación de gobernos. En termos xerais, fronte aos 631 días das primeiras lexislaturas analizadas, pasouse a 779 e a 1007 nas últimas<sup>16</sup>. Aínda que o número de días xa era significativamente superior nas segundas lexislaturas, comparadas coas primeiras, a cifra dispárase se se observa o número de días precisados nas terceiras lexislaturas. Sexa como for, o incremento foi máis significativo naquelas CC. AA. en que se compuxeron gobernos de coalición minoritarios con Cs. É o que aconteceu en Castela e León (39/44), Madrid (30/80) e Murcia (36/61). Algo parecido pasou nas CC. AA. onde o partido emerxente foi UP. Sirvan de exemplo Aragón (39/66), Canarias (43/67) ou Navarra (56/68). Chama a atención o comportamento en Andalucía, onde o incremento de días máis importante se produciu na lexislatura en que o goberno resultante o foi de minoría dun só partido co apoio para investidura de Cs, fronte aos 48 días que se empregaron para formalizar un goberno de coalición minoritario en 2018.

**Cadro 3.** Días transcorridos desde as eleccións e número de votacións celebradas para lograr as investiduras nas tres últimas lexislaturas autonómicas.

	Días transcorridos en cada lexislatura	Votacións celebradas en cada lexislatura
<b>Andalucía</b>	39/81/48	1/4/1
<b>Aragón</b>	52/39/66	1/1/1
<b>Asturias</b>	54/57/50	2/3/2
<b>Cantabria</b>	32/39/62	1/2/1
<b>Castela e León</b>	32/39/44	1/2/1
<b>Castela-A Mancha</b>	30/37/38	1/1/1

	Días transcorridos en cada lexislatura	Votacións celebradas en cada lexislatura
<b>Cataluña</b>	26/105/144	1/3/2
<b>C. Valenciana</b>	23/31/18	1/1/1
<b>Estremadura</b>	46/37/30	2/1/1
<b>Galicia</b>	46/21/46	1/1/1
<b>Illas Baleares</b>	24/36/32	1/1/1
<b>Illas Canarias</b>	44/43/67	1/1/1
<b>A Ríoxa</b>	31/39/93	1/2/3
<b>Madrid</b>	24/30/80	1/1/2
<b>Murcia</b>	31/36/61	1/1/3
<b>Navarra</b>	32/56/68	1/1/2
<b>País Vasco</b>	65/53/60	1/2/2

Fonte: Elaboración propia.

No concernente ao número de votacións, fixeron falta menos para investir presidentes nos procesos que houbo tras as primeiras eleccións autonómicas obxecto de análise. En concreto, fronte ás 18 votacións que se precisaron en conxunto para investir os presidentes autonómicos tras a primeira serie de eleccións, o número destas elevouse a 28 e a 26 respectivamente tras as dúas últimas. Constátase, ademais, que estes datos se corresponden con tres escenarios diferentes. O primeiro, coincidente coas primeiras lexislaturas analizadas, onde na maior parte das ocasións se deron maiorías absolutas ou simples de só partido. Pola contra, unha boa parte dos gobernos xurdidos tras as segundas eleccións estudadas fórono de goberno minoritario dun só partido e de coalición. Por último, a lexislatura en que máis coalicións se formalizaron non foi a que máis votacións necesitou. Malia que, en tres delas, coa implicación de dous partidos emerxentes Cs e Vox, o número de votacións se elevou considerablemente (A Ríoxa 3, Madrid 2, Murcia 3), o certo é que noutras CC. AA., sobre todo onde o emerxente era UP, só se celebrou unha votación en cada unha (Aragón, Valencia, Baleares e Canarias). Tamén en Castela e León, con presenza de Cs, se requiriu unha soa votación.

En consecuencia, confírmase que desde da aparición dos partidos emerxentes a partir de 2015 se produciu un incremento do número de días necesarios para a formación dos gobernos, mentres que, pola contra, non sucedeu o mesmo en relación co número de votacións de investidura celebradas para alcanzar os requisitos regulamentarios en cada comunidade autónoma.

## 5 OS RENDEMENTOS DOS PARTIDOS EMERXENTES TRAS A SÚA INTEGRACIÓN NOS EXECUTIVOS AUTONÓMICOS (2015-2019)

Entre 2015 e 2019 formáronse dezanove gobernos de coalición, todos eles resultado de complexos procesos de negociación entre os socios implicados. Sen dúbida, cando os partidos se decidiron a participar nas negociacións para a formación de goberno, consideraron, en maior ou menor medida, os beneficios e os prexuízos que podía reportarlles esta disposición e o resultado final das negociacións.

A literatura especializada adoita enumerar varios tipos de obxectivos/recompensas como consecuencia do compromiso coalicional: obtención de carteiras/consellarías dentro dos executivos; postos do *sottogoverno*, cargos en institucións das respectivas comunidades; compromisos pactados para o desenvolvemento de políticas públicas que forman parte nuclear dos programas políticos, e outras de natureza estritamente electoral<sup>17</sup>.

Nesta ocasión, óptase por apreciar o rendemento das coalicións subscritas con intervención de partidos emerxentes no período 2015-2019, observando en exclusiva o incremento ou diminución de consellarías que se produciu a causa do cambio dun modelo de goberno a outro e, ademais, o grao de proporcionalidade existente na repartición de consellarías entre as distintas formacións coligadas.

Pois ben, de acordo cos datos do gráfico 1, en catro CC. AA. nas cales tras as últimas eleccións se formaron gobernos de coalición, maioritarios ou minoritarios con representación das formacións emerxentes, tendo na anterior lexislatura gobernos en minoría dun só partido, produciuse un incremento do número de consellarías no organigrama do executivo (Aragón, Castela e León, A Rioxa e Madrid). Nestes catro gobernos pasou a ter presenza algún representante dos partidos emerxentes. Non obstante, a opción polo goberno de coalición non supuxo un aumento dos conselleiros dos executivos nin en Andalucía, onde paradoxalmente se experimentou unha substancial rebaixa destes, nin en Canarias. En Navarra, onde tamén se incrementou o número de consellarías, non cambiou o tipo de goberno, pero si o titular da Presidencia. Pola súa parte, en Castela-A Mancha, aínda que transitou dun goberno de coalición con presenza de Podemos a un maioritario dun só partido, o número de conselleiros do Executivo tamén aumentou.

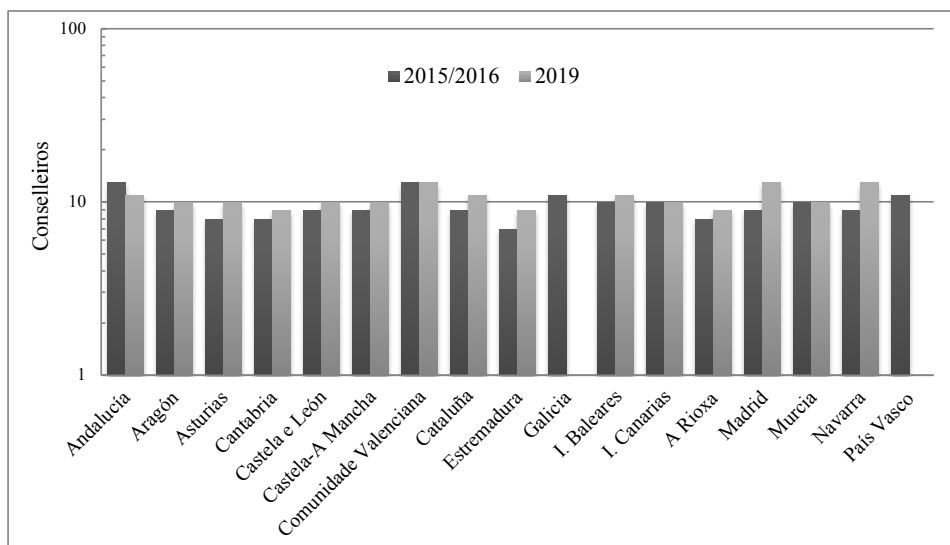
No relativo ao rendemento obtido polos partidos emerxentes na formación de gobernos de coalición tras as eleccións de 2019, evidénciase que a repartición de responsabilidades entre os distintos socios se axustou a un criterio proporcional propio da Lei de Gamson (1961). Non obstante, a teor dos datos da táboa 2, cómpre facer algunhas puntualizacións en relación cos gobernos de coalición con presenza de partidos emerxentes.

Dunha banda, que a maior proporcionalidade na repartición de consellarías se produciu en dúas CC. AA. onde o socio secundario é Cs (Andalucía e Madrid). Dáse a paradoxal circunstancia de que Cs non achega a maioría absoluta da Cámara en ningunha delas, o que só é posible grazas ao voto favorable e á abstención de Vox, respectivamente.



Véxase tamén que a desproporción maior se dá en Aragón e en Navarra, aínda que de signo contrario. Mentres que na primeira é o segundo partido máis representado o que obtén menos peso no Executivo do que lle correspondería, en Navarra é o partido que ocupa a Presidencia da Comunidade o que está sobrerrepresentado. Nos dous casos, a infrarrepresentación ou sobrerrepresentación responde ao feito de que son varios os socios que forman a coalición, de tal maneira que unha distribución do poder máis proporcional entre eles obrigaría a un aumento inxente das consellarías. Por último, prodúcese unha pequena sobrerrepresentación dos partidos emerxentes en Castela e León (Cs). Igual ocorre na Comunidade Valenciana, onde UP, o terceiro partido en liza, obtivo unha sobrerrepresentación á custa de que a segunda forza que máis achega teña menos conselleiros dos que lle corresponderían en proporción ao seu peso en escanos.

**Gráfico 1.** Número de consellarías 2015-2019.



Fonte: Elaboración propia

## 6 CONCLUSIONES

O artigo pretendeu desvelar a influencia que exerceron e os rendementos que obtiveron os partidos da chamada nova política na configuración dos gobernos autonómicos no período 2015-2019. No actual mapa autonómico, trece das dezasete CC. AA. teñen un goberno de coalición. Oito delas son coalicións maioritarias e cinco minoritarias. Aínda que o goberno compartido non sexa unha novidade no marco autonómico desde as súas orixes, si é novidoso que en dez dos gobernos autonómicos actuais haxa membros de partidos emerxentes. En seis deles participa UP e en catro Cs. Recórdese que tras as eleccións de 2015 só se formou un goberno coa incorporación de Podemos,

concretamente en Navarra, salvo a excepción xa mencionada de Castela-A Mancha en 2016. En doce gobernos constituídos tras esas eleccións tiveron un peso decisivo as formacións emerxentes coa súa abstención ou co seu voto afirmativo. Entón optouse, maioritariamente, pola fórmula da abstención en segunda volta, tanto para o caso de Podemos como para o de Cs. Tras catro anos de goberno, na maioría das comunidades os partidos emerxentes incorporáronse aos executivos, deixando de ser meros garantidores da súa estabilidade, e ampliando as súas expectativas de rendemento.

Todos estes cambios traducíronse nunha maior dificultade e complexidade dos procesos de formación de goberno nas dúas últimas lexislaturas. A análise dos datos deixa claro que a aparición dos partidos emerxentes, tanto en 2015 como en 2019, ocasionou un incremento dos días necesarios para formar os gobernos, ben sexan estes resultados de acordos de investidura ou pactos de lexislatura, ou ben sexan como consecuencia da sinatura de acordos coalicionais. Pola contra, non existe unha significativa relación entre o número de votacións que se necesitaron para lograr as investiduras e a presenza de partidos emerxentes. En calquera caso, en ningunha das lexislaturas analizadas se tivo que proceder a unha repetición electoral como consecuencia dun bloqueo á hora de investir presidente, aínda que nalgunhas logralo fose máis dificultoso que en ocasións precedentes.

De igual xeito, confírmase tamén que os gobernos de coalición con ou sen partidos emerxentes que se formaron despois das eleccións de 2019 non trouxo consigo un incremento significativo das consellarías que forman cada executivo. O cotexo dos datos permite, igualmente, constatar que a repartición das consellarías se efectuou seguindo a regra da proporcionalidade de acordo co peso de cada formación nas respectivas asembleas autonómicas.

## 7 REFERENCIAS E BIBLIOGRAFÍA

- Delgado, S., e Montabes, J. 2019. «Los Gobiernos autonómicos: mayorías, minorías y coaliciones», en N. Lagares, C. Ortega e P. Oñate (eds.), *Las elecciones autonómicas de 2015 y 2016*. Madrid: Centro de Investigacións Sociolóxicas (CIS).
- Garmendia, A. 2019. «40 años de gobiernos autonómicos en España: competencia política, feudos electorales y calidad de gobierno», en *Informe sobre la democracia*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Gamson, W.A. 1961. «A Theory of Coalition Formation», *American Sociological Review*, 26(3): 373-382.
- Jové, J.M. 2013. «La negociación de un gobierno de coalición. Los acuerdos coalicionales», en J.M. Reniu Vilamala, *Pactar para gobernar. Dinámicas coalicionales en la España multinivel*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Lagares, N., Ortega, C. e Oñate, P. 2019. *Las elecciones autonómicas de 2015 y 2016*. Madrid: Centro de Investigacións Sociolóxicas (CIS).

- Matas, J.; Montabes, J., e Robles, A. (eds. lit.). 2000. *Coaliciones políticas y gobernabilidad*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Matas, J. 2015. *La formación de un gobierno de coalición*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Reniu Vilamala, J. M. 2001. «¿Merece la pena coaligarse? La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996», *Revista Española de Ciencia Política*, 5.
- Reniu Vilamala, J. M. 2010. *Els governs de coalició*. Barcelona: UOC.
- Reniu Vilamala, J. M. 2013. *Pactar para gobernar. Dinámicas coalicionales en la España multinivel*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Reniu Vilamala, J. M. 2014. *Los gobiernos de coalición de las Comunidades Autónomas españolas*. Barcelona: Atelier.
- Reniu Vilamala, J. M. 2016. «La Experiencia de los Gobiernos de coalición en las Comunidades Autónomas españolas: un balance», *Sistema*, 244: 45-60.
- Robles Egea, A. 2004. «Negociaciones, “payoffs” y estabilidad de los gobiernos de coalición», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 126: 91-112.
- Sánchez Muñoz, Ó. 2017. «El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109: 237-260.

## NOTAS

- 1 A partir do 13 de maio de 2016 Podemos colígase con outras formacións da esquerda e do ecopacifismo, dando lugar a Unidas Podemos (Podemos-IU-Equo-CLIAS).
- 2 Véxase Lagares, Ortega e Oñate, 2019: 9.
- 3 A porcentaxe de participación dos partidos emerxentes multiplicouse nos últimos catro anos, pasando do 20% a algo máis do 30% do voto nas CC.AA. Véxase Sánchez, 2017.
- 4 En todo o período estudado (2015-2019) non se tiveron que repetir eleccións en ningunha comunidade autónoma, o que, en cambio, si se produciu en eleccións anteriores, nas cales aínda non irromperan as formacións emerxentes. Así sucedeu, en concreto, en Madrid en 2003 e en Asturias en 2011.
- 5 Véxanse entre outras: Matas, Montabes e Robles, 2000; Reniu, 2010, 2013, 2014, 2016; Amuitz Garmendía, 2019; Gómez, Cabeza, et al. 2019; Lagares, et al. 2019; Montabes e Martínez, 2019.
- 6 Véxase Delgado e Montabes, 2019: 412.
- 7 Véxase Jové, 2013: 130 e ss.
- 8 Nesta lexislatura empregáronse dúas fórmulas: un goberno minoritario do PSOE, grazas a un acordo de investidura PSOE-PODEMOS, e un goberno de coalición maioritario entre ambos os dous.
- 9 Nesta lexislatura houbo dous tipos de goberno: o primeiro desde o inicio desta ata decembro de 2016; o segundo, desde esta data a 2019.
- 10 Considérase que é un goberno de coalición minoritario xa que IU, aínda que concorreu en coalición con UP, rompeu tras as eleccións. Malia apoiar a investidura e asinar un acordo de gobernabilidade, non se incorporou ao Executivo rioxano.
- 11 Aínda que se produciu un cambio de presidente como consecuencia da dimisión de Pedro Antonio Sánchez, non se computou como dous gobernos, dado que non se modificou o tipo deste.
- 12 O número de gobernos calcúlase atendendo aos que se conformaron en cada comunidade tras as respectivas eleccións e aqueles que o fixeron cambiando a súa tipoloxía dentro dunha mesma lexislatura. Non se contabilizaron os novos gobernos que se puidesen formar como consecuencia de crises gobernamentais, sen cambio á fronte da presidencia. Para o cálculo das frecuencias, utilizouse a base de datos dispoñible no Observatorio das Coalicións de Goberno en España. [http://www.ub.edu/OGC/index\\_es.htm](http://www.ub.edu/OGC/index_es.htm)
- 13 Todos os gobernos, agás un unitario unipartidista, o foron de coalición preelectoral entre Convergència Democràtica de Catalunya e Unió Democràtica de Catalunya. Dado o tipo de relación entre os socios, son considerados gobernos de coalición.
- 14 Considérase a existencia de cinco gobernos minoritarios (1983-1987, 1987-1989, 1993-1995, 1995-1995 e 2011-2012) algúns coincidentes dentro da mesma lexislatura.
- 15 A maior parte dos ordenamentos autonómicos establecen un prazo de dous meses ou sesenta días para a disolución anticipada das súas asembleas en caso de que ningún candidato logre ser investido, distinguindo entre aqueles que o empezan a computar tras a primeira votación (Andalucía, Baleares, Canaria, Cantabria, Castela e León, Castela-A Mancha, Cataluña, Estremadura, Galicia, Madrid, Murcia, A Ríoxa e Valencia) e aqueles que o fan desde a constitución da cámara (Aragón, Asturias). Tan só hai dúas excepcións: Navarra, onde se requiren tres meses desde a celebración de eleccións autonómicas, e País Vasco, onde se deixan transcorrer sesenta días desde a convocatoria do Parlamento para a elección de *lehendakari*.
- 16 A inestabilidade política de Cataluña nas dúas últimas lexislaturas dispara o número de días que se necesitaron para lograr as investiduras.
- 17 Véxanse entre outras: Reniu, 2001; Robles, 2004: 93 e ss.; Matas, 2015: 99-103.



## A nova política na España do século XXI: causas, xénese e evolución

La nueva política en la España del siglo XXI: causas, génesis y evolución

The new politics in 21st century Spain: causes, genesis and evolution



### ALFONSO ANTONIO LÓPEZ RODRÍGUEZ

Profesor interino de Ciencia Política e da Administración  
Universidade de Santiago de Compostela

<https://orcid.org/0000-0003-3012-5667>

[alfonsoantonio.lopez@usc.es](mailto:alfonsoantonio.lopez@usc.es)

Recibido: 3/12/2019 | Aceptado: 16/01/2020

<https://doi.org/10.36402/ac.v14i2.89>

**Resumo:** As demandas cidadás dunha nova política para que fose adoptada polos actores e representantes institucionais xorden como resultado do impacto da gran recesión dentro dun sistema político como o español. Este xa arrastraba deficiencias manifestadas na particular cultura política do país. O obxectivo deste traballo é analizar as causas materiais que determinaron a emerxencia das ditas demandas cidadás e como acabaron por se plasmar en movementos sociais para, finalmente, ser instrumentalizadas por organizacións partidistas.

**Palabras clave:** Nova política, movementos sociais, crise económica, política partidista, globalización.

**Resumen:** Las demandas ciudadanas de una nueva política para que fuese adoptada por los actores y representantes institucionales surgen como resultado del impacto de la gran recesión dentro de un sistema político como el español. Este ya arrastraba deficiencias manifestadas en la particular cultura política del país. El objetivo del presente trabajo es analizar las causas materiales que determinaron la emergencia de dichas demandas ciudadanas y cómo terminaron por plasmarse en movimientos sociales para, finalmente, ser instrumentalizadas por organizaciones partidistas.

**Palabras clave:** Nueva política, movimientos sociales, crisis económica, política partidista, globalización.

**Abstract:** The citizen appeal for new politics to be adopted by institutional actors and representatives arise as a result of the impact of the great recession within a political system such as Spanish, which already dragged deficiencies manifested in the particular political culture of the country. The objective of this paper is to analyze the material causes that determined the emergence of these citizen demands and how they ended up being embodied into social movements to, finally, being instrumented by partisan organizations.

**Key words:** New Politics, social movements, economics crisis, party politics, globalization.

**SUMARIO:** 1 Presentación. 1.1 Obxectivos. 1.2 Estrutura. 2 O contexto global: a Gran Recesión. 2.1 A crise da hiperglobalización. 2.2 O impacto en España. 3 O contexto nacional: a crise de representatividade. 3.1 A cultura política en España. 3.2 A crise de representatividade. 4 Definición e manifestación. 4.1 Unha definición da nova política. 4.2 A materialización da nova política: Podemos. 5 Do antagonismo á normalización institucional. 5.1 Etapa conflitual-rupturista. 5.2 A atenuación do eixe novo-vello e o asentamento institucional. 6 Posible evolución. 7 A xeito de conclusión. 8 Bibliografía.

# 1 PRESENTACIÓN

## 1.1 Obxectivos

O obxectivo fundamental destas páxinas é identificar as raíces dun termo que se mantivo como popular dentro da retórica política do último lustro: “*nova política*”. O concepto que se vai abordar neste texto non se refire á idea acuñada no seu día por Ortega y Gasset<sup>1</sup>, quen aludía á necesidade dunha nova forma de ser e facer política en España que superase tanto o réxime da restauración canovista como os seus fantasmas. No caso do termo obxecto deste estudo, acóutase, polo tanto, ao noso presente, a un século XXI que transita a fin da súa segunda década.

Como xeito de presentar a anatomía deste termo, adóptase, en primeiro lugar, un enfoque xenético, partindo de preguntarse cal é a causa que orixina a idea da nova política dentro da sociedade española. Tras a presentación e análise dos fenómenos que poden ser tidos como causa, pártese á materialización desa nova política dentro dos movementos sociais e partidistas no contexto español, adoptando un enfoque máis netamente analítico.

## 1.2 Estrutura

Este texto vaise dividir en varios bloques para afrontar co rigor necesario a tarefa de abordar o concepto da nova política tal como se materializou no contexto político actual. Para iso, en primeiro lugar, describirase o panorama global en que a crise económica de 2008 xerou unha serie de impactos socioeconómicos aínda non resoltos que, no fundamental, serían o caldo de cultivo para os movementos sociais dos cales emerxería a idea dunha nova política<sup>2</sup>. O malestar social provocado pola crise e as políticas aplicadas motivará a emerxencia de novos movementos sociais que substanciarán a idea dunha nova política. Esta demanda tradúcese tanto no ámbito do institucional como na praxe colectiva. A esta articulación da demanda dedicarase a terceira sección do traballo. Unha vez delimitados os contextos de que xorde, é o momento de realizar unha definición e determinar as manifestacións en que se concretou a nova política, o que se plasma na cuarta sección. No caso da quinta, terá como protagonista a análise da materialización, como actor dentro do sistema de partidos, desta nova política. É o caso da formación Podemos, que foi a que con maior vehemencia reclamou o concepto de nova política (no

ámbito nacional) como elemento constitutivo de si mesmo. Por último, centrarémonos na posible evolución da nova política tras o ciclo electoral que se pechou nas eleccións de novembro de 2019; cómpre indicar que ese ciclo non parece pechado de todo<sup>3</sup>. A forma do texto, en certo modo, adáptase á idea de trazar un contexto, seguido dunha diagnose e unha sucinta prognose, para rematar cunhas breves conclusións.

## 2 O CONTEXTO GLOBAL: A GRAN RECESIÓN

Os anos inmediatamente anteriores á crise económica que estalou en 2008, cuxos ecos aínda se padecen, foron dunha extraordinaria expansión global<sup>4</sup>. Un paralelismo notable mantívose entre as economías española e norteamericana: a burbulla inmobiliaria<sup>5</sup>. A fin desta situación provocou unha frustración das expectativas, *fundadas no ámbito do material*, o que explicará unha parte das raíces das demandas dunha nova política. Non obstante, resulta necesario describir, en primeiro lugar, as causas da crise que malogrou as esperanzas materiais de boa parte da sociedade española. Isto non pode abordarse con rigor se non se enmarca no contexto de referencia dunha economía aberta e integrada internacionalmente como a española; isto é, sen falar da globalización, máis en concreto do seu estadio actual ou “hiperglobalización”.

### 2.1 A crise da hiperglobalización

O concepto de hiperglobalización (ou globalización profunda) é acuñado polo economista Dani Rodrik<sup>6</sup> como un contexto de exacerbación dos compoñentes políticos e económicos da globalización, en especial os que se refiren á desregulación, á apertura comercial e á privatización das institucións do Estado de benestar. Nas súas palabras<sup>7</sup>, obedece a unha situación na cal é particularmente desfavorable a relación dos custos políticos/redistributivos respecto ás ganancias netas do comercio. Como el mesmo apunta seguidamente, a construción dos mercados nacionais necesitou dun proxecto político centralizado que xestionase a redistribución entre *gañadores e perdedores*. Isto non está a pasar no escenario global, o que, por outra parte, nos permite falar de *perdedores e gañadores da globalización*.

É en 2008 cando se produce a primeira gran crise global do capitalismo<sup>8</sup>. A destrución de riqueza e a amplitude e profundidade do seu contaxio non teñen parangón con outra, salvo coa producida en 1929. Os enormes custos sociais e financeiros que afrontaron os Estados conduciron, en casos como o español, a crises de débeda soberana que aínda afectan á sociedade no presente.

Non é obxecto deste texto analizar as causas últimas deste proceso, pero como indica Rodrik<sup>9</sup> isto ten a súa xénese na desregulación xeral dos fluxos de capital entre os anos 80 e 90. O novo paradigma de capitalismo financiarizado naceu sen unha regulación que puidese evitar desequilibrios que supuxesen riscos sistémicos para a economía mundial. Finalmente, eses desequilibrios producíronse de xeito devastador.

Unha secuencia sucinta dos feitos sería a seguinte. Desde o final da guerra fría comezan a incrementarse as pautas de interconexión global das relacións económicas, en especial aquelas que teñen relación cos fluxos de capital, como o caso do investimento directo estranxeiro, especialmente a curto prazo. Ademais, comezan a facerse célebres palabras como *outsourcing* e *offshore*. É un contexto onde o paradigma de produción mudou. Por un lado, rompe o contrato social que nace da segunda posguerra mundial e asemade emerxe o que Castells<sup>10</sup> deu en chamar sociedade da información. É un contexto en que as, naquel momento, tecnoloxías emerxentes (a informática hoxe normalizada) abren a posibilidade da organización nodal da produción, cun capital móbil. É unha sociedade na cal a información é un activo (intanxible) máis dentro do proceso de produción; este fenómeno acelerarase no século XXI.

No caso da gran recesión, os novos instrumentos que van aparecendo ao retirarse a regulación estatal do ámbito financeiro permitiron a creación de activos financeiros baseados na titulización e que foron vendidos en mercados internacionais<sup>11</sup>. O elemento fundamental destes instrumentos eran créditos hipotecarios de alto risco e, cando se produciron impagamentos destes, empezou o colapso, desde os individuos que eran desafiuzados ata a quebra de grandes corporacións de investimento.

É no contexto dunha gran recesión onde se produce a *causa material* da cal emerxe a idea dunha nova política. Será en solo estadounidense, o epicentro da crise global, onde aparece o movemento Occupy Wall Street en protesta polos créditos universitarios, pero en xeral contra o capital financeiro, o 1% que ten secuestrada a democracia americana. Este tipo de movementos emerxerán en moitos máis países<sup>12</sup> ao tempo que se vai estendendo o contaxio da recesión estadounidense, converténdose en global.

## 2.2 O impacto en España

A crise económica española de 2008 ten unha natureza dual: unha vertente é exóxena (contaxio da crise global) e a outra endóxena (colapso da burbulla do sector inmobiliario). Para o obxecto deste traballo, resulta de maior relevancia a análise da segunda. Neste caso a súa orixe vén da constitución da Unión Económica e Monetaria (UEM) a partir da sinatura do tratado de Maastricht en 1992. O modelo desa unión baseábase na existencia dunha área monetaria óptima<sup>13</sup>. O principal problema é que a heteroxeneidade das estruturas económicas dos países implicaba grandes desequilibrios dificilmente solubles no lapso de tempo en que o plan da UEM prevía o establecemento dunha moeda común. Sexa como for, España en 2001 adoptaría o euro e con iso liquidaba completamente a súa soberanía monetaria. A adopción da moeda única, coas directrices do Banco Central Europeo para os tipos de xuro, levou a unha baixada artificial destes. En menos dun quinquenio, os tipos nominais baixaron dos dous dízitos (coa débeda denominada en pesetas) a uns que roldaban o 4% na súa nova denominación. O resultado é que se produce unha facilidade artificial para o endebedamento. Todo o anterior, en conxunto con cambios lexislativos nacionais, implica un acelerado efecto riqueza por revalorización de activos inmobiliarios<sup>14</sup>. Os dous factores (diñeiro barato para o crédito a particulares



e unha revalorización de activos inmobiliarios e bens raíces) conxugáronse para xerar a burbulla da especulación inmobiliaria.

Durante o período de expansión realizouse unha supervisión deficiente por parte dos responsables institucionais, e as entidades financeiras realizaron préstamos hipotecarios de alto risco, entrando mesmo no negocio, adquirindo directamente activos inmobiliarios mediante sociedades *ad hoc* ou directamente. Os operadores financeiros privados (maioritariamente bancos) non se atopan vixiados como é debido polos responsables políticos-administrativos competentes (CNMV e o Banco de España) e prodúcese unha excesiva exposición ao risco, especialmente na concesión de préstamos hipotecarios e a adquisición de activos inmobiliarios.

Por outro lado, a pesar do forte crecemento en termos de PIB do período, as tendencias estruturais da economía española mantivéronse, de maneira que, chegada a recesión, o axuste duro no ámbito empresarial se realizou mediante despedimentos masivos. Xérase unha cadea que devén en impagamentos de hipotecas, desafuzamentos e retracción do consumo, coa consecuente caída do PIB<sup>15</sup> e do valor dos activos inmobiliarios. Estes quedan en mans da banca, que pola súa vez se ve na necesidade de ser rescatada<sup>16</sup>. Iso provocou a conversión de débeda privada en pública, e de aí á crise da débeda soberana, tristemente célebre pola popularidade alcanzada polo concepto de prima de risco<sup>17</sup>.

Os efectos da crise para a economía nacional foron devastadores. Só no ano 2009 o PIB contráese un 3% e prodúcese unha destrución neta dun millón de empregos. A situación de recesión non mellora malia as medidas de estímulo como o PlanE, co que a partir de 2010 se aprecia un punto de inflexión<sup>18</sup>. As políticas de austeridade e consolidación fiscal que se estenden como receita para a crise dos países da eurozona manifestan uns grandes custos sociais<sup>19</sup>. Apréciase un proceso en que se produce tanto unha precarización das ofertas de emprego (con incremento da temporalidade, peores condicións contractuais, incremento de formas atípicas) como unha precarización da situación no desempeño do propio posto de traballo, como, por exemplo, o incremento de horas extra non cobradas. É neste contexto de crise socioeconómica agravada onde emerxe a categoría social dos traballadores pobres<sup>20</sup>. Prodúcese un escenario de privación material súbita, de precarización laboral profunda e de frustración de expectativas laborais en que emerxerán movementos como: PAH, V de Vivienda, Juventud sin Futuro, etc. Moitos serán parte dos compoñentes do 15M<sup>21</sup>, ingrediente ou detonante esencial para a aparición da idea de nova política.

### 3 O CONTEXTO NACIONAL: A CRISE DE REPRESENTATIVIDADE

No caso español, ademais dos efectos directamente materiais da crise sobre a poboación, está o efecto sobre as institucións políticas. Aínda que nos EE.UU. non houbo un cuestionamento relevante das institucións políticas, isto si se produciu en España. Chegouse a falar de “crise de réxime”. En todo caso, xa se infería, desde tempo atrás,

unha insatisfacción co funcionamento do sistema político que ten unha manifestación particular dentro da cultura política española.

### 3.1 A cultura política en España

Como indica Vallés<sup>22</sup>, a cultura política viría ser un atributo que comparten un conxunto de cidadáns que manteñen unhas mesmas pautas, orientacións e comportamentos en relación cos obxectos políticos ou, de xeito máis amplo, coa política. Un feito que resalta este autor é que no caso do mundo contemporáneo:

“[Se] debilitaron os mecanismos de transmisión (...) especialmente os que se corresponden co Estado –escola– e as grandes organizacións de masas –partidos, sindicatos, igrexas oficiais–. En cambio, adquiriron moita maior influencia –xunto con algunhas organizacións voluntarias– os medios de comunicación de masas e de diversión capaces de vehicular un xeito de vida –incluído o modo de vida político– a través da radio, a televisión, o cinema, a música, a publicidade ou Internet, sen consideración polas fronteiras territoriais ou doutro tipo”<sup>23</sup>.

En especial vai ser Internet, como plataforma de uso de redes sociais, o principal vehículo do malestar polas fracturas creadas a causa da crise e as políticas de austeridade. A rede elevarase como foro desde o que arrancarán as mobilizacións sociais que darán forma ao concepto de nova política, de maneira que todas elas serán unha nova ferramenta dentro da cultura política española.

Como sinala Magre<sup>24</sup>, a cultura política do noso país estivo sempre presidida por uns trazos diferenciais en relación cos países da nosa contorna. Aínda sendo o caso de España unha democracia relativamente “xove”, é das que presenta unha maior insatisfacción tanto co rendemento do sistema político en xeral como cos actores políticos en particular.

É destacable que dentro do caso español se viu como característico un depurado apoliticismo e unha escasa mobilización social, salvo en momentos puntuais. En especial destacou a escasa densidade de “asociacionismo” en España, así como moi baixas taxas de afiliación a sindicatos ou partidos políticos. Deste xeito, o caso da sociedade española que ía sufrir o impacto da crise era o dunha sociedade en que a sensación de eficacia política tanto interna como externa é das máis baixas de Europa, unha sociedade na cal o desapego respecto a partidos e instrucións sempre foi elevado e en que a desafección política foi dominante.

Esta inhibición na participación rompería (polo menos parcial e temporalmente, e para un grupo sociodemográfico concreto) coa chegada do 15M e das mobilizacións motivadas polas crises económicas, que se suma á crise de representatividade, pero cunha particularidade que denota certo cambio na esfera da eficacia política<sup>25</sup>; apréciase unha valoración máis positiva da eficacia política interna (capacidade de influír na política) que se quere extrapolar á eficacia externa (que as autoridades sexan máis sensibles ás demandas lexítimas). Este é o esquema subxacente á nova política, *unha cidadanía que se sente máis capaz de influír, valorar e articular as súas demandas, pero que se ve sistematicamente ignorada polas elites políticas e autoridades institucionais*.

### 3.2 A crise de representatividade

A alta desafección política vai en aumento polos enormes custos sociais da crise económica. Este feito farase cristalizar nun particular movemento de protesta no ano 2011. O 15 de maio, dun xeito máis ou menos espontáneo, empézanse a ocupar as prazas nunha protesta co lema “non nos representan”. A idea subxacente é que a acción dos partidos políticos tradicionais se sente como completamente allea ás necesidades e preferencias dos cidadáns, isto é, ao interese xeral.

No contexto do ciclo político que se abre coas crises e se estende ata os comicios de 2019 prodúcese un momento de particular debilidade de institucións clave. Por un lado, a monarquía empeza a ser vista de xeito máis crítico pola opinión pública atrapada na crise económica, e o malestar pola corrupción política é manifesto. Por outra, a xestión económica dos dous grandes partidos (PP e PSOE) implica que se produce unha anormal debilidade electoral dos dous<sup>26</sup>. É un escenario non só propicio para a protesta social, senón para a acción partidista.

O malestar xerado tanto pola escasa empatía desde o Executivo como desde as elites parlamentarias cara aos efectos da crise económica detonou nun movemento de descontento que se articularía de xeito moi particular e cun gran protagonismo das redes sociais. Neste contexto ábrese unha crise do modelo de partido como do propio sistema de partidos, polo menos na súa configuración tradicional<sup>27</sup>, no cal se entende que, aínda que os partidos son un actor necesario, o modelo predominante no sistema político español do momento era profundamente insatisfactorio<sup>28</sup>.

No caso español, o impacto da crise xa viría sementando movementos sociais de tipo instrumental-tradicional, como as mareas que se manifestaban contra os recortes sociais e en defensa dos servizos públicos, ademais daqueles formados polas persoas afectadas polo colapso hipotecario, como o colectivo PAH (Plataforma de Afectados pola Hipoteca), que mesmo promoveu unha iniciativa legislativa popular para reformar a lei do sector<sup>29</sup>. Este tipo de movementos romperían a tradicional apatía á mobilización en sectores cidadáns. Deste xeito, achándose o camiño para a consolidación do 15M como mobilización masiva, combinada con movementos de tipo expresivo como o de DRY (Democracia Real Ya) ou o dos “indignados”, inspirado polos manifestos de Stéphane Hessel. Sería a crise económica a que destaparía e dispararía a insatisfacción (sempre larvada e latente) da cidadanía coas institucións e que se manifesta en algo tan particular como o cinismo democrático<sup>30</sup>. Unha forma de resumir a relación entre a crise económica e a de lexitimidade que se manifesta na emerxencia destes movementos sociais queda maxistralmente expresada nas palabras de Martí e Ubasart<sup>31</sup>: «As medidas neoliberais afectan de forma rápida e repentina a centos de miles de persoas que, froito deste impacto, reaccionan contra os recortes ou os desafuzamentos e mesmo nalgúns casos pasan a formar parte de mobilizacións que fan unha “emenda á totalidade” do sistema, tal como sucede coas protestas iniciadas o 15M de 2011»<sup>32</sup>.

A crise de lexitimidade no caso español foi moi proclive a ser verbalizada como un conflito elite/pobo dentro dun imaxinario do novo/o vello. Este feito será oportunamente aproveitado por novas organizacións partidistas, como se verá a continuación. O certo é que a crise económica exacerbou sentimentos de alienación e desapego, xa presentes na cultura política nacional, en que os partidos e os políticos profesionais sempre foron vistos con desconfianza, se non, directamente, con hostilidade. Isto deu lugar non a un movemento de *antipolítica* como no caso de Italia e o M5S<sup>33</sup>, senón de apoliticismo crítico que, en España, finalmente cristalizaría nunha sorte de partido movemento que enarboraría a bandeira da nova política.

Cómpre mencionar que, dentro das mobilizacións de protesta que se produciron, teñen un particular impacto as redes sociais e a coordinación e extensión de mensaxes e consignas difundidas por elas. Isto supuxo unha gran forza e capacidade de difusión e mobilización dentro do seu *target*, pero escaso impacto fóra del. Como indicaron Anduiza, Cantijoch, Gallego e Salcedo<sup>34</sup>, nos momentos de nacemento e expansión do movemento 15M apréciase en España unha “fenda dixital” en que unha barreira fundamental era a idade e a renda: a maior idade, menos uso e competencia; a menor renda, menor dispoñibilidade dunha conexión á rede eficaz. Por iso, no seu momento era un movemento que se alienaría a persoas con baixos recursos e ás de idade avanzada, categorías que demasiado a miúdo adoitan coincidir.

As mobilizacións como a española do 15M foron vistas por varios autores como parte dun movemento social máis amplo e practicamente global, onde as TIC e as RRSS emerxeron cun rol protagónico. Nun principio, as expectativas de cambio e de reconquista democrática foron elevadas; dentro dunha interpretación netamente posmoderna, Guiomar Rovira resalta que son:

“Multitudes non marcadas por categorías sociais, senón por un exercicio de algo que podemos nomear como democracia en acto ou cidadanía performativa, posta en escena, toma da cidade, cidadanía non concedida polo Estado, senón actuada, apropiada e desprivatizada, situada e local, singular e intransferible, como cada unha das vidas, pero conectada a nivel global como o aire que se respira, sen respectar fronteiras nin siglas. Un novo cosmopolitismo conectado que rompe con toda estranxeiría, que interpela a calquera, a calquera menos a un: o 99% proliferante e excesivo, incontible e incontinente”<sup>35</sup>.

Neste extracto maniféstase a idea de transversalidade que empapa a retórica da nova política e unha procura da mobilización entusiasta que supere xa non só barreiras de clase, senón territoriais. O contido entusiasta destas análises, por inxenuo que pareza, predeu en varios colectivos e serviu como caldo de cultivo para o posterior nacemento de actores políticos. Dun xeito máis “prosaico”, Donatella della Porta<sup>36</sup> especula con que este tipo de movementos, e en certa medida os partidos a que deron lugar, non son unha forma de euroescepticismo, senón un europeísmo crítico que desexa maior integración, pero *cunhas políticas non neoliberais*. O certo é que, visto desde a posición de 2019, foron os movementos netamente euroescépticos os que tiveron maior repercusión e éxito

electoral, desde a M5S en Italia ou o UKIP e o brexit en Gran Bretaña, por exemplo. No caso de España, o carácter de movemento de movementos, ou de catalizador, que tivo o 15M é, en suma, o dunha reacción contra as políticas de austeridade que afogaban economicamente uns colectivos e frustraban materialmente outros. En conxunto, *é unha protesta contra un sistema institucional pouco permeable aos custos sociais da crise e as medidas que pretendían solucionarla*, no cal se demandaba unha nova (forma de facer) política máis lábil ás demandas da maioría social e máis comprometida coa cidadanía (os seus anhelos, temores e necesidades) que, nun contexto de diálogo e proximidade, buscase unha saída máis social á recesión económica.

Un último apuntamento<sup>37</sup>, que enlazará cos restantes apartados (aínda que xa indicado), é que as protestas protagonizadas polos “indignados” en España, como as do movemento Occupy Wall Street, non están protagonizadas polos colectivos máis castigados pola crise. De feito, son persoas cun perfil sociodemográfico non coincidente co que se entende como clase obreira, senón que son persoas mozas de clase media e alto perfil formativo. Isto vai ter a súa repercusión tanto nas manifestacións como na estruturación das demandas e nas propias demandas que chegan a articularse, así como no potencial de mobilización política e arrastre electoral.

## 4 DEFINICIÓN E MANIFESTACIÓN

Un dos obxectivos que se marcaron é o de poder describir e dotar dun contido a idea da nova política. O primeiro paso é dar unha definición que sexa operativa, á par que descritiva e, deste xeito, poder observar en que fenómeno concreto se manifestou. En todo caso, xa se avanzaron ideas sobre a definición mesma. Por outra banda, en canto á manifestación, optouse, en virtude da brevidade, por aquela que máis fortemente reclamou para si tanto a “herdanza” do movemento de movementos 15M como das manifestacións estéticas desa nova política. Malia poderen existir outras manifestacións, optouse por aquela máis relevante en termos non só cuantitativos, senón polo seu peso específico dentro da sociedade española actual.

### 4.1 Unha definición da nova política

Un elemento que debe quedar explícito é que, dentro da pugna e o debate político, o imaxinario da nova política implica a apertura dun polo de conflito ou *clivaxe* protagonizada por dous polos: o do novo (que vén de fóra) fronte ao vello (que está dentro das institucións). Esta contraposición é a que articula todo o discurso da nova política. Dentro deste esquema acentúanse conceptos como a horizontalidade, a participación, a permeabilidade, etc. Quizais unha boa definición do que realmente poida ser a nova política no caso do noso país sexa a seguinte:

“Quizais non sexa nada por ela mesma sen a súa oposición, a vella política, que si parece ter máis clara a súa definición. A crise de lexitimidade da elite representativa occidental foi longamente estudada, provocada polo problema de funcionalidade do sistema de

benestar, a despolitización da tecnocracia, a corrupción e a falta de transparencia, entre outras causas, que son hoxe postas na axenda polos partidos novos, que anuncian ser radicalmente diferentes a todo iso propio da «vella política»<sup>38</sup>.

Desta maneira, a nova política sería unha forma de novo contrato ou compromiso entre representantes e representados; un no cal a intermediación e as accións dos representantes son máis permeables, transparentes e sensibles aos intereses dos representados que no caso da política tradicional. Preténdese marcar unha clara distinción fronte á vella política, que é vista como allea aos problemas da maioría social (o “pobo”) e absorta dentro do aparato institucional onde desenvolve a maior parte das súas actividades.

En certo xeito, a nova política non sería máis que outro síntoma de que os sistemas políticos occidentais se están a desprazar cara a abaixo na elipse posdemocrática enunciada xa en 2004 por Colin Crouch, un descenso xeral da calidade da representación, acompañado da espectacularización da política e a mercantilización do público. En suma, a degradación xeral do sistema democrático (tanto presidencial como liberal-parlamentario) que ten unha gran cantidade de causas subxacentes. Aínda que o citado autor<sup>39</sup> acode ao exemplo de Berlusconi, a día de hoxe esa lista multiplicouse, podendo aludir xa a un longo etcétera<sup>40</sup>. A nova política sería unha demanda desde abaixo (*bottom-up*) de repolitización de esferas mercantilizadas do Estado de benestar (reivindicación das diversas Mareas), así como unha presenza máis activa dos intereses sociais dentro dos debates e decisións institucionais á hora de formular as políticas públicas. É unha forma de reclamación, tanto dunha mellora da representación política como de integración cidadá nun contexto en que a propia cidadanía se fai consciente da degradación institucional do sistema político. A nova política busca un compromiso, un vínculo de unión entre representados e representantes que se traduza nunha nova forma de facer política: unha que supoña unha mellora e un afondamento no paradigma do goberno democrático.

Un elemento que chama particularmente a atención vén sinalado por Domínguez Benavente<sup>41</sup> ao indicar que, no caso das novas formacións políticas que entran no Congreso tras as eleccións de 2015 (Podemos e Ciudadanos), o mesmo feito de “ser novos” ou facer algo novo é *en sí* un elemento positivo, bo e desexable, todo iso con independencia do propio sentido ou resultado da acción. Outro elemento destacado polo citado autor é a relevancia que para este tipo de formacións terá o liderado, o cal supón unha nota certamente disonante respecto aos postulados formais que estas formacións predicán sobre a nova política. Polo tanto, pode afirmarse que, na súa manifestación máis externa, a nova política acaba por identificarse con novas prácticas nun vello escenario: o das institucións tradicionais do sistema político español<sup>42</sup>.

## 4.2 A materialización da nova política: Podemos

A irrupción de Podemos no sistema de partidos foi moito máis disruptiva que a de Ciudadanos, tanto en termos de discurso como do sistema de partidos en si mesmo. As primeiras manifestacións públicas, discursos e actos políticos puxeron enriba da mesa do debate público conceptos como antisistema ou populismo. Este último é

particularmente equívoco, especialmente polas súas diversas tradicións, como tamén pola particular recepción do populismo que fan os fundadores desta opción partidista. Por exemplo, Dani Rodrik<sup>43</sup> establece a súa orixe histórica nun movemento político que implicou unha coalición de granxeiros, obreiros e mineiros que se manifestaron en contra do patrón ouro e o sistema financeiro nos Estados Unidos a cabalo entre os séculos XIX e XX. Tampouco esquece a tradición latinoamericana, que nace da oposición ás elites e contrapón o “pobo” fronte á oligarquía. Pero existen outras aproximacións<sup>44</sup> que se entenden nunha tripla vertente: como ideoloxía, como discurso ou como estratexia. No caso de Podemos, resulta interesante que tomasen as tres dun xeito cambiante no tempo, atenuando unhas e mitigando outras. Cabe salientar que, no ámbito estratéxico, é netamente populista autonomarse como herdeiro, fillo ou sucesor dun movemento autenticamente popular como o 15M, especialmente tres anos despois da aparición e posterior esvaecemento deste. Isto é relevante porque a opción política Podemos nace en 2014, *ex professo* para presentarse aos comicios europeos dese ano, aproveitando a visibilidade mediática do seu líder fundador naquel momento. Isto é unha marca de orixe partidista na dita formación que deixará unha pegada moi profunda.

A materialización do discurso da nova política está centrada en Podemos, aínda que Ciudadanos tamén pode ser tido como un partido relativamente novo no taboleiro político estatal. Este último non mantivo un discurso de “herdanza” do 15M, máis ben unha retórica de rexeneración política e de modernización (en clave de europeización) da política. Así mesmo, no caso de Podemos destaca, como se sinalou, a súa orixe mediática, pois as plataformas e colectivos de que emerxen están vinculados a produtoras audiovisuais e a programas de televisións comunitarias, nos cales o formato do faladoiro político é preferente<sup>45</sup>. Iso terá a súa plasmación nun grande aproveitamento das RRSS como mecanismo para xerar *engagement* e *feedback*<sup>46</sup> dentro de públicos amplos<sup>47</sup>.

Polo tanto, a materialización do discurso da nova política dentro do universo das opcións partidistas acabará por concretarse nunha estratexia mediática profundamente centrada nas mensaxes e no discurso, onde, dentro dunha lóxica populista “à la Laclau” se procura unha narrativa identitaria do nós fronte ao eles, do pobo fronte á casta<sup>48</sup>. Isto ten gran relevancia polo pouso posmaterialista, construtivista e postestruturalista<sup>49</sup> en que se enmarcan (intelectual e academicamente) os fundadores da opción política. Dentro deste paradigma, a produción discursiva, a súa difusión, expansión e aceptación resultan vitais na lóxica de loita pola hexemonía cultural, dado que a concepción subxacente das súas propostas é a dun mundo en que as realidades son construtos sociais, interpretacións dentro dun mar de relativismo. Deste xeito, as inquietudes materiais que iluminaron as protestas sociais e que demandaban unha nova política pasan a concretarse nun partido cuxas inquietudes son as da articulación discursiva do novo. A nova política, máis que un conxunto de demandas concretas e de cambios factibles, é, para Podemos, un vector discursivo do que emana a dicotomía novo/vello e unha cadea concatenada de significantes que, nos seus propios termos posmodernos, posúe unha performatividade inherente para a construción de identidades colectivas de cara

á creación dunha hexemonía cultural-electoral baseada nos antagonismos. Desde esta perspectiva intelectual, resulta comprensible o seu interese e fincapé nos relatos. Así mesmo, pode distinguirse netamente entre a “nova política orixinaria” (que emerxe das mobilizacións e demandas cidadás) e unha “nova política aplicada”, que é máis a retórica discursiva dunha formación partidista que unha praxe innovadora no mundo do político.

## 5 DO ANTAGONISMO Á NORMALIZACIÓN INSTITUCIONAL

A evolución tanto discursiva como programática de Podemos é unha mostra interesante da flexibilidade do concepto da nova política “aplicada” e do seu imaxinario de confrontación novo-vello dentro da praxe real da arena política e afastada da súa xénese dentro dos movementos sociais. Un feito constante é a “maleabilidade” do que se entende como “novo”, como se verá deseguido.

### 5.1 Etapa conflitual-rupturista

O inicio de Podemos ten como xénese un conxunto de docentes universitarios que conxugan a súa actividade académica con militancia política no ámbito da esquerda<sup>50</sup>. A maioría dos seus primeiros líderes son académicos, máis ou menos encadrados dentro das coordenadas do posmarxismo<sup>51</sup>), concretamente nas correntes posmodernas e da lectura postestruturalista que fan Laclau ou Mouffle. Isto é de capital importancia, dado que é un paradigma en que prima a comunicación, o identitario e idealista, fronte á esquerda tradicional de matriz marxista, nitidamente centrada en cuestións económicas, redistributivas e na materialidade do real. No caso da xénese de Podemos, a estratexia de medios é fundamental. Deste xeito, a canle e a mensaxe son esenciais nas primeiras etapas fundacionais. É nestes primeiros momentos cando se reclama como seu o espírito do 15M. A dialéctica rupturista é a de ser *a forza da nova política* que pretende romper co vello (a Transición e o réxime do 78) e recuperar a democracia para o “pobo” mediante unha reforma constitucional. Neste momento, a dicotomía básica do discurso populista elite/masa, casta/pobo vai chegar ao seu cénit. É o momento do auxe electoral de Podemos, en ascenso desde as eleccións europeas de 2014. É un escenario en que se busca esa idea gramsciana de arrebatarse a hexemonía do discurso e albíscase mesmo un triunfo electoral. Nesta etapa o partido aparece caracterizado no discurso mediático como “populista” ou “antisistema”, aínda que insiste na súa vocación transversal, maioritaria e aberta. Javier Franzé<sup>52</sup> sinala que esta etapa é “antagonista” dentro do paradigma de Laclau<sup>53</sup>, onde se xera un eixe discursivo entre o novo/o vello, no cal Podemos se autocaliza inequivocamente como o novo. É un momento en que a formación política fala de réxime do 78 en termos de imposición, e en que reclama unha reforma constitucional como mecanismo de reconquista da democracia. No ámbito do “vello” está o réxime do 78, pero tamén todos os partidos políticos tradicionais, independentemente do seu posicionamento ideolóxico. Neste sentido, resulta moi acertada a apreciación de Franzé:



“Co seu nome, Podemos deslígase do partido de representación de intereses materiais de clase para ir a un movemento aberto que, ao subliñar o significativo *demos*, convoca á construción dun novo suxeito hexemónico: o pobo. Aquí hai tamén un distanciamento epistemolóxico da esquerda clásica, derivada do marxismo ortodoxo: o recoñecemento da acción política como práctica performatividade deixa de lado o mecanicismo estrutura-superestrutura”<sup>54</sup>. [Énfase do autor]

Esta convicción ou crenza na performatividade da linguaxe, dos discursos e das accións políticas enmarca a formación política nunhas coordenadas propias da concepción social do posmodernismo lingüístico, todo iso moi afastado das raíces das demandas da nova política. É aquí onde se aprecia que a apropiación do significativo “nova política” é parte dunha estratexia populista por parte do propio partido. Isto quedará claramente manifestado na seguinte etapa do modelo discursivo da organización.

## 5.2 A atenuación do eixe novo-vello e o asentamento institucional

O progresivo esvaecemento do que en esencia se entendía como o novo realízase de forma tremendamente rápida no tempo, pasando polo que se entende por “antagonismo” ao “agonismo” descrito por Mouffle<sup>55</sup>. Neste caso dunha dialéctica dura amigo/inimigo pásase a outra na cal a dicotomía se mantén dentro do ámbito da rivalidade e recoñecendo valores compartidos. O réxime do 78 xa non está en crise. A Transición non debe censurarse, senón mellorarse nunha “segunda transición”. Ademais, agora as institucións existentes son marcos axeitados para as iniciativas de cambio. Isto prodúcese co partido xa dentro desas mesmas institucións e culmina cunha alianza electoral co que soamente uns meses atrás era “o vello”: Esquerda Unida. Deste xeito, a alianza co “vello” desvirtúa a dicotomía novo/vello en que se sustentaba o discurso da nova política dentro de Podemos, ao tempo que se despraza o concepto de novo cara a coordenadas pouco relacionadas coas súas orixes en mobilizacións sociais anteriores.

## 6 POSIBLE EVOLUCIÓN

En primeiro lugar, desde a perspectiva primixenia das reivindicacións que articularon a demanda dunha nova política, estas parecen non ter sido satisfeitas nin polos partidos novos nin polos tradicionais. Polo que se corresponde ás organizacións partidistas que se manifestan como materialización desa nova política, o seu destino non parece tampouco alentador, en termos de acadar unha vitoria electoral, aínda que o peche do ciclo de comicios en 2019 pode significar a súa entrada no poder executivo e a ruptura da tradición española de gobernos monocolor no ámbito do Goberno do Estado.

Por outro lado, xa tendo en mente un alcance máis profundo tanto en termos temporais como analíticos, na primeira parte aludiuse aos perdedores da globalización, a aqueles que se ven deixados á súa sorte dentro do vendaval da economía global, sen

contar co paraugas do Estado de benestar nin outras redes de seguridade provistas pola soberanía do Estado<sup>56</sup>. Eses colectivos, que se corresponden coa vella clase obreira e parte (crecente) das clases medias, víronse seducidos polos discursos populistas. Son precisamente estes colectivos os que substanciaron as propostas que logo catalizaron o 15M. Como o propio Rodrik<sup>57</sup> destacou, tanto a historia como a teoría económica explican que, no estadio actual da globalización, esta provoca e provocará reaccións populistas. Iso é así porque os perdedores da globalización son creados sistematicamente pola propia globalización, igual que (os menos numerosos) os gañadores. Isto é un obstinado retorno da materialidade que a dereita populista interpretou (e aproveitou) moito mellor que a esquerda neste período histórico. O propio Rodrik sinalouno con mestría ao indicar que “mesmo cando o *shock* subxacente é fundamentalmente económico, a manifestación política pode ser cultural e nativista. O que pode parecer unha reacción racista ou xenófoba tería as súas raíces en angustias e perturbacións económicas”<sup>58</sup>. É dicir, a inquietude da inseguridade material pode manifestarse como cultural no ámbito do discurso político, *pero en realidade non o é*, tendo moito máis que ver co incremento da *desigualdade* que con elementos exclusivamente culturais<sup>59</sup>. Isto foi moito mellor utilizado polos populismos de dereita, que entenderon como a crise de 2008 e as súas repercusións trouxeron de volta o protagonismo dos valores materialistas<sup>60</sup> fronte á retórica posmoderna que obvia o material para centrarse na hexemonía do discurso e as identidades subxectivas.

Esta é a gran debilidade da forma da nova política que articula a “nova” esquerda, a claudicación<sup>61</sup> de ter un programa no ámbito do material, moito máis suxestivo e urxente para a maioría dos cidadáns dos países afectados pola gran recesión. Parecen ter sido ignoradas as chamadas a que unha esquerda decidida salve a economía do neoliberalismo<sup>62</sup> intentando dar unha saída ao trilema<sup>63</sup> que propón o autor citado. A alternativa que albisca, baseada en reforzar os gobernos nacionais no ámbito da democracia e da “soberanía” como pretende a nova política, pero dentro dunha “desglobalización” (ou polo menos unha nova forma de articulala arredor dos intereses e necesidades das cidadanías nacionais) caeu, polo momento, en saco roto, cousa esta particularmente alarmante cando os indicadores económicos<sup>64</sup> e os cambios tecnolóxicos<sup>65</sup> permiten inferir unha nova recesión global no horizonte próximo.

## 7 A XEITO DE CONCLUSIÓN

O que resulta seguro son dúas cousas. Unha, a máis trivial (adoptando a xerga militar tan apreciada para os seguidores de Gramsci), a praxe política e o rendemento electoral demostraron o limitado arsenal da nova política como arma discursiva dentro do teatro de guerra posmoderno (que é precisamente o discurso). Outra, moito máis substantiva para a nosa democracia, estriba en que as arelas, demandas e aspiracións que se encadran dentro da petición dunha nova política seguen incontestadas. Permanecen como un desafío necesario ás institucións do noso sistema político, agardando con toda

lexitimidade a ser debidamente satisfeitas, tanto polas institucións como polos representantes políticos. Isto evitaría riscos que xa se converteron en realidade noutras partes de Europa. Nesa pretendida *clivaxe* que parece non querer instalarse totalmente arredor de globalistas/estadistas-nativistas, entre gañadores e perdedores da globalización, *a antipolítica tomoulle unha considerable vantaxe á nova política*. Parece que os partidos daquela inspiración souberon, de momento, tocar as teclas máis axeitadas, en canto ao rendemento electoral, acceso institucional, formación de executivos e, en especial, a formulación de políticas. Non deixa de resultar máis que sorprendente que, nun momento en que se atravesaba pola maior desigualdade material nos últimos cen anos<sup>66</sup>, as forzas que fixeron bandeira da nova política manteñan un posmodernismo relativista moi afastado da materialidade que reclama esa mesma nova política.

Como peche a estas páxinas, non se pode máis que lembrar a reflexión de Lamo de Espinosa: “Máis alá das interpretacións e a construción social, hai feitos, datos, duros, obstinados. Como sempre. Non cambiaremos o mundo cambiando de conversación”<sup>67</sup>. De igual modo, as lexítimas demandas que articula a nova política non se lograrán con conversacións e discursos, senón afrontando os necesarios cambios institucionais e emprendendo as oportunas políticas públicas.

## 8 BIBLIOGRAFÍA

- Alamios, A., e Alamios-Fernández, P. 2018. «Las dinámicas del voto retrospectivo en España (1996-2017)», *Tendencias Sociales*, 1: 39-72.
- Alonso González, M. 2016. «Opinión pública y redes 2.0. “Las redes digitalizan el barómetro político en España”», *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 21: 95-113.
- Anduiza Perea, E.; Cantijoch, M.; Gallego, A., e Salcedo, J. 2010. *Internet y participación política en España*. Madrid: CIS.
- Arroyas Langa, E., e Pérez Díaz, P. 2016. «La nueva narrativa identitaria del populismo: un análisis del discurso de Pablo Iglesias (Podemos) en Twitter», *Cultura, Lenguaje y Representación*, 15: 51-63.
- Artero López, J.; Borra Marcos, C., e Patiño Rodríguez, D. 2017. «Trabajadores pobres en España y Europa: características personales, familiares y factores determinantes», en F. J. Calvo Gallego e M. R. Gómez-Álvarez Díaz (dirs.), *Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo*. Murcia: Laborum.
- Beraud Martínez, I. P. 2018. «Cuarta revolución industrial. Impacto de la inteligencia artificial en el modo de producción actual», *Revista Conjeturas Sociológicas*, maio-agosto: 43-57.
- Berges Lobera, A., e Ontiveros Baeza, E. 2019. «La reestructuración del sistema bancario: gestación, gestión y digestión», *Información Comercial Española*, 906: 45-56.
- Bolton, P., e Huang, H. 2018. «Money, Sovereignty, and Optimal Currency Areas», *Columbia Business School Research Paper*, 18-66 (DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3226185>).

- Brown, A. 2018. «La teoría de las áreas monetarias óptimas: una actualización a la luz de la experiencia europea», *EconomíaUNAM*, 43 (15): 70-87.
- Castells, M. 2000. *La sociedad red*. Madrid: Alianza.
- Cencini, A. 2017. «The sovereign debt crisis: The case of Spain», *Cuadernos de Economía*, 40: 1-13.
- Crouch, C. 2004. *La posdemocracia*. Madrid: Taurus.
- Domínguez Benavente, P. 2017. «Explorando la identidad de las nuevas élites políticas españolas: Ciudadanos y Podemos», *Política y Gobernanza*, 1 (1): 53-78.
- Franzé, J. 2017. «La trayectoria del discurso de Podemos», *Revista Española de Ciencia Política*, 44: 219-246.
- Gordo, L., Hernández de Cos, P., e Pérez, J. 2013. «Developments in Spanish public debt since the start of the crisis», *Boletín Económico Banco de España*, xullo-agosto: 19-36.
- Grinin, L.; Korolayev, A., e Tausch, A. 2016. «Kondratieff Waves and Technological Revolutions», en Leonid Grinin et al. (auts.), *Economic Cycles, Crises and Global Periphery*. Suiza: Springer International Publishing (DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-41262-7>).
- Krugman, P., e Welss, R. 2014. *Macroeconomía*. Barcelona: Reverté.
- Laclau, E. 2005. *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lago Peñas, S. e Martínez-Vázquez, J. 2016. «El gasto público en España en perspectiva comparada: ¿Gastamos lo suficiente? ¿Gastamos Bien?», *Papeles de Economía Española*, 174: 2-25.
- Lamo de Espinosa, E. 2019. «A propósito de la posverdad: Marx, Nietzsche y la deriva idealista de la izquierda», *Análisis del Real Instituto Elcano*, 52 (Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari52-2019-lamodeespinosa-proposito-posverdad-marx-nietzsche-deriva-idealista-izquierda-politica](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari52-2019-lamodeespinosa-proposito-posverdad-marx-nietzsche-deriva-idealista-izquierda-politica)).
- Magre, J. 2018. «Los principales rasgos de la cultura política de los españoles», en J. M. Reniu Vilamala (ed.), *Sistema político español*. Barcelona: Huygens.
- Magre, J., e Martínez, E. 2015. «Cultura Política», en M. Caminal e X. Torrens (eds.) *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
- Martí i Puig, S., e Ubasart i González, G. 2018. «Movimientos sociales y protesta política (1978-2018)», en J. M. Reniu Vilamala (ed.), *Sistema político español*. Barcelona: Huygens.
- Martín García, O. 2018. «Crisis de régimen, movilización y orden público en España, 2011-2014», *Historia Actual Online*, 47(3): 100-109.
- Martín-Aceña, P., e Pons, M.A. 2011. «La gran recesión: orígenes y desarrollo», *Working Papers in Economic History* (Disponible en: [https://portal.uah.es/portal/page/portal/epd2\\_profesores/prof121788/publicaciones/La%20Gran%20Recesi%F3n.%20Or%EDgenes%20y%20desarrollo.pdf](https://portal.uah.es/portal/page/portal/epd2_profesores/prof121788/publicaciones/La%20Gran%20Recesi%F3n.%20Or%EDgenes%20y%20desarrollo.pdf)).
- Martínez Sospedra, M. 2018. «Los partidos políticos una institución claudicante», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 31: 17-38.

- Nohlen, D. 1993. *Wörterbuch Staat und Politik*. Munich: Serie Piper.
- Ortega y Gasset, J. 2007. *Vieja y nueva política y otros escritos programáticos*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Peterson, A.; Wahlström, M., e Wennerhag, M. 2015. «European Anti-Austerity Protests- Beyond “old” and “new” social movements?», *Acta Sociológica*, 58 (4): 293-310.
- Piketty, T. 2015. *El capital en el siglo XXI*. Madrid: RBA.
- Piketty, T. 2019. *Capital e ideología*. Barcelona: Planeta.
- Polavieja, J. 2013. «Economic Crisis, Political Legitimacy and Social Cohesión», en D. Gallie (ed.), *Economic Crisis, Quality of Work and Social Integration: The European Experience*. Oxford: Oxford University Press.
- Porta, D. della. 2015. «Social Movements and the European Unión: Euroesceptics or Critical Europeanists?», *Notre Europe, Policy Paper*, 22 (Dispoñible en: <http://www.proyectos.cchs.csic.es/euroconstitution/library/working%20papers/Della%20Porta.pdf>).
- Raffini, L.; Penalva, C., e Alamios, A. 2015. «Antiausteridad y protesta en el contexto de la economía y política en España e Italia», *Società Mutamento Politica*, 11 (6): 23-50.
- Retamozo, M. 2017a. «Teoría del populismo de Ernesto Laclau: una introducción», *Estudios Políticos*, 41: 157-184.
- Retamozo, M. 2017b. «Laclau y la dialéctica. Notas sobre un desencuentro con Hegel (y con Marx)», *Izquierdas*, 36: 278-295.
- Rodrik, A. (4/1/2018). «Rescatar la economía del Neoliberalismo», *Letras Libres* (Disponible en: <https://www.letraslibres.com/espana-mexico/revista/rescatar-la-economia-del-neoliberalismo>).
- Rodrik, D. 2016. «La abdicación de la izquierda», *Revista de Economía Institucional*, 35 (18): 303-306.
- Rodrik, D. 2018. «Populism and the Economics of Globalization», *Journal of International Bussines Policy*, 1 (12) (DOI: <https://doi.org/10.1057/s42214-018-0001-4>).
- Roubini, N., e Rosa, B. (13/9/2018). «We are due a recession in 2020 – and we will lack the tools to fight it», *The Guardian* (Disponible en: <https://www.theguardian.com/business/2018/sep/13/recession-2020-financial-crisis-nouriel-roubini>).
- Rovira, G. 2017. *Activismo en red y multitudes conectadas*. Barcelona: Icaria.
- Sampedro, V. 2015. «Podemos, de la invisibilidad a la sobre-exposición», *Revista Teknocultura*, 1 (12): 137-145.
- Stein, A. 2016. «The great trilemma: Are globalization, democracy, and sovereignty compatible?», *International Theory*, 8 (2): 297-340 (DOI:10.1017/S1752971916000063).
- Uxó, J.; Febrero, E., e Bermejo, F. 2016. «Crisis, unemployment and internal devaluation in Spain», en M. Myant, S. Theodoropoulou y A. Piasna (eds.), *Unempoloyment, internal devaluation and labor market deregulation in Europe*. Bruselas: European Trade Union Institute (ETUI).
- Vallés, J. M., e Martí, S. 2015. *Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.

Vázquez Suárez, M. 2015. «Una aproximación a la actual crisis de la deuda en España», *Economía UNAM*, 34(12): 54-67.

## NOTAS

- 1 O concepto de nova política de Ortega aparece na súa conferencia do 13 de marzo de 1914 *“La vieja y la nueva política”*. O acto foi celebrado no Teatro de la Comedia de Madrid organizado pola Liga de Educación Política Española. Os contornos deste concepto, dada a época en que Ortega realiza a súa conferencia, son ben diferentes do concepto emerxente das diversas crises que atravesaron as dúas primeiras décadas do século XXI, aínda que poderían manter puntos comúns, inspirados fundamentalmente na idea de cambio e renovación (Ortega y Gasset, 2007).
- 2 Dado que o propósito é desentrañar a xénese e evolución do obxecto de estudo (a nova política), moitos dos matices que atinxen aos seus procesos constitutivos son tanxenciais para o obxecto en si, aínda que substantivos para os procesos descritos, polo que se tenderá a dedicarles o seu necesario espazo nas notas ao pé.
- 3 Debe indicarse que no momento de finalizar e enviar este traballo se levará a efecto o adiamento electoral, pola imposibilidade de formar goberno. Aínda que parece que se está a fraguar unha coalición goberamental con maioría relativa parlamentaria, esta non foi posta a proba pola moción de investidura presidencial segundo os termos do artigo 99 da Constitución española.
- 4 Stein, 2016.
- 5 Sen ánimo de realizar un resumo exhaustivo, cabe sinalar que foi un contexto dentro do cal o sector da construción e afíns, xunto á especulación cos activos produto do sector, o que engordou a crise nas dúas situacións especulativas. Nos dous casos, as entidades bancarias asumiron un risco sistémico desproporcionado ao conceder préstamos hipotecarios a particulares. Ademais, producíronse casos en que as mesmas entidades bancarias operaban dentro do sector inmobiliario. Noutras ocasións realizábanse accións de *shadow banking* para sortear regulacións restritivas por entidades non bancarias, funcionando como unha rede parabancaria. Así mesmo, no caso de España, o momento co mellor dato de desemprego de toda a súa historia estatística foi en maio de 2007 cando tocou o solo do 7,9%, á calor da especulación con activos inmobiliarios. Resulta comprensible que desde a perspectiva cidadá se experimentaba tanto un efecto riqueza como unhas elevadas expectativas económicas cara ao futuro. Eran momentos en que as expectativas económicas eran altas e moitas familias estaban a experimentar unha situación de benestar descoñecida para xeracións anteriores; uns meses despois, coñecerían privacións, por desgraza, ben coñecidas para as anteriores xeracións.
- 6 Rodrik, 2018.
- 7 Rodrik, 2018: 16.
- 8 Martín-Aceña e Pons, 2011.
- 9 Rodrik, 2018.
- 10 Castells, 2000.
- 11 Martín-Aceña e Pons, 2011.
- 12 Raffini, Penalva e Alamios: 2015; Porta, 2015.
- 13 O modelo de Área Monetaria Óptima de Robert Mundell implica (resumidamente) que, para a integración monetaria de varias unidades económicas (neste caso países), deben converxer nunhas determinadas variables ou categorías que dependan das categorías de simetría (entre as economías) e a flexibilidade (na súa relación) (Brown, 2018). No principal, ter regulacións, nivel de rendas e desenvolvemento similares, ademais de que o factor traballo non teña uns custos de desprazamento que inhiban a súa mobilidade (que os custos de transacción non superen as ganancias de cambiar de zona). Pode sinalarse que, desde unha perspectiva exixente dos criterios do propio Mundell, a eurozona é unha AMO notablemente subóptima, especialmente fráxil pola perda de soberanía monetaria dos seus membros (Bolton e Huang, 2018).
- 14 A finais da década de 1990 prodúcese un cambio na lexislación sobre o uso e aproveitamento do solo, con modificacións legais en 1998. Incrementábase a superficie de solo urbano edificable e outórgaselles a competencia de ordenación en materia urbanística aos municipios (altamente endebedados), os cales ven como unha forma de mellorar as súas facendas a recualificación e construción en terreos anteriormente non urbanizables. O incremento de vivendas implica un aumento dos pagamentos en concepto de imposto de bens inmobles (IBI), que supón unha das principais fontes de financiamento propio dos entes locais en España.
- 15 Como se indica na ecuación do PIB, sería  $PIB = C + GP + I + (X - M)$ . Dentro desta identidade, o consumo privado (C), principal motor do PIB, vese contraído pola crise, igual que o gasto público (GP), que foi dirixido ao saneamento das entidades de crédito a partir de 2012 e que imposibilitou políticas de estímulo. Isto foi especialmente motivado por compromisos adoptados por España como a subscripción do Pacto do Euro e a consecuente reforma do artigo 135, a promulgación da Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira; ou o Memorando de entendemento asinado coa Troika (BCE, Comisión Europea e FMI) para acceder a financiamento para o saneamento do sector bancario. Igualmente, o investimento (I) estaría dificultado polo propio acceso a crédito do Estado como pola situación do sector bancario nacional e internacional. Respecto ao último termo (X - M), exportacións menos importacións, sería o branco das políticas de estímulo mediante a busca do pulo do turismo e as exportacións, intentado mellorar a, estruturalmente, deficitaria balanza comercial española. Todas estas construcións motivarían, pola súa vez, a incrementar as exportacións nun ámbito de custos estables e a adopción da política da depreciación interna (Uxó, Febrero e Bermejo, 2016). Dado que non se podía desvalorizar a moeda para abaratar o pagamento da débeda e estimular as exportacións, óptase por desvalorizar o factor traballo pola vía da moderación e reprobación salarial, co que se diminúen os custos de produción e con iso incrementábase a competitividade internacional dos bens vía prezos máis baixos.
- 16 Bergés Lobera e Ontiveros Baeza, 2019.
- 17 Vázquez Suárez, 2015; Cencini, 2017.
- 18 Lago Peñas e Martínez-Vázquez, 2016: 21.
- 19 Krugman e Wells, 2014.
- 20 Artero López, Borra Marcos e Patiño Rodríguez, 2017.
- 21 Martín García, 2018.
- 22 Vallés e Martí, 2015.
- 23 Vallés e Martí, 2015: 265.
- 24 Magre, 2018.
- 25 Magre e Martínez, 2015: 458.
- 26 Alamios e Alamios-Fernández, 2018.
- 27 Nohlen, 1993.

- 28 Martínez Sospedra, 2018.  
29 Martí i Puig e Ubasart i González, 2018.  
30 Magre, 2018: 373.  
31 Martí i Puig e Ubasart i González, 2018.  
32 Martí i Puig e Ubasart i González, 2018: 389.  
33 Raffini, Penalva e Alamios, 2015.  
34 Anduiza Perea, Cantijoch, Gallego e Salcedo, 2010.  
35 Rovira, 2017: 18.  
36 Porta, 2015.  
37 Peterson, Wahlström e Wennerhag, 2015.  
38 Domínguez Benavente, 2017: 67.  
39 Crouch: 2004.  
40 As orixes do que Crouch (2004) identifica como parábola posdemocrática teñen vinculacións con feitos como o desclasamento dos partidos tradicionais de esquerda que deixaron electorados orfos; o *homo videns* de Sartori, a mercantilización xerada pola expansión da globalización (...) entre outras moitas causas que, en conxunto, xeran unha degradación da representación política e do mesmo sistema de goberno liberal-parlamentario.  
41 Domínguez Benavente, 2017.  
42 Como indicaron Vallés e Martí (2015), existen dous modos de entender a democracia: o procedemental, que parte das ideas de Schumpeter e se concreta nas exigencias de Robert Dahl para a poliarquía; e, por outro, o modelo de democracia substantiva, aquel que busca non só unha dinámica institucional limpa, senón un resultado xusto, no cal se abre a posibilidade de participación, de diálogo, de comprensión e a rendición de contas. A primeira sería a que “meramente” busca que o xogo do goberno democrático sexa limpo, a segunda busca que, ademais, sexa xusto. Este matiz cualitativo, participativo e integrador é o que mellor casa coa idea da nova política.  
43 Rodrik, 2016.  
44 Arroyas Langa e Pérez Díaz, 2016.  
45 Sampedro, 2015.  
46 *Engagement* pode traducirse como vinculación, coa vocación de xerar unha relación que atraia o usuario e o manteña atento ás publicacións e actividades da rede social. *Feedback* viría ser a retroalimentación dentro da rede social polos propios usuarios establecendo un diálogo na rede.  
47 Arroyas Langa e Pérez Díaz, 2016; Alonso González, 2016.  
48 Arroyas Langa e Pérez Díaz, 2016.  
49 Como indica Martín Retamozo (2017 a), o modelo de Ernesto Laclau, ben que arranca desde coordenadas neomarxistas, acaba abrazando o posmarxismo (que xa pouca relación ten coa obra ou pensamento de Karl Marx), co que por momentos se fai indistinguible doutros autores posmodernos. Debe apuntarse que, dentro do movemento 15M, xa habería influencia do seu pensamento, dado que algúns dos lemas aludían á idea de ser “os de abaixo”, que están en conflito cos “de arriba”, unha analogía espacial xa utilizada polo autor arxentino na década de 1970 (Retamozo, 2017 a: 165). Isto pode ser un indicio de que unha parte do “arsenal” teórico da nova política non era tan novo como pretendía parecer.  
50 Sampedro, 2015: 139.  
51 Aínda que nominalmente se alude no nome da escola a Karl Marx, na práctica non ten unha relación co programa de investigación nin co proxecto político do filósofo alemán; é máis unha corrente constitutiva do que se coñece como posmodernismo. Como indica Retamozo, para Laclau dáse un abandono claro de categorías e elementos fundamentais do pensamento de Marx e de Hegel, ademais de realizar unha lectura da obra de Antonio Gramsci sen contemplar a filiación e inspiración marxista do dito autor (Retamozo, 2017 b).  
52 Franzé, 2017.  
53 Laclau, 2005.  
54 Franzé, 2017: 229.  
55 Franzé, 2017.  
56 Stein, 2016.  
57 Rodrik, 2016: 303; Rodrik, 2018: 2.  
58 Rodrik, 2018: 14.  
59 Piketty, 2015.  
60 Polavieja, 2013.  
61 Rodrik, 2016.  
62 Rodrik, 2018.  
63 A idea do trilema resúmese na imaxe dun triángulo cuxos vértices son a soberanía de Estado (autonomía para emprender políticas públicas), democracia (como mecanismo de expresión da vontade cidadá) e globalización (como integración económica internacional transfronteiriza). Segundo Stein (2016), enténdese que non se poden ter máis de dous dos vértices á vez e só un de xeito completo. Por iso, cómpre buscar, como indica Rodrik, un compromiso de equilibrio ou *trade-off* entre os distintos compoñentes do trilema, sen que exista unha única solución satisfactoria, senón que depende das situacións de cada Estado e economía nacional individual.  
64 Como indicou Roubini, o cal xa prognosticara con grande acerto a gran recesión de 2008, a diferenza daquel momento, cando os gobernos tiñan as ferramentas macroeconómicas para evitar unha caída completa, a día de hoxe veranse atados polos elevados niveis de débeda e na futura crise moito máis, ao seren os niveis de endebedamento soberano moito maiores, polo que sinala que a próxima recesión, que se aprecia para 2020, será máis severa e prolongada que a de 2008 (Roubini e Rosa, 2018).  
65 Roubini e Rosa, 2018; Beraud Martínez, 2018; Grinin, Korotayev e Tausch, 2016.  
66 Piketty, 2019.  
67 Lamo de Espinosa, 2019.





# Políticas públicas para despois da crise económica

## Políticas públicas para después de la crisis económica

### Post-crisis public policies



**ALBERTO VAQUERO GARCÍA<sup>1</sup>**

Profesor titular de Economía Aplicada  
Grupo GEN de investigación  
Universidade de Vigo

<https://orcid.org/0000-0002-8697-4847>

[vaquero@uvigo.es](mailto:vaquero@uvigo.es)

Recibido: 2/12/2019 | Aceptado: 16/01/2020

<https://doi.org/10.36402/ac.v14i2.83>

**Resumo:** A recente crise económica supuxo un antes e un despois en materia de política económica. As actuacións levadas a cabo permitiron mellorar algúns indicadores económicos, pero aínda non posibilitaron unha corrección completa dos desaxustes que se produciron durante o tempo que durou a recesión.

As crises económicas, malia levaren consigo unha serie de efectos negativos, poden permitir detectar as nosas debilidades e ameazas para convertelas en fortalezas e oportunidades. O obxectivo deste artigo é sinalar os aspectos que se puideron corrixir coas actuacións realizadas e, ao mesmo tempo, que políticas públicas cómpre aplicar para emendar os problemas pendentes. En resumo, trátase de determinar as políticas públicas para despois da crise.

**Palabras clave:** Políticas públicas, crise económica, reformas, eficiencia, equidade.

**Resumen:** La reciente crisis económica ha supuesto un antes y un después en materia de política económica. Las actuaciones llevadas a cabo han permitido mejorar algunos indicadores económicos, pero todavía no han posibilitado una corrección completa de los desajustes que se produjeron durante el tiempo que duró la recesión.

Las crisis económicas, a pesar de conllevar una serie de efectos negativos, pueden permitir detectar nuestras debilidades y amenazas para convertirlas en fortalezas y oportunidades. El objetivo de este artículo es señalar los aspectos que se han podido corregir con las actuaciones realizadas y, al mismo tiempo, qué políticas públicas hay que aplicar para subsanar los problemas pendientes. En resumen, se trata de determinar las políticas públicas para después de la crisis.

**Palabras clave:** Políticas públicas, crisis económica, reformas, eficiencia, equidad.

**Abstract:** The recent economic crisis has marked a before and after in terms of economic policy. The measures undertaken have improved some of the economic indicators, but they

have not yet made it possible to remove some of the imbalances that occurred during the recession.

Economic crises, despite having a number of negative effects, can make it possible to identify our weaknesses and threats and turn them into strengths and opportunities.

The aim of this contribution is to point out the aspects that have been improved by the actions carried out and, at the same time, the public policies that must be implemented to solve the outstanding problems. In short, it is a question of determining public policies for the post-economic crisis period.

**Key words:** Public policies, economic crisis, reforms, efficiency, equity.

**SUMARIO:** 1 Introducción. 2 Vellas receitas para novos problemas. 3 Retos en materia económica. 3.1 Políticas públicas en materia laboral. 3.2 Políticas públicas en materia fiscal e orzamentaria. 3.3 Políticas públicas en materia monetaria. 3.4 Políticas públicas no comercio exterior. 3.5 Políticas públicas no marco social. 3.6 Políticas públicas e incerteza política. 4 Conclusións. 5 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

Todas as crises económicas xeran importantes efectos. Normalmente, cando tras un proceso de forte crecemento económico chega a recesión (tal como pasou recentemente a nivel mundial) o produto interior bruto (PIB) comeza a reducirse, a taxa de desemprego aumenta, o consumo e o investimento privado reséntense e prodúcense fortes axustes desde o lado do gasto público.

Polo tanto, calquera crise económica arrastra un conxunto de cargas negativas que deben corríxirse, pero, ao mesmo tempo, ofrece unha boa oportunidade para comprobar en que se fallou e, sobre todo, permite deseñar novas actuacións públicas para evitar cometer os mesmos erros. Todo isto permítenos trazar novas políticas públicas para despois da crise.

Esta colaboración ten como obxectivo indicar cales deben ser algunhas das políticas públicas que cómpre ter en conta despois da última gran crise. Para iso, e tras esta introdución, o segundo apartado céntrase nas actuacións que se levaron a cabo para paliar os efectos da recente recesión. O terceiro apartado destínase a sinalar as actuacións que deberían ser aplicadas no caso español. Finalmente, extráense, a teor do exposto neste artigo, unha serie de conclusións que poden ser de utilidade para enfrontarse aos retos pendentes.

## 2 VELLAS RECEITAS PARA NOVOS PROBLEMAS

A elevada exposición do noso país á construción permitiu que a nosa economía medrase ata alcanzar unha taxa de desemprego en maio de 2007 do 7,9%. Non obstante, esta situación durou pouco tempo, posto que a explosión da burbulla inmobiliaria se trasladou case de inmediato ao crédito bancario, que atopara na construción o seu cliente preferente, provocando taxas de morosidade de ata o 40%<sup>2</sup>. Unha parte importante das medidas que se viñeron adoptando na Unión Europea (UE) desde a última gran

crise económica tiveron un obxectivo claro: reducir as altas cifras de déficit público, xeradas polo comportamento anticíclico do gasto e a notable redución dos ingresos públicos. Isto foi así porque os xestores públicos, baseándose no enfoque das políticas económicas keynesianas, trataron de mitigar os efectos financeiros e reais da recesión polo lado do gasto público.

Esta actuación cabe dentro do esperado, posto que o orzamento público é moito máis que unha ferramenta contable, configurándose como un potente instrumento de política económica. Desta forma, é posible acudir (temporalmente) ao déficit público para potenciar o consumo e o investimento, tanto de natureza pública como privada. O anterior non foi algo exclusivo de España, senón que practicamente todos os países, en maior ou menor medida, optaron por esta vía.

Chegados a este punto, convén reflexionar sobre unha serie de cuestións que nos poden axudar a comprender a aplicación inicial das políticas económicas que se tomaron e para determinar ata que punto foron as máis axeitadas. En primeiro lugar, non está claro que España tivese tanta marxe para aplicar unha política fiscal anticíclica como a que parecía deducirse das súas cifras, aínda que finalmente optou durante un breve espazo de tempo por aplicala (ata que se viu obrigada pola Comisión Europea a reducir os seus niveis de gasto público).

En segundo lugar, pódese chegar á contradición de que o sistema de finanzas públicas fose sustentable (temporalmente), pero non así o noso sistema de crecemento económico, baseado nun modelo en que o sector da construción era o principal motor. En consecuencia, é posible que este espellismo non se vise no seu momento; non obstante, a experiencia vivida permítenos sinalar que, se no punto álxido da burbulla inmobiliaria España só é capaz de conseguir un reducido superávit, nunha situación de crise o máis normal é obter un importante déficit, co conseguinte desequilibrio das contas públicas.

En terceiro lugar, que a débeda pública non fose un problema era consecuencia de estar a cadrar o orzamento con ingresos procedentes dun crecemento baseado no sobreendebemento privado. Polo tanto, o percorrido dos ingresos era realmente moi curto, ata que as restricións ao crédito se fixeron patentes.

Finalmente, cómpre sinalar que o sector privado tivo moitas facilidades para endebedarse e que o sector público aproveitou a burbulla inmobiliaria para aumentar a súa capacidade recadatoria. Polo tanto, o primeiro puido aumentar os seus niveis de consumo e investimento a través do endebedamento, mentres que o segundo logrou, aínda que só durante un tempo, mellorar os seus ingresos, que foron utilizados para cubrir aumentos estruturais de gasto público.

En resumo, as decisións económicas tomadas en España reflicten a aplicación dun modelo de corte keynesiano, baseadas, nun primeiro momento, en acudir ao gasto público para compensar a forte caída do consumo e o investimento, para posteriormente utilizar o recorte de gasto como ferramenta de axuste.

Aínda que este comportamento foi seguido pola maior parte das economías europeas, España foi un de países onde os efectos destas actuacións se fixeron notar en termos de

déficit e débeda pública, pondo ao descuberto debilidades estruturais da nosa economía que non afectaron en igual grao ás economías doutros países acredores da UE, como por exemplo Alemaña ou Francia.

En efecto, baixo a perspectiva keynesiana e ante os primeiros síntomas da crise, a finais de 2007 e principios de 2008, as tres administracións públicas, especialmente a Administración xeral do Estado e os gobernos rexionais, intentaron durante dous anos capear o temporal incentivando o gasto público. Esta actuación tivo que convivir cunha forte caída de ingresos tributarios, especialmente do imposto sobre a renda das persoas físicas (IRPF), o imposto sobre sociedades (IS) e o imposto sobre o valor engadido (IVE), os nosos tres piares recadatorios. En concreto, a recadación do IRPF pasou dos 77.964 millóns de euros en 2007 aos 72.083 millóns en 2010; o IVE rexistrou un descenso no mesmo período dos 61.858 aos 54.627 millóns; finalmente, a recadación do IS manifestou un descenso dos 47.451 aos 17.373 millóns. Como estes tres tributos supoñen o 71% dos ingresos non financeiros das tres administracións públicas en España (excluíndo as cotizacións sociais), o incremento do gasto público só se puido financiar vía débeda. Ata 2010, os tipos de xuro eran reducidos e case todos os países utilizaron este recurso para financiarse, sen que isto supuxese un custo excesivo.

Non obstante, a partir de 2010 a situación financeira-fiscal da Administración pública española mudou radicalmente. O noso país (non foi o único) tivo que aprobar un duro paquete de recortes (15.000 millóns de euros) para tratar de asegurar a súa solvencia financeira a nivel internacional. O escenario financeiro chegou a complicarse tanto que mesmo se chegou a pensar en reestruturar a débeda pública, con todos os graves efectos que isto suporía, especialmente en termos de credibilidade e solvencia financeira.

Foi unha etapa en que o nivel de endebedamento era tan elevado que o índice de confianza dos investidores pola débeda española, medida a través das axencias de colocación, nos deixou ás portas da cualificación “do bono lixo”. España viuse obrigada a solicitarlle á eurozona un plan de salvamento para a banca por un importe máximo de 100.000 millóns de euros. Durante esta etapa, a prima de risco da débeda pública española chegou a alcanzar cotas históricas, dos 650 puntos básicos en relación co bono alemán a 10 anos (activo de referencia) respecto ao bono español, tamén a 10 anos. A rendibilidade exixida aos bonos españois chegou a ser do 7%.

España tivo que emitir cada vez máis débeda e a un tipo de xuro máis elevado. Afortunadamente para moitos países, incluído España, grazas á intervención do Banco Central Europeo (BCE), que comprou débeda pública, e ás inxentes cantidades de diñeiro que foron inxectadas no sistema, freáronse as tensións financeiras.

O Goberno de España comprometeuse a reducir drasticamente o déficit público, nun recorte sen precedentes en toda a historia económica de España (máis de 55.000 millóns de euros en catro anos). O obxectivo era pasar dun déficit do 11% do PIB (en 2011) ao 5,5% (en 2014). A dureza deste axuste provocou que en 2016 o gasto en España en servizos públicos fundamentais (SPF) que constitúen o Estado de benestar (educación,

sanidade e protección social) fose do 26,8% do PIB, case 5 puntos porcentuais menos que a media da eurozona (31,7%) e 4,1 puntos inferior que a media da UE-28 (30,9%)<sup>3</sup>.

Non se pode obviar que a mellora económica de España nos últimos anos ten moito que ver coa recuperación doutras economías, especialmente dos países da eurozona. Isto permitiunos restituír e mesmo, en certos indicadores, mellorar notablemente o noso cadro macroeconómico básico. España conseguiu reducir o desequilibrio da súa balanza de pagamentos; logrou mellorar notablemente o mercado financeiro, apoiándose no autofinanciamento, fronte á opción do crédito estranxeiro<sup>4</sup>; relegou a un segundo plano o sector da construción como principal motor económico (a participación da construción no valor engadido diminuíu en 5 puntos porcentuais entre 2007 e 2018, ata supor neste último ano o 6% do total) e foi capaz de orientar a súa produción cara a sectores que potencian a actividade comercial. Finalmente, produciuse unha importante converxencia en materia de formación de prezos e salarios en relación coa eurozona<sup>5</sup>, o que nos permitiu ganancias en competitividade.

Porén, e malia o positivo panorama sinalado, non podemos quedar na autocompracencia, xa que aínda quedan sobre a mesa algúns problemas que van condicionar o funcionamento das políticas públicas despois da crise.

É máis, non sempre as medidas públicas que se toman acompañan o exercicio de autorreflexión sobre o que se debe facer para mellorar, posto que o urxente adoita ter prioridade sobre o importante. O problema é que, de non se producir esta necesaria catarse, se perde unha oportunidade para corrixir esas deficiencias e aprender dos nosos erros.

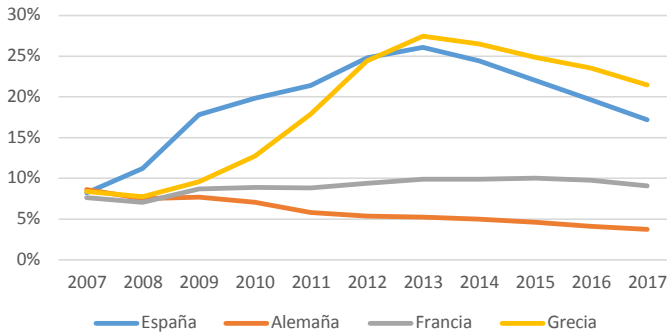
Chegados a este punto, resulta necesario formular unha serie de cuestións: As actuacións levadas a cabo para mellorar a nosa situación económica foron suficientes? É necesario deseñar un novo modelo económico de políticas públicas para despois da crise? A que retos se debe afrontar o novo deseño das políticas públicas? O seguinte apartado trata de responder a este conxunto de preguntas.

### **3 RETOS EN MATERIA ECONÓMICA**

#### **3.1 Políticas públicas en materia laboral**

O custo da recesión en España foi moito máis elevado que no conxunto da eurozona, tanto en termos de produción como de emprego<sup>6</sup>. O gráfico 1 resume a evolución da taxa de desemprego en España desde unha óptica comparada para o período 2007-2017.

Como se pode comprobar, España foi, xunto con Grecia, o país da eurozona que máis incrementou a súa taxa de desemprego durante a recente crise económica, mentres que, por exemplo, en Francia e Alemaña o aumento foi máis contido. Só a partir de 2013 (a taxa de paro en España chegou ao 26,3% en febreiro dese ano) comeza a notarse a melloría no mercado de traballo en España; aínda así, a taxa de desemprego no noso país cuadriplica a de Alemaña e case duplica a de Francia en 2017.

**Gráfico 1. Taxa de desemprego (2007-2017)**

Fonte: OCDE, 2019.

En 2012 aprobouse a última gran reforma laboral en España. Esta consistiu, en liñas xerais, en apostar por unha maior flexibilidade nas relacións laborais, o que provocou, entre outros efectos, unha importante depreciación salarial e unha maior temporalidade laboral. Esta maior flexibilidade permitiu un mellor axuste dos cadros de persoal á carga de traballo. A partir de 2013, grazas á recuperación económica global, puidéronse aumentar as taxas de actividade e ocupación e reduciuse en máis de 10 puntos a taxa de desemprego.

No entanto, as políticas públicas no mercado laboral non solucionaron o noso endémico problema de menor produtividade respecto aos nosos socios europeos. En España, quizais pola presión e urxencia de atopar unha rápida solución ao problema do desemprego, optouse por actuacións fundamentalmente curtopraxistas, pero con incapacidade para resolver cuestións de índole estrutural.

España tivo un importante crecemento en materia de emprego, pero non parece que a situación vaia seguir mellorando. A pesar de que en novembro de 2019 a taxa de desemprego era do 14,1%, España aínda non foi capaz de pechar a brecha en materia de desemprego que ten cos seus socios comunitarios, e o peor de todo isto é o alto compoñente do desemprego estrutural desta taxa, que dificulta a súa redución<sup>7</sup> e que exige cambios estruturais de calado e non actuacións devaluatorias salariais de natureza puntual, que se ven amortizadas a moi curto prazo.

Igual que sucedeu co sector da construción, a nosa excesiva dependencia económica do sector servizos pode volver facernos caer no mesmo problema. Precisamente por iso, resulta necesaria unha forte aposta por políticas públicas que melloren os nosos niveis de produtividade e potencien o sector secundario. O peso do noso tecido industrial é reducido e seguimos sen estar preparados para competir.

Como nos mostra a realidade económica internacional, os países que mellor suberon capear a última gran crise foron os que contaban cun sector industrial moito máis desenvolvido que en España (Alemaña, Francia ou Austria, entre outros). Precisamente por iso, a política industrial está chamada a desempeñar un importante papel. Todo o que

rodea a investigación, o desenvolvemento e a innovación (I+D+i) debe potenciarse, pois só así se conseguirá unha mellora na produtividade da nosa economía. Cómpre seguir apostando pola I+D+i e mellorar o aínda reducido peso que ten sobre o PIB (1,2% en 2017). Debemos fixarnos no que están a facer outros países, que posibilitaron que o gasto se sitúe no 2,7% do PIB.

### 3.2 Políticas públicas en materia fiscal e orzamentaria

Á política fiscal, que é a ferramenta máis potente das políticas públicas que aínda lles queda aos gobernos nacionais, tampouco se lle sacou todo o seu potencial. O obxectivo que perseguiron practicamente todos os países europeos é a consolidación fiscal, o que provocou un axuste orzamentario sen precedentes. Ademais, primouse a eficiencia por enriba da equidade.

En 2018, segundo a Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económico (OCDE), a presión fiscal en España (entendida como o cociente entre o sumatorio da recadación dos impostos directos e indirectos e as cotizacións sociais entre o PIB) foi do 34,3%, un resultado inferior ao 38,2% de Alemaña e ao 46,1% de Francia e por enriba do dato para o Reino Unido (33,5%). Este resultado mostra unha presión fiscal practicamente idéntica en España á media da OCDE (34,3%). Non obstante, este indicador non ten en conta a renda per cápita, de aí que sexa necesario considerar outros como a renda fiscal normativa, que si a considera. Atendendo a este último, en España a renda fiscal normativa sería un 8% superior á media da UE<sup>8</sup>.

Segundo o Centro de Investigacións Sociolóxicas CIS (2019), os españois teñen a percepción de que pagamos moitos impostos. Isto pode ser consecuencia de que se grava excesivamente certo tipo de rendas. O sistema fiscal español somete, en boa medida, as rendas do traballo e os contribuíntes con rendas medias. Polo tanto, a solución pasaría por reordenar a carga fiscal, pero, claro, isto sería contemplando aumentos de recadación das rendas máis elevadas, xa que no IRPF hai marxe suficiente para iso.

Non obstante, este tipo de medidas deberan ter en conta a elasticidade da base impositiva. No IRPF a elasticidade dun contribuínte con rendas medias sería de 0,34 puntos, o que indica unha escasa elasticidade ante cambios impositivos, mentres que para rendas superiores aos 100.000 euros sería de 3,6 puntos, un resultado que sinala unha alta elasticidade<sup>9</sup>. Sen dúbida, os efectos finais sobre a recadación dunha potencial suba de impostos deberían ter en conta todos estes elementos.

En materia de tributación societaria tamén hai moito por facer. O tipo impositivo teórico de IS pasou do 40% ao 35%, para logo quedar no 30% e actualmente no 25%, aínda que en certos casos pode reducirse ao 15%. Tal como sinala a Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal (AIReF), os cambios no IS afectaron á súa recadación, debido ás sucesivas reformas e pola diferenza entre a evolución das bases esperadas do imposto e as bases reais a nivel contable nas empresas<sup>10</sup>.

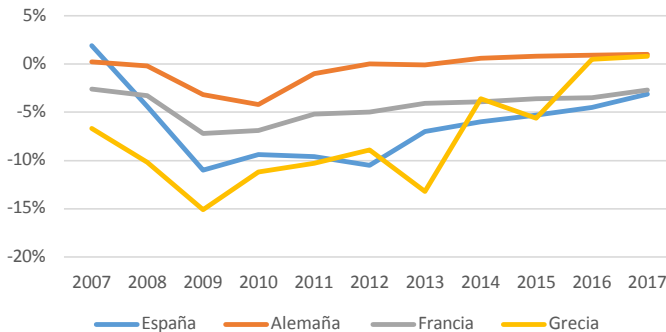
Finalmente, cómpre combater a fraude fiscal. Aínda que a medición da economía encuberta e a fraude fiscal é algo complexo, o último estudo da Fundación das Caixas

de Aforros (Funcas) coordinado por Lago<sup>11</sup> sitúa a economía somerxida preto do 23% do PIB en España. Este resultado implicaría unha fraude fiscal próxima ao 6% do PIB.

Considerando que as débedas fiscais se poden recuperar durante os últimos catro anos, antes de que prescriba o dereito da Administración tributaria, estaríamos a falar, *grosso modo*, de 240.000 millóns de euros de ingresos adicionais. Por pór en termos relativos esta cifra, en 2018 gastáronse 147.000 millóns de euros en pensións, 18.000 millóns en cobertura por desemprego e 32.000 millóns de euros en débeda pública.

Non obstante, é imposible acabar con toda a fraude fiscal. De aí que resulte máis conveniente ter en conta o que se podería cubrir do noso gasto público se España lograse reducir o diferencial de fraude fiscal respecto a outros países. Para iso, podemos citar o caso de Alemaña, que, cunha idiosincrasia cultural máis favorable ao cumprimento tributario, mostra unha fraude fiscal do 6,4% fronte ao 6,8% de España<sup>12</sup>, estando lonxe da fraude cero<sup>13</sup>. É máis, comparando as estimacións realizadas pola fonte citada, a perda impositiva como proporción do gasto público sería do 16,6% e do 14,5% para España e Alemaña, respectivamente. De aí que teñamos que ter presente ese diferencial (2,1 puntos porcentuais) como meta a seguir para reducir a nosa fraude fiscal, polo menos nun marco económico máis realista.

**Gráfico 2. Déficit/Superávit en relación co PIB (2007-2017)**



Fonte: OCDE, 2019.

Unha segunda cuestión que cómpre ter moi en conta é como responderían as bases impositivas a actuacións máis intensas en políticas antifraude. Polo tanto, e malia a relevancia das cifras presentadas, non se pode reducir a unha aproximación contable unha cuestión que debe considerar relacións de causalidade e aspectos condutuais.

Desde a parte do gasto público, tampouco se tomaron medidas de calado, que poderían conseguir unha recuperación económica máis rápida. Especialmente importante é o sucedido coa débeda pública, que subiu máis de 40 puntos porcentuais desde 2011, chegando a alcanzar o 98% en 2018.

O recurso á débeda foi unha das actuacións que máis está a penalizar a economía española. Ao inicio da crise, a porcentaxe de débeda española que tiña no seu poder o BCE era do 3%, nestes momentos chega xa ao 12%. O gráfico 2 resume o comportamento



do déficit/superávit público en relación co PIB entre 2007 e 2017. Como se pode comprobar, España foi, xunto con Grecia, o país da eurozona que máis tivo que axustar as súas contas públicas, consecuencia do exceso de gasto xerado e a falta de ingresos para manter as políticas públicas aprobadas.

### 3.3 Políticas públicas en materia monetaria

As decisións sobre os tipos de xuro na eurozona (establecidas polo Banco Central Europeo, BCE) e nos EE.UU. (a través da Reserva Federal dos Estados Unidos, FED) foron moi distintas. A táboa 1 permite sinalar a evolución desta variable durante os últimos anos. Como se pode comprobar, a autoridade monetaria norteamericana optou por actuacións máis intensas durante os primeiros anos da crise, mentres que o comportamento europeo foi máis morno. A partir de 2011, invértense as tornas.

Malia estas diferenzas, o BCE comprou desde 2015 máis de 241.000 millóns de euros de débeda pública española (o 12% da débeda pública total adquirida pola institución monetaria).

Aínda que a máxima autoridade monetaria europea, en decembro de 2018, tomou a decisión de deixar de comprar títulos a partir de finais de 2019, en novembro de 2019 apostouse pola medida contraria. Desta forma, o BCE vai seguir adquirindo ata un máximo de 20.000 millóns de euros mensuais ata que se produza unha suba do tipo de xuro. Non obstante, as adquisicións de débeda non poderán superar o 33% dunha emisión ou un emisor, tendo que respectar, ademais, o peso de cada país no capital do BCE. Polo tanto, mesmo sen fixar unha data concreta, o período de tempo para comprar débeda soberana vaise ver claramente limitado. Con esta nova medida, España terá máis problemas para colocar os seus títulos nos mercados, o que se pode traducir na necesidade de ter que subir os tipos de xuro. Polo tanto, é previsible que a carga de xuros aumente, xerando un incremento do importe que debemos.

Ademais, o reinicio das compras de débeda provocou unha forte división interna no Consello de Goberno do BCE, o que aumenta a probabilidade de reducir a duración da aplicación da medida. Así, os bancos centrais de Alemaña, Holanda, Austria e Francia non están de acordo, o que xerou fortes tensións. Sen dúbida, todo isto non facilita a aplicación dunha política monetaria conxunta na eurozona.

**Táboa 1.** Evolución dos tipos de xuro do BCE e a FED (2008-2019)

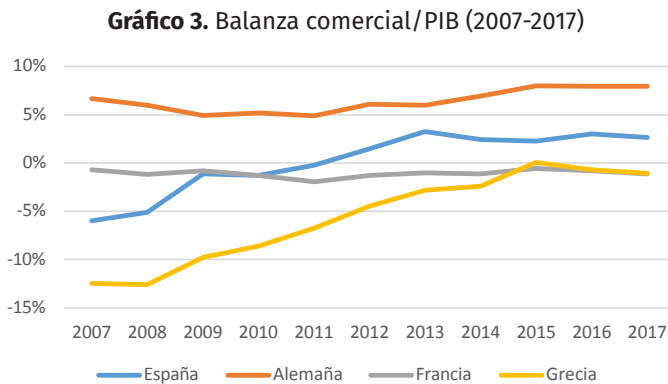
BCE		FED	
Data	Tipo de xuro	Data	Tipo de xuro
17/10/2017	0%	31/10/2019	1,50%
16/03/2016	0%	19/09/2019	1,75%
10/09/2014	0,05%	01/08/2019	2,00%
11/06/2014	0,15%	20/12/2018	2,25%
13/11/2013	0,25%	27/09/2018	2,00%

BCE		FED	
Data	Tipo de xuro	Data	Tipo de xuro
08/05/2013	0,50%	14/06/2018	1,75%
11/07/2012	0,75%	18/05/2018	1,50%
14/12/2011	1,00%	22/03/2018	1,50%
09/11/2011	1,25%	14/12/2017	1,25%
13/07/2011	1,50%	26/10/2017	1,00%
13/04/2011	1,25%	25/10/2017	1,00%
07/04/2011	1,25%	15/06/2017	1,00%
13/05/2009	1,00%	16/03/2017	0,75%
08/04/2009	1,25%	15/12/2016	0,50%
11/03/2009	1,50%	17/12/2015	0,25%
21/01/2009	2,00%	16/12/2008	0%
10/12/2008	2,50%	29/10/2008	1,00%
12/11/2008	3,25%	08/10/2008	1,50%
15/10/2008	3,75%	30/04/2008	2,00%

Fonte: BCE e FED, 2019.

### 3.4 Políticas públicas no comercio exterior

O gráfico 3 resume o comportamento da balanza comercial española respecto ao PIB entre 2007 e 2017 desde unha perspectiva comparada. Como se pode comprobar, salvo o caso da economía alemá, que presenta un forte compoñente exportador, no resto dos países analizados reflíctese un importante déficit comercial durante os primeiros anos da última crise económica. A partir de 2011 cambia a tendencia e España comeza a rexistrar os seus primeiros superávits; porén, non é unha mellora substancialmente importante, e mesmo parece que comeza a ralentizarse o seu crecemento. Comprobar a evolución desta variable será fundamental a curto prazo.



Fonte: OCDE, 2019.

Sen dúbida, vai ser necesario mellorar a nosa competitividade exterior. No período 2007-2018 as exportacións foron un dos elementos que nos permitiron saír mellor da recesión, grazas á corrección estrutural do desequilibrio exterior. Non obstante, non parece que vaia ter o mesmo protagonismo nos próximos anos. Desde mediados de 2018 véñese comprobando que a demanda externa, que actuou como un dos principais motores económicos para a economía española, comezaba a perder potencia.

Tres elementos son responsables desta situación: o retroceso das exportacións; a excesiva dependencia comercial dos nosos produtos cara a un limitado número de países europeos e a forte polarización da nosa produción arredor dun número reducido de actividades. Unha tríade que, aínda que durante moitos anos permitiu que a economía española batese récords de exportacións, agora mostra unha realidade distinta. Ademais, débese incluír un cuarto elemento, o brexit, que tamén actúa como unha clara ameaza para a nosa capacidade exportadora.

Ante esta situación, España necesita orientar o seu potencial exportador cara a novos mercados. O anterior debe ser un aliciente para tratar de mellorar as relacións comerciais con outros países europeos que, a pesar de que tradicionalmente non foron grandes clientes das nosas exportacións, nos últimos anos demostraron un interese especial pola nosa produción: Bélxica, Austria, República Checa, México, Brasil, China e India, entre outros.

Desde logo isto non será doado nin inmediato, xa que calquera cambio da nosa política exportadora necesita dun tempo para que se vexan os seus primeiros froitos. Polo tanto, ante a rebaixa das expectativas de crecemento económico dos nosos tradicionais clientes europeos e as tensións comerciais que non parece que rematasen, é necesario buscar alternativas noutros mercados.

### 3.5 Políticas públicas no marco social

A tenor dos indicadores que tratan de cuantificar o benestar social, en breve haberá que restaurar o denominado “contrato social”, que posibilite condicións dignas no mercado de traballo, no sistema de pensións, o desenvolvemento de servizos públicos esenciais ou unha renda básica universal. Unha parte importante da poboación saíu da crise máis pobre, máis desigual e con peores expectativas laborais. Ter un traballo non é sinónimo de evitar a pobreza. Segundo o INE, a partir do cruzamento dos datos da Enquisa de poboación activa (EPA) cos da Enquisa de condicións de vida (ECV), en 2017, de cada 7 traballadores, 1 está en risco de pobreza.

O noso mercado laboral é incapaz de xerar rendas que autofinancien o actual sistema de pensións contributivas. Fan falta empregos de calidade, que possibiliten remuneracións e cotizacións máis elevadas.

O problema das pensións será aínda maior cando se xubile a xeración do *baby boom*, que tiveron cotizacións elevadas e durante moitos anos, tendo que pagarlles unha pensión maior que as actuais. É evidente que sempre se pode acudir aos orzamentos xerais do Estado para financiar o sistema de pensións, pero isto rompería o esquema

tradicional de financiamento entre contributivas e asistenciais e obrigaría a un esforzo maior vía impostos.

É necesario que as políticas públicas xestionen a cohesión social, co fin de lograr unha reactivación económica, o que permitirá estimular a demanda interna. A crise ampliou a xa importante desigualdade económica existente en España, sobre todo en relación coa distribución da riqueza. De aí a necesidade de contar, entre outros, con instrumentos fiscais, como o imposto de patrimonio (IP) ou o imposto de sucesións e doazóns (ISD), xa que a transmisión de riqueza segue a ser unha das principais vías de transmisión interxeracional da desigualdade<sup>14</sup>.

Durante a etapa de contracción económica, en España aumentou a desigualdade en termos de renda per cápita, efecto provocado polo aumento da taxa de desemprego e a redución de horas efectivas traballadas. Aínda que este efecto foi xeneralizado, cebouse nos traballadores máis novos e naqueles con menor formación e experiencia; estes dous colectivos conforman a parte inferior da distribución salarial<sup>15</sup>.

A consecuencia inmediata foi un empobrecemento da economía española, tal como nos mostran os índices de desigualdade e concentración da renda. No último informe de Oxfam Intermón<sup>16</sup> sinalase que España foi o segundo país da UE con maior crecemento das diferenzas entre as rendas altas e as baixas desde o inicio da crise económica. Segundo esta publicación, o salario medio en España caeu máis dun 22% entre 2007 e 2014.

En 2014 había en España máis de 13 millóns de persoas en risco de exclusión social (o 29% da poboación). A lenta recuperación económica de España presenta taxas de crecemento do PIB que son insuficientes para recobrar todo o que perdemos durante a crise. O índice de Gini en España<sup>17</sup> pasou do 0,324 (a máxima concentración da renda implicaría o valor de 1) en 2008 ao 0,332 en 2018, o que pon de manifesto un aumento da concentración da renda durante este período, aínda que a partir de 2014 comeza a reducirse.

Por todo o sinalado, urxe retomar este “contrato social” que permita recuperar todo o perdido coa última gran crise económica. Os beneficios desta actuación son evidentes: melloraría o benestar da cidadanía, aumentaría a cohesión social e mitigaría notablemente as desigualdades económicas e sociais.

### 3.6 Políticas públicas e incerteza política

Intencionadamente, deixouse para o final a necesidade de contar cunha compoñente política axeitada para o desenvolvemento das actuacións públicas. As medidas públicas deben ser capaces de mitigar o clima de incerteza relacionado coas decisións políticas. O anterior é especialmente relevante en todo o que rodea a política comercial internacional. A tensión comercial inicialmente producida entre a China e os Estados Unidos, que xa foi notablemente rebaixada, deu paso a problemas comerciais máis próximos entre a Administración dos EE. UU. e a UE, debido á ameaza de aplicar novas taxas a produtos europeos. Tal como sinalou o FMI, a nova política arancelaria que pretenden aplicar os EE. UU. pode acabar coa reducida marxe de crecemento da UE.

Na economía, como ciencia social, inflúen moitos elementos, entre eles a inestabilidade política ou social. Se o clima político non é o axeitado, a economía reséntese. Sen dúbida, a saída da UE do Reino Unido vai prexudicar o resto das economías europeas. Os populismos, que adoitan aproveitarse de situacións de inestabilidade económica ou social, son tamén un problema que cómpre ter moi en conta.

Neste complexo escenario, cun descontento moi estendido sobre como se fixeron as cousas desde a Comisión Europea, abriuse un debate acerca da conveniencia ou non, por parte dalgúns países, de seguir na UE (o brexit do Reino Unido é o caso máis evidente) e sobre a potencial saída dalgúns países da eurozona (isto chegou mesmo a considerarse en Grecia, aínda que ao final non se produciu). As posibilidades de mellorar dependen do noso peso económico. Non é o momento de enarborar bandeiras de independentismo e desintegración europea.

## 4 CONCLUSIÓNS

Todas as actuacións públicas sinaladas neste artigo deben ser garantidas desde unha perspectiva integradora, evitando receitas de actuación sobre determinados sectores, baseados nun enfoque curtpracista.

Cómpre incrementar os controis de eficiencia, eficacia e equidade, especialmente nesta última cuestión, xa que a desigualdade aumentou desde a última gran crise e o crecemento económico é insuficiente para compensar esa situación.

A curto prazo, ábrese un interesante escenario no cal vai ser necesario mellorar as actuacións no campo da política económica monetaria europea, tratando de evitar friccións entre países. Débenos servir como exemplo do que non se pode volver repetir a recente tensión vivida no BCE pola resistencia de Alemaña, Holanda, Austria e Francia (entre outros países) á política expansiva do anterior presidente da institución monetaria. Isto nada axuda á construción dun espazo monetario conxunto e pode provocar unha falta de confianza na entidade nun momento en que xa é evidente o menor crecemento da economía europea.

En materia fiscal, segue pendente contar cun marco tributario ata certo punto homoxéneo, cuestión que ata a data apenas se tratou. Aínda que en materia de imposición indirecta, grazas ao IVE, existe un escenario similar, en materia de tributación directa segue sendo unha cuestión pendente. Unido ao anterior, é preciso que España consiga un sistema fiscal máis xusto e eficiente, para o cal se necesita unha reforma fiscal en profundidade. Sen dúbida, axudaría a este obxectivo a redución do impacto da fraude fiscal que tantos problemas está a xerar sobre a recadación e a incidencia tributaria.

En relación con medidas sociais, hai que deseñar un novo contrato social para o século XXI; cuestións como a renda básica universal ou o desenvolvemento de servizos públicos esenciais son dúas das cuestións que precisan unha rápida resposta. A loita contra a pobreza e unha mellor repartición da riqueza son outras dúas tarefas que necesitan a debida atención por parte dos responsables públicos.

En canto á mellora da nosa posición no comercio internacional, esta pasa, evidentemente, por acadar incrementos de produtividade e non tan só ganancias puntuais en materia exportadora como consecuencia dunha depreciación salarial. España ten unha gran capacidade exportadora que non debe desaproveitarse; polo tanto, cómpre abrirse a novos mercados, a teor da menor demanda dos nosos bens e servizos de parte dos nosos tradicionais clientes.

Finalmente, é necesario contar cun escenario político que posibilite o desenvolvemento das políticas públicas. Resulta imprescindible contar coa axeitada estabilidade política que permita adoptar medidas económicas, tanto a nivel nacional como europeo. Neste sentido, é preciso que o proxecto político europeo volva ilusionar a cidadanía. Só así contaremos con políticas públicas europeas adaptadas ao novo escenario económico e social xurdido despois da última gran crise económica.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- Arce, O.; González, J., e San Juan, L. 2019. «Un balance de la recuperación económica», *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 96 (La crisis financiera. Diez años después): 11-27.
- BCE. 2019. *Estatísticas* (Disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/statistics/html/index.es.html>).
- Cadaval, M., e Vaquero, A. 2020. «Propuestas de reforma de la imposición patrimonial en España: el Impuesto de Patrimonio y el Impuesto de Sucesiones y Donaciones», IEF (*en prensa*).
- Centro de Investigaciones Sociológicas. 2018. *Opinión pública y política fiscal (xxxv)*, estudio número 3.221.
- Escrivá, J.L. 2019. «El legado fiscal de la crisis: reformar las políticas públicas para reducir la deuda y la desigualdad», *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 96 (La crisis financiera. Diez años después): 29-44.
- Fernández, X.; Lago, S.; Martínez-Vázquez, J., e Vaquero, A. 2018. «Economía sumergida y fraude fiscal en España: ¿qué sabemos? Una panorámica de la literatura», en *Esenciales*, 26. Valencia: Fundación BBA-IVIE.
- Lago, S. (dir.). *Economía sumergida y fraude fiscal en España: ¿qué sabemos? ¿qué podemos hacer?* Madrid: Estudios de la Fundación de Cajas de Ahorro.
- Federal Reserve System. 2019. *Quarterly Report on Federal Reserve Balance Sheet Developments*. Washington, DC: Federal Reserve System.
- INE. 2019. *Índice de Gini. Riesgo de pobreza* (Disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=9966>).
- Instituto de Estudios Económicos. 2019. *Índice de Competitividad Fiscal 2019. Presentación de la presión fiscal normativa en España. Colección Informes*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

- Murphy, R. 2012. *Closing the European Tax Gap. A report for the Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament* (Dispoñible en: <https://www.socialistsanddemocrats.eu/es/publications/closing-european-tax-gap-report-group-progressive-alliance-socialists-democrats>).
- OCDE. 2019. *OECD data* (Dispoñible en: <https://data.oecd.org/>).
- Oxfam Intermón. 2019. *Informe de Oxfam Intermón n. 49. Desigualdad 1-Igualdad de Oportunidades 0. La inmovilidad social y la condena de la pobreza*. Oxfam Intermón.
- Sanz, J.F.; Arrazola, M.; Rueda, N., e Romero, D. 2015. «Reported gross income and marginal tax rates: estimation of the behavioural reactions of Spanish taxpayers», *Applied Economics*, 47(5): 466-484.

---

## NOTAS

- 1 O autor agradece os comentarios e suxestións dos dous avaliadores anónimos que permitiron mellorar notablemente o contido deste artigo.
- 2 Arce, González e San Juan, 2019.
- 3 Fundación BBVA-IVIE, 2018.
- 4 Arce, González e San Juan, 2019.
- 5 Escrivá, 2019.
- 6 Arce, González e San Juan, 2019.
- 7 Escrivá, 2019.
- 8 Instituto de Estudios Económicos, 2019.
- 9 Sanz, Arrazola, Rueda e Romero, 2015.
- 10 Véxase <https://www.airef.es/es/tag/impuesto-sociedades/>
- 11 Lago, 2018.
- 12 Murphy, 2012.
- 13 Seguindo a mesma fonte, en Austria a perda fiscal como proporción do PIB sitúase no 4,1%, o que significa unha redución do gasto público do 8,5%. No Reino Unido as cifras anteriores son do 4,4% e do 9,2%, respectivamente.
- 14 Cadaval e Vaquero, 2019.
- 15 Arce, González e San Juan, 2019.
- 16 Oxfam Intermón, 2019.
- 17 INE, 2019.





# Son as comisións parlamentarias de investigación un instrumento efectivo de loita contra a corrupción pública?

¿Son las comisiones parlamentarias de investigación un instrumento efectivo de lucha contra la corrupción pública?

Are commissions of inquiry an effective instrument to fight against public corruption?



**ANA GUDE FERNÁNDEZ**

Profesora titular de Dereito Constitucional  
Universidade de Santiago de Compostela

<https://orcid.org/0000-0002-8960-6839>

[ana.gude@usc.es](mailto:ana.gude@usc.es)

Recibido: 2/12/2019 | Aceptado: 16/01/2020

<https://doi.org/10.36402/ac.v14i2.77>

**Resumo:** O Parlamento é o lugar da publicidade por excelencia e a sede adecuada para examinar as actuacións do Goberno e a Administración, sobre todo daquelas que puidesen motivar a exigencia de responsabilidades políticas ou ser sospeitosas de corrupción pública. O artigo 76.1 da Constitución española establece, de forma expresa, que o Congreso e o Senado ou, se é o caso, ambas as dúas cámaras conxuntamente poderán nomear comisións de investigación sobre calquera asunto de interese público. Neste traballo facemos unha reflexión acerca de se a regulación destes mecanismos de control é a máis axeitada para o desenvolvemento deste labor no Estado democrático.

**Palabras clave:** Parlamento, control, comisións de investigación, minoría e maioría parlamentaria.

**Resumen:** El Parlamento es el lugar de la publicidad por excelencia y la sede adecuada para examinar las actuaciones del Gobierno y la Administración, sobre todo de aquellas que pudieran motivar la exigencia de responsabilidades políticas o ser sospechosas de corrupción pública. El artículo 76.1 de la Constitución española establece, de forma expresa, que el Congreso y el Senado o, en su caso, ambas cámaras conjuntamente podrán nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. En este trabajo hacemos una reflexión acerca de si la regulación de estos mecanismos de control es la más adecuada para el desarrollo de esta labor en el Estado democrático.

**Palabras clave:** Parlamento, control, comisiones de investigación, minoría y mayoría parlamentaria.

**Abstract:** Parliament is the quintessential place of publicity and the appropriate setting to examine the actions of the Government and its Administration, especially those which might give rise to demand political responsibilities or be suspected of public corruption. Article 76.1 of the Spanish Constitution expressly states that the Congress and the Senate and, when

appropriate, both Houses jointly, may appoint fact-finding committees on any matter of public interest. In this paper we will analyze the role developed in practice by these control mechanisms and whether their current regulation is the most appropriate one.

**Key words:** Parliament, control, committees investigates, minority and majority parliamentary.

**SUMARIO:** 1 Introducción. 2 Obxecto de investigación. 3 Iniciativa e constitución. 4 Plan de traballo. 5 Potestades. 5.1 Poder de requirir a presenza de persoas. 5.2 Poder de solicitar documentos. 6 Segredo ou publicidade dos seus traballos. 7 As comisións de investigación e o poder xudicial. 8 Informe. 9 Conclusións. 10 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

Os constantes escándalos e denuncias por corrupción en Europa nos últimos anos darnon a credibilidade das institucións, creando un sentimento xeral de desilusión entre a poboación e causando tensións sociais e políticas. As institucións asumiron, como consecuencia diso, un papel máis activo, comunicando, explicando e facendo partícipes os cidadáns das decisións que estas adoptan.

No Estado constitucional, que atopa un dos seus piares máis importantes na división de poderes, resulta indispensable a existencia de controis recíprocos, de freos e contrapesos que impidan o exercicio ilimitado e irresponsable das actividades públicas. A fiscalización da acción do Goberno é unha das funcións primordiais de calquera Parlamento. Como sinala Santamaría Pastor, o control parlamentario parece hoxe máis necesario que nunca. Primeiro, porque xamais na historia se deu, como nos nosos días, unha tan desmesurada concentración de poder no Estado e, máis concretamente, en mans dos Executivos. E, segundo, porque ese freo e ese control só poden e deben ser exercidos primariamente por institucións que respondan directamente ante os titulares reais da soberanía, que somos os cidadáns. Outorgar esta responsabilidade a instancias que non extraen a súa lexitimidade da elección popular nin responden directa e efectivamente ante os cidadáns, como acontece co sistema xudicial e o complexo de empresas mercantís e profesionais da información, non parece conforme co principio de lexitimidade democrática. Estas instancias deben colaborar no labor de control que ao Parlamento lle corresponde por natureza, pero nunca substituílo<sup>1</sup>.

Os lexislativos dispoñen de instrumentos destinados a cumprir con ese labor controlador e as comisións de investigación son un deles. O ámbito en que se moven é o da responsabilidade política difusa<sup>2</sup>, que consiste na debilitación política do Executivo, do grupo parlamentario que o apoia e da viabilidade do seu programa de goberno. A eficacia do control parlamentario reside máis que na sanción directa, na indirecta, máis que na destitución inmediata do Goberno, no seu desgaste, porque a súa remoción unicamente se producirá se o corpo electoral así o decide nunhas eleccións.

Neste traballo preténdese facer unha breve reflexión acerca de se a regulación das comisións parlamentarias de investigación das Cortes Xerais resulta ou non axeitada para o exercicio do labor que se lles encomenda. A nosa norma suprema concédelles por

primeira vez rango constitucional e dedica un artigo de forma exclusiva a establecer os principios xerais do seu réxime xurídico, así como os regulamentos do Congreso e do Senado, e ademais a lexislación orgánica e ordinaria encárganse do seu desenvolvemento.

## 2 OBXECTO DE INVESTIGACIÓN

O artigo 76.1 da Constitución española dispón que o Congreso e o Senado ou, se é o caso, ambas as dúas cámaras conxuntamente poderán nomear comisións de investigación sobre calquera asunto de interese público; polo tanto, que afecten, como precisou o Tribunal Constitucional na STC 88/2012, aos da comunidade, o que implica excluír do seu ámbito os “de estrito interese particular, por máis que poidan ser de interese do público, sen transcendencia en cuestións que poidan ser de interese para a cidadanía en canto tal”. Isto non significa que unicamente haxa que investigar o Estado, senón tamén aqueles entes que teñen a dobre condición de seren privados pola súa titularidade, pero públicos polas funcións exercidas ou intereses defendidos; é dicir, por transcender un interese exclusivamente privado ata ser tamén público. En certos sectores privados residen con frecuencia os auténticos poderes cuxo comportamento afecta aos cidadáns e nos cales, aínda que sexa pola vía da subseguinte lexislación, ao Parlamento tamén lle corresponde fixar os seus límites.

É importante sinalar que a investigación parlamentaria, ademais de recaer sobre un suceso de especial relevancia para a vida pública, debe pertencer necesariamente ao ámbito de actuación material do Lexislativo que vai analizar os feitos. Non hai que esquecer que nun Estado descentralizado politicamente cada Parlamento autónomo debe exercer funcións propias no seu respectivo territorio, non podendo unha comisión de investigación examinar materias alleas ao ámbito competencial do Lexislativo correspondente, xa sexa por razóns de índole territorial ou de natureza obxectiva e funcional<sup>3</sup>.

De acordo coa teoría do corolario, sostida por Zweig e Anschutz, as comisións investigadoras están suxeitas aos mesmos límites que o Parlamento “na súa posición constitucional e que se deducen sobre todo da necesidade de respectar os ámbitos de competencia dos órganos constitucionais”<sup>4</sup>. Isto supón que para que o Lexislativo poida indagar acerca dun asunto non basta con que sexa de interese público, senón que, ademais, debe ter sobre el plena competencia, sen afectar á garantía institucional de autonomía que a Constitución lles recoñece a outros órganos do Estado<sup>5</sup>.

A título exemplificativo e sen ánimo de ser exhaustiva, vou citar algunhas das comisións de investigación que se constituíron nas Cortes Xerais durante as diferentes lexislaturas. Comezarei polo Congreso dos Deputados, onde se efectuaron investigacións sobre os seguintes temas: na I Lexislatura, sobre Radiotelevisión Española (RTVE) e presuntos malos tratos a detidos no País Vasco. Na II Lexislatura, sobre as catástrofes aéreas, a situación e evolución do Grupo Ruiz Mateos (Rumasa) e o financiamento dos partidos políticos. Na III Lexislatura, sobre incompatibilidades e tráfico de influencias. Na IV Lexislatura, para esclarecer as irregularidades que se produciron durante o proceso electoral do

29 de outubro de 1989 e sobre a compra de terreos por parte da Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (Renfe) ou de Equidesa para financiar determinadas infraestruturas ferroviarias. Na V Lexislatura, sobre a xestión dos fondos orzamentarios asignados á Dirección Xeral da Garda Civil baixo o mandato de don Luis Roldán; sobre a situación, evolución e xestión do patrimonio de don Mariano Rubio Giménez, así como o posible uso de información privilexiada e tráfico de influencias en operacións privadas, durante o período en que exerceu cargos públicos de responsabilidade no Banco de España; e acerca do proceso de privatización da empresa pública Intelhorce. Na VI Lexislatura, sobre a tramitación dos expedientes da Axencia Estatal de Administración Tributaria e para analizar a política desenvolvida mediante axudas comunitarias ao cultivo do liño. Na VII Lexislatura, sobre Gescartera. Na VIII Lexislatura, sobre o 11 de marzo de 2004. Por último, na XII Lexislatura, acerca da utilización partidista no Ministerio do Interior, baixo o mandato do ministro Fernández Díaz, dos efectivos, medios e recursos do Departamento e das Forzas e Corpos de Seguridade do Estado; sobre a crise financeira de España e o programa de asistencia; sobre o presunto financiamento ilegal do Partido Popular; sobre o accidente do voo JK5022 de Spanair; e sobre o accidente ferroviario que se produciu en Santiago o 24 de xullo de 2013.

Temas, na súa maioría, como pode comprobarse, de natureza controvertida, escándalos políticos vinculados a casos de corrupción. No Senado, pola contra, o número de investigacións parlamentarias realizadas foi menor, os asuntos examinados tiveron un carácter diferente, as comisións constituíronse sobre temas relevantes, desde un punto de vista social, pero cun contido político moito menor en comparación coas da Cámara Baixa. Enumero, a continuación dalgunha das nomeadas nesta asemblea: a desaparición de súbditos españois en países de América, os aeroportos nacionais, a situación dos traballadores españois emigrados en Europa, ou o tráfico e o consumo de drogas en España. En cambio, proliferaron no Senado as comisións especiais de estudo, como foron: a constituída sobre os contidos televisivos, a ordenación do servizo farmacéutico, a problemática da adopción nacional e outros temas afíns; ou a creada para analizar as novas formas de exclusión social como consecuencia do forte incremento do desemprego. Os temas examinados polas comisións de estudo son, como é doadamente observable, dunha natureza moi similar aos das comisións de investigación.

### 3 INICIATIVA E CONSTITUCIÓN

O artigo 52.1 do Regulamento do Congreso atribúelle a competencia de creación destas comisións ao Pleno, que o decidirá por proposta do Goberno, da Mesa, de dous grupos parlamentarios ou da quinta parte dos membros da Cámara; é dicir, setenta deputados. O Regulamento do Senado tamén lle reserva ao Pleno, no seu artigo 59, a decisión de constituír comisións de investigación ou especiais, por proposta do Goberno ou de vinte e cinco senadores que non pertencen ao mesmo grupo parlamentario. Se se trata dunha

comisión mixta do Congreso e do Senado, o seu nomeamento requirirá a aprobación previa das dúas cámaras.

É, polo tanto, a maioría parlamentaria e non a minoría nin tampouco os grupos que se atopan na oposición os que están facultados para solicitar a formación destas comisións, os cales, por outra banda, son na práctica os realmente interesados. A previsión normativa relativa a este extremo na regulación destas comisións non parece, en consecuencia, moi atinada. O axeitado, desde un punto de vista funcional, sería atribuírle á minoría parlamentaria esta prerrogativa. O dereito alemán podería orientarnos neste sentido: o artigo 44 da Lei fundamental de Bonn formula como obriga para o Bundestag a de constituír necesariamente unha comisión de investigación por instancia dunha cuarta parte dos seus membros. Ou tamén podería servirnos como modelo o establecido no Regulamento do Parlamento catalán: o apartado 3 do artigo 58 dispón que “O Parlamento debe crear unha comisión de investigación se o solicitan unha terceira parte dos deputados ou tres grupos parlamentarios; os propoñentes *só poden presentar unha proposta vinculante cada ano*”<sup>6</sup>.

A normal coincidencia de maiorías nas dúas cámaras provocou que as iniciativas de creación destas comisións que foron rexeitadas nunha delas non se intentasen na outra. Non obstante, cando non se deu esta circunstancia, víronse episodios como a constitución, na última etapa da V Lexislatura, da Comisión de investigación das responsabilidades políticas derivadas da creación e actuación dos GAL, aprobada no Senado despois do seu rexeitamento polo Congreso. Tamén na XII Lexislatura sucedeu algo similar: en marzo de 2017, cento vinte deputados do Grupo parlamentario popular presentaron unha solicitude de creación dunha Comisión de investigación sobre o financiamento dos partidos políticos, e o estudo de medidas sobre transparencia para impedir supostos de financiamento ilegal futuros. Foi rexeitada pola Xunta de Voceiros a inclusión desa solicitude na orde do día do Pleno do Congreso e, tras iso, en xuño de 2017, constituíuse no Senado unha Comisión de investigación sobre o financiamento dos partidos políticos.

## 4 PLAN DE TRABAJO

En canto ás normas de funcionamento destes órganos, o artigo 52.2 do Regulamento do Congreso dispón que as comisións de investigación elaborarán un plan de traballo e poderán nomear relatorios no seu seo. De acordo coa reforma regulamentaria de 1994, as decisións das comisións de investigación adoptaranse aplicando o criterio do voto ponderado. Como vemos, volve ser de novo a maioría parlamentaria, adoptando a regra de decisión dos parlamentos democráticos, quen, ademais de acordar se se crea ou non a comisión e determinar o seu obxecto, a que establecerá as regras de funcionamento. É dicir, as normas que dispoñen a forma, o xeito e o procedemento de exercer as competencias propias da comisión: a quen se cita para comparecer, que documentos se solicitan, a que órganos públicos se lles require información, etc. Seguidamente, aprobará un calendario de traballo que será o breve ou o extenso que conveña, podendo

así crearse unha comisión que desde as súas orixes estea imposibilitada para realizar unha investigación real.

## 5 POTESTADES

As potestades das comisións de investigación en España comprenden, primeiro, a de solicitar o envío de documentos de calquera Administración pública, cos límites derivados do respecto ás materias clasificadas, ao segredo do sumario e ao dereito ao honor, á intimidade persoal, á propia imaxe e á protección de datos, así como, en segundo lugar, a de requirir a presenza para comparecer de autoridades, funcionarios e cidadáns; é dicir, de calquera persoa, xa sexa de nacionalidade española ou estranxeira residente en España. A nosa Constitución non chega ao extremo doutros textos fundamentais, como o portugués, que lles outorga as facultades de investigación propias das autoridades xudiciais (artigo 181.5), ou do alemán, que permite que para a obtención de probas se apliquen por analogía “as normas do procedemento penal” (artigo 44.2), pero si garante as clásicas potestades *power to send for papers and persons* do dereito inglés.

### 5.1 Poder de requirir a presenza de persoas

O artigo 60.2 do Regulamento do Senado e o artigo 52.2 do Regulamento do Congreso, cun maior grao de detalle, determinan que as comisións de investigación poderán requirir a presenza, por conduto da Presidencia do Congreso, de calquera persoa para ser oída. Tales comparecencias realizaranse conforme o disposto na Lei orgánica 5/1984, do 24 de maio, de comparecencia ante as comisións de investigación do Congreso e do Senado ou das dúas cámaras, e responderán, en todo caso, aos seguintes requisitos:

a) A notificación do requirimento para comparecer e dos extremos sobre os que se deba informar deberá facerse con quince días de antelación, salvo cando, por concorreren circunstancias de urxente necesidade, se faga cun prazo menor, que en ningún caso será inferior a tres días.

b) Na notificación, o cidadán requirido será advertido dos seus dereitos e obrigas e poderá comparecer acompañado da persoa que designe para asistilo.

Nos artigos 1 a 3 da Lei orgánica 5/1984, antes citada, establécese a obriga de todos os cidadáns, españois e estranxeiros, que residan en España de compareceren persoalmente por requirimento das comisións de investigación, e encárgaselles ás mesas das cámaras a tarefa de velar por que nestas comparecencias queden salvagardados o respecto á intimidade e o honor das persoas, o segredo profesional, a cláusula de conciencia e os demais dereitos constitucionais.

O Código penal establece as consecuencias penais da non-comparecencia ante unha Comisión de investigación. O artigo 502 do texto punitivo castiga como reos do delito de desobediencia os que, “tendo sido requiridos en forma legal e baixo apercibimento, deixaren de comparecer ante unha comisión de investigación”. A pena prevista para este delito é de prisión de seis meses a un ano e, se se trata de autoridades ou funcionarios

públicos, engádesse, ademais, a suspensión de emprego por tempo de seis meses a dous anos.

Tamén neste mesmo precepto do texto punitivo, pero agora no seu apartado 3.º, castígase a conduta de quen faltar á verdade no seu testemuño ante comisión de investigación, impóndolle unha pena de prisión de seis meses a un ano ou multa de doce a vinte e catro meses. A conduta típica consiste en faltar á verdade no testemuño que se presta ante o órgano investigador, establecendo así un deber penal de veracidade que non ten correspondencia con ningún outro dos previstos no texto constitucional, na Lei orgánica 5/1984 ou nos propios regulamentos das cámaras. A súa introdución no Código penal non estivo exenta de críticas polo que supón de quebra dos principios de mínima intervención e última *ratio* do dereito penal e de equiparación coa función xurisdiccional.

Se partimos do feito de que a conduta típica se define como faltar á verdade na declaración que se presta ante comisión de investigación, podería creerse que estamos ante un delito que exige sempre unha actuación positiva, pois non hai testemuño; non obstante, ao suxeito non se lle castiga por declarar ou non declarar, senón por faltar á verdade. A doutrina penal cualificou este delito como de omisión, que se comete cando non se realiza a acción esperada polo ordenamento xurídico, dicir a verdade, ben porque se silencia algo relevante que distorsiona a realidade, ou ben porque se manifesta algo que non concorda con esta<sup>7</sup>.

A norma penal non distingue, a diferenza do que sucede no procedemento xudicial, entre os que son citados en calidade de testemuñas e aqueles que o son como «imputados», isto é, entre os que simplemente son citados para achegar información relevante para a investigación e aqueles respecto dos cales se está a valorar unha posible responsabilidade política e que en ningún caso poden ver afectados os seus dereitos fundamentais recoñecidos no artigo 24.2 da Constitución española, esencialmente o dereito a non declarar contra un mesmo. O comparecente non debe acharse en peor situación que a que tería ante un órgano xudicial, de modo que, se non quere, non responderá a aquelas cuestións de cuxa contestación puidese derivar unha ulterior responsabilidade penal. Ninguén pode ser obrigado a declarar contra si mesmo, nin a confesarse culpable, así como tampouco a declarar sobre a súa ideoloxía, relixión ou crenzas e, por suposto, as preguntas que se formulen durante o desenvolvemento dunha investigación parlamentaria deberán manterse dentro deses límites. Se estes non son respectados, o comparecente podería non contestar á cuestión ou cuestións formuladas sen incorrer na comisión dun delito, porque a conduta estaría debidamente xustificada e, en consecuencia, aínda que se entendese cometido o tipo penal, faltaría o principio de antixuridicidade, co que non se lle podería impor ao comparecente ningunha pena. O caso máis evidente en que a negativa se pode producir é cando se trate de declarar sobre unha materia que teña o carácter de segredo por disposición legal, como sucede co segredo bancario, o segredo tributario ou o segredo comercial, así como con todos

aqueles aspectos preservados pola lexislación vixente en materia de protección de datos de carácter persoal.

Desde o punto de vista práctico, os tipos penais de non-comparecencia e falso testemuño non tiveron ningunha aplicación, non hai xurisprudencia, aínda que si houbo ocasións para facer uso deles, por exemplo, durante a Comisión de investigación do Parlamento galego sobre as causas da catástrofe provocada polo buque *Prestige*, onde se produciron un gran número de non-comparecencias<sup>8</sup>. En consecuencia, aínda que o lexislador quixese, coa incriminación destas condutas, darlle un maior protagonismo á función atribuída ás comisións de investigación, non parece que fose a mellor solución. A doutrina cuestionou que se recorre ao dereito penal para o seu castigo, especialmente no referido ao falso testemuño, polo que supón de equiparación das funcións xudiciais ás realizadas polas comisións de investigación. A razón é que non parece conforme co principio de proporcionalidade que cando a non-comparecencia se produce ante un xulgado ou tribunal, nun proceso criminal con reo en prisión provisional, dea lugar a unha pena alternativa de prisión de 3 a 6 meses ou multa de 6 a 24 meses, artigo 463.1 do Código penal, mentres que, se ten lugar ante unha comisión de investigación parlamentaria, supón unha prisión de 6 meses a un ano.

Por último, non quixera finalizar este apartado sen referirme aquí a unha interesante cuestión que se formulou na práctica parlamentaria destes órganos, como é a de se os membros do Goberno autonómico ou da súa Administración poden ser requiridos ante as comisións de investigación do Congreso e do Senado ou, ao contrario, se os do Goberno do Estado e da Administración central o poden ser polas comisións de investigación dos parlamentos autonómicos. A pregunta xurdiu con motivo da Comisión de investigación que a Asemblea autonómica galega constituíu sobre as causas da catástrofe do petroleiro *Prestige*. O debate xiraba arredor de se as autoridades e funcionarios da Administración xeral do Estado podían ser convocados por unha Comisión de investigación do Lexislativo galego, tendo en conta que as súas competencias son estatais e, polo tanto, unicamente deberan ser obxecto de control polas Cortes Xerais. Tanto o avogado xeral do Estado no seu informe como unha orde do daquela secretario de Estado de Organización Territorial do Ministerio de Administracións Públicas e tamén o Ditame do Consello de Estado núm. 34/2003, do 6 febreiro, negáronlle a competencia á citada comisión de investigación autonómica para requirir a comparecencia das autoridades, os funcionarios ou os axentes da Administración xeral do Estado<sup>9</sup>.

A doutrina penalista considerou que a interpretación realizada polas autoridades citadas fora nesgada e desatinada, porque entre outras consecuencias supuña unha anulación da función inspectora ou de control que teñen asignada estes órganos, modificando o seu límite obxectivo de actuación –a materia sobre a que pode versar a investigación–, que queda reducida ao territorio e competencias da comunidade autónoma correspondente, ao introducir un inexistente límite subxectivo en razón do cargo público que desempeñe o requirido a comparecer<sup>10</sup>. Na miña opinión, non obstante, cada parlamento debe circunscribir a súa investigación ao ámbito competencial e territorial



que lle corresponde, podendo para iso solicitar a comparecencia de calquera cidadán ou autoridade que lle achegase información sobre o asunto obxecto de exame. Isto parece o máis sensato nun Estado territorialmente descentralizado no cal os parlamentos autonómicos dispoñen tamén de facultades investigadoras.

## 5.2 Poder de solicitar documentos

A operatividade das enquisas políticas depende en boa medida da facultade de solicitar información. Recoñécese de xeito xenérico no artigo 109 da Constitución e nos artigos 7.2 e 44.1 do Regulamento do Congreso e primeiro parágrafo do artigo 67 do Regulamento do Senado. De xeito específico, o Real decreto-lei 5/1994, do 29 de abril, regula o deber de comunicación de determinados datos por requirimento das comisións de investigación. A Administración Tributaria e entidades financeiras son os suxeitos obrigados, eles deberán remitir a documentación e proporcionar os datos requiridos tan só naqueles casos en que os documentos se refiran a persoas que desempeñen ou tivesen desempeñado, por elección ou nomeamento, cargos públicos en todas as administracións públicas e sempre que o obxecto da investigación teña relación coa súa función. Completan este panorama normativo específico: o artigo 66.1.e) da Lei xeral da Seguridade Social, que deixa a salvo do carácter reservado dos datos, informes ou antecedentes obtidos pola Administración da Seguridade Social no exercicio das súas funcións a cesión ou comunicación destes cando teñan por obxecto a colaboración coas comisións parlamentarias de investigación no marco legalmente establecido. E tamén a Lei 58/2003, do 17 de decembro, xeral tributaria, que dispón no seu artigo 95.1 que os datos, informes ou antecedentes obtidos pola Administración Tributaria, no desempeño das súas funcións, teñen carácter reservado e só poderán ser utilizados para a efectiva aplicación dos tributos ou recursos cuxa xestión teña encomendada e para a imposición das sancións que procedan, sen que poidan ser comunicados ou cedidos a terceiros, salvo que este último acto teña por obxecto, entre outros, a colaboración coas comisións parlamentarias de investigación no marco legalmente establecido.

O exercicio desta facultade das comisións pode xerar algúns problemas cando se trata de solicitar documentos que están en posesión do poder xudicial. Se son procesos xudiciais xa concluídos, non parece que exista ningún impedimento para a entrega da documentación solicitada, pero, se se trata de procesos en desenvolvemento, a procedencia ou non do requirimento dependerá da etapa en que se atope. A práctica e a doutrina comparada manteñen que a autoridade xudicial lle deberá transmitir a información que se atope no seu poder á comisión de investigación, a non ser que forme parte do segredo do sumario<sup>11</sup>.

En calquera caso, o que chama a atención e resulta incoherente á vista da regulación das obrigas de comparecer e dicir a verdade ante unha comisión de investigación é que a negativa a remitirlle información ou documentación non teña sido obxecto de sanción polo lexislador penal. Isto é así porque o número 2 do artigo 502 do texto punitivo

soamente castiga esta conduta cando o suxeito activo é o Tribunal de Contas, o Defensor do Pobo ou órganos equivalentes das comunidades autónomas<sup>12</sup>.

## 6 SEGREDO OU PUBLICIDADE DOS SEUS TRABALLOS

O réxime secreto ou público das sesións das comisións de investigación ten importantes repercusións no desenvolvemento do seu labor de control sobre o Executivo.

A regra xeral que preside o funcionamento das comisións de investigación é a da non publicidade das súas sesións, ben que o artigo 64.1 do Regulamento da Cámara Baixa permite o acceso dos representantes dos medios de comunicación social debidamente acreditados, agás cando teñan carácter secreto porque así o tivesen acordado a maioría absoluta dos membros da comisión.

Terán, así mesmo, carácter secreto as sesións preparatorias do plan de traballo da comisión ou das decisións do Pleno, ou de deliberación interna ou as reunións dos relatores que se creen no seu seo. Excepcionalmente, serán tamén secretas as sesións que teñan por obxecto a celebración de comparecencias informativas: a) cando a comparecencia verse sobre materias reservadas ou secretas conforme a lexislación vixente, e b) cando, a xuízo da comisión, os asuntos a tratar coincidan con actuacións xudiciais que fosen declaradas secretas.

No Senado, a regulación é moi similar: aplícase o réxime xeral previsto no artigo 75 do seu regulamento, que tamén permite a asistencia dos representantes acreditados dos medios de comunicación social, salvo que as sesións ou algúns puntos delas teñan por obxecto o estudo de incompatibilidades, suplicatorios e cuestións que afecten a senadores ou cando, sen afectar a estes temas, así se acorde por maioría absoluta dos membros da comisión. Poderán ter carácter secreto igualmente, cando o dispoña unha lei ou así o acorde a propia comisión, os datos, informes ou documentos facilitados a estas comisións para o cumprimento das súas funcións.

A publicidade debería presidir o funcionamento das sesións das comisións de investigación para dotalas de eficacia política e transparencia ante os cidadáns; noutro caso, córrese o perigo de que a información se canalice a través dos parlamentarios, que contarán a súa propia versión partidista dos feitos ou de filtracións á prensa que só permiten que o público reciba noticias nesgadas, impedíndolle que forme unha opinión propia e auténtica. Se as comisións de investigación son medios de control parlamentario, resulta indispensable a publicidade dos seus traballos, con miras a obter, a través do debate e exposición destes, a verdade política que perseguen. Como sinala Kriele, tanto nas sesións do Parlamento, en xeral, como nas sesións das comisións de investigación, en particular, débese seguir a regra de tanta transparencia como sexa posible, tanta confidencialidade como sexa necesaria<sup>13</sup>.

## 7 AS COMISIÓNS DE INVESTIGACIÓN E O PODER XUDICIAL

Nalgúns países como, por exemplo, Francia, non poden coincidir no tempo, por expresa prohibición legal, a investigación parlamentaria e a xudicial, e garántese ademais que debe prevalecer sempre esta última. Esta solución evita unha gran cantidade de problemas que case sempre xorden na práctica coa coexistencia dos dous procesos paralelos, sobre todo naqueles casos en que se declarou o segredo do sumario ou os chamados a comparecer deben facelo ante a instancia xudicial e parlamentaria.

No noso dereito non existe ningún impedimento para que a investigación parlamentaria e a xudicial, pola súa distinta natureza, poidan discorrer en paralelo sobre os mesmos feitos. A responsabilidade política da actuación do Goberno-Administración non se fiscaliza de acordo cuns parámetros de legalidade ou de adecuación do seu comportamento ás prescricións dunha norma xurídica, senón que, a partir da valoración da oportunidade da actuación, a súa conveniencia e a eficacia das medidas adoptadas, unha conduta pode non ser xuridicamente sancionable e si ser politicamente reprobable.

Por último, quixese mencionar que o artigo 76.2 da Constitución establece que “as conclusións das comisións de investigación non serán vinculantes para os tribunais, nin afectarán ás resolucións xudiciais, sen prexuízo de que o resultado da investigación sexa comunicado ao Ministerio Fiscal para o exercicio, cando proceda, das accións oportunas”. En realidade, o contido no artigo non engade nada novo; loxicamente, nin as conclusións das comisións de investigación poden influír sobre a actividade xudicial, que seguirá o seu propio procedemento, nin tampouco é necesario advertir que, se se aprecian indicios de delito por parte da comisión, ten a obriga pola súa parte de comunicar esta información ao Ministerio Fiscal.

## 8 INFORME

A elaboración do informe constitúe o punto final do traballo realizado pola comisión. Os textos regulamentarios nada din sobre o seu procedemento de elaboración, unicamente dispoñen que as conclusións das comisións deberán plasmarse nun ditame, salvo que, en caso necesario, tal como dispón o Regulamento do Senado, se acorde o contrario para a totalidade ou parte destas. Publicaranse no *Boletín Oficial das Cortes Xerais* e serán comunicadas ao Goberno. Tamén se darán a coñecer, a petición do grupo parlamentario propoñente, os votos particulares rexeitados, todo iso sen prexuízo de que as respectivas mesas dean traslado das conclusións ao Ministerio Fiscal para o exercicio, cando proceda, das accións oportunas.

Xeralmente, a estrutura destes informes, cuxo contido fundamental o representan as conclusións da investigación, é en todos eles moi similar: componse basicamente de dúas partes. Unha primeira onde se detalla o plan de traballo que foi seguido pola comisión; alí descríbense os relatorios que se nomearon, as comparencias celebradas, a documentación solicitada, etc. E unha segunda, a máis importante, en que se recollen as

conclusións a que chegou a comisión e que posteriormente serán discutidas e aprobadas polo pleno da respectiva cámara. Dentro desta segunda parte inclúese na maioría dos casos unha sección dedicada ás recomendacións, na cal se indican aquelas materias que, tendo relación co obxecto da investigación, precisan dunha modificación a nivel lexislativo ou regulamentario.

O realmente relevante das comisións de investigación, non obstante, máis que as súas conclusións, é a súa posta en funcionamento e non tanto o resultado final ao que cheguen, sobre o que nunca vai existir acordo por parte dos seus membros, senón se contribuíron ou non ao debate público; é niso onde reside fundamentalmente a eficacia do control parlamentario.

## 9 CONCLUSIÓNS

A fiscalización da acción do Goberno é unha das funcións primordiais de calquera Parlamento ao que lle compete *responder directamente ante os titulares reais da soberanía que somos os cidadáns*. Nos modernos Estados democráticos, o control parlamentario é máis necesario que nunca e as comisións de investigación deberían ser un instrumento fundamental para o exercicio deste labor.

O artigo 76.1 da Constitución española dispón que o Congreso e o Senado ou, se é o caso, ambas as dúas cámaras conxuntamente poderán nomear comisións de investigación sobre calquera asunto de interese público. O Tribunal Constitucional entende que con esta expresión o Constituínte se refire aos asuntos da comunidade, o que leva consigo excluír do seu ámbito os “de estrito interese particular, por máis que poidan ser de interese do público, sen transcendencia en cuestións que poidan ser de interese para a cidadanía en canto tal”.

Así mesmo, a investigación parlamentaria que ha de recaer sobre un suceso de especial relevancia para a vida pública será desenvolvida polo Lexislativo dentro do seu ámbito de actuación material. Nun Estado descentralizado politicamente, cada Parlamento autónomo ten que exercer as súas funcións propias no seu respectivo territorio, non podendo unha comisión de investigación examinar materias alleas ao ámbito competencial do Lexislativo correspondente, xa sexa por razóns de índole territorial ou de natureza obxectiva e funcional.

As comisións de investigación que se crearon no Congreso son sobre temas, na súa maioría, de natureza controvertida, escándalos políticos vinculados a casos de corrupción. No Senado, pola contra, o número de investigacións parlamentarias realizadas foi inferior, os asuntos examinados tiveron un carácter diferente, as comisións constituíronse sobre temas relevantes, desde un punto de vista social, pero cun contido político moito menor se se comparan coas da Cámara Baixa.

A maioría parlamentaria é a que está facultada para solicitar a formación das comisións de investigación. Nin a minoría nin os grupos que se atopan na oposición, que son os realmente interesados na súa creación na práctica, dispoñen deste dereito. A

previsión normativa relativa a este extremo, na regulación destas comisións, non parece, en consecuencia, moi acertada. O recomendable, desde un punto de vista funcional, sería atribuírle á minoría esta prerrogativa.

Esa mesma maioría, adoptando a regra de decisión dos parlamentos democráticos, é quen, ademais de acordar se se crea ou non a comisión e determinar o seu obxecto, establece as súas regras de funcionamento. É dicir, as normas que dispoñen a forma, xeito e procedemento de exercer as competencias propias da comisión: a quen se cita para comparecer, que documentos se solicitan, a que órganos públicos se lles require información, etc. A maioría é quen tamén aproba o calendario de traballo, que será o breve ou o extenso que conveña, podendo así crearse unha comisión que desde as súas orixes estea imposibilitada para realizar unha investigación real.

En España as comisións de investigación dispoñen das clásicas potestades *power to send for papers and persons* do dereito inglés. O Código penal, no artigo 502, establece as consecuencias penais da non-comparecencia e do falso testemuño ante unha comisión de investigación.

A inclusión no texto punitivo español do delito de falso testemuño ante comisión parlamentaria de investigación supón a existencia dun deber de veracidade para os comparecentes que non ten correspondencia con ningún outro dos previstos no texto constitucional, na Lei orgánica 5/1984 ou nos regulamentos das cámaras.

O artigo 502.1 do Código penal non distingue, a diferenza do que ocorre no procedemento xudicial, entre os que son citados en calidade de testemuñas e aqueles que o son como «imputados», isto é, entre os que simplemente son citados para achegar información relevante para a investigación e aqueles respecto dos cales se está a valorar unha posible responsabilidade política e que en ningún caso poden ver afectados os seus dereitos fundamentais, recoñecidos no artigo 24.2 da Constitución española, esencialmente o dereito a non declarar contra un mesmo.

Desde o punto de vista práctico, os tipos penais de non-comparecencia e falso testemuño non tiveron ningunha aplicación, non hai xurisprudencia sobre estes, aínda que si houbo ocasións para facer uso deles.

A facultade de solicitar documentos por parte das comisións de investigación pode xerar algúns problemas cando estes se atopan en posesión do poder xudicial e se existe unha investigación xudicial en curso. Se esta tivese concluído, non parece que exista ningún impedimento para a entrega da documentación solicitada ao órgano parlamentario, pero, se existe un proceso pendente, a procedencia ou non do requirimento dependerá da fase en que este se atope. A práctica e a doutrina comparada manteñen que a autoridade xudicial deberá transmitir a información que teña a comisión de investigación, a non ser que forme parte do segredo do sumario.

En calquera caso, o que chama a atención e resulta incoherente, á vista da regulación das obrigas de comparecer e dicir a verdade ante unha comisión de investigación, é que a negativa a colaborar, non remitindo a información ou a documentación solicitada, non foi obxecto de sanción polo lexislador penal.

A regra xeral que preside o funcionamento das comisións de investigación é a da non publicidade das súas sesións, aínda que o artigo 64.1 do Regulamento da Cámara Baixa permite o acceso dos representantes dos medios de comunicación social debidamente acreditados, agás cando teñan carácter secreto, porque así o tivesen acordado a maioría absoluta dos membros da comisión.

Terán, así mesmo, carácter secreto as sesións preparatorias do plan de traballo da comisión ou das decisións do pleno, ou de deliberación interna ou as reunións dos relatores que se creen no seu seo.

A elaboración do informe constitúe o punto final do traballo realizado pola comisión. Os textos regulamentarios nada din sobre o seu procedemento de elaboración; unicamente dispoñen que as conclusións destes órganos deberán plasmarse nun ditame, salvo que, en caso necesario, tal como dispón o Regulamento do Senado, se acorde o contrario para a totalidade ou parte destas. O realmente relevante destas comisións, en realidade, máis que as súas conclusións, é a súa posta en funcionamento e non tanto o resultado final ao cal cheguen, sobre o que nunca vai existir acordo por parte dos seus membros, senón se a investigación realizada contribuíu ou non ao debate público. É neste dato onde reside fundamentalmente a eficacia do control parlamentario.

## 10 Bibliografía

- Arévalo Gutiérrez, A. 1995. «Las comisiones de investigación de las Cortes generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 43.
- Carrasco Andrino, M.<sup>a</sup>M. 2014. «Tutela penal de las comisiones parlamentarias de investigación y de la actividad de otros órganos constitucionalmente reconocidos», *Anuario de Derecho penal y Ciencias penales*, 67.
- García Mahamut, R. 1996, *Las Comisiones parlamentarias de investigación en el Derecho constitucional español*. Madrid: MacGraw-Hill.
- García Pechuán, M. 2017. «En clave de reforma constitucional: Un modelo alemán para reordenar el derecho español de comisiones parlamentarias de investigación», en <https://www.uv.es/seminaridret/sesiones2017/comisiones/ponenciaGarciaPechuan.pdf>.
- Kriele, M. 1980. *Introducción a la teoría del Estado*. Buenos Aires: Depalma.
- Martínez-Buján Pérez, C. 2009. «Desobediencia a comisiones parlamentarias autonómicas de investigación (a propósito del caso Prestige)», en J. C. Carbonell Mateu, J. L. González Cussac, E. Orts Berenguer y M. L. Cuerda Arnau (coords.), *Constitución, derechos fundamentales y sistema penal (Semblanzas y estudios con motivo del setenta aniversario del profesor D. Tomas Salvador Vives Antón)*, vol. 2. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Mora-Donatto, C. 1998. *Las Comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*. México D.F.: UNAM.
- Rescigno, G. U. 1967. *La responsabilità politica*. Milano-Dott: Giuffré Editore.

- Santamaría Pastor, J. A. 1997. «La actividad del Gobierno y de la Administración pública como objeto del control parlamentario», en *Problemas actuales del control parlamentario, VI Jornadas de Derecho Parlamentario*. Madrid: Congreso dos Deputados.
- Torres Muro, I. 1998. *Las Comisiones parlamentarias de investigación*. Madrid: Centro de Estudos Constitucionais.
- Vázquez-Portomeñe Seijas, F. 2005. *El falso testimonio ante Comisión parlamentaria de investigación (Art. 502.3 CP). Tipo de injusto*. Barcelona: Atelier.

---

## NOTAS

- 1 Santamaría Pastor, 1997.
- 2 Rescigno, 1967: 113-130.
- 3 Arévalo Gutiérrez, 1995: 167.
- 4 Torres Muro, 1998.
- 5 Mora-Donatto, 1998: 182.
- 6 García Pechuán, 2017.
- 7 Carrasco Andrino, 2014: 178.
- 8 Carrasco Andrino, 2014: 156.
- 9 Carrasco Andrino, 2014: 156.
- 10 Martínez-Buján Pérez, 2009: 1325 e ss.
- 11 García Mahamut, 1996: 80-81.
- 12 Vázquez-Portomeñe Seijas, 2005.
- 13 Kriele, 1980: 267-268.





# Ciudades sostenibles: la construcción de un nuevo paradigma a partir de la hermenéutica filosófica de Hans-Georg Gadamer

## Cidades sustentáveis: a construção de um novo paradigma a partir da hermenêutica filosófica de Hans-Georg Gadamer<sup>1</sup>

### Sustainable cities: the construction of a new paradigm from the philosophical hermeneutics of Hans-Georg Gadamer



#### ALESSANDRA ANTUNES ERTHAL

Integrante del Grupo de investigación "Metamorfose Jurídica"  
Centro de Ciências Jurídicas e Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGDir)  
Universidade de Caxias do Sul (UCS/Brasil)  
Advogada  
aaerthal@gmail.com

#### CLEIDE CALGARO

Professora da graduação e do  
Programa de Pós-Graduação em Direito- Mestrado/Doutorado  
Universidade de Caxias do Sul (UCS/Brasil)  
ccalgaro1@hotmail.com

#### RICARDO HERMANY

Professor da graduação e do  
Programa de Pós-Graduação em Direito- Mestrado/Doutorado  
Universidade de Santa Cruz do Sul (UNICS/Brasil)  
hermany@unisc.br

Recibido: 10/12/2019 | Aceptado: 16/01/2020

<https://doi.org/10.36402/ac.v14i2.113>

**Resumo:** A hermenêutica filosófica de Gadamer ampla e desvincula-se do modelo cientificista, que já não suprem mais as demandas, e oferece respostas para solucionar a crise ambiental. A hermenêutica filosófica se propõe a superação dos paradigmas dogmáticos e auxilia na construção de paradigmas mais adequados as modificações ambientais enfrentadas pela sociedade contemporânea. Nesse sentido, o trabalho, através da estrutura metodológica dedutiva e bibliográfica, tem como foco a construção de um novo paradigma para a efetivação de cidades sustentáveis, a partir das perspectivas jurídica e filosófica, discutindo não só os elementos institucionais e normativos relacionados à questão, mas também e, principalmente, as implicações sociais, sugerindo um olhar de emergência para o enfrentamento dos problemas, e ideias e caminhos alternativos à efetivação do direito à cidade sustentável.

**Palavras-Chave:** Cidades Sustentáveis, Gadamer, hermenêutica filosófica.

**Resumen:** La hermenéutica filosófica de Gadamer amplía y se desvincula del modelo científico, que ya no satisface las demandas, y ofrece respuestas para solucionar la crisis ambiental.

biental. La hermenéutica filosófica propone superar los paradigmas dogmáticos y ayuda a construir paradigmas más adecuados a los cambios ambientales a los que se enfrenta la sociedad actual. En ese sentido, el trabajo, a través de la estructura metodológica deductiva y bibliográfica, se centra en la construcción de un nuevo paradigma para conseguir ciudades sostenibles, a partir de las perspectivas jurídica y filosófica, debatiendo no solo sobre los elementos institucionales y normativos relacionados con el tema, sino también, y especialmente, sobre las implicaciones sociales, sugiriendo un enfoque de urgencia a la hora de enfrentarse a los problemas, así como ideas y vías alternativas para la implantación del derecho a la ciudad sostenible.

**Palabras clave:** Ciudades sostenibles, Gadamer, hermenéutica filosófica.

**Abstract:** Gadamer's philosophical hermeneutics broadens and detaches itself from the scientific model, which no longer meets the demands, and offers answers to solve the environmental crisis. Philosophical hermeneutics proposes to overcome dogmatic paradigms and assists in the construction of paradigms that are more appropriate to the environmental changes faced by contemporary society. In this sense, the work, through the deductive and bibliographic methodological structure, focuses on the construction of a new paradigm for the realization of sustainable cities, from the legal and philosophical perspectives, discussing not only the institutional and normative elements related to the issue, but also and, mainly, the social implications, suggesting an emergency view to face the problems, and alternative ideas and paths to the realization of the right to a sustainable city.

**Key-Words:** Sustainable Cities. Gadamer. Philosophical Hermeneutics.

**SUMARIO:** 1 Introdução. 2 As cidades sustentáveis. 3 A hermenêutica filosófica de Hans-Georg Gadamer. 4 A hermenêutica filosófica de Gadamer como fundamento para as cidades sustentáveis. 5 Considerações finais. 6 Referências.

## 1 INTRODUÇÃO

O modelo de desenvolvimento humano fundou-se na vida em comunidade tendo as cidades como sustentáculo para toda a estruturação de organização sendo esta apresentada, nas palavras de Alexander Mitscherlich<sup>2</sup>, ora como monstros da loucura do poder, ora como a solução do “progresso”.

Certo é que, em nossa sociedade contemporânea, mesmo que duvidoso seja esse progresso, há o reconhecimento do direito de viver com dignidade e com qualidade de vida.

Dessa maneira, desenvolver cidades sustentáveis para assegurar qualidade de vida e dignidade virou plano de ação da Organização das Nações Unidas (ONU) que assumiu um conjunto de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Mostra-se importante refletir sobre o contexto atual das cidades sustentáveis, seu fundamento jurídico-constitucional, uma vez que as inferências decorrentes de um meio ambiente urbano, onde se desenvolve a vida manifesta, submete-se a um conjunto de deveres e direitos assegurados por um sistema jurídico.

Assim, a construção de cidades sustentáveis por meio dos antigos paradigmas mostra-se improvável, pois os paradigmas existentes já não suprem mais as crises contemporâneas, visto que ao surgimento de qualquer inversão causam desordem em todo o sistema jurídico.

E nessa linha segue o presente trabalho, o qual trata de alguns pontos mais cruciais da crise ambiental urbana, aplicando a perspectiva de um novo paradigma ambiental por intermédio da hermenêutica filosófica de Hans-Georg Gadamer.

A hermenêutica, tradicionalmente, refere-se ao estudo da interpretação de textos escritos, especialmente nas áreas de literatura, religião e direito. No entanto, o enfoque do presente estudo é a hermenêutica filosófica de Hans-Georg Gadamer.

A hermenêutica filosófica de Gadamer é mais ampla e desvincula-se do modelo cientificista, que já não suprem mais as demandas, e oferece respostas para solucionar a crise ambiental.

Como campo de estudo, a hermenêutica filosófica se propõe a superação dos paradigmas dogmáticos e auxilia na construção de paradigmas mais adequados as modificações ambientais enfrentadas pela sociedade contemporânea.

Nesse sentido, o trabalho foca na construção de um novo paradigma para a efetivação de cidades sustentáveis, a partir das perspectivas jurídica e filosófica, discutindo não só os elementos institucionais e normativos relacionados à questão, mas também e, principalmente, as implicações sociais, sugerindo um olhar de emergência para o enfrentamento dos problemas, e ideias e caminhos alternativos à efetivação do direito à cidade sustentável.

No primeiro momento será apresentada as cidades sustentáveis, partindo de seus momentos históricos, até o advento da Declaração Rio-92, da Constituição Federal Brasileira de 1988 e o surgimento do Estatuto da Cidade.

No segundo momento, expõe-se a hermenêutica filosófica através de uma análise específica de hermenêutica filosófica de Gadamer. Na terceira parte, serão apresentadas as perspectivas para novos paradigmas ambientais baseados na hermenêutica filosófica de Gadamer para o alcance da efetivação de cidades sustentáveis.

Assim, o presente estudo propõe uma quebrar paradigmas sabendo que ambiental não se limita ao aprendizado apenas das ciências ambientais, mas pressupõe que traga a questão do ser no tempo, na história, um reconhecimento da alteridade. A complexidade do tema propõe que um reconhecimento do mundo, que reconheça a incompletude do ser e as limitações de conhecimento<sup>3</sup>.

## 2 AS CIDADES SUSTENTÁVEIS

As repercussões socioambientais consequentes do crescimento desordenado das cidades contemporâneas são catastróficas. O declínio do modelo de desenvolvimento urbano resta evidente nos casos cada vez mais frequentes de catástrofes ambientais, como enchentes, mudanças climáticas, trânsito caótico, aumento de doenças, em suma, disparidades existentes. Desse modo, Alexander Mitscherlich:

O mal-estar nas nossas cidades será a base da qual partiremos. Descontando as qualificações positivas com as quais elas são ornadas, preponderam as que as desvalorizam e envergonha.

“Sujo”, “poluído” e “obscuro” são adjetivos que se atribuem mais a bairros antigos que datam da época do início da industrialização<sup>4</sup>.

Para uma melhor compreensão do tema, faz-se necessário considerar o contexto histórico, a fim de compreender a conjuntura atual das cidades sustentáveis.

Inicialmente, merece menção a fonte da problemática ambiental, uma vez que as questões ambientais identificam uma preocupação tardia, assim, primordialmente o meio ambiente foi apresentado como um objeto a ser conquistado pela raça humanada. Dessa maneira, Granziera caracteriza:

A rigor, a proteção do ambiente não faz parte da cultura nem do instinto humano. Ao contrário, conquistar a natureza sempre foi o grande desafio do homem, espécie que possui uma incrível adaptabilidade aos diversos locais do planeta e uma grande capacidade de utilizar os recursos naturais em seu benefício. Essas características fizeram com que, ao longo do tempo, a natureza fosse dominada pelo homem na busca do seu desenvolvimento, não se preocupando, no entanto, com os danos que causava<sup>5</sup>.

Também, conforme Granziera<sup>6</sup> considera-se como marco inicial a descoberta do fogo para a raça humana, pois essa elevou o domínio do espaço geográfico. Com tal descoberta somado ao avolumamento da espécie, o homem destruiu florestas na busca de espaços para cultivar os alimentos de sua subsistência e, principalmente, para construir sua moradia, a fim de defender-se dos inimigos.

Nos ensinamentos de José Afonso da Silva<sup>7</sup>, o desenvolvimento histórico dos aglomerados urbanos percorre três estágios. No estágio, chamado *pré-urbano*, as primeiras cidades estabeleceram-se por volta do ano 3.500 a.C. no vale compreendido pelo Tigre e o Eufrates. Assim, o estágio *pré-urbano* que consistia em pequenos grupos homogêneos e autossuficientes, dedicando inteiramente à busca de alimentação.

Sobre o segundo estágio, o Autor completa:

O segundo estágio começa com o aparecimento da cidade e corresponde, no esquema de Sjoberg, à *sociedade pré-industrial*, quando já se dispunha da metalurgia, do arado e da roda, elementos capazes de multiplicar a produção e facilitar as distribuições; conta-se também com a palavra escrita<sup>8</sup>.

O terceiro estágio, para Silva<sup>9</sup>, é o da cidade industrial moderna, associada a uma organização humana mais complexa, caracterizado pela massa, um sistema de classes fluido e um tremendo avanço tecnológico que usa novas fontes de energia. Sobre o terceiro estágio, pode-se mencionar a Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra no século XVIII, que desencadeou no que seria mais tarde a conhecida civilização industrial.

Embora a Revolução Industrial tenha desencadeado um novo pensar em razão dos seus impactos sociais decorrentes da industrialização, foi no século XX que o “pensar ecológico” ganhou novos contornos, tanto na esfera internacional, quanto na sociedade brasileira.

Tal período é significativo uma vez que o modelo econômico do século XX fundou-se na utilização do produto interno bruto (PIB) para averiguação de crescimento; no entanto, este modelo alicerçado em quantidade numérica (gráficos, índices) e não em

qualidade (educação, acesso, saúde, etc.), não respondeu aos clamores sociais, gerando assim as disparidades sociais.

Dessa maneira, torna-se apropriado a indagação de Silva, ao lembrar que a cidade vem sofrendo profunda transformação qualitativa, de modo que, hoje, ela não é meramente uma versão maior da cidade tradicional, mas uma nova e diferente forma de assentamento humano, o que provoca problemas jurídicos-urbanísticos específicos. *In verbis*:

O que é, então, a *cidade*? Fixar seu conceito não é fácil. Para chegar-se à sua formulação, cumpre lembrar que nem todo núcleo habitacional pode receber o título de “urbano”. Para que um centro habitacional seja conceituado como urbano torna-se necessário preencher, no mínimo, os seguintes requisitos: (1) densidade demográfica específica; (2) profissões urbanas de comércio e manufaturas, com suficiente diversificação; (3) economia urbana permanente, com relações especiais com o meio rural; (4) existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios. Não basta, pois, a existência de um aglomerado de casas para configurar-se um núcleo urbano<sup>10</sup>.

Todavia, nem todo núcleo urbano constitui cidade. Para Silva<sup>11</sup>, sobre esse ponto de vista, três concepções merecem destaques relativas ao conceito de “cidade”: (a) a concepção demográfica; (b) a concepção econômica; (c) a concepção de subsistemas.

Sobre as três concepções, ensina Silva:

O conceito demográfico e quantitativo de “cidade” é muito difundido, pelo qual se considera cidade o aglomeramento urbano com determinado número de habitantes. A concepção econômica de “cidade” apoia-se na doutrina de Max Weber. Fala-se em “cidade” nesse sentido “quando a população local satisfaz a uma parte economicamente essencial de sua demanda diária no mercado local e, em parte essencial também, mediante produtos que os habitantes da localidade e a população dos arredores produzem ou adquirem para colocá-los no mercado”. A terceira concepção considera a “cidade” como um conjunto de subsistemas administrativos, comerciais, industriais e socioculturais no sistema nacional geral<sup>12</sup>.

Assim, a efetiva discussão sobre o desenvolvimento sustentável foi difundida com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, celebrada no Rio de Janeiro –Brasil– em 1992.

Na Declaração Rio-92 o desenvolvimento sustentável funda-se na ética da solidariedade intergeracional, de modo que relaciona o desenvolvimento entre as interações das necessidades das presentes e futuras gerações<sup>13</sup>. Ademais, a Declaração Rio-92 promove o dever dos Estados a reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção e de consumo<sup>14</sup>.

Com o advento da Constituição Brasileira de 1988 consagra-se no Brasil o desenvolvimento sustentável. O atual sistema normativo Constitucional Brasileiro apresenta a expressão “função social” das cidades, mencionada no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, a fim de proporcionar aos seus habitantes o direito à vida, à segurança, à liberdade, à igualdade, bem como garante piso vital para os direitos sociais do artigo 6º, como saúde, educação, lazer, entre outros tantos.

Dessa forma, tem-se a consolidação do direito à cidade. A respeito de tanto, plausível as disposições de Elenise Felzke Schonardie<sup>15</sup> “a questão urbana passou a ser tratada sob o viés dos direitos fundamentais, na medida em que a Constituição Federal de 1988 garante, como fundamental, em razão de seu conteúdo, o direito à cidade”.

Nesse sentido, merece destaque os ensinamentos de Nelson Saule Junior, corroborando a ideia de direito à cidade como um direito fundamental:

[...] que o direito à cidade tem como elementos os direitos inerentes às pessoas que vivem nas cidades em ter condições dignas de vida, de exercer plenamente cidadania e direitos humanos (civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais), de participar da gestão da cidade, de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável<sup>16</sup>.

Portanto, o direito à cidade sustentável constitui-se em um direito fundamental e como tal, o exercício do direito depende a própria realização humana<sup>17</sup>. Portanto, a compreensão de cidadania pertence ao acesso ao desenvolvimento sustentável nos meios urbanos. Sobre a consolidação do direito a cidades sustentáveis, apesar da proteção Constitucional Federal Brasileira de 1988, a proteção foi reafirmada pela Lei 10.257/01 que instituiu o Estatuto da Cidade.

Acerca do Projeto de Lei n. 5.788/1990, que visava a estabelecer o Estatuto da Cidade, o Congresso Brasileiro discutiu o assunto por mais de uma década. O retardamento para a aprovação deu-se em razão da complexidade do tema, considerando as possíveis repercussões no sistema jurídico brasileiro, uma vez que o dispositivo dispõe sobre a função social da cidade, bem como impõe restrições a propriedade urbana<sup>18</sup>.

Dessa maneira, surgiu a Lei n. 10.257/2001, denominada de Estatuto da Cidade, que foi editada em cumprimento da previsão Constitucional, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal, fixando regras gerais sobre a política urbana.

As referências normativas constante no Estatuto da Cidade são de ordem pública e interesse social, conforme seu artigo 2º, ao definir à cidade sustentável “como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”<sup>19</sup>.

Entretanto, o Estatuto da Cidade, em decorrência da crise generalizada de moradia e a reprodução de formas urbanas ilegais, traz princípios de planejamento participativo e da função social da propriedade, que tem a pretensão de dar suporte jurídico à ação dos governamentais para reconstruir a ordem urbanística e obter a cidade sustentável.

Nesse sentido, Saule Junior leciona:

[...] a concepção de política urbana adotada no Estatuto da Cidade deve ser seguida pelos entes federativos como indutora da política habitacional, que deve ser executada por seus órgãos e instituições, como forma de cumprirem o dever de proteger e viabilizar o exercício do direito à moradia<sup>20</sup>.

Portanto, os instrumentos jurídicos, como o Estatuto da Cidade, com o princípio da democracia participativa, precisam ser utilizados como forma de concretizar e garantir o direito a cidades sustentáveis, em razão do direito à cidade sustentável não dizer somente respeito aos direitos do indivíduo, atingindo a coletividade, determinada ou

indeterminada de indivíduos, um Estado que necessita ser pensado sob a ótica transindividual e interdisciplinar.

Tendo as cidades conquistado um lugar sem precedentes na história, por meio de um processo de urbanização, estabeleceram-se estas como o suporte da vida moderna, pode-se afirmar que as essas transformaram-se na própria manifestação da sociedade. Dessa maneira, nas cidades desenvolve-se o pior e o melhor da sociedade<sup>21</sup>.

Assim, o que acaba se sobressaindo, na prática, são os impactos negativos como a ausência de moradia, de saneamento ambiental, de infraestrutura urbana, de transporte, da saúde, da educação, da cultura, entre outros.

Os conflitos socioambientais decorrentes do processo de urbanização estão expostos ao cotidiano, como moradias inadequadas, irregulares e em áreas de risco, desigualdades na distribuição de renda, precariedade de áreas de lazer e convivência, descontrolada produção de resíduos, perda da qualidade do ar, tráfego intenso de automóveis.

O que se verifica não é a inércia ou o desamparo do poder público sobre o tema, mas uma disparidade entre o que o legislador assegura com a real situação das cidades contemporâneas brasileira. Assim, a abertura que o Direito ambiental propõe, no sentido de que sempre há fendas, seja pela valoração de elementos, pela utilização de termos ou pela falta de referências, é um espaço para o desenvolvimento da hermenêutica filosófica gadameriana.

A mudança é a essência das coisas. A hermenêutica filosófica propõe a mobilização do ser, para torná-lo pertencente a história. Bem além da preocupação com a mera reprodução do sentido das normas de Direito ambiental, ambiciona-se uma nova visão interpretativa, a abertura do direito ao diálogo e a assimilação das disparidades, para nascer uma verdadeira proteção ambiental.

### **3 A HERMENÊUTICA FILOSÓFICA DE HANS-GEORG GADAMER**

Hans-Georg Gadamer aborda o viés das condições e possibilidades do conhecimento baseando-se na compreensão enquanto experiência humana. Na introdução de sua principal obra sobre o tema, ele expõe a importância da interpretação:

[...] desde sua origem histórica, o problema da hermenêutica ultrapassa os limites que lhe são impostos pelo conceito metodológico da ciência moderna. Compreender e interpretar textos não é um expediente reservado apenas à ciência, mas pertence claramente ao todo da experiência do homem no mundo<sup>22</sup>.

Gadamer não se preocupava em oferecer uma teoria geral de interpretação ou apresentar uma nova doutrina acerca dos métodos, mas em estabelecer o que há de comum nas diferentes maneiras de compreender. Para Navarro, essa construção pode ser vista da seguinte forma:

A hermenêutica filosófica, ao contrário das teorias interpretativas antecessoras, não está preocupada com a elaboração de um método interpretativo que fundamente a compreensão. Sua preocupação vai além dos métodos, propondo-se a demonstrar algo que é anterior à utilização

dos métodos, precedendo a ciência moderna. Assim, não se trata de elaborar uma teoria geral da interpretação, mas sim encontrar o ponto em comum de todas as formas de compreensão, mostrando que não se trata de um mero comportamento subjetivo frente a um objeto, mas sim frente a uma historicidade da qual o próprio intérprete faz parte<sup>23</sup>.

Nesse sentido, Bleicher elucida: “A filosofia de Gadamer completa a teoria ontológica-existencial da compreensão e, simultaneamente, constitui a base da sua superação, através da tônica na linguisticidade da compreensão”<sup>24</sup>.

Gadamer desvincula a hermenêutica de uma simples teoria da interpretação. Importa destacar que é em sua obra intitulada *Verdade e método* que Gadamer constrói essa nova perspectiva teórica para a hermenêutica.

Gadamer declara que o ponto de partida para sua obra é a obra de arte. A ideia da obra de arte é interessante. Gadamer observa que ao tratar de arte, jamais será compreendida totalmente, assim, quer dizer que existe uma aproximação, mas não há uma resposta completa. Dessa forma, afirma o autor:

A obra de arte caracteriza-se sobretudo pelo fato de jamais podermos compreendê-la completamente. Isso quer dizer que se nos aproximarmos dela e a interrogarmos jamais receberemos uma resposta definitiva a partir da qual possamos afirmar “agora eu sei”. Dela não se extrai uma informação precisa – e ponto!<sup>25</sup>.

Para entender a hermenêutica gadameriana, precisa-se voltar a questão das ciências do espírito. O filósofo se preocupava com as ciências do espírito, pois para ele falta a questão de compreensão para tornar essa ciência mais legítima. Primeiramente, na teoria gadameriana as ciências do espírito é indagação para a filosofia. Assim, nas palavras de Gadamer:

[...] Será que, no fim, o que há de científico nas ciências do espírito depende mais do tato de que de sua metodologia? Por darem motivo a essa indagação e, com isso, resistirem à sua inclusão no conceito de ciência da modernidade, as ciências do espírito foram e continuam sendo um problema da própria filosofia<sup>26</sup>.

Em Gadamer, a busca da verdade universal por meio de métodos é inconcebível no que se refere às ciências do espírito. Ademais, ele se preocupa com as ciências do espírito, pois, conforme supramencionado, a falta da aproximação com a questão da compreensão tira parte de sua legitimidade.

A fim de conceber o que Grodin<sup>27</sup> apresenta como a virada ontológica, Gadamer evidencia em sua obra justamente problemática das ciências do espírito. Para Grondin, a problemática do método inicia pela seguinte questão:

É inegável que a busca de uma verdade universalmente válida ameaça encobrir a realidade da compreensão, direcionando-a para um ideal de conhecimento que ela jamais irá concretizar<sup>28</sup>.

Gadamer, ao analisar a questão das ciências do espírito, além de defender a insustentabilidade da ideia de um conhecimento universalmente válido, aborda questionamentos acerca do historicismo. A questão do historicismo, que será tratada posteriormente, foi considerada de forma secundária por Heidegger, entretanto, para Gadamer tornou-se principal.



Também o Autor reconhece que a sistematização dos métodos é útil para o trabalho da hermenêutica, porém não pode limitar tudo a um método científico. Navarro acrescenta:

Em Gadamer, existe uma antinomia entre distanciamento alienante e pertença. O primeiro está vinculado à metodologia objetivante típica das ciências naturais, enquanto o segundo evidencia nosso pertencimento ao objeto estudado. Assim, Gadamer nos leva a uma escolha que transpõe no título de sua obra *Verdade e método*<sup>29</sup>.

Lixa também alerta que não significa que Gadamer deixa menospreza as questões de metodologia, mas para ele a tarefa da hermenêutica se torna maior, pois: “trata de uma autoconsciência metódica, que vincula ao conjunto de nossas experiências no mundo”<sup>30</sup>.

Partindo desse ponto, Gadamer questiona se a busca do método de fato garante a validade universal. Para tal, segundo Grondin<sup>31</sup>, Gadamer se orienta através da palestra do cientista natural Helmholtz proferiu em 1892, em Heidelberg:

Segundo esta conferência, digna de ser lida ainda hoje, as ciências naturais caracterizam-se pelos métodos da indução lógica, que destaca regras e leis a partir do material recolhido. As ciências do espírito procedem de outra forma. Elas chegam, antes, aos seus conhecimentos por algo como um sentimento psicológico de tato. Helmholtz fala aqui de uma “indução artística”, que brota de uma sensibilidade instintiva, ou tato, para o qual, toda via, não existem regras definidas<sup>32</sup>.

A teoria gadameriana relaciona-se com a teoria de Helmholtz ao afirmar que as ciências dos espíritos muito mais relacionam-se com o tato do que com o emprego de métodos<sup>33</sup>.

Ademais, Grondin acrescenta: “Neste espírito, *Verdade e método* efetuará uma crítica fundamental à obsessão metodológica, revelada na preocupação pela cientificidade das ciências do espírito”<sup>34</sup>.

Quando escrevia sua obra, Gadamer enfrentou diversos questionamentos acerca das ciências do espírito. Navarro<sup>35</sup> expõe que muitos críticos da teoria de Gadamer questionavam a respeito da uniformidade, regularidade e legalidade que se encontra na lógica dos métodos das ciências da natureza.

Gadamer rebatia essas críticas dizendo que mesmo essa ciência sendo exata, nem sempre ela era precisa; como exemplo temos a meteorologia, que, mesmo que trabalhe com métodos bem precisos, possui dados incompletos e inseguros. Em seu livro *Verdade e método*, Gadamer discorre:

Mesmo na ciência moral estaria em questão reconhecer uniformidade, regularidade e legalidade, que tornariam previsíveis os fenômenos e processo individuais. Também no âmbito dos fenômenos da natureza não é possível alcançar esse objetivo da mesma maneira, por toda a parte. Mas o motivo disso se encontra exclusivamente no fato de os dados em que se poderia reconhecer as uniformidades nem sempre serem suficientes. Embora a meteorologia trabalhe tão metodologicamente quanto a física, seus dados são mais incompletos, tornando mais inseguras suas previsões<sup>36</sup>.

Em Gadamer, não se fala da hermenêutica como uma doutrina com métodos, mas sim uma elevação das ciências do espírito para além de métodos, uma consciência que vincula todo o conjunto de nossas experiências no mundo.

Dessa maneira, Gadamer propõe a encontrar a verdade para além do método:

Não foi minha intenção desenvolver uma “doutrina da arte” do compreender, como pretendia ser a hermenêutica antiga. Não pretendia desenvolver um sistema de regras artificiais, que conseguissem descrever o procedimento metodológico das ciências do espírito, ou até guiá-lo. Minha intenção também não foi de investigar os fundamentos teoréticos do trabalho das ciências do espírito, a fim de transformar o conhecimento usual em conhecimento prático.[...] Minha intenção verdadeira, porém, foi e é uma intenção filosófica: O que está em questão não é o que nós fazemos, mas o que nós deveríamos fazer, mas o que, ultrapassando nosso querer e fazer, nos sobrevém, ou nos acontece<sup>37</sup>.

Lixa<sup>38</sup> explica que Gadamer herda os seguintes elementos da teoria de Heidegger: a descoberta de que o horizonte do ser é o tempo, o que permitiu a superação da ausência de fundamento ontológico; o próximo elemento é a descoberta de Heidegger da pré-estrutura da compreensão, pois o intérprete deve manter-se atento; e o terceiro elemento da teoria de Heidegger que Gadamer se atenta é sua concepção de círculo hermenêutico.

Com relação ao primeiro ponto, a teoria gadameriana acrescenta a historicidade e a posição do ser no mundo com um elemento central. Para Gadamer, a hermenêutica ultrapassa o método, a tese central ultrapasse a obra em si. Lixa preconiza:

Heidegger, ao colocar o ser em relação de mundanidade, muda a concepção fenomenológica, já que a ontologia fundamental está firmemente baseada no próprio mundo, o que serve a Gadamer como ponto de partida para o que chama de “hermenêutica da facticidade”, que posteriormente será incorporada em sua “historicidade da compreensão”<sup>39</sup>.

Com Heidegger, há uma superação da metafísica; dessa maneira, o conceito de compreensão deixa de ser metódico para adquirir um caráter ôntico original da vida humana. Lixa completa: “Esta ruptura heideggeriana redimensiona o sentido da compreensão, e é exatamente este novo aspecto da hermenêutica da Gadamer busca desenvolver em seu trabalho”<sup>40</sup>.

Para Gadamer<sup>41</sup> a hermenêutica da facticidade tem “sua *finesse*, na impossibilidade do ser em retroceder para trás da facticidade deste ser” sendo esta a alegação encontrada pela presença em seu projetar-se. Dessa maneira, a finitude histórica não é uma limitação, mas sim um princípio interpretativo, que para Lixa: “que conduz Gadamer a conceber a historicidade da compreensão como um princípio hermenêutico”<sup>42</sup>.

Em sua obra, Gadamer afirma que toda a compreensão é dotada de preconceito. Importa destacar que, para o filósofo, essa conotação negativa advenho com o iluminismo<sup>43</sup>. No iluminismo, havia um preconceito com qualquer tipo de intervenção, não valendo autoridade nenhuma, somente a razão.

Como herança de tal pensamento, a ciência moderna passou a desempenhar-se com afinco para que o intérprete possa se libertar do preconceito tradicionalmente cultivado, e assim ser capaz de diferenciar verdade de opinião<sup>44</sup>.

Para Gadamer, a opinião não é uma parte estranha para hermenêutica, mas algo que ajuda na construção da troca, permitindo o reconhecimento do que é familiar. Em

Gadamer o preconceito é essencial: “mais que os nossos conceitos, são nossos preconceitos que perfazem nosso ser”<sup>45</sup>.

Além disso, Gadamer completa:

Os preconceitos não são necessariamente injustificados e errôneos, de modo a distorcer a verdade. Na realidade, o fato de os preconceitos, no sentido literal da palavra, constituírem a orientação prévia de toda nossa capacidade de experiência é constitutivo da historicidade de nossa existência. São antecipações da nossa abertura para o mundo, que se tornam condições para que possamos experimentar qualquer coisa, para que aquilo que nos vem ao encontro possa nos dizer algo<sup>46</sup>.

Ainda que para Gadamer o preconceito seja essencial para nossa abertura no mundo, ele esclarece que cabe justamente a hermenêutica o papel de diferenciar o preconceito que sejam obstáculos para a compreensão.

Entretanto, para que não ocorra alterações, desde o começo de sua obra Gadamer formula um aviso:

Uma pessoa que procura compreender um texto está preparada para que este lhe diga algo. Por isso uma mente preparada pela hermenêutica deve ser, desde o princípio, sensível à novidade do texto. Mas este tipo de sensibilidade não implica nem «neutralidade» na questão do objeto, nem a anulação da personalidade dessa pessoa, mas assimilação consciente dos significados prévios e dos preconceitos. O que importa é estar consciente da sua própria predisposição, para que o texto se possa apresentar em toda sua novidade e conseguir, assim, afirmar a sua própria verdade, por oposição aos nossos sentidos<sup>47</sup>.

Dessa maneira, com tais considerações, vincula-se compreensão e tradição. Gadamer afirmava que o compreender deve ser pensado menos como uma ação de subjetividade do que como um retroceder que penetra na questão da tradição.

Ademais, preconiza Bleicher:

A ideia de Razão absoluta ignora o facto de a Razão só se poder afirmar em condições históricas. Até a aplicação mais neutra dos métodos da ciência se rege por uma antecipação dos momentos da tradição na seleção do tópico de investigação, na sugestão de novas perguntas e no despertar do interesse pelo novo conhecimento. Cabe, por conseguinte, à hermenêutica filosófica realçar o momento histórico na compreensão do mundo e determinar a sua produtividade hermenêutica<sup>48</sup>.

Gadamer apresenta a conceituação de horizonte. Em Gadamer, horizonte é o âmbito de visão que abarca e encerra tudo o que é visível a partir de um determinado ponto<sup>49</sup>.

Na hermenêutica, o horizonte é o questionamento sobre as questões colocadas pela tradição. Navarro<sup>50</sup> declara que transferimos para o horizonte do outro, com o objetivo de compreender sua posição, entretanto é possível que suas opiniões se tornem compreensíveis em sua posição e horizonte.

Navarro ainda ressalta:

Durante a velha tradição hermenêutica, Rambach, dividia em três momentos: interpretação, compreensão e aplicação. No entanto, em um período pós-romântico, a interpretação e a compreensão fundem-se, mas o terceiro momento (aplicação) continua totalmente desassociado. Gadamer, no entanto, coloca a aplicação como sendo um momento integrante do processo

hermenêutico, tão essencial quanto a compreensão e a interpretação. Assim, hermenêutica passa a ser um processo unitário que inclui a compreensão, a interpretação e a aplicação<sup>51</sup>.

A teoria gadameriana trata do terceiro elemento da teoria de Heidegger para a sua hermenêutica filosófica: a concepção de círculo hermenêutico. Para Lixa: “Gadamer explora a questão do círculo hermenêutico associada à pré-estrutura da compreensão heideggeriana enquanto realização da própria compreensão”<sup>52</sup>.

Nesse sentido, Bleicher disserta:

Gadamer baseia-se, simultaneamente, na exposição que Heidegger faz da pré-estrutura da compreensão e na tônica de Bultmann na compreensão prévia, na medida em que a primeira é a concretizada e a segunda é alargada na concepção de «preconceitos», que constituem um determinado «horizonte da compreensão»<sup>53</sup>.

Para Gadamer, a compreensão operacionalizada a partir da história é tomada como a compreensão do presente a partir dos preconceitos, que são transmitidos pelo passado. Ainda completa: “Na compreensão tornam-se operantes as vinculações do presente com o passado e suas possibilidades de futuro –a presença que se projeta para seu poder-ser sempre ‘sido’-”<sup>54</sup>.

A consciência histórica é uma objeção do novo ao antigo. Lixa assevera:

[...] O papel da consciência histórica crítica, como forma de permanente interrogação –à qual segundo Gadamer damos o nome de filosofia– que deve ser feita, não significa sempre decidir pelo novo, mas revelá-lo para mediar (processo compreensivo) o passado, presente e futuro<sup>55</sup>.

Tudo isso deve ser considerado de importância na hora da interpretação, e não apenas ter um reconhecimento.

Essa abertura à tradição e ao passado irá se manifestar, na construção teórica de Gadamer, por meio da dialética de pergunta e resposta. Trata-se de uma inerente negatividade da pergunta: saber que não saber. Isso porque perguntar é mais difícil que dar respostas. Aquele que pensa que sabe tudo não sabe perguntar. Dessa forma, perguntar quer dizer oferecer abertura<sup>56</sup>.

Dessa maneira, chega-se à dialética de pergunta e das respostas. À dialética de pergunta e resposta torna o texto como uma conversa, a cada resposta nova, uma nova pergunta, e nega-se a possibilidade de um esclarecimento total, pois cada pergunta abre para uma nova experiência. Fica incapaz a reprodução do sentido original, e de uma compreensão fechada, pois compreender sempre é um projetar de si mesmo.

A partir dos argumentos acerca da experiência hermenêutica enquanto relação recíproca e dialética de pergunta e resposta, a sua estrutura lógica permite o estabelecimento de uma conversação relação recíproca. Assim, Navarro<sup>57</sup> destaca que para a teoria gadameriana a tarefa imposta à hermenêutica é a compreensão do meio desta conversação: a linguagem.

Nesse sentido, Lixa ensina:

Assim, a análise da linguagem adquire grande destaque no trabalho de Gadamer, basicamente tomada como o meio pelo qual se manifesta a experiência hermenêutica –o recurso-meio da conversação que revela o que somos para nós e para o outro– a condição de possibilidade existencial humana<sup>58</sup>.

Dessa forma, o problema da linguagem constitui o tema central da filosofia hermenêutica gadameriana. Essa atenção que Gadamer direciona para com linguagem, marca o momento em que ultrapassa as preocupações da hermenêutica existencial. Bleicher ressalta que: “ao invés de uma intervenção total da história universal e à luz da consciência de que uma medição é necessária à fusão dos horizontes, Gadamer desenvolve a teoria da universalidade da linguagem”<sup>59</sup>.

Em Gadamer, a tarefa da linguagem é como meio, processo, fundamento, onde é alcança-se o sentido pelo diálogo. Gadamer também tratou do problema da compreensão dos textos escritos enquanto experiência hermenêutica, para ele, a interpretação é como uma espécie de conversação entre o intérprete e o texto.

Com relação ao assunto, Lixa explica:

[...] É pelo intérprete que estas manifestações vitais são reconvertidas em signos com novo significado. Esta reconversão tem como meio a linguagem, através da qual se forma um elo comum entre o intérprete e o texto –pressuposto necessário para que o intérprete participe do sentido do texto–tal qual uma conversação comum. Não se trata, portanto, de mera adaptação, ou de reconstrução da gênese do texto, já que se encontra implícito, na interpretação, o horizonte do intérprete como possibilidade que se aciona para a apropriação do sentido<sup>60</sup>.

Para Gadamer, o papel da linguagem é que ela conduz a possibilidade de um horizonte comum entre o intérprete e o texto. Pertencer à linguagem para o Autor é uma expansão, uma abertura de horizonte.

Assim, Lixa completa:

Ao tratar a interpretação dos textos como experiência hermenêutica que culmina com a fusão de horizontes –o sentido do texto e o sentido do intérprete e de identificação de “intenção subjetiva” de um texto, mas na determinação de um horizonte de sentido a partir do qual ela se realiza e os preconceitos são manifestados–. Compreender um texto é operar uma mediação que tem início e fim no intérprete em sua circunstancialidade e finitude existencial<sup>61</sup>.

Dessa forma, a importância do estudo de Gadamer acerca do fenômeno da compreensão é essencial pois toma a questão da verdade e do método separadamente.

Nas palavras de Lixa: “O universo hermenêutico é o mundo de maneira aberta”<sup>62</sup>. A hermenêutica filosófica de Gadamer nasce como uma forma de superar a hermenêutica tradicional, assim, libertou o fenômeno hermenêutica em toda sua amplitude, pois a compreensão não depende mais da metodologia para validá-la. Dessa forma, a hermenêutica filosófica dimensiona o espaço e universo linguístico da finita existência humana que jamais se esgota.

A hermenêutica de Gadamer, apesar das críticas, de maneira transformadora estabeleceu a necessidade de problematizar a compreensão no âmbito das ciências sociais, sobretudo no Direito, onde um dos desafios colocados é enfrentar e dialogar.

## 4 A HERMENÊUTICA FILOSÓFICA DE GADAMER COMO FUNDAMENTO PARA AS CIDADES SUSTENTÁVEIS

A hermenêutica filosófica de Gadamer não há uma restrição a métodos científicos, mas sim a compreensão do direito e do papel exercido pelo indivíduo, assim, ela oferece a superação de paradigmas ambientais já existentes e evolui para a construção de um novo paradigma.

Evidencia-se na hermenêutica filosófica a importância do pré-conceitos no momento da compreensão. Aquele que compreende realiza um projetar, já coloca sua opinião prévia. Para compreender o direito ambiental, torna-se fundamental identificar alguns aspectos da pré-compreensão, seja quanto a interpretação, quando ao conteúdo. Especificamente no Direito ambiental, os operadores ainda estão atrelados a hábitos linguísticos e comportamentos reiterados.

Dessa forma, hermenêutica filosófica gadameriana propõe o reconhecimento desse senso comum e desmitificar a pré-compreensão. O saber ambiental não se limita ao aprendizado apenas das ciências ambientais, mas pressupõe que traga a questão do ser na história, um reconhecimento das disparidades.

Ocorre que as cidades contemporâneas, de oportunidades e facilidades, de avanços e cultura, cedeu à separação dos espaços, direitos e riquezas. Chegamos a um estado em que nossas ações comprometem nosso próprio destino.

A própria história humana é evidência a relação entre a ausência de educação e conscientização com os desastres. A superação do atual quadro de degradação e desconsideração do meio urbano passa, essencialmente, por alterações profundas na compreensão e conduta humanas.

Conforme Navarro, se o indivíduo tem uma visão mais conservadora de sustentabilidade, pode ser possível que para este a realização de atividades econômicas poluidoras sejam possíveis face à ponderação de outros interesses<sup>63</sup>.

Mesmo que as cidades sustentáveis sejam uma realidade possível e presente, o direito ainda lida com os problemas ambientais nos centros urbanos de uma forma instrumental. Disso nasce a necessidade de um saber jurídico ambiental orientado pela pluralidade de possibilidades, o que proporciona a hermenêutica filosófica.

A chave para uma nova perspectiva do direito ambiental é a compreensão da existência de uma crise ecológica. Não basta o modelo cienticista para oferecer respostas adequadas ao direito ambiental ou a sua crise, é necessário a comunicação entre as diversas instâncias como a ética, a política, a ciência e a filosofia para nascer soluções práticas<sup>64</sup>.

Com relação a linguagem e o direito ambiental, Navarro comenta:

A hermenêutica filosófica propõe uma superação na visão segundo a qual a linguagem é uma terceira coisa que se interpõe entre o sujeito e objeto, pois passa-se a entender a linguagem como elemento universal constitutivo tanto do sujeito como do próprio objeto<sup>65</sup>.

Dessa forma se caracteriza a virada linguística, onde deixa-se de compreender o mundo por meio da linguagem e passa-se a compreender a própria linguagem.

Para Gadamer, a existência do homem no mundo está constituída linguisticamente, de forma que é a linguagem que introduz o homem em uma determinada relação e um determinado comportamento com relação ao mundo. Assim, o mundo somente é mundo na medida em que vem à linguagem, ao mesmo tempo que a linguagem só tem sua verdadeira existência no fato de que nela se representa o mundo<sup>66</sup>.

A linguagem possui pluralidade de sentidos. A compreensão das leis ambientais ocorre através da compreensão de linguagem ambiental, cuja característica é a busca do sentido apenas no caso concreto. Para Navarro: “Não existe um único sentido das leis ambientais a ser apreendido, mas esse sentido será construído com a base na pré-compreensão do intérprete”<sup>67</sup>.

O que significa que para o enfrentamento dos problemas socioambientais dentro de um processo contínuo de planejamento urbano, deve-se considerar cada contexto sociocultural, político, econômico e ecológico.

Assim, a reciprocidade entre direito e um pertencer, porquanto desenvolver-se e usufruir de uma cidade plenamente habitável não é apenas direito, é dever basilar do indivíduo, da sociedade, dos empreendedores e do Estado.

Se realizarmos um exercício de se transferir para o horizonte do outro, e compreender sua posição, é possível também compreender suas opiniões. Para Gadamer:

Compreender é sempre o processo de fusão de horizontes [presente e passado] presumivelmente essa tensão em uma assimilação ingênua, mas em desenvolvê-la conscientemente. Esta é a razão por que o comportamento hermenêutico está obrigado a projetar um horizonte que se distinga do presente<sup>68</sup>.

Para análise dos horizontes, é crucial o estudo do momento em que as leis foram promulgadas, ou seja, não basta conceber um modelo utópico de cidades sustentáveis, sem conhecer o contexto geral daquele espaço de aplicação.

Embora o ordenamento brasileiro não sofra de carência de instrumentos técnicos e jurídicos voltados à gestão urbana, conforme verificou-se, há profunda ineficiência na sua aplicação, resultando em flagrante efeito social dos mesmos.

Sendo o direito à cidade a expressão dos direitos que edificam a cidadania contemporânea, a dignidade humana, a liberdade, a igualdade, a justiça social, a sustentabilidade, cabe a construção de novos paradigmas que sejam capazes de efetivar a justiça social, da inclusão social e do desenvolvimento sustentável.

Bem além da preocupação com a mera reprodução do sentido das normas de Direito ambiental, ambiciona-se uma nova visão ambiental, a abertura do direito ao diálogo e a assimilação das disparidades, para nascer uma verdadeira proteção ambiental.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os conflitos socioambientais, reflexos do processo de urbanização, estão expostos no convívio urbano e são agravados pela ineficiência da aplicação do ordenamento vigente. O que se busca é um modelo econômico, político, social e cultural que mantenha um

meio ambiente equilibrado e que satisfaça as necessidades das populações atuais sem, no entanto, comprometer as futuras gerações.

Para Hans-Georg Gadamer importa relacionar-se a todo momento com a história; assim, iniciar o trabalho com a delimitação dos momentos históricos ambientais é fundamental para o ser humano tomar partido, ter consciência e a partir daí ocorrer o verdadeiro mecanismo de proteção.

Assim, sugere uma mudança para uma cidade que pensa e cuida das pessoas e as pessoas que pensam e cuidam da cidade. Uma construção que é coletiva, uma vez que a cidade não é um ente separado da sociedade que a produz.

O indivíduo é um ator social incluído dentro de uma historicidade, não basta uma simples interpretação do texto, mas na situação em questão havia uma busca pelo projetar de toda uma sociedade.

Ainda, é necessário pensar em meio urbano de maneira inter e multidisciplinar, buscando respostas não apenas pontuais, isoladas, mas conjuntas e diversificadas. Nesse sentido, a hermenêutica filosófica que rompeu com os alicerces da hermenêutica clássica se propõe a uma virada no campo interpretativo e a construção de um novo saber ambiental.

É evidente a necessidade de transformações de paradigmas existentes no que se refere a conquista de cidades sustentáveis, paradigmas que possibilitem novas concepções, e recepcionem os problemas ambientais reais.

Dessa maneira, com a hermenêutica filosófica de Gadamer, destaca-se a tarefa da linguagem é como meio, processo, fundamento, onde é alcança-se o sentido pelo diálogo. A linguagem é uma expansão, abertura de horizontes.

No modelo vigente, o que se observa é a valorização de técnicas científicas, com a elevação de fatores ditos “técnicos”, fechados, e uma desconsideração dos chamados sociais.

Com toda convicção, pode-se afirmar que mesmo a Constituição Federal de 1988 sendo um dos sistemas mais abrangentes e atuais do mundo no que se refere ao meio ambiente, jamais firmará fatores de Justiça ambiental sem a transformação de um saber ambiental.

O campo de estudo das Cidades Sustentáveis é um espaço extraordinário para o desenvolvimento da hermenêutica filosófica de Gadamer, uma vez que nela se pressupõe a questão do ser no tempo, na história e um reconhecimento das disparidades. Assim, a Justiça ambiental ganha sentido nas mãos do indivíduo.

## 6 REFERÊNCIAS

- Antunes, P.B. 2017. *Direito Ambiental*, 19ª ed. São Paulo: Atlas.
- Bardet, G. 1990. *O urbanismo*. Campinas, SP: Papyrus (Tradução: F.C.S. Nascimento).
- Bleicher, J. 2002. *Hermenêutica contemporânea*. Lisboa: Edições 70 (O saber da filosofia, 30).



- Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* (Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). 13-06-2019).
- Cenci, D.R. 2010. *Conflitos socioambientais urbano-metropolitanos: cidadania, sustentabilidade e gestão no contexto da RMC - Região Metropolitana de Curitiba*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná.
- Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992. Declaração do Rio. (Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141992000200013](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000200013). 13-06-2019).
- Coelho, I.M. 2014. *Série IDP "Linha doutrina" Da hermenêutica filosófica à hermenêutica jurídica: fragmentos*, 2ª ed. São Paulo: Saraiva.
- Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente. Estocolmo, junho/1972 (Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. 13-06-2019).
- Gadamer, H.-G. 2004-2011. *Verdade e método. Vol. 2. Pensamento humano*, 6ª ed. Petrópolis: Editora Vozes.
- Gadamer, H.-G. 2011. *Verdade e método. Vol. 2. Pensamento humano*, 11ª ed. Petrópolis: Editora Vozes.
- Granziera, M.L.M. 2015. *Direito Ambiental*, 4ª ed., rev. e atual. São Paulo: Atlas.
- Grondin, J. 1999. *Introdução à hermenêutica filosófica*. São Leopoldo: UNISINOS.
- Leff, P. 2001. *Saber Ambiental: Sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. Petrópolis: Editora Vozes (Tradução: Lúcia Mathilde Endlich Orth).
- Lixa, I.F.M. 2003. *Hermenêutica & direito: uma possibilidade crítica*. Curitiba: Juruá.
- Machado, P.A.L. 2004. *Direito ambiental brasileiro*, 12ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros.
- Milaré, É. 2014. *Direito do ambiente*, 9ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Mitscherlich, A. 1972. *A cidade do futuro*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro (Biblioteca Tempo Universitário, 35).
- Navarro, G.C.B. 2015. *Hermenêutica filosófica e direito ambiental: concretizando a justiça ambiental. Volumen 4 de Série Direito ambiental para o século XXI*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde (J. Rubens Morato Leite e A. Herman Benjamin, coordenadores da série).
- Palmer, R.E. 1999. *Hermenêutica*. Lisboa: Edições 70.
- Saule Junior, N. 2001. «Estatuto da cidade: instrumento de reforma urbana», in N. Saule Junior e R. Rolnik, *Estatuto da cidade: novos horizontes para a reforma urbana*. São Paulo: Pólis.
- Saule Junior, N. 2007. *Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed.
- Schonardie, E.F. 2012. «Direito à Cidade e Favelização: as interfaces da desigualdade social e do direito fundamental», in G.A. Bedin (org.), *Cidadania, Direitos Humanos e Equidade*. Ijuí: Ed. Unijuí.

Silva, J.A.d. 2012. *Direito urbanístico brasileiro*, 7ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros.  
Souza, M.L.d. 2004. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos*, 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Lei n. 10.257, 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). 13-06-2019).

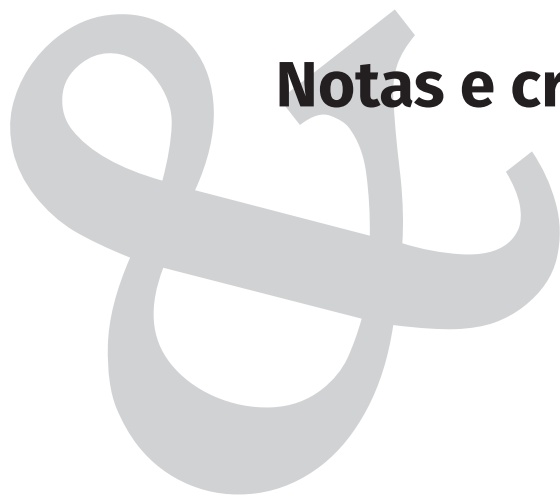
---

## NOTAS

- 1 Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación: Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural (DESPORU), Ref.: RTI2018-099804-A-100. FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación. Gobierno de España.
- 2 Mitscherlich, 1972.
- 3 Navarro, 2015.
- 4 Mitscherlich, 1972: 1.
- 5 Granziera, 2015: 22.
- 6 Granziera, 2015: 22.
- 7 Silva, 2012: 20.
- 8 Silva, 2012: 20.
- 9 Silva, 2012: 21.
- 10 Silva, 2012: 24.
- 11 Silva, 2012: 24.
- 12 Silva, 2012: 24-25.
- 13 Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992.
- 14 Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992.
- 15 Schonardie, 2012: 252.
- 16 Saule Junior, 2007: 50.
- 17 Cenci, 2010.
- 18 Saule Junior, 2001: 36.
- 19 Lei n. 10.257, 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). 13-06-2019).
- 20 Saule Junior, 2007: 65.
- 21 Mitscherlich, 1972.
- 22 Gadamer, 2011: 29.
- 23 Navarro, 2015: 152.
- 24 Bleicher, 2002: 153.
- 25 Navarro, 2015: 152. Gadamer, 2004-2011: 14.
- 26 Gadamer, 2004-2011: 42.
- 27 Grondin, 1999: 179.
- 28 Grondin, 1999: 180.
- 29 Navarro, 2015: 152.
- 30 Lixa, 2003: 63.
- 31 Grondin, 1999: 181.
- 32 Grondin, 1999: 182.
- 33 Grondin, 1999: 181-182.
- 34 Grondin, 1999: 183.
- 35 Navarro, 2015: 155.
- 36 Gadamer, 2011: 37-38.
- 37 Gadamer, 2011: 14.
- 38 Lixa, 2003: 64.
- 39 Lixa, 2003: 64.
- 40 Lixa, 2003: 64.
- 41 Gadamer *apud* Lixa, 2003.
- 42 Lixa, 2003: 65.
- 43 Bleicher, 2002: 154.
- 44 Lixa, 2003: 66.
- 45 Gadamer, 2004-2011: 261.
- 46 Gadamer, 2004-2011: 261.
- 47 Gadamer *apud* Bleicher, 2002.
- 48 Bleicher, 2002: 155.
- 49 Navarro, 2015: 157.
- 50 Navarro, 2015: 158.
- 51 Navarro, 2015: 158.
- 52 Lixa, 2003: 67.
- 53 Bleicher, 2002: 153.
- 54 Lixa, 2003: 70.
- 55 Lixa, 2003: 71.
- 56 Navarro, 2015: 161.

- 57 Navarro, 2015: 162.
- 58 Lixa, 2003: 84-85.
- 59 Bleicher, 2002: 162.
- 60 Lixa, 2003: 85.
- 61 Lixa, 2003: 86.
- 62 Lixa, 2003: 87.
- 63 Navarro, 2015: 195.
- 64 Navarro, 2015: 200.
- 65 Navarro, 2015: 202.
- 66 Navarro, 2015: 202.
- 67 Navarro, 2015: 203.
- 68 Gadamer, 2011: 474.





# **Notas e crónicas**



# Unidade Militar de Emerxencias (UME): Reflexións xurídicas sobre a defensa ambiental de España

Unidad Militar de Emergencias  
(UME): Reflexiones jurídicas sobre  
la defensa ambiental de España

Military Emergency Unit  
(EMU): Legal reflections on the  
environmental defense of Spain



**XERMÁN ESTÉVEZ JANEIRO**

Doutor en Dereito  
Colaborador do CESEG  
Universidade de Santiago de Compostela-CESEDEN  
xerman.estevez@rai.usc.es

Recibido: 9/12/2019 | Aceptado: 16/01/2020

<https://doi.org/10.36402/ac.v14i2.107>

“A fe no planeta vivente é o tema máis importante ao que se enfrenta a humanidade”

(Gaylord Anton Nelson)

**Resumo:** A UME, Unidade Militar de Emerxencias, é un órgano que está ao servizo do cidadán nos temas de alta necesidade como inundacións, incendios forestais, nevadas e situacións de especial gravidade. É unha unidade que, grazas á alta preparación dos seus membros, ten unha aceptación plena por parte dos cidadáns. Nos últimos anos, debido ao alto índice de queimas forestais que se producen en Galicia, os expertos sinalan que sería conveniente que a UME puidese contar cunha base de operacións na bisbarra ourensá da Limia.

**Palabras clave:** UME, defensa, medio ambiente, preparación e especialización militar, seguridade pública, seguridade universal.

**Resumen:** La UME, Unidad Militar de Emergencias, es un órgano que está al servicio del ciudadano en los temas de alta necesidad como inundaciones, incendios forestales, nevadas y situaciones de especial gravedad. Es una unidad que, gracias a la alta preparación de sus miembros, tiene una aceptación plena por parte de los ciudadanos. En los últimos años, debido al alto índice de quemas forestales que se producen en Galicia, los expertos señalan que sería conveniente que la UME pudiese contar con una base de operaciones en la comarca ourensana de A Limia.

**Palabras clave:** UME, defensa, medio ambiente, preparación y especialización militar, seguridad pública, seguridad universal.

**Abstract:** The UME, Military Emergency Unit, is a body at the service of citizens in matters of high need such as floods, forest fires, snowfalls and situations of special gravity. It is a unit that due to its high preparation of its members has a full acceptance by citizens. In recent

years, due to the high rate of forest fires in Galicia, experts point out that it would be advisable for the UME to have a base of operations in the Ourense region of A Limia.

**Key words:** Military Emergency Unit, defense, environment, military specialization, public security, universal security.

**SUMARIO:** 1 Introducción: a defensa na xestión e administración da política verde en toda España. 2 Que é a Unidade Militar de Emerxencias? 3 Réxime xurídico da UME. 4 Efectivos técnicos da UME e a súa distribución xeográfica. 5 Recursos económicos para o funcionamento operativo da UME. 6 Conclusións.

## 1 INTRODUCCIÓN: A DEFENSA NA XESTIÓN E ADMINISTRACIÓN DA POLÍTICA VERDE EN TODA ESPAÑA

O concepto xurídico de medio ambiente é un ben –recurso– que cada vez se atopa máis deteriorado debido a múltiples elementos negativos que alteran a súa funcionalidade. A Constitución española –CE– de 1978, no seu artigo 45 do capítulo III, título I, dispón que “todos teñen o dereito a gozar dun medio axeitado para o desenvolvemento da persoa, así como o deber de conservalo”. Trátase dun principio reitor que as normas posteriores aprobadas polo lexislador intentaron desenvolver e fraguar a través duns contidos básicos centrados na protección e recuperación ambiental en toda España. Podemos afirmar que estamos ante un principio xurídico e, desde logo, democrático que o autor e profesor Cesare BECCARIA explicaba: “o lexislador, ao aprobar unha norma que articula un sistema racional con certo interese xeral, compórtase como un arquitecto sabio”.

Non obstante, a realidade técnica e legal é complexa e cada verán quéimanse millóns de árbores na maior parte do territorio, polo que se acadan niveis preocupantes na desertización da terra e, ante isto, pódese sinalar que se produce a progresiva destrución da fauna e da flora silvestre existente, é dicir, a deterioración e a perda crecente da biodiversidade. En concreto, en Galicia (Ourense e Pontevedra), en Asturias (Cangas de Narcea e Tineo e Covadonga), en Lorca (Murcia), en Doñana (Andalucía), así como na área mediterránea da costa valenciana, e na rexión de Estremadura, tan só por poñer algúns exemplos, as cifras das agresións ao medio ambiente durante os últimos anos superan posicións sociais e económicas de alto risco e por tal situación, no ano 2017, chegaron a perecer varias persoas polas circunstancias extremas rexistradas pola casuística incendiaria e intencionada dos lumes.

Ante tales feitos e ante a necesidade de que a Administración estableza un protocolo serio e rigoroso, así como unha resposta rápida cunha actuación universal dentro dunha orde de disciplina funcional, o Goberno central, a través do Real decreto do 7 de outubro de 2005, aproba e pon en marcha a Unidade Militar de Emerxencias, UME, que é un órgano adscrito funcionalmente ao departamento do Ministerio de Defensa. A UME conta con máis de 3.600 efectivos –datos de 2017–. Nestes doce anos de actividade ten entre os seus obxectivos, en primeiro lugar, a misión da defensa e o coidado



e a protección do dereito ao medio ambiente, sen esquecer a seguridade da poboación e, ao mesmo tempo, o de prestar socorro aos cidadáns nos procesos xerados por circunstancias procedentes das alertas climáticas. As intervencións levadas a cabo por parte do persoal da UME fan da súa vocación un lema de garantía e, sobre todo, un servizo de protección aos intereses da sociedade civil. Ante isto, un dos seus principios e preocupacións da Unidade Militar é atallar o fenómeno incendiario que cada período estival arrasa milleiros de hectáreas boscosas en cada recanto das paraxes españolas.

No ano 2010, a UME realiza o seu primeiro labor fóra de España, levando gran parte dos seus efectivos ata a cidade de Porto Príncipe, en Haití. Neste capítulo, o Goberno español comprometeuse a prestar axuda urxente á poboación tras un terremoto que arrasou vilas enteiras e enterrou miles de persoas –3.000–. O grupo loxístico da UME achegoulles aos veciños dos lugares afectados alimentos –en colaboración coa Cruz Vermella Internacional e a Axencia Española de Cooperación Exterior– e estableceu unha primeira liña de infraestruturas para a subsistencia diaria da poboación. Efectuouse unha axuda material que estaba destinada á creación dunha rede de abastecemento de auga potable, construción e reparación das principais vías de comunicación, arranxo de escolas e de hospitais e, en definitiva, un bo facer para trazar unha esperanza a miles de persoas que estaban sen fogar polas circunstancias da terrible catástrofe.

Támén cabe citar que, no Distrito Federal de México, a Unidade Militar de Emerxencias interveu no rescate do cidadán español Jorge Gómez Varo, natural de Zaragoza, que desaparecera como consecuencia dun tremor de terra, un sismo que se rexistrou en setembro de 2017 e en que o número de falecidos superou a cifra de 300 persoas.

A UME, de acordo cos principios que a caracterizan nos seus estatutos de funcionamento, desde a eficacia, a eficiencia, a xustiza e, por último, a extrema profesionalidade, neste curto período de tempo presenta unha traxectoria de servizo e de total entrega. Hai que dicir que esta entrega permite así consolidar a acción do Goberno do Estado na conservación dos intereses comúns e na salvagarda dos dereitos dos cidadáns dentro dun ámbito eco-global (globalización).

Neste traballo preténdese abordar a realidade, permanente, das debilidades do sistema ambiental español en termos xerais. Por tal motivo, xorde a necesidade de que as administracións públicas –todas– acheguen unha solución inmediata ante tales eventualidades que soportan de forma continua os nosos bosques e a maioría das paraxes ecolóxicas. Unha solución ante a queima da paisaxe que debe darse é achegar unha actuación rápida e profesional, que ten que estar amparada nos principios de igualdade de dereitos para a defensa dos bens comúns, sempre baixo unha conduta de xustiza social en calquera parte do territorio onde se produza a alerta ambiental. Así, pon en marcha en 2005 o servizo da Unidade Militar de Emerxencias –UME–, que é un órgano técnico, multidisciplinario, eficiente e con garantías para proporcionar e achegar certeza na actividade que desenvolve.

No suposto de conflitos por incendios forestais e por calamidades públicas, a competencia para declarar tales alarmas correspóndelle ao Goberno do Estado, mediante a

estratexia regulada –real decreto da Presidencia do Goberno ou real decreto, aprobado en Consello de Ministros extraordinario de emerxencia nacional (art. 6 da Lei orgánica 5/2005, do 17 de novembro, da defensa nacional)–. A Unidade Militar de Emerxencias está repartida estratexicamente nunha base de operacións que está centralizada onde se alberga o seu cuartel xeral e onde se encadran os medios humanos e materiais (Madrid, art. 15 da Orde ministerial 8/2015, do 21 de xaneiro). Os seus órganos de apoio son compartidos polos distintos rexementos, xunto ás unidades e os grupos da base loxística –batallóns– de intervención e de dispersión expeditiva sobre o terreo. O desprazamento dos efectivos ata o lugar dos feitos pode levarse a cabo en poucas horas, posto que o equipo de emerxencias conta con medios propios –por terra, mar e aire– e a súa mobilidade operativa é de prioridade absoluta.

O liderado da UME nos traballos en que opera está considerado como moi eficiente, e a disciplina dos seus efectivos e a súa preparación profesional pódense considerar como óptimas para acometer calquera xénero de operación sobre calquera incidencia que xurda ao longo do territorio español. Trátase dun modelo de xestión de emerxencias que está a ser implantado –reproducido do modelo español– por varios países da nosa contorna, como Italia ou Francia, e que a Unión Europea (UE) valora como unha gobernanza efectiva. Sen esquecer, en ningún momento, a responsabilidade plena dos Estados dentro das situacións de procesos de crise civil que nos toca compartir e por tal situación prodúcense adversidades dentro dun contexto mundi-global.

Nas seguintes páxinas vaise analizar cada unha das claves enmarcadas na execución das misións desenvolvidas pola UME en países como Grecia, México, Portugal, Francia, Italia, Haití, Nepal, Honduras e Chile, entre outros. Así mesmo, podemos destacar que todo mérito de actuación da UME está no desenvolvemento profesional da mesma tropa –equipo humano– e no comportamento profesional dos mandos –oficiais e suboficiais– ao transmitir seguridade á poboación e, o máis importante, ao tutelar o benestar que, hoxe, reforza a creación deste corpo do Estado con estrutura orgánica militar para fixar un mecanismo de control cando se aprecien situacións de emerxencias e risco para a poboación civil. Trátase dunhas situacións que, na Estratexia de Seguridade Nacional, aprobada en 2017, definen o concepto xurídico de seguridade no dereito ao medio ambiente “como un obxectivo prioritario para a súa protección por considerar que a súa conservación é un recurso importante para a calidade de vida das persoas”.

## 2 QUE É A UNIDADE MILITAR DE EMERXENCIAS?

A Unidade Militar de Emerxencias, UME, é un órgano de carácter militar que ten uns efectivos propios e que alberga unha cadea de mando única e está á disposición do Estado –Goberno– para dar unha resposta eficiente e rápida a situacións adversas que se produzan en calquera parte do territorio español.

Pódense citar entre as súas actuacións –preferentes– os temas ambientais, catástrofes naturais, contaminación mariña, naufraxios, ataques con armas químicas ou

bacteriolóxicas, situacións de seca, ou ben rescates de desaparecidos nas augas marítimas españolas ou situacións adversas en alta montaña. A UME conta cun orzamento en orixe e, a través do sistema de procedemento administrativo de encomendas de xestión e dos medios cedidos por parte do Ministerio de Defensa, compón e reforza a súa plataforma lóxística para levar a cabo as súas funcións operativas, sempre en atención aos intereses comúns da sociedade.

En xeral, pódese mencionar que, dentro dos seus recursos económicos –Ministerio de Defensa– dedicados ao funcionamento do equipo das Forzas Armadas (FF.AA.), conta cuns orzamentos que redacta o Goberno e que son aprobados como disposición legal –lei ordinaria con tramitación especial– polas Cortes Xerais e que se inclúen na norma orzamentaria estatal –anual–; estes orzamentos son de máis de cinco millóns de euros.

Precisamente, a posta en servizo desta Unidade Militar é un paso importante para que as Forzas Armadas se poñan ao servizo da poboación e a través da súa experiencia e da súa organización se poida prestar un apoio na tutela do benestar da cidadanía. De todos os xeitos, ao longo destes anos de dispoñibilidade, a Unidade Militar está a ter un recoñecemento civil, tanto a nivel internacional como nacional, pola súa entrega e eficacia. O seu agradecemento chega desde alcaldes de pequenos municipios, veciños, entidades sociais e grupos ecoloxistas, e incluso do mesmo Goberno, tanto da Administración xeral do Estado como dos executivos autonómicos.

A UME, pola súa experiencia e pola súa organización, está a ser un reforzo de dereitos para o benestar da sociedade. Pódense citar os resultados das pasadas nevadas, en que centos de condutores quedaron atrapados nos seus vehículos pola dimensión na baixada das temperaturas. No mes de xaneiro de 2018, 3.000 vehículos quedaron bloqueados pola nevada na autoestrada AP-6, Segovia-Madrid. A intervención dos membros da UME foi resolutiva e precisa para xestionar a situación creada. O persoal da UME ten un sistema formativo continuo para adaptarse ás novas tecnoloxías e para manterse cos coñecementos precisos no labor de resolver as situacións existentes e abordar a salvagarda dos bens comúns. En definitiva, a Unidade Militar de Emerxencias presta o seu auxilio e achega respostas inmediatas para solucionar cada unha das (posibles) eventualidades que se produzan en todo o territorio.

### **3 RÉXIME XURÍDICO DA UME**

O día 7 de outubro de 2005, o Consello de Ministros, como órgano superior e colexiado do Goberno, acorda a creación legal da Unidade Militar de Emerxencias (UME). Neste sentido, a UME dependerá organicamente do Ministerio de Defensa e dentro das súas actuacións ten dispoñibilidade para utilizar os medios materiais e técnicos e de persoal do continxente das bases das Forzas Armadas. As Forzas Armadas –Lei de defensa nacional, art. 15.3–, no seu vínculo xurídico, deben axudar a preservar a seguridade e o benestar de todos os cidadáns.

O presidente do Goberno será a máxima autoridade civil da UME. Na potestade da persoa en quen delegue, sempre con rango de ministro, estará encadrada a coordinación, a dirección efectiva, o mando e as súas posibles actuacións programáticas, así como dispor dos respectivos cesamentos e as disponibilidades de provisión de emprego, entre outros supostos.

O obxectivo da creación da UME é xerar e dar unha resposta rápida en caso de emerxencia ou alerta producida en España por calamidades públicas ou outros elementos de grave risco para a poboación, como os incendios forestais e, en todo caso, de elevado perigo por efecto das nevadas, terremotos, contaminación marítima, alertas en mar aberto ou ben situacións de crise. A Directiva de defensa nacional 1/2002 sinala expresamente a orientación de promover a integración da UME no Sistema Nacional de Protección Civil, coa finalidade de canalizar a coordinación e promover a efectividade na defensa nacional dentro do proveito público. É unha integración organizativa e de cooperación e de programación que fortalece o traballo de custodia e de auxilio dos dereitos comúns. Trátase duns dereitos que poden estar amparados pola tutela xurídica da seguridade nacional e, polo tanto, deben estar resgardados en todo momento, a través dun instrumento superior que está coordinado desde o propio piar do Estado.

A unidade e os membros da UME poden intervir en calquera parte do espazo territorial nacional. A súa función procedemental é a preservación dos dereitos e a seguridade da poboación e así, ao mesmo tempo, comisionar a integración das garantías públicas, como o recolle e precisa o artigo 2.5 do RD 416/2006, do 11 de abril. Os apartados regulados de protocolo de actuación teñen que basearse en riscos naturais, entre eles inundacións, aluviós, terremotos, corrento de terreo, grandes nevadas e outros fenómenos climáticos de gran magnitude que teñan ou poñan en transo a sociedade ou intereses cualificados de carácter público e universal.

Realmente, trátase de situacións en que as administracións públicas deben dar unha proposta –inmediata– de socorro e de compromiso, en caso de producirse a necesidade, e tamén organizar unha defensa coordinada dos dereitos da poboación.

Pódese destacar que a UME actúa en reducir os efectos dos incendios forestais que asolan os montes españois cada verán –xullo, agosto e setembro– e que é onde máis participan cada unha destas brigadas militares. As súas competencias tamén poden estar relacionadas cos elementos derivados de riscos tecnolóxicos, tales como os perigos por tratamentos químicos, o perigo por actividade –fuga– nuclear, o escape radiolóxico e os efectos derivados dos procesos biolóxicos. Así, a UME tamén ten competencias en actuacións producidas por atentados terroristas ou ben actos ilícitos ou violentos, incluídos aqueles contra instalacións críticas, tanto civís como militares, infraestruturas perigosas ou con mecanismos producidos por axentes nucleares. Por último, os membros da UME tamén colaboran na loita contra a contaminación do medio mariño –como foi o caso do *Prestige*, ano 2002, en Galicia, malia que daquela aínda non se creara– ou ben naquelas outras encomendas técnicas que se ordene directamente desde a mesma Presidencia do Goberno de España.

O artigo 15 da Orde ministerial 8/2015, do 21 de xaneiro, do Ministerio de Defensa, subliña que a UME depende organicamente do Ministerio de Defensa e de forma operativa do xefe do Estado Maior da Defensa –XEMAD–, que é nomeado polo Consello de Ministros. En relación coa súa organización funcional e o seu réxime interno, pódese engadir que a UME recibe instrucións de planificación e control desde o negociado da mesma Secretaría de Estado de Defensa. Hai que resaltar, no que respecta á competencia sancionadora, que o artigo 29 da Lei orgánica 8/1998, do 2 de decembro, de réxime disciplinario das Forzas Armadas, dispón que sexa exercida sobre o persoal militar dos membros da UME polo xefe do Estado Maior da Defensa, XEMAD. Concretamente, o Estado Maior da Defensa –EMAD– é o principal órgano auxiliar de mando do xefe da Unidade Militar de Emerxencias. Proporciónalle os elementos de xuízo e técnicos, se é o caso, precisos para fundamentar as súas decisións, traducir as respectivas ordes e velar polo seu cumprimento íntegro dentro da interpretación e profesionalidade do equipo da Unidade Militar.

#### **4 EFECTIVOS TÉCNICOS DA UME E A SÚA DISTRIBUCIÓN XEOGRÁFICA**

A UME conta na actualidade con máis de 3.600 efectivos establecidos dentro do seu cadro de persoal de funcionamento. Algunhas fontes do Ministerio de Defensa sinalan que a cifra supera os 4.000 –soldados, cabos, suboficiais, oficiais e mandos– que están repartidos polas distintas bases loxísticas da Comunidade de Madrid, o seu cuartel xeral, León, Sevilla, Zaragoza, Las Palmas –Gando-Telde e Santa Cruz de Tenerife– e, por último, en Valencia. Para tal efecto, a estrutura organizativa da UME dispón dun centro de mando principal na base aérea de Torrejón de Ardoz. Seguidamente, conta cunha agrupación de medios aéreos e cinco batallóns de apoio preparados para calquera intervención procedente dunha emerxencia. Do mesmo xeito, a UME, para o cumprimento das súas misións, poderá utilizar efectivos e medios doutras unidades das Forzas Armadas, de acordo co procedemento regulado que estableza o órgano do Estado Maior da Defensa.

Na base principal de Madrid, a unidade disporá dunha compañía de efectivos e estará apoiada por un batallón de transmisións que ten a súa propia dotación de mando e as respectivas compañías de servizos e de postos superiores fixos e de postos de mando terrestre despregables. Pódese dicir, no que respecta ao equipo de emerxencias que está situado no mesmo cuartel, que contará con compañías destinadas e especializadas nos contidos de Emerxencias Naturais, e a referida dotación estará reforzada por compañías loxísticas do destacamento de infraestruturas, adscrito ao corpo denominado de Enxeñeiros.

Na súa sede principal, a UME tamén alberga un grupo de apoio técnico no ámbito do corpo de emerxencias, que será auxiliado por unha brigada especial de intervención, en caso de producirse situacións de risco de carácter tecnolóxico e de colisión no ámbito da contaminación ambiental.

No que respecta ao financiamento desde a súa creación, ano 2005 e exercicios posteriores, tanto o Ministerio de Defensa como o Goberno dotaron as partidas necesarias para dar cobertura ás necesidades operativas e de consolidación da Unidade Militar de Emerxencias. Hai que destacar que, no ano 2006, cunha cantidade de novecentos tres millóns de euros, a UME comprou dezanove helicópteros de transporte medio e realizou a adquisición de nove avións anfibios, modelo comercial, Canadier CI-215, de fabricación canadense, mecanizado para a loita contra os lumes forestais. Con iso, o número total de aparellos apagalumes alcanza a cifra de vinte e cada avión no seu interior alberga unha carga de auga –limpa ou ben con retardante– de preto de seis toneladas, que é lanzada desde o aire, sempre a curta distancia, de forma directa ao lugar onde se produce o sinistro; a súa estratexia de traballo está considerada polos especialistas forestais como de moi efectiva.

Podemos engadir que a base principal destes avións anfibios, pertencentes á ala do 43 grupo, se atopa en Madrid, pero conta con plataformas loxísticas nos lugares de Santiago de Compostela, Pollença, Salamanca, Albacete, Málaga, Badajoz e Zaragoza. Por razóns operativas, poden empregar tamén calquera aeroporto da rede civil do ente público AENA, dependente do Ministerio de Fomento, para realizar os seus desprazamentos ou ben para as súas necesidades instrumentais e de carácter loxístico e técnico.

Non obstante, a función do 43 grupo do Exército do Aire adscrito ao 404 Escuadrón é moi ampla, posto que actúa en servizos de busca e rescate de persoas desaparecidas en mar aberto (SAR) e nas respectivas tarefas de colaboración a nivel internacional. Cabe citar a prestación de axuda nos procesos de extinción de lumes forestais nos países de Marrocos, Portugal, Grecia, Francia, Chile, Croacia e Italia.

Os medios da UME están compostos por vehículos autobomba, camións de abastecemento, avións, helicópteros, camións quitaneves, camións anfibios, centros de mando avanzado, máquinas retroescavadoras, redes de transmisións vía satélite, vehículos de transporte tipo eiruga e vehículos de comunicacións móbiles, vehículos de carga, equipos médicos, potabilizadoras de auga, equipos de detección e descontaminación de efectos por gases ou por activos nucleares, ou ben por contaminación de augas. A unidade tamén dispón de laboratorios de análise, autobuses de transporte de pasaxeiros e medios dotados de barreiras anticontaminantes mariñas –empregadas por vez primeira na catástrofe ambiental do *Prestige*– e a loxística extensiva dos distintos corpos que compoñen no seu conxunto a determinación das Forzas Armadas do Ministerio de Defensa.

## 5 RECURSOS ECONÓMICOS PARA O FUNCIONAMENTO OPERATIVO DA UME

Os orzamentos en materia de defensa presentan certo estancamento e unha considerable redución económica. As partidas económicas da UME aparecen reducidas e moi axustadas para realizar un mantemento equilibrado dentro dunhas infraestruturas militares cun alto custo na súa custodia e mantemento. Pódese pór o exemplo do

capítulo I, gastos de persoal, así como do capítulo VI, que son investimentos en produtos de material e en aspectos tecnolóxicos. Xa no apartado de formación permanente dos equipos humanos consignada no capítulo II, de gastos en bens correntes e servizos, obsérvase unha readaptación considerable.

Cómpre sinalar que as FF.AA. necesitan optimizar os seus recursos e, pola súa vez, actualizar e validar os seus sistemas de transmisións e programas de informática como elementos de alta prioridade para as tarefas de prestación dunha atención útil e eficaz dentro dos traballos de desenvolvemento e control de seguridade pública. Aquí, os expertos prevén que cabería a posibilidade de que as comunidades autónomas e os concellos poidan achegar algún financiamento adicional ao orzamento do Estado co fin de sufragar os custos do servizo no momento en que a UME sexa requirida.

Neste sentido, o Ministerio de Defensa, no ámbito das súas oportunidades, poderá celebrar aqueles concertos ou ben convenios de colaboración ou acordos técnicos ou encomendas de xestión que coadruven ao mellor funcionamento da UME. Ante este mesmo obxectivo, o Ministerio de Defensa subscribirá coas comunidades autónomas os protocolos sobre a axuda necesarios para o acceso dos membros de emerxencias ás súas redes de alerta e control e do posible acceso ao sistema de comunicación dixital.

Agora ben, é necesario explicar que, aínda que nos referimos aos convenios de carácter público, a normativa vixente –Lei de contratos do sector público– tamén contempla a colaboración público-privada en varias materias –compra de armamento– co Ministerio de Defensa para as dotacións dos produtos que utilizan de forma regular as FF.AA. Mentres tanto, o Goberno tamén autoriza o Ministerio de Defensa para que estableza, en caso necesario, concertos coas administracións públicas, así como con organismos institucionais e empresas colaboradoras co fin de que puidesen ter relación con situacións centradas no modelo de emerxencias químicas, nucleares, bacteriolóxicas e radioactivas que se poidan producir. Trátase dunhas regras que veñen fortalecer as funcións de defensa e de resguardo civil, en caso de detectarse algún tipo de alerta contra un ben considerado como de importancia pública.

A UME pode usar os medios propios ou ben instrumentos privados, segundo dispoñan legal e estratéxicamente cada un dos plans que aparecen regulados a través da norma legal de protección civil e de emerxencias, hoxe Lei 17/2015, de protección civil. No asunto do financiamento económico, débese manifestar que o propio Ministerio de Defensa elaborou un plan de traballo interno para poder allear por parte do Estado o material das FF.AA. que teña a cualificación de bens non aptos ou que estean afectados por un baixo rendemento na súa usanza diaria, ao ter unha cualificación de “produto inservible debido á súa deterioración evidente”. A través destas vendas de material poderíase sufragar unha parte –importante– de cada un dos gastos previstos; por exemplo, os gastos correntes –capítulo II–, e neste sentido poderíase completar a renovación progresiva dos programas de traballo que empregan as Unidades Militares de Emerxencias. En efecto, a Lei de patrimonio das administracións públicas de 2003 entende que o alleamento de

bens mobles e produtos clasificados de defensa e seguridade e que contén con afectación pola querencia das FF. AA. se rexerá pola súa lexislación propia especial.

O produto final recadado como consecuencia dos alleamentos ingresarase na Tesouraría –conta única– de que dispón o Tesouro Público e, a partir de aquí, o proceso será o de reverter o diñeiro mediante o sistema de transferencia financeira ás partidas –positivas– destinadas ao funcionamento ordinario do Ministerio de Defensa. Expertos como Doncel Paredes, Pareja Centeno, Catalán Armengol e Burgaz Fernández explican e fundamentan que esta vía de financiamento tamén está en vigor noutros países europeos. Non obstante, sería necesario pór en marcha un mecanismo propio para avaliar e cualificar o material inservible do conxunto das FF. AA. Así mesmo, consideramos que o proceso sería aberto e transparente e baseado nun sistema transparente de poxa pública.

Xa no ano 2015, o orzamento das FF. AA. presentaba unha redución do cinco por cento no capítulo VI e a súa cifra ascendía a 421.269,55 millóns de euros. Trátase dun dos capítulos que sofre maior redución de diñeiro en función da tendencia rexistrada, comparativamente, nos orzamentos xerais do Estado atribuíbles ao Ministerio de Defensa dos exercicios anteriores. É necesario lembrar que as Forzas Armadas responden a un concepto de modernización e de innovación de todo o seu material –técnico e de proxectos de intelixencia, I+D– para afrontar novos retos e protocolos de competencias, sempre baixo o principio de protección dos intereses xerais e, iso si, das características de benestar e seguridade da sociedade no seu conxunto.

Por certo, os utensilios de traballo da UME teñen que estar plenamente revisados e os seus profesionais deben dispor dos coñecementos técnicos precisos para o seu funcionamento e rápido manexo, baseándose na aplicación das técnicas máis avanzadas que aparezan no mercado co fin de prestar un mellor servizo.

As autoridades militares establecen varios compromisos no proceso da aprendizaxe ao longo da carreira profesional castrense. Os estudos van desde o nivel un ata o nivel tres, que se considera unha especialización completa nas funcións a desenvolver polo equipo de traballo, soldados, oficiais e suboficiais, desde tarefas completas de adestramento ata a familiarización co material e o formulismo empregado no exercicio do labor de procesos de emerxencias. Neste sentido, as empresas que abastecen –debidamente acreditadas– os equipos técnicos e de comunicacións do ministerio de Defensa tamén participan no asesoramento e nos métodos de adestramento de cada un dos operadores militares da UME para que o seu protagonismo sexa maior no concurso da causa común.

## 6 CONCLUSIÓNS

**Primeira.** O papel da UME, Unidade Militar de Emerxencias, no servizo público é unha garantía dun Estado social e democrático de dereito que ten como principio –art. 1.1 CE– a defensa dos valores da persoa e da sociedade no seu conxunto. Ante estes feitos e dereitos, a Administración xeral do Estado decide pór en marcha no ano 2005 un instrumento legal que achegue garantías nas situacións declaradas de emerxencias e



de calamidade pública, con risco evidente para a poboación. O Goberno crea así a UME, como un órgano de carácter instrumental de perfil xurídico propio e cun obxectivo de prestación social que ten entre os seus principais labores –prioritarios e constitucionais– o de servir na defensa do interese xeral. Ao longo deste espazo de tempo, 12 anos, a xestión da Unidade Militar foi brillante, tanto a nivel nacional como no ámbito de auxilio e cooperación exterior, en países xa citados como Portugal, Francia, México, Perú, Nepal, Honduras, Ecuador, Chile, etc. O éxito da UME está centrado na mesma organización administrativa e, desde logo, no ámbito dunha aprendizaxe permanente do equipo humano, formado por soldados, cabos, oficiais, suboficiais e mandos da Unidade de Emerxencias.

**Segunda.** Cómpre lembrar que é necesario preservar a funcionalidade da UME no futuro e no reforzamento dos seus medios no tempo actual.

Consideramos que se deben acometer plans de reformas orzamentarias para levar a cabo o cambio de material de traballo e establecer os plans de programas económicos equilibrados, co fin de fortalecer novos retos que se presenten, tanto no apartado tecnolóxico como á hora de abordar os riscos de tipoloxía ecolóxica. O esquema de acción nuclear da UME, en efecto, é un tema de amplo control técnico –exercido desde as mesmas concesionarias mercantís ata a Administración– e dunha preparación completa, física e profesional, no manexo de elementos sensibles, que a UME debe desafiar cunha programación plena nas tarefas do interese común. Son case 4.000 membros do equipo da UME dedicados aos labores de emerxencias que desempeñan as súas obrigas nas bases de Madrid, Las Palmas, Valencia, Zaragoza, León e Sevilla. Pola súa banda, a UME debería ter unha maior presenza naquelas comunidades autónomas que polas súas singularidades e polas súas condicións orográficas necesitan maior socorro e auxilio, como Galicia e Cantabria, en temas como xestión por nevadas, ou ben en procesos naturais relacionados cos desastres ecolóxicos procedentes dos incendios forestais ou ben por circunstancias climáticas.

A UME tamén debe ser un exemplo de referencia educativa dentro do sistema de aprendizaxe nas universidades. Cada un dos eventos formativos superiores debería incluír como materias –optativas– os programas de cooperación e proxectos dedicados á seguridade pública baixo un principio de capacidade intelectual e como parte da atención prioritaria á cooperación nos exercicios colectivos.

**Terceira.** Non se pode esquecer que a información e a aprendizaxe desenvolvida nos centros militares teñen o seu valor social e estratéxico. Por iso, o Estado debe seguir apoiando unha estrutura administrativa e técnica intelixente –UME– para exercer a defensa dos principios de liberdade do Estado social e democrático de dereito e a garantía dos dereitos da poboación en particular. A UME está a ser un órgano universal do Goberno que ten e debe ter unha continuidade e desde logo debe contar con apoio económico-financeiro preciso para desenvolver con garantías as súas operacións de protección e de atención dos dereitos dos cidadáns.

A preservación e o coidado ambiental tamén é unha prioridade nos programas estatais de Seguridade Nacional, posto que o medio natural –art. 45 CE– é parte do legado de benestar do conxunto da sociedade. Os danos ecolóxicos convertéronse nun reto para os efectivos que compoñen o corpo da UME e para o conxunto da cidadanía.

## Crónica da xornada “O Dereito e os Animais”

### Crónica de la jornada “El Derecho y los Animales”

### Chronicle of the conference “The Law and the Animals”



#### **JULIA AMMERMAN YEBRA**

Investigadora predoutoral de Dereito Civil  
Grupo de investigación *De Conflictu Legum*  
Universidade de Santiago de Compostela  
<https://orcid.org/0000-0001-7858-0541>

Recibido: 2/12/2019 | Aceptado: 16/01/2020  
<https://doi.org/10.36402/ac.v14i2.80>

O pasado luns 4 de febreiro de 2019 celebrouse unha xornada de temática máis que pioneira na Facultade de Dereito da Universidade de Santiago: “O Dereito e os Animais”. Organizada polo Grupo de Investigación *De Conflictu Legum*, a Fundación Franz Weber e a Facultade de Dereito citada, e dirixida pola avogada Irene Torres Márquez e a profesora Marta Otero Crespo, conseguiu reunir nunha tarde media ducia de expertos relatores e case un centenar de variadísimo público procedente de todo o territorio peninsular.

A inauguración correu a cargo de Santiago Álvarez González, director do Grupo *De Conflictu Legum*; Gumersindo Guinarte Cabada, decano da Facultade de Dereito; e Marta Otero Crespo, vicedecana da dita facultade, os cales auguraron o que sen dúbida foi unha intensa e enriquecedora xornada.

A primeira mesa formouna a avogada especialista en Dereito e Animais Anna Mulà Arribas, quen ademais é asesora xurídica da Fundación Franz Weber. No seu relatorio “Defensa dos animais no Dereito: antecedentes, actualidade e retos”, abordou os inicios da protección xurídica dos animais –destacando a primeira sentenza de condena por matar un can, de 1870 nos EE. UU., en que o avogado George Graham acuñou a frase “O can é o mellor amigo do home”–. Ademais, sinalou os enfoques ideolóxicos que inciden na lexislación e nas políticas públicas: o que atende ao benestar dos animais e o que se centra nos dereitos dos animais. Nesta liña mencionou a Proposición non de Lei sobre a empatía cara aos animais entre os contidos educativos no ensino obrigatorio (BOE do 14

de novembro de 2017), que pretende aumentar o respecto dos menores cara aos animais como ferramenta de prevención de actitudes violentas e acoso escolar; e a Proposición de Lei de modificación do Código civil, a Lei hipotecaria e a Lei de axuízamento civil, sobre o réxime xurídico dos animais. Rematou cuestionándose se non sería necesaria unha lei marco estatal de protección dos animais que garantise un tratamento similar desta materia por parte das comunidades autónomas.

A continuación, a fundadora do despacho ANIMALEX e asesora xurídica da Coordinadora de Profesionales por la Prevención de Abusos, CoPPA, María González Lacabex, falou sobre o vínculo de violencia que existe entre o maltrato animal e a violencia interpersoal. Así, os estudos sobre este tema poñen de relevo datos como que o 70% das mulleres maltratadas que posúen animais declararon que a súa parella tamén ameazara, causara dano ou matara o animal da familia. Ou como unha persoa que maltrata animais presenta cinco veces máis posibilidades de cometer un asasinato, homicidio ou violación. Ademais, a avogada sinalou todos os artigos que no Código penal se refiren dalgún xeito a esta vinculación entre violencia cara ás persoas e cara aos animais: así, por exemplo, cando se considera como circunstancia agravante que a violencia exercida contra os animais se faga diante de menores; ou cando se prohíbe a entrada de menores en determinados espectáculos con animais.

Tras un breve debate cos asistentes, deuse paso á segunda mesa, formada por María Paz García Rubio, catedrática de Dereito Civil, e Pilar de Lara Cifuentes, maxistrada titular do Xulgado de Instrución n.º 1 de Lugo. A primeira, na súa condición de membro da sección primeira da Comisión de Codificación, ilustrou sobre a posible reforma do Código civil relativa ao réxime xurídico dos animais, coa que se pretende crear unha categoría específica que os defina como seres vivos dotados de sensibilidade. A Proposición de Lei sobre o réxime xurídico dos animais, na cal traballou durante os últimos anos a citada Comisión de Codificación, atópase actualmente en fase de tramitación parlamentaria. Sinteticamente, a proposta de reforma do Código civil nesta materia trata de seguir as liñas marcadas por outros ordenamentos xurídicos veciños que xa modificaron os seus respectivos códigos recoñecendo que os animais son seres vivos e sentintes. Por iso, propónse a modificación do artigo 333 CC para que estableza que os animais teñen unha natureza distinta á das cousas ou bens, pois son seres dotados de sensibilidade. En consonancia con iso, modifícanse outros artigos do CC relativos, por exemplo, ao achado, á responsabilidade por danos e vicios ocultos, ou á custodia dos animais en casos de crises matrimoniais. En definitiva, o que se pretende é que de forma progresiva se vaian implantando normas destinadas especialmente a regular as relacións xurídicas en que poidan estar implicados animais, á vez que progresivamente se vaia restrinxindo a aplicación supletoria do réxime xurídico das cousas a estas situacións.

Pola súa banda, a maxistrada Pilar de Lara puxo o foco no panorama actual da protección penal dos animais, denunciando a disparidade de criterios que segue existindo nos diferentes xulgados á hora de aplicar unhas leis que ou ben son ambiguas, ou ben nada din sobre como protexer os animais de condutas de maltrato. Proporcionou datos sobre

o incremento na incoación de procedementos en que se observan condutas de maltrato animal, pero nos cales tristemente non se ve un aumento das sentenzas condenatorias. Reclamou a necesidade dun corpo especializado de veterinarios forenses, expertos que poidan establecer cando estamos ou non ante un menoscabo grave, ou cando se produce a inutilidade ou perda dun membro dun animal. Ademais, expuxo varias propostas de reformas que o Código penal podería acometer para facilitar a persecución das condutas de maltrato animal, como, por exemplo, suprimir termos ambiguos –“crueldade”, “menoscabo grave”– por criterios máis obxectivos, ou simplificar tipos penais a semellanza dos delitos contra as persoas, ou, en fin, incluír as persoas xurídicas como responsables criminais destes delitos. Por último, insistiu en que estamos ante delitos públicos que todos podemos denunciar.

De novo houbo tempo para o debate entre as conferenciantes e os asistentes, preguntándose estes, entre outras cousas, que facer en caso de que as autoridades competentes para a persecución dos ditos delitos non se fagan cargo da denuncia; ou sobre o actual sistema de repartición de competencias en materia de protección animal entre Estado e comunidades autónomas.

A terceira e última mesa formárona Enrique Alonso García, conselleiro permanente de Estado, e Irene Torres Márquez, avogada especialista en Dereito e Animais e codirectora (e “alma”) desta xornada. O primeiro tomou como exemplo o cabalo en Galicia para avaliar o *statu quo* da lexislación de benestar animal, facendo un varrido por diversas sentenzas do Tribunal Constitucional referidas aos equinos –por exemplo, as SSTC 85/2008 e 58/2915–, así como á axenda europea en materia de protección animal. Sobre esta última, comentou que se está a considerar a posibilidade de suavizar as normas de acceso da carne de cabalo ás cadeas alimentarias, que se empeza a regular a equinoterapia, ou que se están a estudar as consecuencias do cambio climático no gando.

Por último, Irene Torres, tamén na súa condición de asesora xurídica da Fundación Franz Weber, analizou a Lei 4/2017 de protección e benestar dos animais de compañía en Galicia, destacando que, a pesar de que se logrou unha maior concienciación social sobre a protección animal, segue a estar pendente un regulamento que a desenvolva e aínda quedan moitos aspectos por mellorar. A avogada insistiu en que non chega con prohibir os sacrificios en centros de acollida, senón que cómpre empezar desde abaixo e facer políticas públicas paralelas de prevención e coidado. Polo de pronto, a lei citada prohibe, por exemplo, que haxa animais salvaxes en circos, que se exhiban en escaparates, que se leven a cabo mutilacións de rabos e orellas, ou que se transporten os animais sen ventilación. Así mesmo, a avogada denunciou, entre outras cousas, que actualmente segue habendo multitude de anuncios en Internet onde se venden masivamente animais, cando a cría de animais debe ser só en establecementos autorizados; tamén destacou a enorme falta de centros de acollida de animais, sendo as asociacións as que cargan con case todo o peso neste eido.

Os asistentes, moitos deles provenientes de diversas asociacións de protección e acollida animal, tiveron tempo de debater algunhas cuestións máis cos expertos alí

presentes, corroborándose a intuición dos que inauguraran a xornada: os temas a tratar eran tantos que daban para, como mínimo, un curso sobre dereito e animais. En definitiva, e como ben dixo a última relatora, se desde a infancia se cultiva o respecto e a sensibilidade cara aos animais, seguramente nuns anos consigamos mellorar e reverter o panorama actual, no cal o maltrato animal está, desgraciadamente, bastante xeneralizado. Por iso, esperamos que xornadas como esta poñan un granciño de area na consecución deste fin.



# Recensiones





## **A arquitectura administrativa da Cultura en Italia. Análise do deseño organizativo da Administración para a tutela dos bens culturais**

La arquitectura administrativa de la Cultura en Italia. Análisis del diseño organizativo de la Administración para la tutela de los bienes culturales

The administrative architecture of Culture in Italy. Analysis of the organizational design of the Administration for protecting cultural heritage

**LUIS MIGUEL GARCÍA LOZANO**

Editorial Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2019

Recibido: 9/12/2019 | Aceptado: 16/01/2020

<https://doi.org/10.36402/ac.v14i2.110>



### **Resumo obxectivo e analítico do contido**

O volume estuda a organización administrativa realizada en Italia arredor do ámbito da cultura e, especialmente, en relación cos bens culturais.

O autor comeza analizando a regulación constitucional da organización administrativa e territorial do Estado italiano e a repartición competencial entre os diversos niveis territoriais.

Seguidamente, o autor intérnase na Administración estatal como principal organización, examinando a rede que se creou arredor da cultura e, especialmente, dos bens culturais. Neste aspecto, analízanse os órganos individuais do departamento, desde a cúspide encabezada polo ministro ata as institucións técnicas, pasando por todas e cada unha das direccións xerais, analizando as competencias que legalmente lle foron atribuídas a cada un dos órganos.

Dentro dos órganos centrais, inclúese a última novidade na reorganización ministerial, nacida da creación da Unidade Administrativa para a Seguridade do Patrimonio Cultural, co fin de instituír un órgano central para a salvagarda e vixilancia dos bens culturais que se atopen en situación de risco.

Analizados os órganos centrais, continúaase cos órganos periféricos creados como núcleos de impulso e decisoriais, ou simplemente de transmisión no seo do Ministerio,

examinando neste sentido as superintendencias de sector, as bibliotecas, os arquivos, os museos e os polos vinculados a estes.

Para finalizar o volume, o autor intérnase na análise da colaboración entre a Administración estatal e a Administración rexional e municipal, dedicando un breve apartado final á Administración local italiana, en que se destaca a súa colaboración no mantemento e protección dos bens culturais que se atopasen nos seus termos correspondentes.

## Valoración crítica

O ámbito da cultura e os bens culturais ten unha grande importancia para o crecemento económico de Italia. Por iso, a análise que propón o autor é sumamente interesante, sobre todo se se ten en conta que, tal como el mesmo sinala, e a diferenza doutros países, non existe repartición constitucional das competencias en materia cultural, co que se consolida en mans da Administración do Estado.

Agora ben, aínda que o resto dos niveis administrativos carecen de xeito directo de ámbito de actuación ningún en materia cultural, si que existen, e o propio autor preocúpase de poñelos de relevo, materias tocantes a aspectos limítrofes que si están atribuídas ás rexións italianas, o cal se analiza na parte final da obra.

En relación coa Administración do Estado, hai que destacar a análise pormenorizada da rede que realiza o autor: non só se mapean todos os órganos que a compoñen, senón que se detén a analizar en detalle as competencias atribuídas a todos e cada un deles. É especialmente interesante que a análise inclúa, ademais, a Unidade Administrativa para a Seguridade do Patrimonio Cultural, de moi recente creación.

En canto aos órganos periféricos da Administración do Estado, o autor pon de relevo a evolución que os órganos periféricos vinculados ao departamento ministerial tiveron, por medio dunha reorganización a través da supresión e a reasignación de novas competencias aos órganos supérstites, o cal reverte un grande interese desde a óptica da comparativa da evolución dos modelos de gobernanza cultural.

Para finalizar o volume, o autor céntrase na análise da colaboración entre a Administración estatal e o resto de niveis administrativos de Italia (o rexional e o municipal).

En relación coa Administración rexional, examínase a asunción de competencias limítrofes ou relativas a aspectos fronteirizos coa protección, tutela e revalorización dos bens culturais. O autor explica como, aínda que as competencias das rexións non son plenamente competencias relativas a estes aspectos, si interveñen de xeito tanxencial nunha correcta protección do patrimonio mediante competencias como a planificación urbanística, a regulación de profesións relacionadas coa cultura ou a regulación dos estudos profesionalizantes neste mesmo ámbito.

En concreto, sobre a regulación dos estudos profesionalizantes no ámbito da cultura, o autor explica como se constituíron as Comisións Rexionais para o Patrimonio Cultural,

intentando favorecer unha correcta colaboración e coordinación entre as administracións competentes e o resto de administracións estatais, en especial o nivel rexional.

O apartado final, relativo á Administración local italiana e a súa colaboración no mantemento e protección dos bens culturais que se atopasen nos seus termos correspondentes, supón unha axeitada forma de pechar todo o sistema.

## Conclusión

Ao longo desta obra, o profesor García Lozano ofrece unha visión global do deseño institucional da gobernanza cultural de Italia, país en que é sabido que a materia supón un interese prioritario para as políticas públicas, especialmente en relación coa tutela dos bens culturais que é precisamente do que trata esta monografía.

A obra é especialmente interesante non tanto porque o autor non se limita a realizar un resumo da estrutura administrativa, o cal xa tería sido o suficientemente complexo e meritorio, senón que analiza ademais as disquisicións relativas ao deseño constitucional de Italia e ao continuo redeseño das institucións tuitivas da cultura. É especialmente destacable, porque iso redunda no seu interese, que se analicen órganos de moi recente creación e se poñan en relación con todo o sistema.

Por se iso non fose suficiente, o autor analiza ademais as entidades e institucións que, sen teren atribuídas formalmente competencias en cultura, executan políticas públicas cunha clara incidencia cultural.

Por todo iso, esta obra pode considerarse indispensable para a reflexión sobre os pormenores da organización institucional da gobernanza cultural que pode deseñarse en calquera ámbito territorial, xa que ofrece unha análise detallada dun país, Italia, e unha materia, a tutela dos bens culturais, cuxa achega ao dereito comparado pode ter un grande interese tanto desde a perspectiva académica como do deseño de políticas públicas.

**Jokin Babaze Aizpurua**

Funcionario interino do Goberno Vasco





# Sumario / Summary

## \_ ARTÍCULOS / CONTRIBUTIONS

RENIU VILAMALA, Josep M.<sup>a</sup> (Universidade de Barcelona) «**¿Retencencias coalicionales o estrategia política? Las dificultades en la formación de gobiernos estatales de coalición en España**» Coalitional avoidance or political strategy? Difficulties in the formation of coalition governments in Spain

[131-224]

[133-144]

DELGADO FERNÁNDEZ, Santiago (Universidade de Granada) «**El rol de los partidos emergentes en la formación y composición de los ejecutivos autonómicos (2015-2019)**» The role of emerging parties in the training and composition of regional executives (2015-2019)

[145-160]

LÓPEZ RODRÍGUEZ, Alfonso Antonio (Universidade de Santiago de Compostela) «**La nueva política en la España del siglo XXI: causas, génesis y evolución**» The new politics in 21st century Spain: causes, genesis and evolution

[161-178]

VAQUERO GARCÍA, Alberto (Universidade de Vigo) «**Políticas públicas para después de la crisis económica**» Post-crisis public policies

[179-192]

GUDE FERNÁNDEZ, Ana (Universidade de Santiago de Compostela) «**¿Son las comisiones parlamentarias de investigación un instrumento efectivo de lucha contra la corrupción pública?**» Are commissions of inquiry an effective instrument to fight against public corruption?

[193-206]

ERTHAL ANTUNES, Alessandra, CALGARO, Cleide (Universidade de Caxias do Sul) HERMANY, Ricardo (Universidade de Santa Cruz do Sul) «**Ciudades sostenibles: la construcción de un nuevo paradigma a partir de la hermenéutica filosófica de Hans-Georg Gadamer**» Sustainable cities: the construction of a new paradigm from the philosophical hermeneutics of Hans-Georg Gadamer [207-224]

**\_ NOTAS Y CRÓNICAS / NOTES AND CHRONICLES** [225-240]

ESTÉVEZ JANEIRO, Xermán (Universidade de Santiago de Compostela-CESEDEN) «**Unidad Militar de Emergencias (UME): Reflexiones jurídicas sobre la defensa ambiental de España**» Military Emergency Unit (EMU): Legal reflections on the environmental defense of Spain [227-236]

AMMERMAN YEBRA, Julia (Universidade de Santiago de Compostela) «**Crónica de la jornada “El Derecho y los Animales”**» Chronicle of the conference “The Law and the Animals” [237-240]

**\_ RECENSIONES / REVIEWS** [241-246]

BABAZE AIZPURUA, Jokin (Funcionario Interno del Gobierno Vasco) «**La arquitectura administrativa de la Cultura en Italia. Análisis del diseño organizativo de la Administración para la tutela de los bienes culturales**» The administrative architecture of Culture in Italy. Analysis of the organizational design of the Administration for protecting cultural heritage [243-246]

Proceso de selección e avaliación dos orixinais  
Normas de publicación [247-248]

Proceso de selección y evaluación de los originales  
Normas de publicación [249-250]

Selection of contributions and evaluation process  
Publication requirements [251-252]











ESCOLA GALEGA  
DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA



Xacobeo 2021

galicia



XUNTA  
DE GALICIA